

**CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**CASO CANALES HUAPAYA Y OTROS VS. PERÚ**

**SENTENCIA DE 24 DE JUNIO DE 2015**

***(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)***

En el caso *Canales Huapaya y otros*,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "este Tribunal"), integrada por los siguientes Jueces\*:

Humberto Antonio Sierra Porto, Presidente;  
Roberto F. Caldas, Vicepresidente;  
Manuel E. Ventura Robles, Juez;  
Alberto Pérez Pérez, Juez;  
Eduardo Vio Grossi, Juez, y  
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez;

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y  
Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta,

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, "la Convención Americana" o "la Convención") y con los artículos 31, 32, 42, 65 y 67 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"), dicta la presente Sentencia, que se estructura en el siguiente orden:

---

\* De conformidad con el artículo 19.1 del Reglamento de la Corte Interamericana aplicable al presente caso, el Juez Diego García-Sayán, de nacionalidad peruana, no participó de la deliberación de esta Sentencia.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIDAD .....</b>	<b>4</b>
<b>II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE .....</b>	<b>5</b>
<b>III COMPETENCIA .....</b>	<b>7</b>
<b>IV EXCEPCIONES PRELIMINARES .....</b>	<b>7</b>
<b>V CONSIDERACIONES PREVIAS.....</b>	<b>8</b>
A. SOBRE EL MARCO FÁCTICO DEL PRESENTE CASO .....	8
A.1. Argumentos de la Comisión y las partes.....	8
A.2. Consideraciones de la Corte .....	8
B. SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LAS PRESUNTAS VÍCTIMAS EN EL PRESENTE CASO .....	9
B.1. Argumentos de la Comisión y las partes.....	9
B.2. Consideraciones de la Corte .....	10
C. SOBRE LA POSIBILIDAD DE ALEGAR DERECHOS QUE FUERON DECLARADOS INADMISIBLES EN EL INFORME DE ADMISIBILIDAD EMITIDO POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA .....	11
C.1. Argumentos de la Comisión y las partes.....	11
C.2. Consideraciones de la Corte .....	11
<b>VI. PRUEBA .....</b>	<b>13</b>
A. PRUEBA DOCUMENTAL, TESTIMONIAL Y PERICIAL.....	13
B. ADMISIÓN DE LA PRUEBA .....	13
B.1. Documentación presentada en forma extemporánea .....	13
B.2. Controversia respecto a la documentación presentada extemporáneamente por el Estado sobre el agotamiento de la jurisdicción contencioso administrativa por parte del señor Castro y la señora Barriga.....	14
B.3. Observaciones presentadas por el Estado respecto de ciertas declaraciones rendidas por las presuntas víctimas y peritos .....	15
B.4. Notas de prensa.....	16
C. VALORACIÓN DE LA PRUEBA .....	16
<b>VII HECHOS.....</b>	<b>17</b>
A. CONTEXTO EN EL QUE SE DIO EL CESE DE LOS TRABAJADORES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A FINALES DE 1992	17
B. EL CESE DE LAS PRESUNTAS VÍCTIMAS EN SUS CARGOS COMO FUNCIONARIOS DE CARRERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA .....	20
C. LAS ACCIONES DE AMPARO INTERPUESTAS POR LAS PRESUNTAS VÍCTIMAS .....	21
C.1. Carlos Alberto Canales Huapaya .....	21
C.2. José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré .....	24
D. ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS PRESENTADAS POR EL SEÑOR CASTRO BALLENA Y LA SEÑORA BARRIGA ORÉ.....	25
E. MARCO NORMATIVO A PARTIR DE 2001 CON EL PROPÓSITO DE REVISAR Y REPARAR LOS CESES IRREGULARES LLEVADOS A CABO EN 1992.....	26
<b>VIII. GARANTÍAS JUDICIALES Y PROTECCIÓN JUDICIAL.....</b>	<b>29</b>
A. ALEGATOS DE LA COMISIÓN Y DE LAS PARTES .....	29
B. CONSIDERACIONES DE LA CORTE .....	33
B.1. El acceso a la justicia y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana .....	34
B.2. Aplicación al presente caso de las consideraciones emitidas por la Corte en el caso Trabajadores Cesados del Congreso.....	35
<b>IX DERECHO A LA PROPIEDAD .....</b>	<b>39</b>
A. ALEGATOS DE LAS PARTES Y DE LA COMISIÓN .....	39
B. CONSIDERACIONES DE LA CORTE .....	40
<b>X. DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY .....</b>	<b>40</b>

A. ALEGATOS DE LAS PARTES Y DE LA COMISIÓN RESPECTO A LA ALEGADA VIOLACIÓN AL DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY RESPECTO A LA DECISIÓN FAVORABLE AL TRABAJADOR CESADO SALCEDO PEÑARRIETA.....	40
B. ALEGATOS DE LAS PARTES RESPECTO A LA VIOLACIÓN AL DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY RESPECTO A LAS DECISIONES JUDICIALES FAVORABLES PARA LOS TRABAJADORES CESADOS CABRERA MULLOS Y QUINTERO CORITOMA....	42
C. CONSIDERACIONES DE LA CORTE .....	43
<b>XI. REPARACIONES (<i>Aplicación del artículo 63.1 de la Convención Americana</i>) ...</b>	<b>45</b>
A. PARTE LESIONADA.....	46
B. CONSIDERACIONES PREVIAS EN MATERIA DE REPARACIONES .....	46
C. MEDIDAS DE RESTITUCIÓN Y SATISFACCIÓN .....	49
C.1) Medidas de restitución.....	49
C.2) Medidas de satisfacción .....	50
C.2.a) Publicación de la Sentencia.....	50
C.2.b) Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional .....	51
D. INDEMNIZACIÓN COMPENSATORIA.....	51
D.1) Alegatos respecto a daño material.....	51
D.1.a) Pago por concepto de remuneraciones dejadas de percibir a causa del cese .....	51
D.1.b) Incorporación al Sistema de Pensiones de la Ley 20530 .....	57
D.1.c) Pago de aportaciones a ESSALUD para el señor Canales y la señora Barriga .....	57
D.2) Alegatos de daño inmaterial .....	58
D.3) Consideraciones de la Corte.....	59
i) Aportes al sistema de pensiones.....	60
ii) Pago de contribuciones en salud.....	61
iii) La indemnización compensatoria .....	62
E. COSTAS Y GASTOS.....	62
F. REINTEGRO DE LOS GASTOS AL FONDO DE ASISTENCIA LEGAL DE VÍCTIMAS .....	64
G. MODALIDAD DE CUMPLIMIENTO DE LOS PAGOS ORDENADOS.....	65
<b>XII PUNTOS RESOLUTIVOS .....</b>	<b>65</b>

## I

### INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA

1. *El caso sometido a la Corte.* – El 5 de diciembre de 2013, de conformidad con los artículos 51 y 61 de la Convención Americana y el artículo 35 del Reglamento de la Corte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana” o “la Comisión”) sometió a la Corte el caso *Carlos Alberto Canales Huapaya y otros contra la República del Perú* (en adelante “el Estado” o “Perú”). El caso se relaciona con la presunta violación del derecho a las garantías judiciales y protección judicial en perjuicio de Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré, “como consecuencia de la falta de respuesta judicial adecuada y efectiva frente a los ceses en calidad de funcionarios permanentes del Congreso” del Perú. De acuerdo con la Comisión, los hechos del presente caso comparten las características esenciales del caso *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*<sup>1</sup>, en el cual la Corte determinó que ocurrió en el contexto de un marco normativo que les impidió a las presuntas víctimas tener claridad sobre la vía a la cual debían acudir para impugnar sus ceses. Además, la Comisión indicó que los hechos del caso “constituyen el reflejo de un contexto de inseguridad jurídica y consecuente indefensión judicial frente a posibles actos arbitrarios del poder público en el marco de los ceses colectivos que se dieron en la época”.

2. *Trámite ante la Comisión.* – El trámite del caso ante la Comisión Interamericana fue el siguiente:

- a) *Petición.* – El 5 de abril de 1999 la Comisión Interamericana recibió la petición inicial de José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré y el 20 de septiembre de 1999 la petición inicial de Carlos Alberto Canales Huapaya.
- b) *Informe de admisibilidad.* – El 1 de noviembre de 2010 la Comisión aprobó el Informe de Admisibilidad No. 150/10 (en adelante “Informe de Admisibilidad”)<sup>2</sup>.
- c) *Informe de Fondo.* – El 13 de noviembre de 2012 la Comisión emitió el Informe de Fondo No. 126/12, de conformidad con el artículo 50 de la Convención Americana (en adelante “Informe de Fondo”).

i) *Conclusiones.* – La Comisión concluyó que Perú era responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho instrumento internacional.

ii) *Recomendaciones.* – La Comisión Interamericana recomendó al Estado:

[r]eparar adecuadamente los daños materiales e inmateriales por las violaciones a derechos humanos declaradas en el presente informe, de conformidad con lo fijado por la Corte

---

<sup>1</sup> *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158.

<sup>2</sup> La Comisión declaró admisibles las peticiones respecto de las posibles violaciones a los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, a favor de María Gracia Barriga Oré, José Castro Ballena y Carlos Alberto Canales Huapaya. La Comisión declaró inadmisibles la alegada violación al derecho consagrado en el artículo 24 de la Convención, en virtud del artículo 47.b del mismo instrumento. Asimismo, declaró inadmisibles los reclamos formulados a favor de las señoras Luz Angélica Soria Cañas y Dushara Amelia Campos Ramírez, quienes también hacían parte de la petición presentada por el señor Castro y la señora Barriga.

Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de 24 de noviembre de 2006 en el [c]aso *Trabajadores Cesados del Congreso*, y por la Comisión Especial creada por el Estado peruano con el propósito de dar cumplimiento a dicha sentencia.

- d) *Notificación al Estado*. – El Informe de Fondo fue notificado al Estado mediante comunicación de 5 de diciembre de 2012, en la que se le otorgaba un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

3. *Sometimiento a la Corte*. – El 5 de diciembre de 2013 la Comisión sometió a la jurisdicción de la Corte, “por la necesidad de obtención de justicia”, la totalidad de los hechos y violaciones de derechos humanos descritos en el Informe de Fondo. La Comisión Interamericana designó como delegados al Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez y al Secretario Ejecutivo Emilio Álvarez Icaza, y como asesores legales a Silvia Serrano Guzmán y Daniel Cerqueira, abogados de la Secretaría Ejecutiva.

4. *Solicitud de la Comisión Interamericana*. – Con base en lo anterior, la Comisión solicitó a la Corte que declarara que el Estado es responsable por la violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho instrumento, en perjuicio de Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré.

## **II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE**

5. *Designación de dos intervinientes comunes de los representantes de las presuntas víctimas*. – Las tres presuntas víctimas no llegaron a un acuerdo sobre la designación de un interviniente común. Al respecto, la Corte autorizó la designación de más de un interviniente común, en aplicación del artículo 25.2 de su Reglamento. A efectos de la notificación del caso, se designaron dos intervinientes comunes: por una parte, el señor Castro, representado por la Asociación Promotora para la Educación en el Perú (APE PERÚ); y, por otra parte, el señor Canales y la señora Barriga, quienes manifestaron que actuarían en forma conjunta ante la Corte.

6. *Notificación al Estado y a los representantes*. – El sometimiento del caso por parte de la Comisión fue notificado al Estado y a las presuntas víctimas el 8 de enero de 2014.

7. *Escritos de solicitudes, argumentos y pruebas*. – El 14 de marzo de 2014 las presuntas víctimas presentaron sus respectivos escritos de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante “escritos de solicitudes y argumentos”), conforme a los artículos 25 y 40 del Reglamento de la Corte. En su escrito de solicitudes y argumentos el señor Canales y la señora Barriga solicitaron se les otorgara el auxilio de un defensor interamericano. Al respecto, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (en adelante “AIDEF”) designó a Santiago García Berro (Argentina) y Antonio José Maffezoli (Brasil) como Defensores Interamericanos de dichas presuntas víctimas (en adelante “Defensores Interamericanos”). Al momento de la designación de los Defensores Interamericanos les fue informado que ya había vencido el plazo para la presentación de los escritos de solicitudes, argumentos y pruebas en este caso y que tendrían que atenerse a las posibilidades de intervención en el procedimiento que dispone el Reglamento con posterioridad a la presentación del escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.

8. *Escrito de contestación*. – El 9 de julio de 2014 el Estado presentó ante la Corte su escrito de interposición de excepciones preliminares, contestación al sometimiento del caso y de observaciones al escrito de solicitudes y argumentos (en adelante “escrito de

contestación")<sup>3</sup>. El Estado interpuso tres excepciones preliminares y se opuso a las violaciones alegadas.

9. *Observaciones a las excepciones preliminares.* - Mediante los escritos recibidos el 15, 20 y 21 de agosto de 2014, los Defensores Interamericanos, el señor José Castro Ballena y la Comisión presentaron sus observaciones a las excepciones preliminares interpuestas por el Estado y solicitaron que fueran rechazadas.

10. *Audiencia pública.* - Mediante Resolución de 17 de septiembre de 2014<sup>4</sup> el Presidente convocó a las partes a una audiencia pública para recibir sus alegatos y observaciones finales orales sobre las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas, así como para recibir la declaración de una presunta víctima propuesta por los Defensores Interamericanos, una perita propuesta por el señor Castro Ballena y un testigo propuesto por el Estado<sup>5</sup>. Asimismo, mediante dicha Resolución se ordenó recibir las declaraciones rendidas ante fedatario público (*afidávit*) de dos presuntas víctimas propuestas por los intervinientes comunes y un perito propuesto por la Comisión Interamericana. La audiencia pública<sup>6</sup> se celebró el 17 de octubre de 2014 durante el 105 Período Ordinario de Sesiones, el cual tuvo lugar en la sede de este Tribunal.

11. *Alegatos y observaciones finales escritas.* - Los días 17 y 18 de noviembre los intervinientes comunes, el Estado y la Comisión presentaron sus alegatos y observaciones finales escritas. En esa oportunidad, el Estado y los intervinientes comunes remitieron diversa documentación junto con sus escritos y contestaron a diversas preguntas efectuadas por la Corte como solicitudes de argumentación y prueba para mejor resolver. El Estado y los intervinientes comunes presentaron las observaciones a la documentación y a las respuestas a las preguntas formuladas por los jueces el 3 y 10 de diciembre de 2014, respectivamente.

12. *Prueba superviniente y prueba para mejor resolver.* - El día 26 de noviembre de 2014 el Estado presentó prueba señalada como superviniente y se otorgó a las partes un plazo para observaciones en relación con la admisibilidad de dicha prueba. Asimismo, el 12 de enero de 2014 el Presidente de la Corte solicitó al Estado y a los intervinientes comunes determinada información, explicaciones y documentación para mejor resolver, todo lo cual fue presentado los días 21 de enero y 2 de febrero de 2015. Las partes presentaron sus observaciones a la información, explicaciones y documentación presentada los días 10 y 11 de febrero de 2015. Documentación adicional fue requerida a los intervinientes comunes el 11 de febrero de 2015, la cual fue presentada el 17 de febrero de 2015.

13. *Deliberación del presente caso.* - La Corte inició la deliberación de la presente Sentencia el 22 de junio de 2015.

---

<sup>3</sup> El Estado designó como agente titular al señor Luis Alberto Huerta Guerrero, Procurador Público Especializado Supranacional, y como agentes alternos a Doris Margarita Yalle Jorges e Iván Bazán Chacón.

<sup>4</sup> Cfr. *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Resolución del Presidente de la Corte*. 17 de septiembre de 2014. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/canaleshuapaya\\_17\\_09\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/canaleshuapaya_17_09_14.pdf)

<sup>5</sup> El Estado desistió de este testimonio el 15 de octubre de 2014.

<sup>6</sup> A la audiencia pública asistieron las siguientes personas: a) por la Comisión Interamericana: Silvia Serrano Guzmán, abogada de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión; b) por los intervinientes comunes: José Castro Ballena, presunta víctima, Luis Alberto Molero Coca, abogado litigante, y Santiago García Berro, defensor interamericano, y c) por el Estado del Perú: Iván Arturo Bazán Chacón, coordinador de la Procuraduría Pública Especializada Supranacional, agente alterno, y Doris Margarita Yalle Jorges, abogada de la Procuraduría Pública Especializada Supranacional, agente alterna.

### **III COMPETENCIA**

14. La Corte es competente para conocer el presente caso, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, en razón de que el Perú es Estado Parte en la Convención Americana desde el 28 de julio de 1978 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 21 de enero de 1981.

### **IV EXCEPCIONES PRELIMINARES**

15. El Estado presentó dos excepciones preliminares con relación al escrito de solicitudes, argumentos y pruebas presentado por el señor Canales y la señora Barriga y una excepción preliminar en relación con el escrito del señor Castro. Dos de estas excepciones preliminares se refieren a la alegada inclusión de hechos nuevos en los escritos de solicitudes y argumentos de las presuntas víctimas y la tercera se concentra en la inclusión, por parte del señor Canales y la señora Barriga, de una presunta víctima no incluida en el Informe de Fondo.

16. La Corte considerará como excepciones preliminares únicamente aquellos argumentos que tienen o podrían tener exclusivamente tal naturaleza atendiendo a su contenido y finalidad, es decir, que de resolverse favorablemente impedirían la continuación del procedimiento o el pronunciamiento sobre el fondo<sup>7</sup>. Ha sido criterio reiterado de la Corte que por medio de una excepción preliminar se presentan objeciones relacionadas con la admisibilidad de un caso o la competencia de la Corte para conocer de un determinado caso o de alguno de sus aspectos, ya sea en razón de la persona, materia, tiempo o lugar<sup>8</sup>. Por ello, independientemente de que el Estado defina un planteamiento como “excepción preliminar”, si al analizar estos planteamientos se tornase necesario entrar a considerar previamente el fondo de un caso, los mismos perderían su carácter preliminar y no podrían ser analizados como una excepción preliminar<sup>9</sup>.

17. Bajo los criterios expuestos, la Corte considera que las alegadas excepciones preliminares, relacionadas con los supuestos “nuevos hechos” presentados por los representantes en sus escritos de solicitudes y argumentos y con la inclusión del hijo del señor Canales como presunto beneficiario de reparaciones, no se relacionan con una cuestión de admisibilidad o competencia del Tribunal que deba ser resuelta como una excepción preliminar, tal como fue solicitado por el Estado<sup>10</sup>. Por lo cual estos aspectos serán analizados en el capítulo siguiente, relativo a las consideraciones previas<sup>11</sup> al referirse más propiamente al marco fáctico del caso.

---

<sup>7</sup> Cfr. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 35 y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 30.

<sup>8</sup> Cfr. *Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 34, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 30.

<sup>9</sup> Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 39, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 30.

<sup>10</sup> En similar sentido, *Caso Tarazona Arrieta y Otros Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de octubre de 2014. Serie C No. 286, párrs. 17 y 19.

<sup>11</sup> Cfr. *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260, párr. 25, y *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 15.

## V CONSIDERACIONES PREVIAS

### **A. Sobre el marco fáctico del presente caso**

#### *A.1. Argumentos de la Comisión y las partes*

18. El **Estado** alegó que el señor Castro y la señora Barriga incluyeron nuevos hechos relativos a una acción de amparo presentada por el señor Eduardo Salcedo Peñarrieta "solicitando la inaplicabilidad de la Resolución N° 453-RE-92", la cual habría sido declarada fundada y demostraría, según las presuntas víctimas, que no había un trato igualitario. Asimismo, el Estado presentó una "excepción preliminar" con relación a la presunta inclusión de hechos nuevos por parte del señor Castro relacionados con solicitudes de información presentadas por el señor Castro en abril de 2013 y enero de 2014 respecto de la escala remunerativa y demás beneficios percibidos en el cargo de Jefe de la Unidad de Control Patrimonial. El Estado alegó que los hechos incluidos por el señor Castro y la señora Barriga respecto a una acción de amparo presentada por el señor Eduardo Salcedo Peñarrieta y la inclusión de hechos nuevos por parte del señor Castro relacionados con solicitudes de información presentadas en abril de 2013 y enero de 2014, constituyen hechos que no fueron incluidos por la Comisión Interamericana en el Informe de Fondo, por lo que la Corte se encontraría "imposibilitada de evaluar y pronunciarse sobre tales hechos".

19. La **Comisión** consideró que el hecho planteado por el señor Canales y la señora Barriga podría considerarse razonablemente como un ejemplo del clima de incertidumbre al que se hace referencia en dicho Informe, y por tanto, estar vinculado al marco fáctico del caso. En cuanto a los alegados hechos nuevos presentados por el señor Castro, la Comisión recordó que dentro del trámite ante la Corte es posible presentar hechos supervinientes, y que "la primera oportunidad que tuvieron los representantes de presentar ante la Corte actualizaciones de los hechos fue, precisamente, en su escrito de solicitudes [y] argumentos".

20. Los **Defensores Interamericanos** indicaron que en la tramitación del caso ante la Comisión se presentó un reclamo por parte del señor Canales con relación a su solicitud de "trato igualitario ante la ley por parte del Estado [...] respecto de otras personas que atravesaban situaciones sustancialmente idénticas a las suyas".

21. El señor **José Castro Ballena** alegó que solicitó información al Estado para elaborar su escrito de solicitudes y argumentos y ejercer su derecho a la defensa, y que la "conducta omisiva ejercida por el Estado [al no entregarle la información requerida] no solo contravi[no] la legislación interna[,], sino que además, [le] impedía en ese momento acreditar la magnitud del daño [ocasionado]". Asimismo, indicó que el hecho de adjuntar copias de las solicitudes y del hábeas data tenía como única finalidad ilustrar a la Corte sobre la alegada "conducta renuente" del Estado, y no como hecho nuevo ajeno al proceso.

#### *A.2. Consideraciones de la Corte*

22. La Corte recuerda que le corresponde decidir en cada caso acerca de la procedencia de alegatos relativos al marco fáctico en resguardo del equilibrio procesal de las partes<sup>12</sup>. Los hechos planteados por el señor Canales y la señora Barriga que no estarían específicamente determinados en el Informe de Fondo se relacionan con un posible trato desigual arbitrario

---

<sup>12</sup> Cfr. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 58, y *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, párr. 28.



respecto a otro trabajador cesado en la misma época en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Al respecto, la Corte considera que, en las circunstancias específicas del presente caso, donde se alude a un contexto de obstáculos y falta de certeza sobre el cauce procesal que podían tener las presuntas víctimas para plantear sus reclamos judiciales, es posible considerar estos hechos asociados a presuntos tratos desiguales arbitrarios como hechos complementarios a la situación estructural de obstáculos para el acceso a la justicia que fue expuesta por la Comisión Interamericana en el marco fáctico de su Informe de Fondo.

23. Por otra parte, respecto a las solicitudes de información efectuadas por el señor Castro, la Corte observa que en efecto no constituyen hechos incluidos en el Informe de Fondo. Sin embargo, se relacionan con la determinación del cálculo de las reparaciones pecuniarias en el presente caso, aspecto sobre el cual el Tribunal ha efectuado diversas solicitudes de información y alegatos para mejor resolver (*supra* párr. 12). En consecuencia, de ser pertinente, la Corte tendrá en cuenta en el capítulo de reparaciones lo mencionado por el señor Castro respecto a sus solicitudes de información.

## **B. Sobre la determinación de las presuntas víctimas en el presente caso**

### **B.1. Argumentos de la Comisión y las partes**

24. El **Estado** alegó que la Comisión Interamericana señaló que las presuntas víctimas de este caso eran los señores Canales, Castro y la señora Barriga. Sin embargo, indicó que en el escrito de solicitudes y argumentos presentado por el señor Canales se incluyó como presunta víctima adicional a Carlos César Canales Trujillo, hijo del señor Canales. Según el Estado, “la inclusión de dicho familiar no debe ser aceptad[a]”, al no haberse dado en la oportunidad procesal oportuna, que sería ante la Comisión. Además, indicó que en este caso no aplica la excepción contemplada en el Reglamento de la Corte, ya que no se trata de un caso de violaciones masivas o sistemáticas que hubieran impedido a la Comisión identificar a algunas de las presuntas víctimas.

25. Asimismo, el Estado señaló que “la C[omisión] y los [d]efensores [i]nteramericanos no han demostrado que [Carlos César Canales Trujillo, hijo del señor Canales Huapaya] haya sido víctima de alguna violación a un derecho consagrado en la Convención[,], por lo que el señor César Canales Trujillo no podría beneficiarse de algún tipo de reparación porque no tiene la condición de víctima”. Asimismo, el Estado resaltó que el señor Carlos Alberto Canales Huapaya en su declaración jurada mencionó que “no e[ra su] pretensión que [su] hijo [fuera] declarado víctima”. Por ello, el Estado “rechaz[ó] toda pretensión que implique la ampliación de presuntas víctimas [...], más aún si durante el desarrollo del proceso ante la C[omisión] el señor Canales Huapaya no señaló la posible afectación en contra de su hijo César Canales Trujillo”.

26. La **Comisión** observó que la regla establecida en el artículo 35.1 del Reglamento de la Corte no es absoluta, sino que contempla la existencia de situaciones especiales en las cuales no es posible la identificación de todas las presuntas víctimas. Por ello, consideró que “corresponde a la [...] Corte evaluar si los representantes aportaron una explicación para la inclusión del señor Carlos César Canales Trujillo como presunta víctima y si la misma resulta razonable”.

27. Los **Defensores Interamericanos** señalaron que “independientemente que las víctimas deben estar indicadas en el Informe de Fondo, como cuestión general, en la realidad los hechos de los casos repercuten en otras personas además de las presuntas víctimas

indicadas por la [Comisión, quienes] también deben ser consideradas [...] como beneficiarios de reparaciones, máxime cuando [...] se trata aquí de un familiar directo como es su hijo”.

28. Los Defensores Interamericanos señalaron también que en este caso “existen [...] circunstancias diferenciadas respecto a otros casos tramitados en [la Corte] donde se omitió señalar como víctimas a determinadas personas durante el trámite ante la Comisión”. Asimismo, resaltaron que la petición del señor Canales Huapaya constituye “el justo reclamo” de una reparación a favor de su hijo, por la situación que atravesó con motivo del cese laboral de su padre y el “consecuente derrotero judicial” que su padre emprendió con el fin de impugnar su cese.

29. El señor **Castro** no presentó observaciones respecto a este argumento del Estado.

### *B.2 Consideraciones de la Corte*

30. Respecto a la inclusión del hijo del señor Canales Huapaya como presunto beneficiario de reparaciones, la Corte recuerda que las presuntas víctimas deben estar señaladas en el Informe de Fondo de la Comisión, emitido según el artículo 50 de la Convención<sup>13</sup>. El artículo 35.1 del Reglamento de este Tribunal dispone que el caso será sometido a la Corte mediante la presentación de dicho Informe, el cual deberá contener “la identificación de las presuntas víctimas”. De conformidad con dicha norma, corresponde a la Comisión y no a este Tribunal identificar con precisión y en la debida oportunidad procesal a las presuntas víctimas en un caso ante la Corte<sup>14</sup>. La seguridad jurídica exige, como regla general, que todas las presuntas víctimas estén debidamente identificadas en el Informe de Fondo, no siendo posible añadir nuevas presuntas víctimas luego del mismo, salvo en la circunstancia excepcional contemplada en el artículo 35.2 del Reglamento de la Corte<sup>15</sup>. Este Tribunal hace notar que el presente caso no se trata de uno de los supuestos del referido artículo 35.2 que podría justificar la identificación de presuntas víctimas con posterioridad al Informe de Fondo.

31. En ese sentido, este Tribunal resalta que los representantes deben señalar a todas las presuntas víctimas y beneficiarios de reparaciones durante el trámite ante la Comisión y evitar hacerlo con posterioridad a la emisión del Informe de Fondo al que se refiere el artículo 50 de la Convención<sup>16</sup>, como sucedió en el presente caso. Esto, pues la Comisión al momento de emitir el referido informe debe contar con todos los elementos para la

---

<sup>13</sup> Esta ha sido la jurisprudencia constante de este Tribunal desde el *Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párrs. 65 a 68, y el *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrs. 224 a 225. Estas sentencias fueron adoptadas por este Tribunal durante el mismo período de sesiones. En aplicación del nuevo Reglamento de la Corte, este criterio ha sido ratificado desde el *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237, nota al pie 214, y el *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 27.

<sup>14</sup> Cfr. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 98, y *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*, párr. 27.

<sup>15</sup> *Mutatis mutandi*, bajo el anterior Reglamento de la Corte, *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 110, y *Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párr. 21.

<sup>16</sup> Cfr. *Caso García y familiares Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 noviembre de 2012. Serie C No. 258, párr. 35.

determinación de las cuestiones de hecho y de derecho del caso, inclusive a quienes debe considerarse como víctimas<sup>17</sup>, lo que no ocurrió en el presente caso.

32. Por tanto, en aplicación del artículo 35.1 de su Reglamento y de su jurisprudencia constante, la Corte declara que solamente considerará como presuntas víctimas, y eventuales beneficiarios de las reparaciones que correspondan, a la señora Barriga y a los señores Canales y Castro, quienes fueron las únicas personas identificadas como tales en el Informe de Fondo de la Comisión. En consecuencia, la Corte se abstendrá de efectuar pronunciamiento alguno en relación con el señor Carlos César Canales Trujillo, hijo del señor Canales.

### ***C. Sobre la posibilidad de alegar derechos que fueron declarados inadmisibles en el informe de admisibilidad emitido por la Comisión Interamericana***

#### ***C.1. Argumentos de la Comisión y las partes***

33. El **Estado** alegó que la Comisión no hizo mención en su informe a una presunta violación del derecho a la igualdad, ni citó el caso del señor Salcedo Peñarrieta. Asimismo, el Estado solicitó a la Corte no aceptar lo alegado por las presuntas víctimas, "pues no existen argumentos sólidos para pretender extender o ampliar los efectos a una posible vulneración del derecho a la igualdad".

34. Los **Defensores Interamericanos** señalaron que la "excepción preliminar" planteada por el Estado "implica determinar si, a la luz del sustrato fáctico que surge del contenido de las presentaciones realizadas por las presuntas víctimas durante la sustanciación del caso ante la [Comisión], se determinaba una violación al art[ículo] 24 de la [Convención Americana]" ya que, de ser así, con base en el principio *iura novit curia* "no sería admisible sustentar una eventual violación al derecho de defensa del Estado". En este sentido, indicaron que en la tramitación del caso ante la Comisión se presentó un reclamo por parte del señor Canales Huapaya con relación a su solicitud de "trato igualitario ante la ley por parte del Estado [...] respecto de otras personas que atravesaban situaciones sustancialmente idénticas a las suyas". Por ello, alegaron que "las alusiones [...] a la violación al derecho de igualdad ante la ley fundadas en la existencia de fallos judiciales diferentes para situaciones similares, no ha constituido de ningún modo una sorpresa procesal para el Estado". Asimismo, alegaron que la jurisprudencia en la que se basaron las presuntas víctimas para realizar su reclamo en cuanto a la violación de este derecho, "al ser jurisprudencia interna del Estado[,] no puede reputarse como desconocida".

#### ***C.2. Consideraciones de la Corte***

35. La Corte resalta que en el Informe de Admisibilidad, la Comisión Interamericana declaró inadmisibile la alegada violación del artículo 24 de la Convención, razón por la cual el Tribunal considera pertinente resolver, en forma previa, si procede efectuar un análisis de la violación a dicho artículo en el fondo del presente caso. En dicho Informe, la Comisión señaló que:

En cuanto a la alegada violación del derecho consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana, la CIDH considera que las presentes peticiones no contienen elementos que indiquen la potencial vulneración de tal disposición.

36. Por esta razón, en los puntos resolutivos del Informe de Admisibilidad la Comisión decidió:

---

<sup>17</sup> Cfr. *Caso García y familiares Vs. Guatemala*, párr. 35.

Declarar inadmisibile la alegada violación al derecho consagrado en el artículo 24 de la Convención, con relación a [est]as peticiones [...], en virtud del artículo 47.b) del mismo instrumento.

37. La Comisión no explicó por qué las peticiones no contenían elementos que indicaran la potencial vulneración del derecho a la igualdad. En sus observaciones a las excepciones preliminares la Comisión alegó que estos problemas de trato desigual podrían tener relación con el contexto general de incertidumbre sobre el cauce de acción que podían seguir los trabajadores cesados.

38. La Corte recuerda su jurisprudencia constante según la cual la posibilidad de cambiar o variar la calificación jurídica de los hechos objeto de un caso concreto es permitido en el marco de un proceso en el Sistema Interamericano y que las presuntas víctimas y sus representantes puedan invocar la violación de otros derechos distintos a los comprendidos en el Informe de Fondo, siempre y cuando se atengan a los hechos contenidos en dicho documento, en tanto son las presuntas víctimas las titulares de todos los derechos consagrados en la Convención<sup>18</sup>.

39. La Corte debe analizar si en el informe de admisibilidad de la Comisión fueron inadmitidos los hechos que sustentan los alegatos sobre la presunta vulneración al derecho a la Igualdad ante la Ley o si, por el contrario, la Comisión en su informe de admisibilidad realizó exclusivamente una valoración sobre la calificación jurídica de determinados hechos. Lo anterior debido a que la Corte ya ha determinado en casos anteriores que no es posible considerar que se han sometido a su consideración alegaciones de violación de derechos fundadas en hechos que han sido declarados inadmisibles por la Comisión en su informe de admisibilidad<sup>19</sup>. Distinto es cuando la inadmisibilidad se concentra en la caracterización o clasificación jurídica que se le puede dar inicialmente a ciertos hechos, puesto que la Corte ya ha establecido que lo que el Estado siempre debe conocer con antelación son los hechos, pero la valoración jurídica sobre éstos puede cambiar a lo largo del proceso<sup>20</sup>, tal como lo indica la mencionada posibilidad de alegar derechos no planteados por la Comisión o la utilización del principio *iura novit curia* por parte de la Corte<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. *Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 155, y *Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 38.

<sup>19</sup> Cfr. *Caso Díaz Peña Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de junio de 2012. Serie C No. 244, párr. 44.

<sup>20</sup> Cfr. *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 55.

<sup>21</sup> Reflejo de lo anterior es la práctica jurisprudencial establecida en el *Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador*, en el cual la Corte analizó la violación de los artículos 4 (derecho a la vida) y 5 (derecho a la integridad personal) a pesar de que estos artículos habían sido declarados inadmisibles en el Informe de Admisibilidad emitido por la Comisión Interamericana. Además, en el caso *Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*, la Corte consideró que si bien la denuncia fue declarada inadmisibile por la Comisión Interamericana respecto de la alegada violación del artículo 24, era posible analizar la eventual violación de este derecho, puesto que las decisiones de inadmisibilidad que realiza la Comisión basadas en el artículo 47 letras b) y c) de la Convención son calificaciones jurídicas *prima facie*, que no limitan la competencia de la Corte para pronunciarse sobre un punto de derecho que ha sido analizado por la Comisión sólo de forma preliminar. Asimismo, la Corte ha señalado que la presunta víctima, sus familiares o sus representantes pueden invocar derechos distintos de los comprendidos en la demanda de la Comisión, sobre la base de los hechos presentados por ésta. Cfr. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 179; *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112, párr. 125; *Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 122, y *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 183.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte constata que en el informe de admisibilidad se declaró inadmisibile el artículo 24 de la Convención, ya que la Comisión consideró que en las peticiones presentadas no existían elementos que indiquen la potencial vulneración de dicho artículo. El Tribunal considera que el anterior análisis se circunscribe dentro de una calificación jurídica *prima facie* realizada por la Comisión, mas no sobre la admisibilidad de los hechos, razón por la cual concluye que es posible que la Corte valore en capítulos posteriores (*infra* párr. 128) los alegatos de los representantes referidos a la presunta violación del artículo 24 de la Convención Americana. En consecuencia, la Corte se referirá al derecho a la igualdad en la etapa de fondo.

## **VI PRUEBA**

### **A. Prueba documental, testimonial y pericial**

40. El Tribunal recibió diversos documentos presentados como prueba por la Comisión y las partes, adjuntos a sus escritos principales. De igual forma, la Corte recibió de las partes documentos solicitados por este Tribunal como prueba para mejor resolver, de conformidad con el artículo 58 del Reglamento. Además, la Corte recibió las declaraciones rendidas ante fedatario público (*afidávit*) por las presuntas víctimas Castro y Canales, propuestos por los intervinientes comunes, y el perito Carlos Alza propuesto por la Comisión Interamericana. En cuanto a la prueba rendida en audiencia pública, la Corte escuchó las declaraciones de la presunta víctima Barriga y la perita Lourdes Flores Nano.

### **B. Admisión de la prueba**

41. Este Tribunal admite los documentos presentados en la debida oportunidad procesal por las partes y la Comisión, y cuya admisibilidad no fue controvertida ni objetada<sup>22</sup>, así como aquellos solicitados como prueba para mejor resolver con fundamento en lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento de la Corte. Respecto a algunos documentos señalados por medio de enlaces electrónicos, la Corte ha establecido que, si una parte o la Comisión proporciona al menos el enlace electrónico directo del documento que cita como prueba y es posible acceder a éste, no se ve afectada la seguridad jurídica ni el equilibrio procesal porque es inmediatamente localizable por la Corte y por las otras partes<sup>23</sup> y se encuentra localizable hasta el momento de la emisión de la Sentencia. En este caso, no hubo oposición u observaciones de las partes ni de la Comisión sobre la admisibilidad de tales documentos.

#### **B.1. Documentación presentada en forma extemporánea**

42. El 6 de mayo de 2014 **el señor Canales y la señora Barriga** remitieron "documentos probatorios", declaraciones juradas y el ofrecimiento de una prueba pericial<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 140, y *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 113.

<sup>23</sup> Cfr. *Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, párr. 26, y *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*, párr. 58.

<sup>24</sup> El señor Canales y la señora Barriga propusieron la declaración del señor Carlos Blancas Bustamante, ex Ministro de Trabajo, experto laboralista, quien presidió la Comisión Especial para la Ejecución de la Sentencia en el Caso "*Trabajadores Cesados del Congreso*", "cuya participación aclararía ante la Corte sobre el curso que ha tomado la aplicación de las decisiones que señala el informe final emitido por dicha Comisión Especial el 14 de

Al respecto, el 29 de mayo de 2014 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, informó al señor Canales y la señora Barriga que dichas pruebas y la propuesta de declaración pericial eran inadmisibles por ser extemporáneas.

43. El **Estado** objetó la admisibilidad de un anexo presentado por los Defensores Interamericanos en sus alegatos finales escritos, titulado "Acuerdo de Mesa Nro. 006-2006-2007/MESA-CR". Dicho anexo fue presentado por los Defensores Interamericanos como complemento a una prueba documental aportada por el señor Canales Huapaya y la señora Barriga al momento de remitir su escrito de solicitudes y argumentos. El Estado alegó que en los alegatos finales no se podía solicitar que se agregue información adicional o ingresar nuevos conceptos a un documento que ya ha sido presentado previamente como prueba en un momento procesal previo.

44. Al respecto, la Corte considera que en tanto el documento remitido por los Defensores Interamericanos se relaciona con diversas solicitudes efectuadas por el Tribunal respecto a argumentos y pruebas para mejor resolver sobre las reparaciones a fijar en el presente caso, el alegato de extemporaneidad en la presentación de la prueba no resulta de recibo.

*B.2. Controversia respecto a la documentación presentada extemporáneamente por el Estado sobre el agotamiento de la jurisdicción contencioso administrativa por parte del señor Castro y la señora Barriga*

45. Durante la audiencia pública **el Estado** presentó dos expedientes relacionados con la interposición de acciones contencioso administrativas por parte del señor Castro y la señora Barriga (*infra* párrs. 71 a 75). Dicha prueba documental no fue presentada previamente ni ante la Comisión Interamericana ni en la contestación remitida por el Estado en el procedimiento ante la Corte. Al respecto, el Estado alegó que "en los días previos a [la] audiencia [pública] ha[bía] ubicado la documentación del proceso contencioso administrativo" seguido por el señor Castro y la señora Barriga, lo cual había "sido una sorpresa" y que por eso "la ofrec[ía] como medio probatorio pues, al desconocer que existía dicho proceso, no lo aportó durante el trámite ante la Comisión". El Estado alegó que "afrontó un impedimento grave para no trasladarla incluso en la fase previa ante la Comisión, que no la menciona en el Informe de fondo, al parecer porque tampoco fue comunicada dicha situación" por el señor Castro y la señora Barriga. Asimismo, el Estado reconoció que la Comisión interpretó que se había desistido tácitamente de la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos dado que el Estado no argumentó que el señor Castro y la señora Barriga no habían interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna. El Estado agregó que "desconoc[ía] las razones del silencio" del señor Castro y la señora Barriga. En particular, respecto a la señora Barriga, indicó que cuando declaró en la audiencia pública, "ante la pregunta sobre si había interpuesto alguna acción contencioso administrativa, manifestó que no". Respecto al señor Castro el Estado indicó que en su declaración ante la Corte mediante *affidávit*, ante la pregunta del Estado sobre cuáles habían sido las acciones judiciales que había interpuesto, el declarante sólo mencionó la acción de amparo "pero no dijo nada de haber interpuesto una demanda contenciosa administrativa" con lo cual, "ante la Comisión y, ahora ante la Corte, el señor Castro Ballena no brindó toda la información relevante para el esclarecimiento de los hechos".

46. Los **Defensores Interamericanos** señalaron, respecto a los expedientes contencioso administrativos presentados por el Estado en la audiencia, que "no deberían valorarse dichas actuaciones por haber sido presentadas en forma tardía, fuera de la etapa procesal oportuna". Agregaron que si dicha documentación fuera admitida como prueba "su existencia no cambia" lo afirmado en la sentencia del Caso *Aguado Alfaro y otros*, donde se concluyó que "no asistía razón al Estado en cuanto a que esa vía, atento los distintos tratamientos que se le diera a la misma, fuera la adecuada e idónea para plantear los reclamos de los trabajadores cesados". Añadieron que la señora Barriga "es lega, especialista en contabilidad, que no tiene conocimiento técnico jurídico para recordar todos los actos, demandas y recursos que tuvo que interponer a lo largo de 22 años de lucha por la justicia".

47. El **señor Castro** alegó que "el representante del Estado quiere sorprender" a la Corte, "aduciendo que es un documento que fue encontrado un poco antes de la audiencia", cuando el Estado "conocía perfectamente que varios trabajadores al no tener la orientación legal y la claridad sobre la vía judicial que se debería acudir a fin de impugnar los ceses arbitrarios, se recurrió a ambas vías". Al respecto, el señor Castro indicó que "tal es así, que en los alegatos finales" de los representantes en el Caso *Aguado Alfaro* citaron el Dictamen Fiscal N° 1304-94 –de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, referido a la acción contenciosa administrativa interpuesta por la señora Barriga, "donde se reconocía la existencia de una vía administrativa que debía ser agotada a efectos de la tramitación de estos casos ante el Poder Judicial". Señaló entonces que el Estado, desde julio del 2006, fecha de los alegatos finales de los 257 trabajadores despedidos del Congreso, "tenía perfecto conocimiento que se había recurrido (en un acto de desconocimiento y desprotección judicial, a las dos vías". Dado que el Estado conocía de estos hechos, debió haber presentado el expediente contencioso administrativo en la debida oportunidad procesal, ante la Comisión o en su contestación ante la Corte. Por otra parte, el señor Castro indicó que con esta postura el Estado incurriría en una conducta contraria al principio del *estoppel*. Finalmente, el señor Castro señaló que las violaciones a sus derechos se dieron dentro del contexto de la tramitación de su proceso de amparo. A partir de lo anterior solicitó que se desestime el medio probatorio presentado por el Estado por ser extemporáneo "y no guardar relación con este proceso".

48. Durante la audiencia pública la **Comisión** alegó que "los hechos que el Estado pretende probar con la documentación presentada en [la] audiencia ocurrieron con anterioridad a la contestación del Estado", razón por la cual el Estado tuvo la oportunidad de presentarlas y "no [ha] argumentado las razones de fuerza mayor por la cuales no fue posible aportar esta prueba en el momento procesal oportuno".

49. Con relación a esta controversia respecto a la admisibilidad del expediente que prueba el agotamiento de la jurisdicción contencioso administrativa por parte del señor Castro y la señora Barriga, la Corte considera que esta prueba es relevante para valorar los argumentos presentados por el Estado en relación con la presunta violación de los artículos 8 y 25, razón por la cual se admite esta prueba por estimarse útil, de conformidad con el artículo 47.2 del Reglamento.

*B.3. Observaciones presentadas por el Estado respecto de ciertas declaraciones rendidas por las presuntas víctimas y peritos*

50. El **Estado** realizó diversas observaciones respecto de las declaraciones rendidas por las tres presuntas víctimas y por los peritos Lourdes Flores y Carlos Alza. Respecto a la señora Barriga Oré, alegó que en la declaración rendida en audiencia pública ésta no hizo

referencia a aspectos que el Estado consideró pertinentes para la resolución de la presente controversia, y señaló que algunos de los datos brindados en su declaración eran contradictorios como argumentos para alegar algunas de las afectaciones en su contra. En cuanto al señor Canales Huapaya, el Estado indicó que éste hizo referencia a diversas situaciones personales que no fueron mencionadas en su escrito de solicitudes y argumentos, y que la declaración rendida “no sustenta de manera razonable la posible existencia de lo[s] eventos de depresión” que la presunta víctima narró en su declaración. Asimismo, el Estado alegó que el señor José Castro Ballena omitió señalar, en respuesta a una pregunta formulada por el Estado, que interpuso una acción contenciosa administrativa. Por otra parte, en relación a la señora Lourdes Flores Nano, señaló que lo declarado por la perito fueron “afirmaciones genéricas”, y que los procesos de amparo y contenciosos administrativos que son parte del marco fáctico del caso “no son estrictamente del período indicado por la perito” y algunos datos “no corresponde[n] a la realidad de los hechos”. Por último, sobre la declaración del perito Carlos Alza, el Estado indicó que éste no precisó los documentos en que apoyó su peritaje, “lo cual reduce su sustento técnico, que debe ser apreciado cuidadosamente por la Corte al momento de evaluar los medios probatorios ofrecidos y actuados”.

51. Con respecto a las observaciones del Estado, la Corte considera que lo planteado tiene relación con el peso y alcance probatorio de las declaraciones rendidas, pero no afecta la admisibilidad de las mismas<sup>25</sup>, por lo que este Tribunal tendrá en cuenta dichas observaciones al valorar la prueba en el fondo del presente caso<sup>26</sup>.

#### *B.4. Notas de prensa*

52. Los intervinientes comunes presentaron también notas de prensa. Esta Corte ha considerado que las notas de prensa podrán ser apreciadas cuando recojan hechos públicos y notorios o declaraciones de funcionarios del Estado o cuando corroboren aspectos relacionados con el caso<sup>27</sup>. Por tanto, la Corte decide admitir los documentos de esa índole que se encuentren completos o que, por lo menos, permitan constatar su fuente y fecha de publicación, y los valorará tomando en cuenta el conjunto del acervo probatorio, y las reglas de la sana crítica<sup>28</sup>.

### **C. Valoración de la prueba**

53. Con base en lo establecido en los artículos 46, 47, 48, 50, 51, 52, 57 y 58 del Reglamento, así como en su jurisprudencia constante en materia de prueba y su apreciación, la Corte examinará y valorará los elementos probatorios documentales remitidos por las partes y la Comisión, las declaraciones y dictámenes rendidos mediante declaración jurada ante fedatario público (*afidávit*) y en la audiencia pública, así como las pruebas para mejor resolver solicitadas e incorporadas por este Tribunal al establecer los hechos del caso y pronunciarse sobre el fondo. Para ello se sujeta a los principios de la sana crítica, dentro del marco normativo correspondiente, teniendo en cuenta el conjunto del acervo probatorio y lo alegado en la causa<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 69

<sup>26</sup> *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 72

<sup>27</sup> *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo, párr. 146, y *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*, párr. 27.

<sup>28</sup> *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo, párr. 146, y *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*, párr. 27.

<sup>29</sup> *Cfr. Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37 párr. 76, y *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, párr. 31.



54. Asimismo, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, las declaraciones rendidas por las presuntas víctimas no pueden ser valoradas aisladamente, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, en la medida en que pueden proporcionar mayor información sobre las presuntas violaciones y sus consecuencias<sup>30</sup>.

## **VII HECHOS**

55. En el presente capítulo la Corte examinará a) el contexto en el que ocurrieron los hechos del presente caso; b) el cese de las presuntas víctimas en sus cargos como funcionarios de carrera del Congreso de la República; c) las acciones de amparo interpuestas por las presuntas víctimas; d) las acciones contencioso administrativas presentadas por el señor Castro Ballena y la señora Barriga Oré, y e) el marco normativo a partir de 2001 con el propósito de revisar y reparar los ceses irregulares llevados a cabo en 1992.

### **A. Contexto en el que se dio el cese de los trabajadores del Congreso de la República a finales de 1992**

56. La Corte resalta que el presente caso guarda relación con el cese de 1.117 trabajadores del Congreso de la República en diciembre de 1992, tras la ruptura del orden democrático-constitucional ocurrida el 5 de abril de 1992 y que fue detallada en la sentencia emitida por el Tribunal, el 24 de noviembre de 2006 en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. En dicha sentencia el Tribunal dio por establecido una serie de hechos que antecedieron el cese de los funcionarios del Congreso, así como la adopción de leyes y resoluciones administrativas dirigidas a reparar los ceses irregulares durante los procesos de reorganización de entidades públicas llevados a cabo a lo largo de la década de los noventa. Sin perjuicio de la controversia entre las partes respecto a presuntas diferencias que tendría dicho caso con el caso *sub judice* (*infra* párrs. 101-102), a continuación la Corte considera como probados los siguientes hechos a la luz de lo ya decidido previamente en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso*:

#### *Contexto histórico del Perú al momento de los hechos*

89.1 El 28 de julio de 1990 el señor Alberto Fujimori Fujimori asumió la Presidencia del Perú de conformidad con la Constitución Política de 1979, por el término de cinco años.

89.2 El 5 de abril de 1992 el Presidente Fujimori Fujimori transmitió el “Manifiesto a la Nación” en el cual expresó, *inter alia*, que se sentía “en la responsabilidad de asumir una actitud de excepción para procurar aligerar el proceso de [...] reconstrucción nacional, por lo que [...] decidí[ó] [...] disolver temporalmente el Congreso de la República[, ...] modernizar la administración pública[y] reorganizar totalmente el Poder Judicial.” Al día siguiente, con fundamento en el mencionado manifiesto, el señor Fujimori instituyó transitoriamente el llamado “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional”, a través del Decreto Ley No. 25418, el cual estableció:

[...] Artículo 2º Constituye objetivo fundamental del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional la reforma institucional del país, orientada a lograr una auténtica democracia [...] Dicha reforma busca establecer las siguientes metas:

- 1) Proponer la modificación de la Constitución Política para que el nuevo instrumento resultante sirva de medio eficaz para el desarrollo.

---

<sup>30</sup> Cfr. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 22, párr. 43, y *Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, párr. 39.

- 2) Moralizar la administración de justicia y las instituciones vinculadas a ella; y el Sistema Nacional de Control, decretando la reorganización integral del Poder Judicial, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República.
- 3) Modernizar la administración pública, reformando el aparato estatal del Gobierno Central, de las empresas públicas y de los organismos públicos descentralizados, para convertirla en un factor promotor de la actividad productiva. [...]

Artículo 4º Disuélvase el Congreso de la República hasta la aprobación de una nueva estructura orgánica del Poder Legislativo, como consecuencia de la modificación de la Constitución Política, a que se contrae el artículo 2º del presente Decreto Ley.

Artículo 5º El Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros por mayoría absoluta de sus miembros, ejercerá las funciones que corresponden al Poder Legislativo, a través de Decretos Leyes. [...]

Artículo 8º. Déjese en suspenso los artículos de la Constitución Política y las normas legales que se opongan al presente Decreto Ley.

89.3 La situación de inestabilidad conllevó a que, como resultado de varios factores, y en el marco de aplicación de la Resolución 1080 aprobada el 5 de junio de 1991 por la Asamblea General de la OEA, se convocara a elecciones y se conformara el llamado "Congreso Constituyente Democrático" (CCD) el cual, inter alia, debía elaborar una nueva Constitución. Una de las primeras acciones de dicho Congreso fue el dictar las denominadas "leyes constitucionales". La primera de ellas, aprobada el 6 de enero de 1993 y publicada tres días después, declaró la vigencia de la Constitución de 1979, dejando a salvo los decretos leyes expedidos por el Gobierno, mediante la declaración de vigencia de los mismos en tanto no fueran revisados, modificados o derogados por el mismo Congreso.

89.4 Durante la época en que ocurrieron los hechos del presente caso y en que las presuntas víctimas plantearon los recursos administrativos y judiciales, se incluyó en diversos decretos leyes una disposición que impedía la interposición de la acción de amparo para cuestionar los efectos de los mismos, lo cual desnaturalizó al proceso de amparo, pues se establecieron situaciones exentas del control jurisdiccional.

89.5 El 31 de octubre de 1993 fue aprobada una nueva Constitución Política del Perú, la cual fue promulgada por el llamado Congreso Constituyente Democrático el 29 de diciembre del mismo año.

89.6 El señor Alberto Fujimori Fujimori fue reelecto como Presidente del Perú en 1995 y asumió nuevamente el cargo en julio de 2000. En noviembre de 2000 presentó su renuncia a la Presidencia de su país desde Japón, motivo por el cual el Congreso designó como Presidente del gobierno de transición al señor Valentín Paniagua Corazao, entonces presidente del Congreso, para que convocara a elecciones.

#### *El cese de trabajadores del Congreso*

89.7 El 16 de abril de 1992 el "Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional" emitió el Decreto Ley No. 25438 mediante el cual constituyó la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República (en adelante "Comisión Administradora"), a la cual se le encargó que "adopt[ara] las medidas administrativas y dict[ara] las acciones de personal que [fueran] necesarias".

89.8 El 6 de mayo de 1992 el Decreto Ley No. 25477 dispuso que la Comisión Administradora "iniciar[ía] un proceso de racionalización administrativa, el mismo que deb[ía] concluir dentro de 45 días contados a partir de la publicación de [dicho] Decreto"<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> [...] Dicha Comisión estaba presidida por el General de Brigada del Ejército peruano en retiro Wilfredo Mori Orzo. El 22 de octubre de 1992 el General (r) Wilfredo Mori Orzo solicitó licencia, la cual fue concedida ese mismo día por el término de 60 días. La Resolución Suprema 532-92-PCM, emitida el 5 de noviembre de 1992 y publicada al día siguiente, dispuso que el General (r) Mori Orzo sería reemplazado por el Coronel (r) Carlos Novoa Tello a partir de esta última fecha, "en tanto dur[ara] la ausencia del titular". El 6 de noviembre de 1992 el Coronel Novoa Tello, actuando como Presidente de la Comisión Administradora, emitió la Resolución No. 1303-92-CACL, la cual fue publicada el 9 de noviembre de 1992. Mediante dicha resolución se aprobó el cuadro de méritos del proceso de evaluación y selección del personal del Congreso de la República [...].

89.9 Mediante el Decreto Ley No. 25640 de 21 de julio de 1992 se autorizó la ejecución del proceso de racionalización del personal del Congreso de la República. Este Decreto [...] estableció, inter alia:

Artículo 2º [...] Los trabajadores del Congreso sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo No. 276 y su Reglamento, podrán solicitar su cese por renuncia en la carrera administrativa, acogiendo a los incentivos que la presente norma establece.

Artículo 3º El personal que cese de acuerdo al artículo anterior percibirá: a) Incentivo Económico [y] b) Incentivo Adicional [para el personal sujeto al régimen de pensiones del Decreto Ley No. 20530].

Artículo 4º [...] el personal que no hubiere solicitado su retiro voluntario y que sea declarado excedente, será puesto a disposición del Instituto Nacional de Administración Pública – INAP para su reubicación entre las entidades públicas que tengan necesidad de personal. Transcurrido el plazo de cuarenta y cinco (45) días naturales de haber sido puesto a disposición del INAP, el personal no reubicado cesará en la carrera administrativa y sólo percibirá la compensación por tiempo de servicios y demás beneficios que le corresponda de acuerdo a la ley.

[...] Artículo 7º El personal que cese acogiendo a los beneficios de los incentivos fijados en el presente Decreto Ley, no podrá reingresar a laborar a la Administración Pública, Instituciones Públicas o Empresas del Estado, bajo cualquier forma o modalidad de contratación y de régimen legal, antes de cinco (5) años contados desde la fecha de su cese. [...]

Artículo 9º No procede la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente la aplicación del presente Decreto Ley.

Artículo 10º Deróganse o déjanse en suspenso según el caso, las disposiciones que se opongan al presente Decreto Ley.

89.10 El Decreto Ley No. 25759 de 1 de octubre de 1992 dispuso que el “proceso de racionalización” concluiría el 6 de noviembre siguiente y se asignó a la Comisión Administradora la realización del “Proceso de Evaluación y Selección de Personal” mediante exámenes de calificación. Dispuso además, que los trabajadores que aprobaran ocuparían, “en estricto orden de méritos, los cargos previstos en el nuevo Cuadro de Asignación de Personal del Congreso”; y que quienes no alcanzaran vacantes para el cargo al que postularan o que no se presentaran al concurso serían “cesados por causal de reorganización y sólo tendr[ían] derecho a percibir sus beneficios sociales de acuerdo a ley”. Este Decreto Ley derogó el artículo 4 del Decreto Ley No. 25640 [...].

89.11 Mediante Resolución No. 1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992 emitida por quien actuaba como Presidente de la Comisión Administradora, se aprobó el “nuevo cuadro de asignaciones de personal del Congreso”; los requisitos para participar en los exámenes de selección para cubrir las plazas previstas en dicho cuadro; las bases para los exámenes de selección y el reglamento del proceso de evaluación y selección de personal del Congreso. Asimismo, se dispuso que la “Comisión Administradora [...] no aceptar[ía] reclamos sobre los resultados del examen”, y que dicha Comisión “expedir[ía] resoluciones declarando el cese de los servidores que no h[ubiera]n alcanzado plaza vacante y de aquellos que no se inscribieron al concurso de méritos”.

89.12 El proceso de evaluación se llevó a cabo por la Comisión Administradora, en un primer momento, el 18 de octubre de 1992 para los trabajadores que no se acogieron al procedimiento de renuncias voluntarias y a los incentivos económicos. Sin embargo, se denunció “que la prueba correspondiente [para el examen de selección había sido] vendida a algunos empleados desde dos días antes de la fecha señalada para el examen [...] y que el mismo día se [había] detect[ado] que algunos trabajadores llegaban al local con el documento resuelto”. En razón de esto, dicho proceso de evaluación fue dejado sin efecto y se fijaron como nuevas fechas para la realización del mismo los días 24 y 25 de octubre de 1992.

89.13 El 6 de noviembre de 1992, quien actuaba como Presidente de la Comisión Administradora emitió dos resoluciones mediante las cuales fueron cesados 1110 funcionarios y servidores del Congreso [...]:

a) Resolución No. 1303-A-92-CACL, publicada el 31 de diciembre de 1992, mediante la cual fueron cesados “por causal de reorganización” los trabajadores que “decidieron no inscribirse al Concurso de Méritos y/o a quienes habiéndose inscrito no rindieron los exámenes correspondientes”, y

b) Resolución No. 1303-B-92-CACL, publicada el 31 de diciembre de 1992, mediante la cual fueron cesados "por causal de reorganización y racionalización" los trabajadores "que no alcanzaron plaza vacante en el Cuadro para Asignación de Personal - CAP del Congreso de la República".

89.14 El 31 de diciembre de 1992 la mayoría de los trabajadores que fueron cesados mediante las Resoluciones No. 1303-A-92-CACL y 1303-B-CACL recibieron cheques del Banco de la Nación que habrían correspondido al "pago de beneficios sociales del año 1992" [...].

## ***B. El cese de las presuntas víctimas en sus cargos como funcionarios de carrera del Congreso de la República***

57. El 1 de enero de 1985 Carlos Alberto Canales Huapaya fue contratado en el cargo de chofer de la unidad de operación de vehículos del Senado de la República. El 1 de junio de 1985 fue nombrado en la plaza de Chofer I (Grado III - 5) de la misma unidad de la mencionada institución legislativa. A partir del 2 de enero de 1991 ocupó el cargo de Jefe de la Unidad de Seguridad del Senado<sup>32</sup>, hasta que fuera cesado. Años después del cese del que fue objeto en 1992, trabajó en la Municipalidad Provincial del Callao como Sub Director Administrativo Nivel F1 de la Dirección General de Servicios Sociales y Culturales desde el 15 de junio de 1999 hasta el 30 de junio de 2001<sup>33</sup>. Actualmente tiene 60 años de edad<sup>34</sup>.

58. El señor José Castro Ballena es economista e ingresó a laborar en el Senado de la República el 2 de marzo de 1989 en el cargo de "Asistente Administrativo APE"<sup>35</sup>. El 1 de enero de 1990 fue contratado en el cargo de asistente administrativo de la Oficina General de Personal del Congreso de la República. Al momento de su cese se desempeñaba como jefe de la Unidad de Control Patrimonial (F-1)<sup>36</sup>. Años después del cese del que fue objeto en 1992, entre el 1 de agosto de 2000 y el 26 de julio de 2001 fue contratado como personal de confianza en el cargo de Técnico Nivel ST-4, asignado al despacho de una congresista. Asimismo, del 1 de marzo de 2002 al 30 de abril de 2002 fue nuevamente contratado como personal de confianza en ese mismo nivel técnico y con la misma congresista<sup>37</sup>. En julio de 2015 el señor Castro cumplirá 60 años<sup>38</sup>.

59. El 1 de mayo de 1989 María Gracia Barriga Oré ingresó a trabajar como "Técnica STA" en la Cámara de Diputados. Luego de su cese en 1992, el 1 de agosto de 1995 volvió a ser contratada por plazo indeterminado con el cargo de Técnica ST Nivel 5, siendo destacada en el Departamento de Tesorería del Congreso de la República. Su segunda

---

<sup>32</sup> Cfr. Informe Técnico Administrativo No. 323-2009-CFRCP-AAP-DRH/CR de 5 de agosto de 2009 expediente de prueba, folio 10.

<sup>33</sup> Resolución de Alcaldía No. 000231 del 3 de julio de 2001 de la Municipalidad Provincial del Callao, expediente de fondo, folio 1481.

<sup>34</sup> Declaración ante fedatario público del señor Canales Huapaya de 9 de octubre de 2014, expediente de fondo, folio 384.

<sup>35</sup> Certificación emitida el 27 de julio de 1990 por el senador de la República Alfredo Santa María Calerón (expediente de prueba, folio 2550) y Oficio No. 545-90-OM emitido el 28 de junio de 1990 por el Oficial Mayor del Senado (expediente de prueba, folio 2551).

<sup>36</sup> Cfr. Informe Técnico Administrativo No. 0602-2011-GFRCP-AAP-DRH/CR de 26 de abril de 2011 (expediente de prueba, folio 12) y Resolución No. 385-91-S emitida el 9 de mayo de 1991 por la Presidencia del Senado (expediente de prueba, folios 2554 y 2555).

<sup>37</sup> Cfr. Informe Técnico Administrativo No. 085-2008-ARCP-DAP-DRH/CR de 13 de marzo de 2008 (expediente de prueba, folio 2628). Asimismo, el señor Castro Ballena laboró como funcionario de confianza en el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA del 2 de agosto de 2001 al 3 de enero de 2002 y en la Oficina de Cooperación Popular COOPOP del 8 de enero al 12 de febrero de 2002 (expediente de fondo, folio 1458).

<sup>38</sup> El pasaporte del señor Castro Ballena indica que nació el 26 de julio de 1955. Cfr. expediente de fondo, folio 734.

contratación fue llevada a cabo bajo el régimen laboral privado, de conformidad con el Decreto Legislativo No. 728<sup>39</sup>. Actualmente tiene 62 años<sup>40</sup>.

60. Conforme a lo señalado previamente, el 31 de diciembre de 1992 fueron publicadas en el Diario Oficial El Peruano las resoluciones 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL, de fecha 6 de noviembre del mismo año, disponiendo el cese de 1.117 funcionarios. Las presuntas víctimas del presente caso no se acogieron al procedimiento de renunciaciones voluntarias e incentivos económicos previsto en el artículo 2º del Decreto Ley No. 25640, sino que se sometieron al “proceso de evaluación y selección de personal” regulado a través del Decreto Ley No. 25759. Las presuntas víctimas fueron cesadas en sus cargos por medio de la Resolución No. 1303-B-92-CACL, la cual estableció como causal la “reorganización y racionalización de los trabajadores que no alcanzaron plaza vacante en el Cuadro para Asignación de Personal – CAP del Congreso de la República”.

61. Al momento de ser cesadas en sus cargos las presuntas víctimas se encontraban laborando bajo el régimen previsto en el Decreto Legislativo No. 276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de la Remuneración del Sector Público), el cual fue emitido en 1984. En lo pertinente, dicho decreto establece lo siguiente:

Artículo 4º.- La carrera Administrativa es permanente y se rige por los principios de:

- a) Igualdad de oportunidades;
- b) Estabilidad;
- c) Garantía del nivel adquirido; y
- d) Retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologado [...].

Artículo 24º.- Son derechos de los servidores públicos de carrera:

- a) Hacer carrera pública en base al mérito, sin discriminación política, religiosa, económica, de raza o de sexo, ni de ninguna otra índole;
- b) Gozar de estabilidad. Ningún servidor puede ser cesado ni destituido sino por causa prevista en la Ley y de acuerdo al procedimiento establecido [...].

Artículo 35º.- Son causas justificadas para cese definitivo de un servidor:

- a) Límite de setenta años de edad;
- b) Pérdida de la Nacionalidad;
- c) Incapacidad permanente física o mental; y
- d) Ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo<sup>41</sup>.

62. Contra la Resolución No. 1303-B-92-CACL las presuntas víctimas interpusieron acciones de amparo, obteniendo una respuesta desfavorable por parte de los tribunales peruanos, tal como se explica a continuación.

### ***C. Las acciones de amparo interpuestas por las presuntas víctimas***

#### ***C.1. Carlos Alberto Canales Huapaya***

63. El 24 de febrero de 1993 interpuso una acción de amparo contra el Congreso Constituyente Democrático, solicitando se le garantice su derecho a la libertad de trabajo, de jurisdicción y proceso y al derecho de petición. Alegó que la Resolución N.º 1239-A-92-CACL que aprueba el Reglamento del Cuadro de Asignación de Personal, las Bases y el Reglamento del Proceso de Evaluación y Selección de Personal del Congreso de la

---

<sup>39</sup> Cfr. Informe Técnico Administrativo No. 085-2008-ARCP-DAP-DRH/CR de 13 de marzo de 2008 (expediente de prueba, folio 14).

<sup>40</sup> Declaración de la señora Barriga Oré en la audiencia pública del presente caso.

<sup>41</sup> Cfr. Decreto Legislativo No. 276 de 6 de marzo de 1984 (expediente de prueba, folios 16 a 29).

República, era nula por ser contraria al Decreto Legislativo N.º 276, "atentar contra su Carrera Administrativa" y porque se estaría aplicando retroactivamente dicha resolución y la Resolución N.º 1303-B-92<sup>42</sup>.

64. El 5 de mayo de 1993 el 30º Juzgado en lo Civil de Lima se inhibió de conocer la acción, por considerar que la pretensión deducida equivalía a la de una acción popular<sup>43</sup>. El 21 de septiembre de 1993 la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró nula la resolución inhibitoria y dispuso la remisión de los autos al juzgado de origen para que continúe con el trámite del proceso<sup>44</sup>. El 25 de enero de 1995 el 30º Juzgado en lo Civil de Lima declaró improcedente la demanda, por considerar que fue presentada fuera del plazo de 30 días hábiles previsto en la Ley de Simplificación Administrativa y por no haber el accionante agotado la vía administrativa previa<sup>45</sup>.

65. Contra la referida decisión el señor Canales Huapaya formuló un recurso de apelación el 9 de febrero de 1995<sup>46</sup>. El 5 de julio de 1995 el titular de la Cuarta Fiscalía Superior Civil emitió dictamen opinando que la sentencia de 25 de enero de 1995 del 30º Juzgado en lo Civil de Lima debía ser revocada y la acción de amparo declarada fundada<sup>47</sup>.

66. El 7 de agosto de 1995 la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundado el recurso de apelación y concluyó que la resolución No. 1303-B-92-CACL era inaplicable<sup>48</sup>. Contra esa decisión la Procuraduría Pública de los Asuntos Judiciales del Poder Legislativo y Oficina del Presidente del Consejo de Ministros interpuso recurso de nulidad<sup>49</sup> y el 12 de marzo de 1996 la Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo opinó que la sentencia recurrida debía ser declarada nula, por cuanto la acción de amparo había sido presentada fuera del plazo de caducidad previsto en la Ley No. 23506<sup>50</sup>. El 28 de junio de 1996 la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia anuló la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima y declaró

---

<sup>42</sup> Cfr. Acción de amparo interpuesta por Carlos Alberto Canales Huapaya el 24 de febrero de 1993. El señor Canales indicó que la Resolución N.º 1303-B-92 había sido publicada el 31 de diciembre de 1992, fecha en que estaba funcionando el Congreso Constituyente Democrático, además de haberse dejado sin efecto la Comisión Administradora del Congreso mediante el Decreto Ley N.º 26158, del 30 de diciembre de 1992. Indicó que la Resolución N.º 1303-A-92 y la Resolución N.º 1303-B-92, al ser publicadas el 31 de diciembre de 1992, incurren en la usurpación de funciones que le competen al Congreso Constituyente Democrático, por haber sido instalado oficialmente el 30 de diciembre de 1992 (expediente de prueba, folios 31 a 35).

<sup>43</sup> Cfr. Resolución de 30 de abril de 1993 del 30º Juzgado en lo Civil de Lima, expediente No. 3055-93 (expediente de prueba, folio 37).

<sup>44</sup> Cfr. Resolución de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima de 21 de septiembre de 1993, expediente No. 1539-93 (expediente de prueba, folio 39).

<sup>45</sup> Cfr. Sentencia del 30º Juzgado en lo Civil de Lima de 25 de enero de 1995, expediente No. 3055-93 (expediente de prueba, folios 41 a 44).

<sup>46</sup> Cfr. Recurso de apelación formulado por Carlos Alberto Canales Huapaya el 9 de febrero de 1995 (expediente de prueba, folios 46 a 51).

<sup>47</sup> Cfr. Dictamen No. 202-95 de la Cuarta Fiscalía Superior Civil emitido el 5 de julio de 1995 (expediente de prueba, folios 53 a 58).

<sup>48</sup> Cfr. Sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima de 7 de agosto de 1995, expediente No. 669-93 (expediente de prueba, folios 60 a 63).

<sup>49</sup> Cfr. Recurso de nulidad formulado por el titular de la Procuraduría Pública de los Asuntos Judiciales del Poder Legislativo y Oficina del Presidente del Consejo de Ministros, 28 de agosto de 1995 (expediente de prueba, folios 65 a 69).

<sup>50</sup> Cfr. Dictamen No. 541-96-MP-FSCA de 12 de marzo de 1996, emitido por el Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo, expediente No. 1934-95 (expediente de prueba, folio 71).

la acción de amparo improcedente, acogiendo a los fundamentos del referido dictamen de la Fiscal Supremo. La Corte Suprema de Justicia señaló:

VISTOS; de conformidad con el dictamen de la señora cuyos fundamentos se reproducen: Declararon **HABER NULIDAD** en la sentencia de vista de fojas trescientos tres, su fecha siete de Agosto de mil novecientos noventa y cinco, que revocando la apelada de fojas doscientos cuarenta, fechada el veinticinco de Enero del mismo año, declara Fundada la acción de amparo interpuesta por don Carlos Alberto Canales Huapaya contra el Congreso Constituyente Democrático y otro; reformando la vista confirmaron la apelada que declara **IMPROCEDENTE** la referida acción de garantía; **MANDARON** que ejecutoriada sea la presente resolución se publique en el Diario Oficial "El Peruano" dentro del plazo previsto por el artículo cuarentidos de la Ley veintitres mil quinientos seis; y los devolvieron<sup>51</sup>.

67. Contra la citada ejecutoria suprema el señor Canales Huapaya interpuso recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional, el cual dictó sentencia definitiva el 6 de agosto de 1998, confirmando la decisión de la Corte Suprema de Justicia con los siguientes argumentos:

1. Que, esta Acción de Amparo la interpone contra el Congreso Constituyente Democrático, solicitando sea notificado su Presidente, don Jaime Yoshiyama Tanaka, cuando el Congreso Constituyente Democrático no tuvo intervención alguna en los hechos.

2. Que, el Presidente de la Comisión Administrativa del Patrimonio del Congreso de la República, don Carlos Novoa Tello en condición de encargado, quien firma y autoriza las Resoluciones N.º 1303-A-92-CACL y la 1303-B-92-CACL de fecha seis de noviembre de mil novecientos noventa y dos, no ha sido demandado, violándose así el principio del derecho de defensa, del que hubiera podido hacer uso esta persona.

3. Que, los decretos leyes que han autorizado a la Comisión Administradora del Patrimonio de la República del Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del Personal del Congreso de la República, como son los Decretos Leyes N.º 25438, 25640, 25477 y 25759 mantienen plena vigencia, conforme lo dispone la Ley Constitucional del nueve de enero de mil novecientos noventa y tres, al no haber sido revisados, modificados o derogados por el Congreso Constituyente Democrático.

4. Que, el demandante solicita la nulidad de las resoluciones, donde figura tanto él como otra cantidad de personas, de las cuales no tiene representatividad, y no la inaplicabilidad en cuanto se refiere sólo a su persona, igualmente lo hace en su solicitud de impugnación contra las resoluciones N.º 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL de fecha doce de enero de mil novecientos noventa y tres, que presenta al Presidente del Congreso Constituyente Democrático, cuya copia simple corre de fojas siete a nueve.

5. Que, como ya lo ha expresado este Tribunal Constitucional, no debe pasarse por alto, que en las actuales circunstancias, con la Constitución Política del Estado de 1993, la estructura orgánica del Congreso, y por ende su Cuadro de Asignación de Personal ha variado sustancialmente, con relación a la que poseía con la Constitución anterior, específicamente en el presente caso, el demandante fue Jefe de Unidad de Seguridad de los señores Senadores, representación parlamentaria que ya no existe; no puede intentarse por la vía de amparo, reponer situaciones, que por su propia naturaleza han devenido en irreparables, resultando en tales circunstancias de aplicación el inciso 1) del artículo 6º de la Ley N.º 23506.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica;

FALLA:CONFIRMANDO la resolución expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, de fojas cuarenta y uno del Cuaderno de Nulidad, su fecha veintiocho de junio de [1996], que declarando haber nulidad en la recurrida del siete de agosto de [1995], declaró IMPROCEDENTE la Acción de Amparo interpuesta. [...] <sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Cfr. Sentencia de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de 28 de junio de 1996, expediente No. 1934-95, párrafo único (expediente de prueba, folio 73).

<sup>52</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de agosto de 1998, expediente No. 705-96-AA/TC (expediente de prueba, folios 75 a 78).

## C.2 José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré

68. El 17 de marzo de 1993 interpusieron una acción de amparo contra el Presidente de la Comisión Administradora del Patrimonio de las Cámaras Legislativas, a fin de que se declarara la inaplicabilidad de la Resolución N° 1303-B-92-CACL. Alegaron que una vez vencido el plazo del 6 de noviembre de 1992 para efectuar un proceso de evaluación y selección del personal la Comisión Administradora no cumplió con el encargo de seleccionar al personal, ya que el 9 de noviembre de 1992 se publica en el Diario Oficial El Peruano el cuadro de méritos del proceso de evaluación. De ello se deduciría que el Presidente de la referida Comisión Administradora habría cometido delito de Usurpación de Funciones, toda vez que su mandato por encargo sólo era hasta el 6 de noviembre de 1992<sup>53</sup>.

69. El 30 de septiembre de 1993 el 23° Juzgado Civil de Lima declaró fundada la demanda e inaplicable la resolución No. 1303-B-92-CACL<sup>54</sup>. Tras la presentación de recurso de apelación, la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima dictó sentencia el 30 de noviembre de 1994, confirmando la resolución del 23° Juzgado Civil<sup>55</sup>.

70. El 22 de enero de 1996 la Sala Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la resolución *ad quo*<sup>56</sup>. El 5 de agosto de 1997 la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia declaró haber nulidad en la mencionada resolución, concluyendo que la acción de amparo era improcedente<sup>57</sup>. Contra dicha ejecutoria suprema las víctimas interpusieron recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional, el cual dictó sentencia definitiva el 25 de septiembre de 1998, declarando la acción de amparo infundada. En lo pertinente, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

1. Que, a través del presente proceso los demandantes pretenden se declare la inaplicabilidad de la Resolución N° 1303-B-92-CACL en virtud de la cual se les cesa del Congreso de la República por causal de reorganización y racionalización.
2. Que, conforme se aprecia de la resolución cuestionada en autos, obrante a fojas uno, la misma que fue emitida dentro del plazo señalado en el Artículo 1° de la Ley N° 25759, vale decir el seis de noviembre de mil novecientos noventa y dos, fecha a partir de la cual se resolvió cesar a los demandantes materia de esta Acción de Amparo.
3. Que, por otro lado, no puede alegarse que el Coronel del Ejército Peruano en situación de retiro Carlos Novoa Tello haya cometido delito de Usurpación de Funciones al haberse expedido la resolución cuestionada con fecha seis de noviembre de mil novecientos noventa y dos, toda vez que de acuerdo a la Resolución Suprema N° 532-92-PCM el mismo ostentaba el cargo de Presidente de la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República

---

<sup>53</sup> Por otro lado, adujeron que el 29 de diciembre del mismo año se juramentó el nuevo Presidente del Congreso Constituyente Democrático, cargo que fue ratificado el 30 de diciembre de 1992, motivo por el cual a partir de dicha fecha cesaban las funciones del Presidente de la Comisión Administradora de las Cámaras Legislativas, sin embargo, a pesar de ello este publica el 31 de diciembre de 1992 la resolución objetada, motivo por el cual nuevamente el demandado cometió delito de Usurpación de Funciones. Agregaron que según el acuerdo al Artículo 42° del Decreto Ley N° 26111 que modifica el Decreto Supremo N° 006-SC-67, los actos administrativos producen sus efectos desde el día siguiente de su notificación o publicación.

<sup>54</sup> Cfr. Resolución de 30 de septiembre de 1993 del 23° Juzgado Civil de Lima, expediente No. 2293-93 (expediente de prueba, folios 80 a 83).

<sup>55</sup> Cfr. Resolución de 30 de noviembre de 1994 de la Sala Especializada de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, expediente No. 204-94 (expediente de prueba, folios 85 a 87).

<sup>56</sup> Cfr. Ejecutoria de 22 de enero de 1997 de la Sala Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, expediente No. 724-96 (expediente de prueba, folios 89 a 90).

<sup>57</sup> Cfr. Resolución del Tribunal Constitucional de 25 de septiembre de 1998, expediente N° 434-98-AA/TC, sección titulada Antecedentes (expediente de prueba, folios 92 y 93).



en representación del Presidente del Consejo de Ministros desde el veintidós de octubre de mil novecientos noventa y dos por el plazo de sesenta días computados desde esa fecha.

4. En tal sentido el cese de los demandantes se debió al estricto cumplimiento de la Ley N° 25759 al no haber aprobado el examen de selección de personal.

5. Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica,

FALLA: REVOCANDO la sentencia expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, de fojas treinta y ocho del cuaderno de nulidad, su fecha cinco de agosto de mil novecientos noventa y siete que resuelve Haber Nulidad y en la sentencia de vista y declara improcedente la demanda; y *reformándola* la declara INFUNDADA. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el Diario Oficial El Peruano y la devolución de los actuados<sup>58</sup>.

#### ***D. Acciones contencioso administrativas presentadas por el señor Castro Ballena y la señora Barriga Oré***

71. El señor Castro<sup>59</sup> y la señora Barriga<sup>60</sup> presentaron ante la Primera Sala Especializada Laboral de Lima, en octubre de 1993 y por separado, solicitudes de nulidad de la Resolución N° 1303-B-92-CACL de 31 de diciembre de 1992, de todo lo actuado en materia de personal por la Ex - Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso, y su reposición en el entonces Congreso Constituyente Democrático. Por su pertinencia para diversos alegatos que presentan las partes sobre el alcance de los recursos internos en este caso y la presunta violación del derecho a la igualdad (*infra* párrs. 127 y 128), la Corte también describirá los hechos probados en relación con el uso de la jurisdicción contencioso administrativa por parte del señor Raúl Cabrera Mullos y la señora Rosario Quintero Coritoma.

72. En el caso del señor Castro, el 23 de noviembre de 1993 la Sala Laboral declaró inadmisile la demanda por haberse presentado fuera del plazo de tres meses establecido en la norma entonces vigente para interponer ese tipo de pretensiones. Es decir, que había transcurrido un plazo de caducidad para interponer la demanda<sup>61</sup>. Similar decisión fue tomada por la Sala Laboral el 17 de diciembre de 1993 respecto a la señora Barriga, agregando que la accionante no interpuso los recursos impugnatorios que le franquea la ley (art. 102 del Decreto Ley N° 26111), y que, en consecuencia, consintió la resolución que reclamaba como nula. Asimismo, en relación con la señora Barriga, la Sala Laboral indicó que la Resolución 159-93-CD/CCD no contradice ni desvirtúa el contenido de la Resolución N° 1303-B-92-CACL pues trata sobre el pago de remuneración de los trabajadores y demás beneficios sociales de los trabajadores cesados por causal de Reorganización y Racionalización entre el 7 de noviembre y el 31 de diciembre de 1992.

73. El 24 de febrero de 1994 el señor Castro Ballena presentó apelación contra esa resolución y argumentó que la acción no había prescrito según disposiciones de la Constitución Política de 1979 y normas del Código Procesal Civil. El 25 de febrero de 1994 la señora Barriga también apeló y argumentó que en enero de 1993 presentó una reclamación

---

<sup>58</sup> Cfr. Resolución del Tribunal Constitucional de 25 de septiembre de 1998, expediente N° 434-98-AA/TC (expediente de prueba, folios 92 y 93).

<sup>59</sup> Cfr. Expediente No. 568-93-ACA / acción contencioso administrativa ante la Primera Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima (expediente de prueba, folios 4130 a 4143).

<sup>60</sup> Cfr. Expediente No. 703-93-ACA / acción contencioso administrativa ante la Primera Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima (expediente de prueba, folios 4116 a 4128).

<sup>61</sup> Dicho plazo de caducidad estaba fijado en el Decreto Supremo N° 037-90-TR concordante con el inciso 3 del artículo 541 del Código Procesal Civil. Cfr. Decisión emitida e 17 de diciembre de 1993 por la Primera Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima (expediente de prueba, folio 4122).

administrativa ante la Presidencia del Congreso Constituyente Democrático (CCD), la cual fue resuelta con una declaración de improcedencia. La señora Barriga agregó que era a partir de dicha resolución que debe contarse el plazo de tres meses. Añadió que la Resolución del CCD que reconocía el pago a los trabajadores cesados de los meses de noviembre y diciembre de 1992 dejaba sin efecto el cese, pues el Estado no podía remunerar a quienes no le prestaban servicios. Igualmente, argumentó que el Poder Judicial debió sanear los procesos, como prescribe la norma laboral.

74. El 2 de setiembre de 1994 la Fiscal Suprema en lo Contencioso Administrativo intervino en el procedimiento respecto al señor Castro y solicitó que se confirmara la resolución apelada y se declarara inadmisibile la demanda. La Fiscal Suprema razonó que el señor Castro impugnó el procedimiento del concurso convocado por la Comisión Administradora de las Cámaras Legislativas mediante el Decreto Ley N° 25477, cuya fecha era del 6 de mayo de 1992. Pese a considerar lesivo a sus derechos dicho concurso, participó en él, y luego impugnó también la Resolución N° 1303-B-92-CACL que fue publicada el 31 de diciembre de 1992. La Fiscal Suprema consideró que si el señor Castro Ballena entendió lesionados sus derechos con el Decreto Ley N° 25477, su impugnación del procedimiento ya era extemporánea, es decir, había caducado su derecho a reclamar contra dicho procedimiento. Por otra parte, el dictamen fiscal indicó que la Resolución N° 1303-B-92-CACL había quedado consentida, según disponía el art. 102 del Decreto Ley N° 26111, que modificó el Decreto Supremo N° 006-67-SC de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Asimismo, quedaba sin efecto el pago de beneficios sociales, pues el art. 2 de la Resolución N° 1303-B-92-CACL así lo dispuso. Finalmente, el dictamen indicó que la reposición en el trabajo quedaba sin objeto, pues la persona había sido cesada por causal de reorganización y racionalización de los servidores del Congreso de la República, autorizada por el Decreto Ley N° 25438. La reposición en el trabajo no era reclamable mediante la acción contenciosa administrativa, concluyó el dictamen reseñado. La Fiscal Suprema también intervino en el procedimiento de la señora Barriga y el 19 de octubre de 1994 opinó a favor de que se confirmara la resolución apelada por ser improcedente la solicitud dado que la señora Barriga Oré no había agotado la vía previa administrativa según el art. 100 del D.S. N° 006-67-SC, modificado por el D.L. N° 26111. La Fiscal Suprema agregó que la demanda fue interpuesta fuera del término legal.

75. El 12 de octubre de 1994, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República confirmó la sentencia apelada y declaró improcedente la demanda presentada por el señor Castro. La Corte Suprema fundamentó su decisión en los argumentos expuestos en el dictamen fiscal supremo, a los que se adhirió. Además, indicó que el demandante no acreditó haber interpuesto recurso impugnativo contra la resolución materia de controversia. En similar sentido, el 30 de enero de 1995 (Exp. N° 991-94) la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República confirmó la sentencia apelada y calificó de improcedente la solicitud de la señora Barriga al adherirse a los argumentos expuestos en el dictamen fiscal supremo. Se agregó que había operado el plazo de caducidad puesto que la señora Barriga presentó la demanda con fecha 16 de diciembre de 1993 y la resolución objeto de la litis se publicó el 31 de diciembre de 1992.

***E. Marco normativo a partir de 2001 con el propósito de revisar y reparar los ceses irregulares llevados a cabo en 1992***

76. La Corte observa que en este punto la sentencia en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso* estableció los siguientes hechos probados:

*Hechos posteriores a las gestiones administrativas y judiciales*

89.31 [...] a partir de la instauración del gobierno de transición en el año 2000 [...], fueron dictadas leyes y disposiciones administrativas que dispusieron la revisión de los ceses colectivos a efecto de brindar a los trabajadores cesados en el Sector Público la posibilidad de reivindicar sus derechos [...].<sup>62</sup>

89.32 En ese contexto, el 21 de junio de 2001 fue emitida la Ley No. 27487, que dispuso lo siguiente:

Artículo 1º Derógase el Decreto Ley No. 26093 [...], la Ley No. 25536[, ...] y demás normas expresas que autorizaron ceses colectivos al amparo de procesos de reorganización. [...]

Artículo 3º Las instituciones y organismos públicos [...], en un plazo de 15 (quince) días naturales contados a partir de la vigencia de la presente Ley, conformarán Comisiones Especiales integradas por representantes de éstas y de los trabajadores, encargadas de revisar los ceses colectivos de personal amparados en procedimientos de evaluación de personal efectuados al amparo del Decreto Ley No. 26093 o en procesos de reorganización autorizados por norma legal expresa.

En un plazo de 45 (cuarenta y cinco) días hábiles a partir de su fecha de instalación, las Comisiones Especiales deberán cumplir con elaborar un informe que contenga la relación de trabajadores que han sido cesados irregularmente, si los hubiera, así como las recomendaciones y sugerencias a ser implementadas por el Titular del Sector o gobierno local. [...]

89.33 Los Decretos Supremos 021 y 022-2001-TR establecieron las "disposiciones para la conformación y funcionamiento de las Comisiones Especiales encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público". Entre éstas, fue conformada la Comisión Especial encargada de revisar los ceses colectivos del personal del Congreso realizados al amparo de la Ley No. 27487 [...], la cual concluyó en su Informe de 20 de diciembre de 2001, *inter alia*, que:

[...]los procesos de racionalización administrativa y de reorganización y racionalización llevados a cabo durante los años de 1992 y 1993 se realizaron en cumplimiento de normas expresas.

Se ha podido determinar la existencia de irregularidades en la evaluación y selección de personal del año 1992 [...] en las cuales] no [...] respetó los puntajes mínimos señalados en las Bases del Concurso [...] y] en muchos casos no se respetó el orden de méritos alcanzado por los postulantes en el examen de calificación.

[...] Los ex servidores que cobraron sus beneficios sociales y los que además se acogieron a incentivos por renuncia voluntaria estuvieron de acuerdo con su cese, según las reiteradas ejecuciones en materia laboral.

[...] De conformidad con [el] ordenamiento jurídico [peruano] vigente, la Comisión Especial se abstiene de conocer todo reclamo que se encuentre en instancia judicial, ya sea dentro del ámbito nacional o supra nacional.

Específicamente, respecto de los trabajadores cesados que seguían el trámite ante la Comisión Interamericana, la Comisión Especial manifestó que

[p]or tratarse de un asunto cuyo resultado se encuentra en instancia supranacional, al amparo de[l] ordenamiento jurídico vigente, se encuentra imposibilitada de pronunciarse sobre la materia; más aún cuando un grupo de los mencionados ex trabajadores han solicitado formalmente al organismo internacional para que se pronuncie sobre el fondo, razón por la cual, se abstiene de emitir un juicio sobre el particular. [Además, n]o debe olvidarse que los 257 ex servidores fueron los únicos que agotaron la instancia judicial.

Es decir, las 257 presuntas víctimas del [...] caso [*Trabajadores Cesados*] no estuvieron comprendidas dentro de los supuestos de aplicación de esos Decretos Supremos.

89.34 La Ley No. 27586 de 22 de noviembre de 2001 y publicada el 12 de diciembre de 2001 estableció que la fecha máxima para que las Comisiones Especiales [...] concluyeran sus informes finales sería el 20 de diciembre de 2001. Asimismo, dicha Ley creó una Comisión Multisectorial integrada por los Ministros de Economía y Finanzas, de Trabajo y Promoción Social, de la Presidencia, de Salud y de Educación, así como por cuatro representantes de la (*sic*) Municipalidades Provinciales y por el Defensor del Pueblo, o sus respectivos representantes. Dicha Comisión Multisectorial estaría

---

<sup>62</sup> A través de la ley 27452 se creó una Comisión Especial encargada de la revisión de los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sometidas a procesos de promoción de la inversión privada (expediente de prueba, anexo 12 a la contestación del Estado).

[...] encargada de evaluar la viabilidad de las sugerencias y recomendaciones contenidas en los informes finales elaborados por las Comisiones Especiales de las entidades incluidas dentro de los alcances de la Ley No. 27487, así como de establecer medidas a ser implementadas por los titulares de las entidades o la adopción de decretos supremos o elaboración de proyectos de ley considerando criterios de eficacia de la administración, promoción del empleo y reinserción laboral de los sectores afectados; pudiendo, de ser el caso, plantear la reincorporación, así como la posibilidad de contemplar un régimen especial de jubilación anticipada. [...]

La aludida Comisión Multisectorial podrá, asimismo, revisar las razones que motivaron los despidos y determinar los casos en que se adeude el pago de remuneraciones o beneficios sociales devengados o insolutos, siempre que tales aspectos no hubiesen sido materia de reclamación judicial.

89.35 El 26 de marzo de 2002 la Comisión Multisectorial emitió su informe final, en el que concluyó, *inter alia*, que "no cabe cuestionamiento de las normas que regularon los ceses colectivos [...], sino tan sólo de los procedimientos a través de los cuales se llevaron a cabo" los mismos. Asimismo, acordó "que toda recomendación de reincorporación o reposición debe ser entendida como un nuevo vínculo laboral, pudiendo ser una nueva contratación o nuevo nombramiento, en la medida que existan o se generen plazas presupuestadas vacantes en las entidades, que los trabajadores cumplan con los requisitos exigidos para esas plazas, que se cuente con habilitación legal para contratar y que exista la norma legal que autorice los nombramientos". Tomando como base las recomendaciones de la Comisión Especial, consideró que había habido 760 casos de ceses irregulares en relación con el proceso de evaluación y selección ocurrido en el año 1992 [...], respecto de los trabajadores cesados del Congreso de la República [...] <sup>63</sup> (subrayado fuera de texto).

77. El 29 de julio de 2002 fue promulgada la Ley 27803, la cual otorgaba a los trabajadores declarados en situación de cese arbitrario la opción por uno de los siguientes beneficios: reincorporación o reubicación laboral, jubilación adelantada, compensación económica y capacitación laboral<sup>64</sup>. En su cuarta disposición transitoria esta ley señaló que "se encuentran comprendidos en la presente ley los ceses irregulares de aquellos ex trabajadores que tuvieran procesos judiciales en trámite siempre que [...] desistan de la pretensión ante el Órgano Jurisdiccional". A efectos de ejecutar los beneficios previstos, la misma ley creó un Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente. Hasta julio de 2012 el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo había publicado cuatro listados de ex trabajadores cesados irregularmente<sup>65</sup>.

78. Dicha Ley 27803 establecía que el Estado asumía el pago de aportes pensionarios "por el tiempo en que se extendió el cese del trabajador" y que "en ningún caso implica el cobro de remuneraciones dejadas de percibir durante el mismo período"<sup>66</sup>. Asimismo, en 2004<sup>67</sup> fue agregado un párrafo a este artículo 13, en el cual se estableció que "dicho pago de aportaciones por parte del Estado en ningún caso será por un período mayor a 12 años".

79. Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré no se acogieron a los beneficios de la Ley 27803<sup>68</sup>. Al respecto, el señor Castro sostuvo que la

<sup>63</sup> *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 89. Las citas y referencias internas fueron retiradas del texto original.

<sup>64</sup> Cfr. Ley 27803 del 29 de julio de 2002, artículo 3 (expediente de prueba, folio 4).

<sup>65</sup> La Comisión informó de estos listados a través de la dirección electrónica [www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=196&tip=195](http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=196&tip=195) (expediente de fondo, folio 18).

<sup>66</sup> Ley 27803 del 29 de julio de 2002, artículo 13.

<sup>67</sup> A través de la Ley 28299, publicada el 22 de julio de 2004.

<sup>68</sup> Cfr. Oficio Nº 1078-2008-MTPE/2-CCC de 30 de julio de 2008, literal a), en el cual el Asesor de Ceses Colectivos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo señala que "[e]n el caso de los señores José Castro Ballena y María Gracia Barriga Ore no están inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente [...]" (expediente de prueba, folio 8).

aludida ley era condicionante, tenía carácter coercitivo y era excluyente, dado que era requisito indispensable para acogerse a esas normas, el desistimiento de demandas tanto en sede interna como supranacional. Agregó que dicha ley no reparaba de manera integral los daños materiales y morales derivados de los ceses. Añadió que no existía una norma que estableciera claramente los parámetros que se iban a emplear para la calificación de las solicitudes, lo cual generaba discrecionalidad, falta de certeza y de transparencia. Además, indicó que existía incertidumbre, porque diariamente se publicaban denuncias de una serie de irregularidades sobre la actuación de la Comisión Multisectorial encargada de los ceses colectivos. En relación con este punto, presentó diversas notas periodísticas en las que se hacía mención a la presunta falta de transparencia en la elaboración de las listas de trabajadores cesados irregularmente<sup>69</sup>. Asimismo, señaló que quería "evitar una litispendencia o doble tramitación de una misma causa que pudiera entorpecer su petición en la vía supranacional". Por su parte, la señora Barriga manifestó que uno de los aspectos que rechazaba de dicha Ley era el hecho de que sólo reconocía hasta 12 años de los aportes pensionarios<sup>70</sup>.

80. Sin perjuicio del análisis más detallado que se realizará sobre los alegatos del Estado en torno a las diferencias entre el presente caso y el *caso Trabajadores Cesados del Congreso* (*infra* párr. 101 y 102), la Corte considera que en el presente caso es aplicable lo señalado en dicha sentencia en el sentido de que la Comisión Especial creada con el fin de revisar el cese de los 1.117 trabajadores del Congreso de la República se abstuvo de conocer solicitudes de quienes poseían reclamos pendientes de decisión ante la Comisión Interamericana. Al respecto, la Corte manifestó que las 257 víctimas del Caso Trabajadores Cesados del Congreso no se enmarcaban en los supuestos de las leyes promulgadas a partir de junio de 2001, con el fin de reparar a los trabajadores cesados irregularmente en la década de los noventa. Lo anterior, debido a que poseían denuncias pendientes de decisión ante la Comisión Interamericana, al igual que las presuntas víctimas del presente caso.

## VIII GARANTÍAS JUDICIALES Y PROTECCIÓN JUDICIAL

### **A. Alegatos de la Comisión y de las partes**

81. La **Comisión** consideró que este caso es similar al caso *Trabajadores Cesados del Congreso*, en el cual la Corte no hizo "un análisis diferenciado para cada grupo de víctimas, [...] porque la denegación de justicia tuvo lugar [...] en un contexto generalizado de ineficacia de las instituciones judiciales, de ausencia de garantías de independencia e imparcialidad y de ausencia de claridad sobre la vía a la cual acudir frente a los ceses colectivos", contexto que aplica al presente caso. Por otra parte, alegó que la regulación de los ceses en el Gobierno de emergencia estuvo acompañada de serias limitaciones en la posibilidad de impugnarlos, al indicarse que no procedían cuestionamientos en la vía administrativa sobre los resultados de los exámenes de calificación ni procedía la acción de amparo para impugnar directa o indirectamente la aplicación del decreto que facultó la ejecución de los ceses. Asimismo, la Comisión observó que las demandas de amparo presentadas por las presuntas víctimas

---

<sup>69</sup> Expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos del señor Castro Ballena, folios 2667 y ss.

<sup>70</sup> Durante la audiencia pública, la señora Barriga manifestó que "nosotros no nos acogimos a estos beneficios porque ya habíamos iniciado un juicio, casi teníamos una década en ese juicio, ya nuestro caso estaba en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Agregó que lo que quería la Comisión de Ceses Colectivos era que "renunciáramos a todo proceso legal que habíamos iniciado" y "en parte reconocía sólo 12 años para nuestra jubilación, algo que no es justo, algo que la Constitución no lo dice", "decidimos nosotros continuar con nuestro proceso para que se cumpla tal cual la Constitución [... la cual] dice que no se debe vulnerar los derechos laborales de un trabajador".

“fueron conocidas por el Tribunal Constitucional mientras se encontraba conformado por cuatro magistrados, debido a que el Congreso había destituido [a] los otros tres”, afectando el derecho a una adecuada administración de justicia en Perú, debido a la “in[j]erencia de las demás instancias del Estado en el Poder Judicial” al momento de los hechos.

82. El **señor Canales y la señora Barriga** indicaron que el amparo que presentaron fue declarado improcedente por el Tribunal Constitucional, y que al momento en que fue resuelta la acción estaba compuesto por cuatro magistrados, quienes indicaron que no era la vía procedimental correcta, pese a que en otro caso similar sí se había declarado procedente la acción. Las presuntas víctimas alegaron que recurrieron a la acción de amparo por ser un medio rápido y sencillo que se utilizaba frecuentemente en “esa época de ceses masivos”, y que se presentaron dentro del plazo legal “pero el Poder Judicial encontró un argumento falso para impedir que [la] acción [fuera] declarada [p]rocedente”.

83. Además, los **Defensores Interamericanos** alegaron que los hechos del presente caso comparten las características esenciales del caso *Trabajadores Cesados del Congreso* donde se “observó la vigencia de un marco normativo que impedía a las víctimas tener claridad sobre la vía a la cual debían acudir con el fin de impugnar su cese como funcionarios de carrera del Congreso”. En este sentido, indicaron que “la reprobación en un proceso de evaluación no constituía una de las causales para el cese de empleados públicos”, y que la única causal para su cese sería una falta grave establecida en procedimiento disciplinario, y no el proceso de racionalización de personal “por el cual fueron cesados”. Asimismo, señalaron que “la legislación y el contexto histórico vigente [en] la época de los ceses les impidió ejercer de manera eficaz y útil sus derechos constitucionalmente adquiridos”, y resaltaron que “la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República [...] reglamentó el proceso de evaluación y selección de personal” y dispuso que no aceptaría reclamos sobre los resultados del examen del que dependía la futura relación laboral. Indicaron que el Decreto Ley No. 25640 que autorizó la ejecución del proceso de racionalización del personal del Congreso disponía la prohibición expresa de la posibilidad de interponer la acción de amparo contra los efectos del mismo. En cuanto al alegato presentado por el Estado sobre la acción contencioso administrativa como recurso adecuado e idóneo, reiteraron lo señalado en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso*, donde la Corte señaló que no resultaba clara la viabilidad o idoneidad de la jurisdicción contencioso administrativa para que las presuntas víctimas pudieran impugnar su cese. Además, alegaron que la acción de amparo interpuesta por el señor Canales Huapaya fue presentada dentro del plazo toda vez que, tal y como señaló la Sala de Derecho Constitucional y Social, “las resoluciones cuestionadas tenían vigencia a partir de la fecha de publicación de las mismas[,] esto es el 31 de diciembre de 1992”.

84. Asimismo, los Defensores Interamericanos señalaron que desde la disolución del Congreso “la función ejecutiva asumió las competencias del órgano legislativo, sin haber sido democráticamente elegidos[, por lo que] el Decreto Ley N°25.640 no p[odía] ser siquiera reconocido como una ley [...] y por ende su aplicación violaba el principio de legalidad”. Finalmente, alegaron que debido a la situación en que se encontraba el Perú al momento de los hechos, “[p]retender [...] que simples ciudadanos, en el contexto indicado, pudieran libremente sostener con algún éxito mediante la interposición de recusaciones, que los tribunales a los que sometían sus reclamos no eran imparciales, e[ra] una exigencia desmedida y además ilusoria”.

85. El señor **Castro** indicó que la prohibición de someter a revisión y control los actos administrativos que enmarcaron su cese vulneró su derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo, ya que dichas normas “avalaban y legalizaban cualquier acto arbitrario cometido por la Comisión Administradora del Congreso, sin derecho a reclamo, colocándo[lo] en una

situación de indefensión”, así como su derecho a las garantías judiciales mínimas de un debido proceso. Señaló que cuando presentó una acción de amparo, “al no contar con un debido proceso”, pasó siete años litigando contra el Estado, y “a pesar de contar con tres sentencias favorables y un informe favorable del Ministerio Público” la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de Lima declaró improcedente su demanda, desconociendo la propia jurisprudencia de ese Tribunal que “en casos anteriores análogos [...] ordenó la reposición de los trabajadores cesados ilegalmente con la misma Resolución 1303-B-92-CACL”.

86. El señor Castro alegó que el cambio de jurisprudencia tuvo fundamento en que en los otros casos existía otra conformación de la Sala, cuyos magistrados titulares “por la dación de estas primeras sentencias fueron removidos[,] quedando reestructurada [...] por los nuevos magistrados que fueron [...] cuestionados y procesados por los delitos de corrupción”, quienes habrían declarado improcedente la acción. Por ello, señaló que “no tuv[er]o derecho a jueces independientes e imparciales”, siendo que las sentencias emitidas por “los magistrados del Poder Judicial, estaban orientadas al cumplimiento de los inter[eses] del régimen fujimorista”, violentando su derecho a ser oído con las debidas garantías judiciales y dentro de un plazo razonable por una autoridad competente, independiente e imparcial, y que el Tribunal Constitucional omitió su función de “garante de la Constitución y protector de los derechos fundamentales”. En cuanto al trámite de la apelación ante el Tribunal Constitucional, indicó que el mismo no consideró ni revisó el mérito de su demanda, y “sin ninguna motivación desestimó” sus reclamos.

87. Asimismo, señaló que la presunta falta de independencia e imparcialidad de los magistrados asignados a la Sala de Derecho Constitucional y Social, y al Tribunal Constitucional “estuvo específicamente relacionad[a] con el poder político del entonces Presidente Alberto Fujimori[,] que hi[zo] que dictaran resoluciones manifiesta e intencionalmente ilegal[es] favoreciendo al régimen de facto”. Finalmente, alegó que “al no tener independencia el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional [...] tampoco tuvieron independencia personal los jueces[,] por lo que no se pudo asegurar su imparcialidad y ejercer con autonomía la independencia en sus funciones que garantizara el debido proceso y la expedición de una sentencia debidamente fundamentada”.

88. El **Estado** señaló que “era claro que al conocer la relación de personas que habían aprobado [el proceso de evaluación y selección de personal, era posible] conocer también qui[é]nes habían cesado automáticamente al no haber aprobado el examen”. Alegó que conforme al Decreto Ley 25640 no procedía la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente los alcances de dicho Decreto Ley que autorizaba a la Comisión Administradora del Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del personal, por lo que para impugnar la Resolución 1303-B-92-CACL debía tenerse en cuenta lo establecido en el Decreto Supremo 037-90-TR, “que determinaba que las Salas de Trabajo y Comunidades Laborales de Lima [eran] competentes para conocer de las demandas contencioso administrativas que se interponían contra resoluciones de la administración pública sobre materia laboral”. En este sentido, indicó que la pretensión de las presuntas víctimas era de naturaleza netamente laboral por lo que era competencia de las Salas de Trabajo, siendo que la vía adecuada era una acción contencioso administrativa. En cuanto a la presunta víctima Carlos Alberto Canales Huapaya, el Estado señaló que al momento en que éste interpuso su amparo había operado el plazo de caducidad previsto en la Ley 23506. El Estado alegó que, si bien la resolución 1303-B-92-CACL fue publicada el 31 de diciembre de 1992, “su contenido fue hecho de conocimiento del actor mediante la [t]ranscripción [...] 982-92-CACL-OGA-OPER de fecha 6 de noviembre de 1992; que siendo la resolución impugnada de acto administrativo, ésta debía producir sus efectos desde el día siguiente de su notificación[, por lo que] la supuesta afectación de derechos se habría producido con fecha 7 de noviembre de

1992", por ello el plazo de caducidad habría vencido el 4 de febrero de 1993, y la acción de amparo presentada el 25 de 1993 "resultaba extemporánea".

89. El Estado señaló que "[s]i bien los demandantes iniciaron un trámite de reclamación en la vía administrativa, este último resultaba legalmente improcedente, por cuanto la Resolución No. 1239-A-92-CACL [...] había previsto explícitamente en su artículo 27 que '[l]a Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República, no aceptar[ía] reclamos sobre los resultados del ex[a]men', lo que [significaba] que se trataba de actos irrecurribles, por lo menos en sede estrictamente administrativa. Por consiguiente, al no existir [...] vía previa a la cual acudir, resultaba plenamente aplicable el artículo 28 inciso 3 de la Ley No. 23506, que regulaba el proceso de amparo [...] por lo que, correlativamente, el plazo para computar la caducidad de la presente acción [...] empezó a correr desde cumplidos los sesenta días hábiles de producidos los hechos violatorios, lo que supone que al momento de promoverse la demanda, el referido plazo ya había vencido en exceso".

90. Además, el Estado alegó que "el hecho de tener una sentencia que no les fue favorable a las presuntas víctimas, no significa que se haya vulnerado el derecho a un debido proceso o a la protección judicial". Señaló que las presuntas víctimas recurrieron a los órganos pertinentes de amparo y acción contenciosa administrativa, e interpusieron los recursos previstos por ley, y que "[e]l hecho que la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República no haya sido favorable no implica *per se* una violación de sus derechos humanos". Asimismo, señaló que en los dos procesos de amparo interpuestos por las presuntas víctimas se respetaron las garantías judiciales y la protección judicial, ya que las "demandas [se tramitaron] y resolv[ieron] dentro de un debido proceso[, h]ubo instancia plural, las partes se defendieron, [y] hubo motivación en las resoluciones emitidas". También resaltó que "[e]n ninguna resolución se aplicó la norma que nominalmente prohibió la interposición de la acción de amparo".

91. En cuanto a los recursos internos, el Estado solicitó a la Corte que tomara en consideración que existieron recursos internos efectivos para salvaguardar los derechos de las presuntas víctimas. En este sentido, indicó que "el proceso contencioso administrativo [...] si [...] se hubiera usado oportunamente, los peticionarios habrían podido defenderse frente a las supuestas afectaciones a sus derechos". Además, alegó que "las demandas contenciosas administrativas presentadas por los peticionarios [...] fueron declaradas improcedentes en razón [de] la poca diligencia [por parte de sus abogados,] puesto que presentaron sus demandas fuera del plazo legal".

92. En cuanto a los procesos de amparo, el Estado señaló que "los procesos de amparo interpuestos por las presuntas víctimas no tuvieron una duración de siete [...] años como lo señaló la señora María Gracia Barriga Oré en su declaración [...] ante la [a]udiencia [p]ública", ya que el proceso interpuesto por el señor Canales Huapaya el 24 de febrero de 1993 finalizó con la sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de agosto de 1998, y la acción de los señores Barriga Oré y Castro Ballena interpuesta el 17 de marzo de 1993 fue resuelta por el Tribunal Constitucional el 25 de septiembre de 1998.

93. Por otra parte, el Estado indicó que todas las resoluciones emitidas por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional "cont[enían] una argumentación de las razones por las cuales, según la apreciación de cada juez o tribunal, se acogieron o se rechazaron las pretensiones de los tres demandantes", y en los casos en que consideraron adversas a sus pretensiones las resoluciones judiciales, las impugnaron, "observándose lo dispuesto en el artículo 8.2.h de la Convención". El Estado agregó que las presuntas víctimas y la Comisión no sustentaron específicamente si durante el trámite de los procesos los demandantes presentaron recusaciones sobre los integrantes de los tribunales por falta de competencia,



independencia o imparcialidad, y que la falta de imparcialidad de un juez no puede ser alegada en abstracto. Asimismo, señaló que la diferencia de criterio entre las distintas salas o tribunales "no constituye una violación de las garantías judiciales y de la protección judicial". En cuanto al alegato de falta de imparcialidad e independencia judicial, el Estado resaltó que "la alegación genérica de falta de independencia e imparcialidad se ha producido en la sede de la Corte Interamericana sin que hayan invocado dicha situación [...] en la estación procesal oportuna", y que la Defensoría del Pueblo del Perú no concluyó que la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema fuera dependiente o parcial. Por ello, solicitó que la Corte contraste los argumentos de las partes sobre la inexistencia de imparcialidad por parte de los jueces del Tribunal Constitucional con la motivación realizada en las sentencias emitidas por éstos.

94. El Estado sostuvo que los servidores cesados, para que su cese fuera calificado como irregular, debían haber cumplido con presentar su solicitud o reclamo hasta el 23 de julio de 2001. Asimismo, los trabajadores tenían la posibilidad de presentarse a ese Programa Extraordinario de Beneficios y si tenían alguna acción judicial en curso debían renunciar a ella, porque no se podía acceder mediante dos vías a obtener beneficios sobre los mismos hechos.

95. Además, el Estado señaló que en este caso no se podían aplicar las consideraciones establecidas por la Corte en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso*. Indicó que en dicho caso los trabajadores "interpusieron o se adhirieron a una misma demanda de amparo, que fue resuelta con efectos para todos los litigantes", mientras que en el presente caso, el señor Canales Huapaya "demandó por su persona y la decisión jurisdiccional definitiva que declaró finalmente [i]mprocedente su demanda ante el Tribunal Constitucional se distingue" del señor Castro y la señora Barriga, quienes interpusieron otra demanda de amparo por su propio derecho, la cual resultó en ser declarada infundada por el Tribunal Constitucional". Alegó que en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso*, de los 257 afectados solo dos interpusieron la demanda contencioso administrativa, mientras que en el presente caso dos de las tres presuntas víctimas acudieron a dicha vía. Asimismo, indicó que "a diferencia del caso de los *Trabajadores Cesados del Congreso*[,] en el proceso contencioso administrativo [...] no intervino el Tribunal Constitucional", por lo que la conclusión de la Corte Interamericana en la sentencia del 2006 respecto a la falta de aplicación del control difuso de constitucionalidad de las leyes por el Tribunal Constitucional, y su impedimento de pronunciarse en las acciones de inconstitucionalidad por estar reducido a tres de sus miembros, "no alcanza a los tribunales del Poder Judicial que conocieron y resolvieron el proceso contencioso administrativo interpuesto por el señor Castro Ballena pues estuvieron conformados de forma regular y actuaron conforme a un debido proceso", ni consta que el señor Castro Ballena haya alegado la parcialidad de sus juzgadores. En suma, el Estado resaltó que "las reclamaciones, en sede administrativa y judicial, difieren en cuanto a los accionantes, la argumentación planteada y las pretensiones demandadas así como en la valoración efectuada frente a las resoluciones jurisdiccionales diferenciadas".

## **B. Consideraciones de la Corte**

96. Para resolver la controversia entre las partes la Corte iniciará con unas 1) precisiones sobre el alcance de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, para luego 2) determinar si existen suficientes similitudes entre el presente caso y el caso *Trabajadores Cesados del Congreso* que justifiquen arribar a similares conclusiones, lo cual permitirá dirimir la controversia sobre la presunta violación al acceso a la justicia.

*B.1. El acceso a la justicia y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana*

97. La Corte ha señalado que, a la luz del artículo 8.1 de la Convención, toda persona tiene el derecho a ser oída por un órgano imparcial y competente, con las debidas garantías procesales, las que incluyen la posibilidad de presentar alegatos y aportar pruebas. Este Tribunal ha indicado que esa disposición convencional “implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido. Esto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido”<sup>71</sup>.

98. Con relación al artículo 25.1 de la Convención, este Tribunal ha señalado que dicha norma

contempla la obligación de los Estados Parte de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia. Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento<sup>72</sup>.

99. La Corte ha establecido que para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla<sup>73</sup>. En cuanto a los requisitos de procedibilidad de un reclamo judicial, este mismo Tribunal ha señalado que

[p]or razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado<sup>74</sup>.

100. Conforme ha quedado establecido, las presuntas víctimas del presente caso formularon acciones de amparo con el fin de dejar sin efecto la resolución 1303-B-92-CACL,

---

<sup>71</sup> Cfr. *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 122, y *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284, párr. 178.

<sup>72</sup> Cfr. *Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de marzo de 2011. Serie C No. 223, párr. 75. Las citas internas presentes en el texto original fueron omitidas. En similar sentido, *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 145.

<sup>73</sup> Cfr. *Mutatis mutandi, Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 129, y *Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285, párr. 162.

<sup>74</sup> Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 126.

la cual les había cesado de sus cargos como funcionarios permanentes del Congreso. Con relación al señor Canales, el 6 de agosto de 1998 el Tribunal Constitucional declaró su demanda improcedente, *inter alia*, por considerar que su pretensión no podía ser atendida por la vía de amparo. En cuanto al señor Castro y la señora Barriga, el 25 de septiembre de 1998 el Tribunal Constitucional declaró su acción infundada, por considerar que el cese dispuesto en la Resolución N° 1303-B-92-CACL se dio en estricto cumplimiento a la Ley N° 25759, sin que ello violara algún precepto constitucional. A continuación se analiza si estas respuestas emitidas por las autoridades judiciales internas pueden estar asociadas a una violación del acceso a la justicia en el presente caso.

*B.2. Aplicación al presente caso de las consideraciones emitidas por la Corte en el caso Trabajadores Cesados del Congreso*

101. La Corte considera pertinente dirimir el argumento del Estado en el sentido de que ciertas diferencias entre el presente caso y el caso *Trabajadores Cesados del Congreso* exigen que la Corte no pueda arribar a conclusiones jurídicas similares y justifican que se declare la no violación de derecho alguno en la presente controversia. En particular, el Estado alega que los recursos de amparo interpuestos por las presuntas víctimas fueron conocidos por varias instancias, que la inconformidad con el resultado no puede ser la base de una violación de la Convención y que la prohibición de interponer amparos establecida en el artículo 9 del Decreto Ley 25640 no constituyó un impedimento para que el Tribunal Constitucional conociera de las demandas interpuestas.

102. Por otra parte, el Estado también formuló una serie de argumentos mediante los cuales pretendió diferenciar el presente caso del caso *Trabajadores Cesados del Congreso*. Dentro de las supuestas diferencias planteadas por el Estado en la audiencia se encuentran las siguientes: i) que en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso* tan sólo algunas personas interpusieron reclamos administrativos, mientras que en el presente caso las tres presuntas víctimas lo hicieron; ii) que en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso* las 257 víctimas se adhirieron a la acción de amparo, mientras que en el presente caso se trata de dos procesos de amparo, uno interpuesto por el señor Canales Huapaya, y otro interpuesto conjuntamente por los señores Castro Ballena y Barriga Oré, y iii) que en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso* la acción de amparo fue presentada extemporáneamente y ello determinó las razones de su improcedencia, mientras que en el presente caso se admitieron y decidieron los recursos de amparo.

103. La Corte considera que estas diferencias apuntadas por el Estado no constituyen razones suficientes para apartarse de las conclusiones establecidas en el caso análogo en discusión. En efecto, en la Sentencia del caso *Trabajadores Cesados del Congreso*, la Corte tomó nota de que, además del amparo, unas personas acudieron a la vía administrativa y otras personas acudieron al contencioso administrativo, sin efectuar un análisis diferenciado para cada grupo de víctimas, precisamente porque la denegación de justicia tuvo lugar en un contexto generalizado de ineficacia de las instituciones judiciales, de ausencia de garantías de independencia e imparcialidad y de ausencia de claridad sobre la vía a la cual acudir frente a los ceses colectivos. La Corte constata que los señores Canales Huapaya, Castro Ballena y la señora Barriga Oré, al igual que las 257 víctimas del caso *Aguado Alfaro y otros*:

- a. Hacen parte del universo de más de 1000 trabajadores y trabajadoras del Congreso de la República cesados en diciembre de 1992.

- b. Sus ceses fueron dispuestos en aplicación del Decreto Ley 25640, o bien por no haber pasado o por no haberse sometido a los exámenes de calificación dispuestos en el Decreto Ley 25759.
- c. Interpusieron acciones de amparo ante el Poder Judicial, a pesar de que el artículo 9 del Decreto Ley 25640 indicaba su improcedencia.
- d. A pesar de haber obtenido decisiones favorables, en el marco de dichos procesos de amparo, el Procurador Público del Poder Legislativo interpuso recursos en contra de tales fallos, hasta que el Tribunal Constitucional decidió definitivamente la improcedencia de la acción de amparo.
- e. Al momento de acudir al sistema interamericano, el Estado no había dado respuesta reparatoria alguna a los ceses colectivos de 1992 y de 1993.
- f. Sus casos no se enmarcaban en los supuestos de las leyes promulgadas a partir de junio de 2001, con el fin de reparar a los trabajadores cesados irregularmente en la década de los noventa, debido a que las presuntas víctimas decidieron no renunciar a las denuncias que tenían pendientes de decisión ante la Comisión Interamericana.
- g. Sus casos no podían ser analizados por la Comisión Especial creada con el fin de revisar el cese de los 1117 trabajadores del Congreso de la República, dado que esta Comisión se abstuvo de conocer solicitudes de quienes poseían reclamos pendientes de decisión ante la Comisión Interamericana.

104. Estos hechos permiten concluir que las tres presuntas víctimas del presente caso se encontraban en situación sustancialmente igual a la de las 257 víctimas del caso *Trabajadores Cesados del Congreso*. En consecuencia, la Corte considera que a los señores Canales Huapaya, Castro Ballena y a la señora Barriga Oré les son aplicables las consideraciones respecto a la vigencia de un marco normativo que les impidió a 257 trabajadores cesados tener claridad sobre la vía que debían acudir con el fin de impugnar el cese como funcionarios de carrera del Congreso:

117. En cuanto a la normativa aplicada a las personas cesadas, ha quedado establecido que el artículo 9 del Decreto Ley No. 25640 prohibía expresamente la posibilidad de interponer la acción de amparo contra los efectos del mismo [...]. Tal como lo manifestó el perito Abad Yupanqui, en la época de los hechos “se comenzó a incluir en cada uno de los decretos leyes que el Gobierno [consider]aba necesario, una disposición que impedía el empleo del amparo” [...].

118. Respecto de las disposiciones cuestionadas por la Comisión y por los intervinientes comunes en este proceso, el Estado manifestó que:

[D]urante el período de los procesos de racionalización del personal del Congreso Nacional de la República Peruana estuvieron vigentes disposiciones de carácter legal y administrativo, materia de cuestionamiento en el presente proceso, que contravenían los derechos consagrados en los artículos 1º (1) y 2º de la Convención Americana.

[E]l artículo 9 del Decreto Ley No. 25640, materia de cuestionamiento en el presente proceso, contravenía las disposiciones contenidas en los artículos 8º(1) y 25º(1) de la Convención Americana.

[...] [P]odría entenderse que la sola expedición del artículo 9 [de dicho] Decreto [...] y del artículo 27 de la Resolución 1239-A-92CACL resultaba incompatible con la Convención.

119. Es claro para la Corte que las presuntas víctimas se vieron afectadas por las disposiciones cuestionadas en este proceso internacional. La prohibición de impugnar los efectos del Decreto Ley No. 25640, contenida en el artículo 9 señalado, constituye una norma de aplicación inmediata, en tanto sus destinatarios se ven impedidos *ab initio* de impugnar cualquier efecto que estimaren perjudicial a sus intereses. La Corte estima que una normativa que contenga una prohibición de impugnar los eventuales

efectos de su aplicación o interpretación no puede ser considerada en una sociedad democrática como una limitación válida al derecho a un real y efectivo acceso a la justicia de los destinatarios de esa normativa, el cual, a la luz de los artículos 8 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, no puede ser arbitrariamente restringido ni reducido o derogado.

120. En el contexto descrito, el artículo 9 del Decreto Ley No. 26540 y el artículo 27 de la Resolución 1239-A-CACL de la Comisión Administradora contribuyeron a propiciar un clima de desprotección e inseguridad jurídica que impedía o dificultaba, en gran medida, a las personas afectadas que pudieran determinar con razonable claridad la vía idónea a la cual se podía o se debía acudir para reclamar los derechos que consideraran vulnerados<sup>75</sup>.

105. La Corte destaca que las normas referidas en los extractos de la sentencia en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso* previamente citadas se encontraban vigentes durante el cese de las presuntas víctimas del presente caso, y durante las decisiones adoptadas en torno a las acciones judiciales por ellas formuladas. Al pronunciarse sobre la consecuencias de dichas normas en el derecho de acceso a la justicia a las 257 víctimas del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, la Corte recalcó lo siguiente:

129. En conclusión, la Corte observa que este caso ocurrió en un contexto de impedimentos normativos y prácticos para asegurar un acceso real a la justicia y de una situación generalizada de ausencia de garantías e ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar hechos como los del presente caso. En ese contexto, y en particular el clima de inseguridad jurídica propiciado por la normativa que limitaba la impugnación respecto del procedimiento de evaluación y eventual cesación de las presuntas víctimas, es claro que éstas no tenían certeza acerca de la vía a la que debían o podían acudir para reclamar los derechos que se consideraran vulnerados, fuera administrativa, contencioso administrativa o de amparo.

130. En ese sentido, en el *caso Akdivar vs. Turquía*, la Corte Europea de Derechos Humanos consideró, *inter alia*, que la existencia de los recursos internos debe ser suficientemente cierta, no sólo en teoría sino también en la práctica, en cuyo caso contrario no cumplirán con la accesibilidad y efectividad requeridas. Además, estimó que se debe tomar en cuenta tanto la existencia de recursos formales en el sistema legal del Estado en cuestión, como el contexto general legal y político en el cual operan, así como las circunstancias personales de los peticionarios o demandantes.

131. En el presente caso, los recursos internos existentes no fueron efectivos, ni individual ni en conjunto, para los efectos de una adecuada y efectiva garantía del derecho de acceso a la justicia de las presuntas víctimas cesadas del Congreso peruano, en los términos de la Convención Americana.

132. Con base en lo anteriormente expuesto, la Corte concluye que el Estado violó los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de las 257 personas relacionadas en el Anexo de la presente Sentencia<sup>76</sup>.

106. Se ha dado por establecido que la señora Barriga Oré y los señores Canales Huapaya y Castro Ballena intentaron impugnar el cese en sus cargos a través de acciones de amparo, las cuales fueron conocidas y resueltas en el mismo marco temporal de las acciones deducidas por las 257 víctimas en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*. En ese sentido, las tres presuntas víctimas del presente caso enfrentaron los mismos obstáculos al acceso a la justicia constatados por la Corte en sus conclusiones de derecho previamente citadas. En ambos asuntos las presuntas víctimas plantearon sus pretensiones ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, pese a que decretos dictados por el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional y resoluciones de la Comisión Administradora prohibieron la formulación de reclamos administrativos y acciones de amparo dirigidos a cuestionar la no aprobación de los trabajadores del Congreso en el

<sup>75</sup> *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrs. 117 a 120. Las citas y referencias internas fueron retiradas del texto original.

<sup>76</sup> *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrs. 129 a 132. Las citas y referencias internas fueron retiradas del texto original.

examen de méritos regulado a través de la Resolución No. 1239-A-92-CACL de 13 de octubre de 1992.

107. La Corte constata asimismo que las acciones de amparo presentadas por las presuntas víctimas del presente caso fueron conocidas por el Tribunal Constitucional mientras se encontraba conformado por cuatro magistrados, debido a que el Congreso había destituido a los otros tres titulares de la más alta instancia de la jurisdicción constitucional en el Perú. Al pronunciarse sobre los efectos de la injerencia en la composición del Tribunal Constitucional para las víctimas del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, y sobre otros elementos de contexto, la Corte señaló lo siguiente:

108. [E]l presente caso se enmarca en un contexto histórico en el que se dieron numerosos ceses irregulares del sector público. Esto fue reconocido por el Estado a partir del año 2001 al dictar “leyes y disposiciones administrativas que dispusieron la revisión de los ceses colectivos a efecto de brindar a los trabajadores cesados irregularmente, la posibilidad de reivindicar sus derechos” [...]. Entre esas medidas destacan la Ley No. 27487 de 21 de junio de 2001, que dispuso la conformación de Comisiones Especiales para revisar los ceses colectivos realizados en el marco de procedimientos de evaluación de personal; una de éstas fue la Comisión Especial encargada de revisar los ceses colectivos del personal del Congreso [...], aunque no comprendiera en sus conclusiones a las presuntas víctimas de este caso [...]. Además, fue creada una “Comisión Multisectorial” que estaría encargada, *inter alia*, de evaluar la viabilidad de las sugerencias y recomendaciones contenidas en los informes finales elaborados por las Comisiones Especiales, y fue promulgada la Ley No. 27586 para implementar sus recomendaciones [...]. De hecho, el Estado solicitó a la Corte que, en caso de que declarara alguna violación a la Convención, eventualmente aceptara su “compromiso [...] de conformar una comisión multisectorial que revise [...] los respectivos ceses y que se otorguen los beneficios [...] de los Trabajadores considerados [presuntas] víctimas en la demanda de la Comisión Interamericana, siguiendo los lineamientos establecidos en las normas legales que establecían la revisión de los ceses colectivos” [...]. Dichas acciones reflejan que el Estado ha reconocido ese contexto y ha manifestado su voluntad de abrir la posibilidad de que personas afectadas por esa situación pudieran de alguna manera reivindicar o reparar determinadas consecuencias perjudiciales de la misma.

[...] El 28 de mayo de 1997 el pleno del Congreso destituyó a los magistrados del Tribunal Constitucional Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano. El 17 de noviembre de 2000 el Congreso anuló las resoluciones de destitución y los reinstaló en sus puestos. En otro caso esta Corte constató que, mientras duró dicha destitución, el Tribunal Constitucional “quedó desarticulado e incapacitado para ejercer adecuadamente su jurisdicción, sobre todo en cuanto se refiere al control de constitucionalidad [...] y el consecuente examen de la adecuación de la conducta del Estado a la Constitución”.

109. [H]a quedado demostrado [...] que la independencia e imparcialidad del Tribunal Constitucional, como una de las instituciones democráticas que garantizan el estado de derecho, se vieron coartadas con la destitución de algunos de sus magistrados, lo que “conculcó *erga omnes* la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad y el consecuente examen de la adecuación de la conducta del Estado a la Constitución”. Todo ello generó una situación generalizada de ausencia de garantías e ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar hechos como los del presente caso, con la consecuente desconfianza generada hacia dichas instituciones en esa época.

110. Asimismo, la Corte puntualiza que los hechos del presente caso ocurrieron en el marco de la llamada “racionalización del personal del Congreso de la República”, el cual fue justificado por el llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, *inter alia*, como una reorganización o reestructuración del órgano legislativo del Estado. La Corte considera que ciertamente los Estados disponen de facultades discrecionales para reorganizar sus instituciones y, eventualmente, para remover personal en función de las necesidades del servicio público y la gestión de intereses de orden público en una sociedad democrática, si bien el ejercicio de esas facultades no puede ser sustraído del pleno respeto a las garantías del debido proceso y protección judicial, pues lo contrario podría someter a los afectados a una actuación arbitraria. No obstante, el Tribunal ha señalado los términos en que analizará la controversia existente en este caso a la luz de las obligaciones estatales derivadas de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma [...]. Por ende, la Corte no entrará a determinar los alcances de ese “proceso de racionalización” como tal, sino si en el contexto histórico señalado y bajo la normativa bajo la cual fueron cesadas, las presuntas víctimas pudieron

determinar con certeza jurídica la vía a la cual se podía o se debía acudir para reclamar los derechos que consideraran vulnerados y si les fue garantizado un real y efectivo acceso a la justicia<sup>77</sup>.

108. La argumentación anteriormente transcrita es relevante porque a juicio de este Tribunal los hechos del presente caso se enmarcan en dichos impedimentos normativos y prácticos para asegurar un acceso real a la justicia, así como los diversos problemas de falta de certeza y claridad sobre la vía a la cual podían acudir las presuntas víctimas frente a los ceses colectivos. En este sentido, la Corte observa una congruencia en los aspectos fácticos y jurídicos sustanciales del presente caso con los del decidido por el Tribunal en su sentencia de 24 de noviembre de 2006.

109. En consecuencia, el Estado peruano es responsable por la violación de los derechos protegidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones previstas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, todo ello en perjuicio de Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré.

## IX DERECHO A LA PROPIEDAD

### **A. Alegatos de las partes y de la Comisión**

110. La **Comisión** señaló que corresponde a la Corte “determinar si la existencia de un daño patrimonial derivado de una conducta arbitraria del Estado en circunstancias como las del presente caso, constituyen una violación autónoma del derecho a la propiedad privada[, y que l]a Comisión entendió que tal análisis no era necesario” en este caso. Señaló que el objeto del presente caso no es la determinación de la arbitrariedad o no de los ceses, sino la efectividad del recurso interpuesto por las presuntas víctimas. Por ello, “no entró a revisar los fundamentos de los fallos judiciales sino el clima de inseguridad jurídica prevaleciente en la época, aunado a la ausencia de independencia e imparcialidad que [...] hacían nula la perspectiva de efectividad de tales recursos”. Sin embargo, consideró que la determinación de la arbitrariedad o no del cese tiene relevancia para determinar si se configuró un daño patrimonial que deba ser reparado, el cual a criterio de la Comisión, de acuerdo con las conclusiones de la Comisión Especial sí se configuró. Asimismo, indicó que el establecimiento de la Comisión Especial en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso* tuvo como objeto restituir el derecho de acceso a la justicia, que implicaba contar con una determinación de si los ceses fueron arbitrarios y, de ser así, establecer las consecuencias de dicha determinación.

111. El **Estado** alegó que la controversia traída a conocimiento de la Corte “no se refiere a una eventual arbitrariedad en el cese de las [presuntas] víctimas, sino a la presunta denegación de justicia alegada por los peticionarios en relación con su acceso a los recursos judiciales internos y eficacia de los mismos”, por lo que no le correspondería a la Corte pronunciarse sobre la posible irregularidad en el cese de las presuntas víctimas. Asimismo, el Estado alegó que “[s]i a estas alturas del proceso se aceptara que hubo violación [del derecho a la propiedad], no se permitiría que el Estado se defendiera en el momento procesal oportuno, con lo cual, se generaría indefensión”. En este sentido, resaltó que en este caso “no ha habido alegaciones de violaciones al derecho a la propiedad, en la comunicación original y las ulteriores de los peticionarios, así como en los informes de admisibilidad y fondo de la Comisión[, ni] fue objeto de debate en el caso [de los Trabajadores Cesados del Congreso,

---

<sup>77</sup> Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrs. 108 a 110. Las citas y referencias internas fueron retiradas del texto original.

por lo que] no habiendo sido propuesto [...] desde el inicio, no podría ser modificado en la última fase del proceso pues produciría indefensión del Estado”.

112. Los **Defensores Interamericanos** alegaron que “es evidente la vulneración al derecho de propiedad” ya que el derecho a la estabilidad laboral prevista constitucionalmente y su derecho en consecuencia a percibir haberes por el trabajo, eran parte de los derechos adquiridos por los señores Canales Huapaya y Barriga Oré, y “formaban parte de su derecho de propiedad legítimamente obtenido y [...] truncado por el ilegal accionar del Estado”. Además, señalaron que “el quebranto al derecho de propiedad [...] se extendió durante todo el tiempo en que, además de la comisión de la vulneración indicada, se los privó de un recurso rápido y sencillo a partir del cual pudieran hacer efectivos los reclamos por sus derechos en sede interna, obligándolos a continuar los mismos en sedes internacionales”. Los Defensores Interamericanos resaltaron que las remuneraciones debidas para sus representados “sobrepasan el millón de nuevos soles (US\$ 283.286,12[]) para la señora Barriga [Oré] y los cuatro millones de nuevos soles (US\$ 1.133.144,48[]) para el señor Canales Huapaya”.

113. El señor **Castro** indicó que “como resultado de la [presunta] violación de [sus] derechos[ a las garantías judiciales y protección judicial,] sí existe la violación del [d]erecho a la [p]ropiedad en forma conexa”. En este sentido, alegó que el despido “intempestivo e injustificado trajo como consecuencias no contar con un sueldo permanente y por ende la afectación [...] directa de [su] patrimonio personal y familiar” ya que tuvo que asumir la manutención de su familia y los gastos del proceso judicial. Además, alegó que para asumir los altos costos procesales del proceso judicial durante ocho años y posteriormente en vía supranacional, tuvo que vender los bienes muebles e inmuebles que formaban parte de su hogar, teniendo que trasladarse a vivir en casa de unos familiares “porque tampoco tenía] dinero para rentar un departamento para poder vivir”. Señaló que tuvo que asumir responsabilidades pecuniarias y, al no contar con un trabajo, pagarlas con el dinero producto de la venta de sus bienes.

## **B. Consideraciones de la Corte**

114. La Corte observa que el objeto de la presente Sentencia no ha sido determinar el supuesto carácter arbitrario de los ceses de las presuntas víctimas. Lo declarado por la Corte ha sido la violación de los artículos 8.1 y 25 de la Convención, relativos a las garantías judiciales y protección judicial, en razón de la existencia de impedimentos normativos y prácticos para un efectivo acceso a la justicia (*supra* párr. 109). En consecuencia, la Corte considera que no procede pronunciarse sobre la alegada violación del derecho a la propiedad.

# **X DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY**

## **A. Alegatos de las partes y de la Comisión respecto a la alegada violación al derecho de igualdad ante la ley respecto a la decisión favorable al trabajador cesado Salcedo Peñarrieta**

115. La **Comisión** indicó que dentro del trámite del caso ante la misma no encontró elementos suficientes para analizar una posible violación al derecho de igualdad ante la ley. En este sentido, consideró que “la existencia de un clima de incertidumbre frente al acceso a la justicia, si bien puede favorecer situaciones de diferencia de trato arbitraria, [para declarar]



una violación autónoma del artículo 24 de la Convención requería mayores elementos fácticos sobre la ocurrencia efectiva de dicha diferencia de trato en el mencionado contexto”.

116. El **señor Canales Huapaya y la señora Barriga Oré** alegaron, en cuanto a la acción de amparo, que “la instancia Suprema [resolvió] dos caso[s] que t[enían] la triple identidad causa, materia y persona [...] de manera completamente diferente en perjuicio de los justiciables[,] demostrando que no había un trato igualitario para los peruanos”. Asimismo, hicieron referencia al caso del señor Eduardo Salcedo Peñarrieta, quien recurrió a la vía de amparo por “haber sido cesado fuera del plazo establecido para tal fin y el Tribunal Constitucional [...] declar[ó] procedente su acción”, mientras que a ellos se les declaró improcedente la acción “basándose en Decretos Leyes que agravia[ban] la Convención Americana, específicamente el art[ículo] 9 del Decreto Ley 25640”.

117. Además, los **Defensores Interamericanos** alegaron que la presunta violación al derecho de igualdad ante la ley “surge evidente desde que el propio Estado al contestar el Informe de Fondo [...] admite que [se creó] una Comisión Multisectorial que podría revisar las razones que motivaron los despidos y determinar los casos en que se adeudase el pago de remuneraciones o beneficios [...] ‘siempre que tales aspectos no hubiesen sido materia de reclamación judicial’, extremo que [...] viola el mencionado derecho de igualdad ante la ley entre personas en una misma situación y restringe indebidamente el libre acceso a la justicia”. Alegaron que se vulneró el derecho a la igualdad desde el comienzo de los reclamos a nivel interno, donde en casos similares el Tribunal Constitucional falló en forma opuesta. Al respecto, señalaron que el “hecho de estar frente a [e]ste tipo de decisiones tan contrarias derivadas de situaciones idénticas y diferenciadas solamente por el nombre de los accionantes, no solamente atent[a] contra la seguridad jurídica que debe respaldar las decisiones judiciales, sino que además demuestra una inclinación de la justicia a juzgar de manera diferente en atención a quien acciona”. Respecto del caso del señor Salcedo Peñarrieta indicaron que independientemente de que los lugares de trabajo del señor Salcedo Peñarrieta y las presuntas víctimas de este caso fueran distintos, la situación que llevó al cese laboral era la misma, al igual que los derechos que los amparaban. Por otro lado, afirmaron que también se vulneró este derecho debido al “trato desigual que recibieron los trabajadores cesados por el Estado [...] en relación [con] la posibilidad de acogerse a los beneficios previstos en la Ley 27.803, como [...] lo dispuesto por las Comisiones Especiales [...] y la Comisión Multisectorial[, ya que todas] habían establecido que se abstendrían de conocer todo reclamo que se enc[ontrara] en instancia judicial” a nivel nacional o internacional.

118. El **Estado** alegó que “no se puede pretender que los hechos acontecidos supongan una posible vulneración del derecho a la igualdad [...] por el solo hecho que el Tribunal Constitucional declaró procedente una demanda de amparo interpuesta por [el señor] Salcedo Peñarrieta”. Además, indicó que el caso del señor Salcedo Peñarrieta “no guarda ninguna relación con el marco fáctico del presente caso, pues no es la situación de un funcionario sometido a un concurso de evaluación del personal sino la de un plan de incentivos de retiro voluntario de funcionarios del Servicio Diplomático por aplicación de un estado de reorganización”. Asimismo, destacó que el Tribunal Constitucional que examinó el caso del señor Salcedo Peñarrieta se encontraba constituido por los mismos jueces “que las presuntas víctimas han cuestionado durante el presente proceso [...] y que ahora es presentado para ejemplificar o aclarar su situación”. El Estado consideró que si se aceptara la presunta violación del artículo 24 de la Convención, no se le estaría permitiendo defenderse en el momento procesal oportuno.

**B. Alegatos de las partes respecto a la violación al derecho de igualdad ante la ley respecto a las decisiones judiciales favorables para los trabajadores cesados Cabrera Mullos y Quintero Coritoma**

119. Los **Defensores Interamericanos** resaltaron que en los precedentes de los señores Cabrera Mullos y Quintero Coritoma, la Sala de Derecho Constitucional y Social “afirmó, entre otras cosas, que las resoluciones cuestionadas tenían vigencia a partir de la fecha de publicación de las mismas [...], lo que demuestra que la acción de amparo de [l señor] Canales Huapaya [...] fue presentada en tiempo oportuno”. Los señores Canales Huapaya y Barriga Oré alegaron que la resolución del caso Cabrera Mullos era idéntica a las sentencias de las acciones de amparo de la Cuarta Sala Superior de los señores Canales Huapaya, Castro Ballena y otros. Además, señalaron que “solo las acciones contencios[a]s administrativas de Ra[ú]l Cabrera Mullos y Rosario Quintero Coritoma vencieron al Congreso en 1[9]96 y otras cuatro acciones [...] a[ú]n con los mismos principios fueron declaradas infundadas”.

120. El señor **Castro Ballena** alegó que en los casos Quintero Coritoma y Cabrera Mullos, anteriores y análogos al presente caso, “la Sala de Derecho Constitucional y Social [...] había resuelto ordenando la reposición de estos trabajadores que fueron cesados ilegalmente mediante la misma [r]esolución en la que [él estuvo] inmerso”, mientras que su demanda fue declarada improcedente; y que el cambio tuvo fundamento en el hecho de que al momento de ser dictada la sentencia la Sala tenía una conformación distinta de magistrados, que fueron reubicados luego de dichos casos. Indicó que como resultado de la presunta violación de sus derechos a las garantías judiciales y protección judicial se presentó una violación en forma conexa al derecho a la igualdad contenido en el artículo 24 de la Convención Americana. Alegó que la decisión de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de declarar improcedente la acción de amparo desconoció la jurisprudencia de dicha Sala, particularmente de los casos Quintero Coritoma y Cabrera Mullos, en los cuales se “declar[ó] dejar sin efecto [la] Resolución 1303-B-92-CACL ordenándose la reposición de las personas antes mencionadas”. El señor Castro Ballena señaló que luego de la emisión de estas sentencias, los magistrados titulares “fueron extrañamente reubicados en otras Salas, quedando reestructurada la Sala de Derecho Constitucional y Social [...] por otros señores magistrados [p]rovisionales[,] quienes declararon improcedente [su] demanda”. De los seis magistrados provisionales que revisaron su causa, señaló que tres de ellos fueron condenados y uno se encuentra procesado “por [presuntos] delitos de corrupción”. Además, consideró que el Tribunal Constitucional violó su derecho a la igualdad ante la ley al declarar infundado su recurso extraordinario contra la sentencia de la Sala de Derecho Constitucional y Social con solo cuatro de siete magistrados, aduciendo que el despido fue válido “debido a que se efectivizó en cumplimiento de lo establecido en el artículo 1 de la Ley No. 25759”, pese a que la Comisión Especial determinó que los ceses sustentados en este decreto ley eran irregulares e ilegítimos”.

121. Por otro lado, el señor Castro Ballena señaló que, si bien la Comisión Interamericana no declaró violados los derechos a la propiedad e igualdad ante la ley, la posibilidad de variar la calificación jurídica de los hechos objeto de un caso “es permitido en el marco de un proceso en el Sistema Interamericano”, y que el principio *iura novit curia* “permite estudiar la posible violación de las normas de la Convención que no han sido alegadas en los escritos presentados por las partes, siempre y cuando éstas hayan tenido la oportunidad de expresar sus respectivas posiciones en relación con los hechos que las sustentan”.

122. El **Estado** alegó que el caso del señor Raúl Cabrera Mullos no es igual al de las presuntas víctimas Barriga y Castro “ya que e[l] señor Cabrera Mullos interpuso su demanda dentro del término establecido por la ley[, mientras que] los señores Barriga Oré y Castro

Ballena interpusieron acciones contenciosas administrativas fuera del término de ley". Además, indicó que las presuntas víctimas solicitaron la nulidad de la Resolución 1303-3-B-92-CACL, mientras que el señor Cabrera Mullos solicitó la nulidad de la Resolución 1303-A-92-CACL, siendo "situaciones totalmente diferentes". Respecto al caso de la señora Quintero Coritoma, señaló que "ella pidió formalmente ser admitida en el proceso de evaluación del concurso de méritos[, obteniendo] un puntaje superior al de [otra] servidora [...] que había alcanzado una vacante en la Dirección [a la cual la señora Quintero aplicó], por lo que su exclusión carecía de motivación, siendo una situación diferente a la de las presuntas víctimas". El Estado indicó que si el señor Castro Ballena y la señora Barriga Oré "hubieran interpuesto sus acciones contenciosas administrativas dentro del plazo que la ley determinaba, quizá podrían haber alcanzado un fallo favorable como lo obtuvieron el señor Raúl Cabrera Mullos y la señora Rosario Quintero Coritoma".

123. Además, el Estado resaltó que los casos de los señores Cabrera Mullos y Quintero Coritoma ejemplifican que el proceso contencioso administrativo era una vía procesal en la que las presuntas víctimas habrían podido defender sus derechos, ya que estas personas cuestionaron las resoluciones 1303-92-CACL, 1303-A-92-CACL y 1303-B-92-CACL y sus demandas "fueron declaradas [f]undadas". Por ello, solicitó a la Corte "tener presente que hubo dos procesos contenciosos administrativos cuyo desarrollo implicó la protección de los intereses de los demandantes frente a las resoluciones emitidas en el marco del proceso de racionalización del personal del Congreso, siendo dichas vías no solo reconocidas por el ordenamiento sino que las mismas eran efectivas".

### **C. Consideraciones de la Corte**

124. Las víctimas han planteado la presunta existencia de un trato desigual arbitrario en relación con las respuestas judiciales que recibieron otros trabajadores cesados. A continuación se analiza lo planteado en relación con el señor Eduardo Salcedo Peñarrieta para luego valorar lo que se plantea en relación con Raúl Cabrera Mullos y Rosario Quintero Coritoma.

125. El señor Canales Huapaya y la señora Barriga Oré plantean que fueron tratados en forma desigual al señor Eduardo Salcedo Peñarrieta, quien trabajaba como funcionario en el Ministerio de Relaciones Exteriores, particularmente en el Servicio Diplomático, y fue cesado en la misma época del cese de las víctimas. El señor Salcedo recurrió el 14 de febrero de 1995 mediante una acción de amparo solicitando la inaplicabilidad de la Resolución N° 453-RE-92 publicada el 29 de diciembre de 1992 en el Diario Oficial El Peruano por la cual se lo dejó cesante por aplicación del Decreto Ley N° 25889. Dicho señor no fue sometido a un concurso de evaluación del personal sino a un plan de incentivos de retiro voluntario de funcionarios del Servicio Diplomático por aplicación de un estado de reorganización<sup>78</sup>.

126. El 1 de septiembre de 1997 el Tribunal Constitucional conformado por los mismos jueces que resolvieron los amparos presentados por el señor Canales Huapaya y la señora Barriga Oré consideró que la circunstancia de que el recurso administrativo presentado por el señor Salcedo Peñarrieta nunca hubiera sido resuelto debía ser valorada a su favor e impedía en consecuencia que se entendiese que la acción de amparo había sido presentada fuera de término. En consecuencia, el Tribunal Constitucional consideró que no podía computarse el plazo de caducidad establecido en el artículo 37 de la Ley 23506. Asimismo,

---

<sup>78</sup> Cfr. Decreto Ley Nro. 25889 "Declaran en estado de reorganización al Servicio Diplomático de la República", publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 17 de noviembre de 1992 (expediente de prueba, folio 4002).

señaló que al momento del cese del actor ya había vencido el plazo otorgado por el Decreto Ley 25889 para declararlo cesante y que la Resolución Suprema N° 453/RE-92 cuestionada había transgredido los procedimientos y derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú de 1979 vigente para ese entonces, violando el derecho a la estabilidad laboral también reconocido en normas de inferior jerarquía referidas a la legislación de los trabajadores del sector público que resultaba aplicable. El Tribunal Constitucional consideró que se habían vulnerado el derecho de defensa y debido proceso en virtud de que no se había podido establecer la justa causa debidamente comprobada que ameritara la separación del servicio, siendo que en consecuencia el cese del accionante había sido carente de motivación y razonabilidad, agravando los derechos constitucionales invocados que debían tenerse en cuenta<sup>79</sup>.

127. Por su parte, el señor Castro Ballena plantea que fue objeto de un trato desigual arbitrario respecto a otros trabajadores cesados que interpusieron acciones contencioso administrativas, en particular el señor Raúl Cabrera Mullos<sup>80</sup> y la señora Rosario Quintero Coritoma<sup>81</sup>. El señor Cabrera Mullos interpuso su demanda dentro del término establecido por la ley a fin de que se declarara la nulidad de la Resolución No. 1303-A-92-CACL. La demanda fue declarada fundada al considerar que la publicación de la resolución cuestionada (que disponía el cese de labores del demandante) no fue realizada dentro del plazo precisado en el Decreto Ley N° 25759<sup>82</sup>. Por su parte, la señora Quintero Coritoma pidió formalmente ser admitida en el proceso de evaluación del concurso de méritos postulando para la Unidad Orgánica, Dirección del Diario de los Debates y Publicaciones en el cargo de Técnico en Redacción. La sentencia en favor de la señora Rosario Quintero señaló que tuvo un puntaje superior al de otra trabajadora que había alcanzado una vacante en la Dirección del Diario de los Debates y Publicaciones, y que, por error, fue ubicada en otra área, por lo que su exclusión carecía de motivación. En consecuencia, se declaró fundada su acción contenciosa administrativa y se dejó "sin efecto legal para la actora, lo dispuesto" en las resoluciones demandadas, disponiendo "se le habilite vacante en el Cuadro de Asignación de Personal del Congreso de la República y se le abonen las remuneraciones que le corresponden desde la fecha del cese"<sup>83</sup>.

128. Teniendo en cuenta lo anterior, este Tribunal constata que el señor Salcedo Peñarrieta, quien fue cesado de su trabajo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, no fue un funcionario sometido a un concurso de evaluación del personal sino a un plan de incentivos de retiro voluntario de funcionarios del Servicio Diplomático por aplicación de un estado de reorganización. Por su parte, el señor Cabrera Mullos interpuso su demanda contencioso administrativa por razones de nulidad diferentes a las alegadas por el señor Castro y la señora Barriga. De otro lado, la señora Quintero Coritoma pidió formalmente ser admitida en el proceso de evaluación del concurso de méritos postulando para un cargo y,

---

<sup>79</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de septiembre de 1997, Caso "Eduardo Salcedo Peñarrieta (expediente de prueba, folio 2401).

<sup>80</sup> Cfr. Acción contenciosa administrativa presentada por el señor Raúl Cabrera Mullos. Expediente No. 709-93-ACA (expediente de prueba, folios 4107 a 4109).

<sup>81</sup> Cfr. Acción contenciosa administrativa presentada por la señora Rosario Quintero Coritoma. Expediente No. 1795-93-ACA (expediente de prueba, folios 4111 a 4114).

<sup>82</sup> Cfr. Decisión emitida el 23 de noviembre de 1995 por la Corte Superior de Justicia de Lima. Expediente Nro. 709-93-ACA (expediente de prueba, folios 2789 y 2790).

<sup>83</sup> Cfr. Sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima en la acción contenciosa administrativa interpuesta por la señora Rosario Quintero Coritoma con la Procuraduría Pública encargada de los asuntos del Poder Legislativo sobre Nulidad de Resoluciones Administrativas de 22 de diciembre de 1995 (expediente de prueba, folios 4111 a 4114).

por error, fue ubicada en otra área, lo cual la situaba en una situación diferente a la de las presuntas víctimas. En consecuencia, este Tribunal considera que los casos de Eduardo Salcedo Peñarrieta, Raúl Cabrera Mullos y Rosario Quintero Coritoma no son casos cuyas circunstancias de hecho, procedimientos judiciales y alegatos ante las instancias internas sean iguales a las de las víctimas del presente caso y por ello no se cuenta con elementos para concluir que haya existido una violación al derecho de la igualdad ante la ley.

## **XI**

### **REPARACIONES**

#### **(Aplicación del artículo 63.1 de la Convención Americana)**

129. Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana<sup>84</sup>, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente<sup>85</sup>, y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado<sup>86</sup>.

130. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron<sup>87</sup>. Por tanto, la Corte ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados<sup>88</sup>.

131. Este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, la Corte deberá observar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho<sup>89</sup>.

132. En consideración de las violaciones declaradas en los capítulos anteriores, el Tribunal procederá a analizar las pretensiones presentadas por la Comisión y los representantes de las víctimas, así como los argumentos del Estado, a la luz de los criterios fijados en la jurisprudencia de la Corte en relación con la naturaleza y alcance de la obligación de

---

<sup>84</sup> El artículo 63.1 de la Convención Americana establece que: “[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en [la] Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

<sup>85</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 451.

<sup>86</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párr. 25, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 451.

<sup>87</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párr. 26, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 452.

<sup>88</sup> Cfr. *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 226, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 452.

<sup>89</sup> Cfr. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 110, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 453.

reparar<sup>90</sup>, con el objeto de disponer las medidas dirigidas a reparar los daños ocasionados a las víctimas.

### **A. Parte Lesionada**

133. Este Tribunal reitera que se considera parte lesionada, en los términos del artículo 63.1 de la Convención, a quienes han sido declaradas víctimas de la violación de algún derecho reconocido en la misma<sup>91</sup>. Por lo tanto, esta Corte considera como “parte lesionada” a María Gracia Barriga Oré, Carlos Alberto Canales Huapaya y José Castro Ballena, quienes en su carácter de víctimas de las violaciones declaradas en esta sentencia serán considerados beneficiaria y beneficiarios de las reparaciones que la Corte ordene a continuación.

### **B. Consideraciones previas en materia de reparaciones**

#### **B.1) Alegatos de las partes y de la Comisión**

134. La **Comisión** recomendó al Estado peruano que reparara adecuadamente los daños materiales e inmateriales por las violaciones a derechos humanos declaradas en su informe, de conformidad con lo fijado en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso* y por la Comisión Especial creada por el Estado peruano con el propósito de dar cumplimiento a esa sentencia. Por otra parte, reconoció los esfuerzos del Estado a partir del año 2001 para procurar “algún tipo de respuesta mediante la creación de comisiones especiales a los ceses colectivos”. Sin embargo, señaló que, pese a contar con un cúmulo de casos en trámite en los que se debate la suficiencia o no de dichas iniciativas, en el presente caso esa determinación no sería necesaria, ya que las víctimas “estuvieron explícitamente excluidas de acceder a tales mecanismos” de reparación, ya que debían desistir de toda acción en contra del Estado para acceder a los mismos. Además, indicó que al momento de la emisión de los decretos que crearon las comisiones especiales las presuntas víctimas ya habían interpuesto sus peticiones ante la Comisión, por lo que solicitó que la Corte Interamericana fije directamente las reparaciones correspondientes. Finalmente, la Comisión “consider[ó] pertinente que la Corte explore la posibilidad de que las conclusiones de la Comisión Especial sean aplicadas al presente caso, en la medida de que se trata de un hallazgo de irregularidad de ceses en el mismo contexto y circunstancias de las 257 víctimas del *Caso Aguado Alfaro y otros*”.

135. Los **Defensores Interamericanos** alegaron que, si bien las medidas de reparación establecidas por la Comisión Especial del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso* “están perfectamente adecuadas a ese concepto de restitución integral[, e]l problema ha surgido en el cumplimiento de esas medidas”, donde varias víctimas aún no habrían sido reparadas. Además, señalaron que varios servidores públicos han tenido que acudir al Poder Judicial para discutir los alcances y conceptos jurídicos de la sentencia de la Corte Interamericana y del acta de la Comisión Especial.

136. El señor **Castro Ballena**, en sus alegatos finales, solicitó que se ordene al Estado que se conforme una Comisión o Grupo de Trabajo conformado con sólo tres personas a fin de efectivizar las reparaciones, debiendo conformarse al día siguiente de la notificación de la Sentencia y teniendo un plazo de tres meses para que emita su informe final.

---

<sup>90</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párrs. 25 a 27, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 454.

<sup>91</sup> Cfr. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 233, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 455.

137. El **Estado** alegó que, con relación a Carlos Alberto Canales Huapaya y José Castro Ballena, se han realizado las consultas respectivas ante la Alta Dirección del Congreso de la República, a fin de adoptar una decisión respecto a lo recomendado por la Comisión Interamericana y que a la fecha ya se incluyó el tema en la Agenda de la mesa Directiva del Congreso. Asimismo, señaló que el organismo para ejecutar la sentencia de la Corte Interamericana en el *Caso Aguado Alfaro y otros* se limitó a ese único caso y que dicha Comisión Especial no se mantiene activa ni “contó con atribuciones para resolver otros casos”. Además, expuso que sobre la reposición de servidores, la administración del Congreso de la República, en el procedimiento de ejecución del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso* que se está tramitando ante un Juzgado Especializado en lo Civil, ha cumplido con reponer a 190 ex servidores.

## **B.2) Consideraciones de la Corte**

138. En el *Caso Trabajadores Cesados* la Corte dispuso que “en vista de las violaciones a la Convención Americana declaradas por la Corte”, la reparación consecuente era:

disponer que el Estado garantice a los lesionados en el goce de sus derechos o libertades conculcados, a través del efectivo acceso a un recurso sencillo, rápido y eficaz, para lo cual deberá constituir a la mayor brevedad un órgano independiente e imparcial que cuente con facultades para decidir en forma vinculante y definitiva si esas personas fueron cesadas regular y justificadamente del Congreso de la República o, en caso contrario, que así lo determine y fije las consecuencias jurídicas correspondientes, inclusive, en su caso, las compensaciones debidas en función de las circunstancias específicas de cada una de esas personas.

139. La información recibida en el seguimiento al cumplimiento de la mencionada sentencia indica que se estableció una “Comisión Especial para la Ejecución de la Sentencia en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso”, la cual emitió su informe final el 14 de diciembre de 2010. En lo pertinente, dicho informe estableció el carácter irregular e injustificado del despido de las 257 víctimas<sup>92</sup> y ordenó i) la reposición en su empleo o su reubicación<sup>93</sup>; ii) el abono de sus remuneraciones devengadas o dejadas de percibir<sup>94</sup>; iii) el

<sup>92</sup> La Comisión Especial declaró que las 257 víctimas comprendidas en la Sentencia de la Corte Interamericana “fueron cesadas irregular e injustificadamente por el Congreso de la República” y que los derechos que se vieron lesionados por este cese irregular fueron: a) su derecho a la dignidad y decoro; b) su derecho al debido proceso y a la protección jurisdiccional de los mismos; c) su derecho al trabajo y a conservar estos empleos sin que pudieran ser privados de los mismos sino por una causa justa prevista en la ley y con las garantías del debido proceso; d) la compensación salarial que les correspondía por la labor para la que habían sido contratados y que se vieron privados de ejecutar por una razón ajena a los mismos, así como los frutos que tales salarios debían haber producido; y e) su derecho a la seguridad social y respectivo reconocimiento de sus años de servicio y los aportes correspondientes al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al sistema Privado de Administración del Fondo de Pensiones (SPP) durante el tiempo que se vieron irregularmente privados de sus empleos, según corresponda, para efectos de su posterior jubilación así como para asegurar su vínculo con la seguridad social en salud y la de sus familias. Asimismo, la Comisión señaló que, respecto al contenido de la reparación del despido incausado, la pérdida del trabajo representó para las víctimas i) dejar de percibir regularmente su remuneración, bonificaciones complementarias y aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad, incluyendo, desde luego, el reajuste de dicha remuneraciones a lo largo del tiempo; ii) la pérdida de su tiempo de servicios y la percepción, de ser el caso, de la asignación prevista en el artículo 54°, literal a) del Decreto Legislativo N° 276; iii) la compensación por tiempo de servicios, y iv) la pérdida de su condición de afiliados al Seguro Social de Salud y al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones, al haberse interrumpido los aportes del trabajador y del empleador a dichos regímenes de seguridad social.

<sup>93</sup> La Comisión Especial dispuso que se “reponga a las víctimas en su empleo, debiendo asignarles funciones iguales o análogas a las que desempeñaban al momento de ser cesados, teniendo en cuenta su calificación profesional o técnica y sin poder reducir su categoría o nivel adquirido. En caso de no ser materialmente posible la reposición en el Congreso, por haberse suprimido las plazas que las víctimas ocupaban en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), aquel podrá cumplir con el mandato de reposición reubicando a las víctimas que no tengan plaza en el Congreso en otras entidades públicas en las que puedan desempeñarse de acuerdo con sus capacidades, siempre que exista disponibilidad de plazas en estas entidades. Las víctimas que por decisión judicial o de cualquier otra naturaleza, se encuentren actualmente laborando para el Congreso o para otra entidad del Estado deberán ser ubicadas por éste en una plaza de la misma categoría que aquella que ocupaban al momento

reconocimiento, para obtener una pensión de jubilación, de los años de aporte al sistema de pensiones al que se encontraban afiliados al momento de su cese<sup>95</sup>; iv) la realización de los aportes necesarios para que el trabajador y su familia recuperen su derecho de atención y prestaciones ante el Seguro Social de Salud, y v) el reconocimiento como tiempo de servicios del periodo que no han laborado debido a su cese irregular y efectuar por el mismo período la reserva correspondiente a la Compensación por Tiempo de Servicios<sup>96</sup>.

140. En cumplimiento del Acta de la Comisión Especial, el Departamento de Recursos Humanos del Congreso de la República, mediante Resoluciones administrativas individuales determinó lo siguiente: (i) el período computable a ser reconocido a cada uno de los 257 beneficiarios; (ii) el monto dinerario del capital indemnizatorio por lucro cesante (remuneraciones devengadas dejadas de percibir); (iii) deducción de sumas correspondientes a los importes para el sistema previsional en que se encontraba afiliado el administrado, y (iv) se proceda a la liquidación de intereses.

141. A pesar de que estas consideraciones de la Comisión Especial fueron emitidas en 2010, su implementación aún continúa. La mencionada Comisión Especial ya no se encuentra en funciones. El acta final de dicha Comisión ha sido objeto de judicialización, por

---

de su cese, salvo que voluntariamente éstas decidan permanecer en la plaza que ocupan actualmente por tener condiciones más favorables. Las víctimas que se encontraban solicitando su reincorporación de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27803 debían optar por seguir dicho procedimiento o acogerse a lo establecido en la presente resolución”.

<sup>94</sup> La Comisión Especial dispuso que “se abone a las víctimas las remuneraciones devengadas o dejadas de percibir desde el momento de su cese hasta su efectiva reposición en sus empleos o en los que ocupen, de ser el caso, en entidades públicas distintas al Congreso de la República. Dichas remuneraciones deberán ser calculadas con base en la remuneración mensual total que percibía la víctima en el momento del cese irregular de que fue objeto, de acuerdo a su posición en el Escalafón Salarial del Congreso, incluyendo las gratificaciones, bonificaciones, asignaciones o cualquier otra clase de remuneración adicional o complementaria que les hubiera correspondido de haber permanecido en sus empleos. Asimismo, se agregarán los reajustes salariales que se aplicaron a quienes ocuparon las plazas o cargos, o sus equivalentes, con posterioridad a su cese irregular y hasta la actualidad, más los respectivos intereses legales aplicables a las deudas laborales. En el caso de aquellas víctimas que han reingresado al servicio del Congreso o de una entidad pública, bajo cualquier modalidad de prestación de servicios, las remuneraciones devengadas se calcularán hasta la fecha de su reingreso. En caso de que las víctimas luego de reingresar cesaron nuevamente, se deducirán las remuneraciones percibidas durante el período de labor”.

<sup>95</sup> La Comisión Especial dispuso “[r]econocer a las víctimas para efectos de su derecho a obtener una pensión de jubilación los años de aportes al sistema de pensiones en que se encontraban afiliados al momento de su cese, debiendo para ello efectuar dichos aportes dentro de los 24 meses siguientes a la notificación de esta resolución, con deducción de dicho importe del monto de las remuneraciones devengadas, por estar atribuido dicho aporte al trabajador”.

<sup>96</sup> La Comisión Especial también dispuso medidas subsidiarias en el evento en que no fuera posible la reposición; señalando que “[l]as víctimas, de forma individual, podrán optar dentro del plazo de 15 días naturales de notificada [l]a resolución, por el pago de una indemnización en sustitución de la reposición. La indemnización será equivalente a una remuneración y media ordinaria mensual por cada año completo de servicios con un máximo de doce remuneraciones. Para establecer los años de servicios computables deberán incluirse, de ser necesario, los años de servicios que se reconocen a las víctimas en el numeral 4 del artículo segundo de la [...] resolución. El monto de la remuneración ordinaria mensual es el mismo que se determine para el pago de las remuneraciones devengadas, conforme al numeral 2 del artículo segundo de [l]a resolución. La opción por la indemnización sustitutiva de la reposición, no excluye la percepción de los beneficios enumerados en los numerales 2, 3 y 4 del artículo segundo de [l]a resolución, los cuales le serán abonados conjuntamente con la indemnización, salvo el caso de los aportes a la seguridad social que serán efectuados a la entidad correspondiente. [...] El Congreso podrá eximirse de la obligación de reponer a la víctima en caso que ésta haya cumplido 65 años y tenga derecho a pensión ordinaria en el régimen pensionario al que se encuentre afiliado, incluyendo para generar este derecho o determinar el monto de la pensión, los aportes por los años de servicios reconocidos conforme al numeral 3 del artículo segundo de [l]a resolución. Para tal efecto, el Congreso deberá efectuar, de inmediato, el integro de los aportes al sistema de jubilación que corresponda, incluso si a falta de éstos el trabajador ya tuviera derecho a pensión. En caso de que el Congreso no efectúe dichos aportes dentro del plazo máximo de sesenta días calendarios, deberá reponer a la víctima en su empleo”.



disposición expresa del artículo sexto de dicho documento que indicó que su ejecución se efectuaría conforme al procedimiento a que se refiere la Ley N° 27775, "Ley que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por Tribunales Supranacionales". Esta ley, en su artículo 2° establece que la sentencia emitida por el Tribunal Internacional será transcrita por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente de la Corte Suprema, quien la remitirá a la Sala en que se agotó la jurisdicción interna, disponiendo su ejecución por el Juez Especializado o Mixto que conoció el proceso previo. En el caso de no existir proceso interno previo, dispondrá que el Juez Especializado o Mixto competente conozca de la ejecución de la resolución. Ello explica que ante dichos jueces especializados aún se estén planteando controversias sobre los alcances de lo decidido por la Comisión Especial<sup>97</sup>.

142. Ahora bien, teniendo en cuenta que han transcurrido 23 años de ocurridos los hechos, y 9 años desde la emisión de la sentencia en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, la cual sigue enfrentando controversias relacionadas con su implementación, la Corte estima oportuno tomar una decisión definitiva sobre las reparaciones que corresponden en el presente caso sin hacer una remisión al ámbito interno dirigida a la conformación de una Comisión, Grupo de Trabajo o mecanismo análogo. Para tal efecto, el Tribunal tomará en consideración la información disponible en el expediente.

143. Sin perjuicio de ello, ninguna de las consideraciones que se emitan en materia de reparaciones en la presente Sentencia debe ser entendida como un prejuizamiento respecto a los alcances que ha tenido la implementación del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*. En efecto, mientras que dicho caso estaba llamado a resolver la situación de 257 víctimas, el presente caso sólo se concentra en 3 víctimas, lo cual puede llegar a justificar algunas diferencias en el análisis correspondiente. Por tal razón, cualquier diferencia de criterio respecto a las decisiones adoptadas por la Comisión Especial no puede entenderse como una descalificación de los criterios adoptados por dicho órgano.

### **C. Medidas de restitución y satisfacción**

#### *C.1) Medidas de restitución*

##### C.1.a) Reincorporación de las víctimas a sus cargos

144. El señor **Castro Ballena** solicitó su reposición laboral, en el mismo cargo o en una plaza similar a la que ocupaba al momento del cese.

145. El señor **Canales**, en su escrito de solicitudes y argumentos, solicitó su reincorporación a su puesto de trabajo, correspondiente al cargo de Funcionario-Jefe de la Unidad de Seguridad, con nivel remunerativo 1. Sin embargo, señaló que por razones de salud, desarrolla un 30% de las actividades habituales por recomendación médica, por lo que alegó que si el Congreso acepta reincorporarlo al régimen de pensiones de la Ley 20530, "solicit[a] que [su] plaza, en otro grupo ocupacional sea ocupada por [su] hijo mayor".

---

<sup>97</sup> Cfr. Escrito presentado por Ronald Luciano Revelo Infante y otros, de 18 de abril de 2013 ante el 25º Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, en los autos seguidos con el Estado Peruano sobre Ejecución de Sentencia (expediente de prueba, folios 3355 a 3373), y escrito presentado por Ronald Luciano Revelo Infante y otros, de 26 de septiembre de 2013 ante la 5º Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en los autos seguidos con el Estado Peruano sobre la Acción de Amparo en Ejecución de Sentencia Supranacional, Cuaderno de Apelación contra la Resolución N° 400 de 11 de enero de 2014 (expediente de prueba, folios 3375 a 3392).

146. La señora **Barriga**, quien al momento de los hechos ocupaba un cargo del Grupo Ocupacional Técnico en el área de Pagaduría con nivel remunerativo STA, solicitó el restablecimiento de su nivel remunerativo en el grupo ocupacional que ostentaba al momento de producirse su cese, o su equivalente u homologación.

147. Los **Defensores Interamericanos** señalaron que en la actualidad, los trabajadores del Congreso trabajan bajo el régimen laboral de la actividad privada, el cual funciona desde marzo de 1993, por lo que las víctimas sólo podrían ser repuestas bajo este régimen. Asimismo, alegaron que de acuerdo con las equivalencias de cargos entre el régimen que aplicaba al momento de los hechos y el actual, la reposición de la señora Barriga Oré debe ocurrir en el último nivel de la carrera técnica, correspondiente al nivel ST-9, mientras que el señor Canales Huapaya debe ocupar el cargo de funcionario en el nivel F-10. Solicitaron que la Corte determine detalladamente que la reposición de las víctimas "debe ocurrir con retroactividad al mismo día del cese legal y que la transposición de sus cargos y niveles para los cargos y niveles equivalentes del Decreto Legislativo N° 728 debe ocurrir en la data de vigencia de ese decreto[,] puesto que, desde entonces, es el único régimen laboral aplicable a los empleados del Congreso". Además, requirieron que, en el caso de que se alegue no haber cargos disponibles en el Congreso, se ubique a las víctimas en cargos equivalentes en otros órganos públicos, o dejarlos en disponibilidad, quedando a la espera de la definición de un puesto de trabajo recibiendo sus sueldos. Finalmente, indicaron que, dadas las dificultades interpretativas que han surgido con la utilización del término "reincorporación" en lugar de "reposición", solicitaron que se utilice el término "reponer" para evitar confusiones que impidan el reconocimiento del período dejado de laborar como parte de la antigüedad laboral de las víctimas.

148. El **Estado** alegó, respecto a la solicitud hecha por el señor Canales Huapaya para que su plaza fuera ocupada por su hijo mayor, que en la legislación peruana no existe la posibilidad de aceptar la cesión laboral, para que el puesto de trabajo de una persona pueda ser asumido por su hijo. En este sentido, expuso que no existe fundamento legal para aceptar que se pueda ceder un puesto de trabajo.

149. La Corte considera que transcurridos 23 años de los ceses laborales ocurridos en el presente caso, la reincorporación o reposición de las víctimas en sus antiguos cargos o en otros análogos enfrenta diversos niveles de complejidad y operatividad, en particular, por la modificación de la planta de personal en el Congreso. En consecuencia, el Tribunal considera que no dispondrá el reintegro de las víctimas y, por tal motivo, este aspecto será valorado al momento de calcular la indemnización compensatoria.

## *C.2) Medidas de satisfacción*

### C.2.a) Publicación de la Sentencia

150. El señor **Canales** y la señora **Barriga** solicitaron a la Corte ordenar al Estado la publicación de la Sentencia. En relación con esta petición, los **Defensores Interamericanos** solicitaron que dicha publicación se haga en un periódico de amplia circulación nacional.

151. El señor **Castro** y el **Estado** no se refirieron a dicha solicitud.

152. La Corte dispone, como lo ha hecho en otros casos<sup>98</sup>, que el Estado publique, en un plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia: a) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez en el diario oficial; b) el resumen oficial de la presente Sentencia, elaborado por la Corte, por una sola vez, en un diario de amplia circulación nacional, y c) la presente Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en un sitio web oficial.

#### C.2.b) Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional

153. El señor **Castro** solicitó a la Corte que ordene al Estado realizar un “desagravio público reconociendo su responsabilidad internacional” por las violaciones a los derechos fundamentales de la víctima por más de veinte años, al no haber respetado los principios de garantías judiciales y protección judicial.

154. El señor **Canales** solicitó que se realizara un acto de desagravio público por parte del Estado en el que él estuviera presente. Por su parte, la señora **Barriga** solicitó que el Congreso la “desagravie públicamente, utilizando el canal del Congreso”.

155. Ni el **Estado** ni la **Comisión** se refirieron a la solicitud presentada.

156. La Corte resalta que en el marco de la implementación del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso* se realizó un “Desagravio público del Presidente del Congreso” en un acto celebrado en 2011 con ocasión del reintegro de algunos de los trabajadores cesados<sup>99</sup>. En dicho acto participaron algunas autoridades públicas, representantes de las víctimas y un juez de la Corte Interamericana que hizo parte de la composición del tribunal que se pronunció en dicho caso. Teniendo en cuenta la similitud entre dicho caso y el presente, que los mensajes emitidos en dicha ocasión se relacionaban con el universo general de ceses arbitrarios ocurridos en la época de los hechos, así como las particularidades específicas del presente caso, la Corte considera que no procede disponer la realización de otro acto público de reconocimiento de responsabilidad.

### **D. Indemnización compensatoria**

#### *D.1) Alegatos respecto a daño material*

157. La **Comisión** solicitó que se reparen adecuadamente los daños materiales por las violaciones a los derechos humanos, de conformidad con lo fijado por la Corte Interamericana en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso* y por la Comisión Especial creada para el cumplimiento de dicha sentencia.

#### D.1.a) Pago por concepto de remuneraciones dejadas de percibir a causa del cese

158. El señor **Castro** solicitó a la Corte que, por concepto de daño económico, ordenara al Estado el pago del reconocimiento de tiempo de servicio desde la fecha del cese hasta el día anterior a su reposición efectiva al Congreso. En este sentido, requirió el pago de la remuneración que dejó de percibir con intereses, gratificación y compensación por tiempo

---

<sup>98</sup> Cfr. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párr. 79, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú, supra*, párr. 466.

<sup>99</sup> Dicho acto fue remitido por la Comisión Interamericana a través de un video que acompañó el escrito de sometimiento y sus anexos.

de servicios a partir del día siguiente del despido hasta la actualidad, por la cantidad de US\$ 1.375.783,00 (un millón trescientos setenta y cinco mil setecientos ochenta y tres dólares de los Estados Unidos de América). Los representantes del señor Castro presentaron un informe rendido por el economista Walter Paul Noriega, referente a la "determinación de la pérdida de ingresos laborales y compensación por tiempo de servicios sufridos por el señor Castro Ballena por causa de su cese laboral"<sup>100</sup>. El informe refiere que las "escalas remunerativas"<sup>101</sup> permiten calcular la "pérdida de ingresos laborales y compensación por tiempo de servicios", mes por mes, del señor Castro Ballena desde enero de 1993 hasta enero de 2014. Además muestran las "variaciones en el tiempo que reflejan los incrementos remunerativos otorgados"<sup>102</sup>. De acuerdo con el informe, el señor Castro Ballena dejó de percibir en total S/3,854,946.36 (tres millones ochocientos cincuenta y cuatro mil novecientos cuarenta y seis nuevos soles con treinta y seis céntimos).

159. El señor **Canales** solicitó el pago de S/3.926.151,59 (tres millones novecientos veintiseis mil ciento cincuenta y un nuevos soles con cincuenta y nueve céntimos) por concepto de remuneraciones caídas, intereses legales laborales y compensación por tiempo de servicios. En los alegatos finales escritos se indicó que dicho monto no contiene el incremento que se estableció a partir de 2006, ni la bonificación por alimentación que inició en 500 nuevos soles y actualmente bordea los 1000 nuevos soles. El señor Canales presentó un informe pericial del señor Felix Diego Buendía Ramírez. Para dicho informe se toman como antecedentes: a) el Acta de la Comisión Especial para la Ejecución de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso, de 14 de diciembre 2010<sup>103</sup>, y b) el Informe Pericial "CDH-11-

---

<sup>100</sup> El informe presentado toma como insumos: a) el "Informe N° 041-2005-AP-DAP-DRRHH/CR" elaborado por el Área de Planillas del Congreso de la República, que adjunta cuadros remunerativos y documentos que "sustentan las variaciones de las Escalas Remunerativas desde el año 1993 hasta el año 2001"; b) la escala remunerativa del personal, del Decreto Legislativo 728 de 2012, del Congreso de la República, y c) la Resolución de 9 de mayo de 1991 que declaró ganador al señor Castro Ballena del ascenso al cargo de Jefe de Unidad (F-1) de la Unidad de Control Patrimonial de la Oficina General de Administración del Senado

<sup>101</sup> El informe señala que:

- a) La ubicación del cargo de Jefe de Unidad (F-1) de la Unidad de Control Patrimonial es equivalente a la Categoría Jefes de Departamento Nivel D5 de la "Escala Remunerativa (variación de incrementos desde el 1 de abril de 1993)" y siguientes años. Dicha Escala fue sustituida por la "Escala Salarial a partir del mes de junio de 1999" que consta de 14 niveles.
- b) La Categoría Jefes de Departamento Nivel D5 de la Escala Salarial de 1 de abril de 1993 corresponde al Nivel Salarial 10 de la "Escala Salarial a partir del mes de junio de 1999". Esta equivalencia se conserva hasta la fecha.
- c) La equivalencia de la Categoría Jefes de Departamento Nivel D5 de la Escala Salarial de 1993, con el Nivel Salarial 10 en la Escala Salarial de 1999, es razonable si se considera que en ambas Escalas Remunerativas, el nivel que se asigna al trabajador cesado conserva el quinto nivel remunerativo, contando desde el más alto nivel hacia la inferior.

<sup>102</sup> Adicionalmente, el informe considera los "conceptos remunerativos" que contemplan la "[g]ratificación de julio y diciembre", y que equivalen al monto de una remuneración en cada uno de los meses nombrados. Finalmente, el informe añade el "beneficio Compensación por Tiempo de Servicios", equivalente a una remuneración anual. El informe señala que "[p]ara simplificar y reflejar adecuadamente el monto de este beneficio se ha tomado la remuneración del mes de diciembre de cada año".

<sup>103</sup> El informe indica que en esta acta se resuelve que "[a]bone a las víctimas las remuneraciones devengadas o dejadas de percibir desde el momento de su cese hasta su efectiva reposición en sus empleos o en los que ocupen, de ser el caso, en entidades públicas distintas al Congreso de la República. Dichas remuneraciones deberán ser calculadas con base en la remuneración mensual total que perciba la víctima en el momento del cese irregular de que fue objeto, de acuerdo a su posición en el Escalafón Salarial del Congreso, incluyendo las gratificaciones, bonificaciones, asignaciones o cualquier otra clase de remuneración adicional o complementaria que les hubiera correspondido de haber permanecido en susempleos. Asimismo se agregaran los reajustes salariales que se aplicaron a quienes ocuparon las plazas o cargos, o sus equivalentes, con posterioridad a su cese irregular y hasta la actualidad, más los respectivos intereses legales".

830f01-Trabajadores Cesados del Congreso de la República del Perú”, donde se encuentran los datos de los ingresos de los trabajadores, desde el 1º de enero de 1993 hasta el 30 de mayo de 2006. Para determinar lo “dejado de percibir” en el informe se efectúa el cálculo de ingresos y beneficios que “el Funcionario cesado hubiera percibido de haber continuado con su vínculo laboral con el Congreso de la República del Perú, según las escalas remunerativas de los trabajadores vigentes”<sup>104</sup>. Asimismo, el informe menciona que “los montos determinados por el incumplimiento de pago se calcularon tomando en cuenta los reportes emitidos por la Superintendencia de Banca y Seguros, en lo referente a los intereses legales laborales”. El informe concluye que la “determinación y actualización de remuneraciones devengadas” asciende a la suma de S/3,626,774.02 (tres millones seiscientos veinte seis mil, setecientos setenta y cuatro nuevos soles y dos céntimos); y la “determinación y actualización de compensación de tiempo de servicios no pagadas” al 31 de enero de 2014, asciende a S/299,377.57 (doscientos noventa y nueve mil trescientos setenta y siete y cincuenta nuevos soles y siete céntimos).

160. La señora **Barriga** solicitó que se le acumule y reconozca el tiempo de servicios que no laboró por haber sido ilegalmente cesada, que comprendería el período entre el 31 de diciembre de 1992 y el 1º de agosto de 1995. Requirió el pago de las remuneraciones caídas o dejadas de percibir, más intereses bancarios, por un monto de S/1.096.194,68 (un millón noventa y seis mil ciento noventa y cuatro soles con sesenta y ocho céntimos), y que se priorizara el pago de la deuda a favor del señor Carlos Alberto Canales Huapaya, de conformidad con lo previsto en el Decreto 001-2014-JUS de 15 de febrero de 2014. La señora Barriga presentó un informe hecho por el contador Felix Diego Buendía Ramírez. Para determinar lo “dejado de percibir” se efectúa el cálculo de ingresos y beneficios, que “la trabajadora cesada hubiera percibido de haber continuado con su vínculo laboral, con el Congreso”, según “las escalas remunerativas de los trabajadores vigentes”. El informe señala que dichas “escalas remunerativas” se sustentarían en: a) el Informe Pericial CDH-11-830f01 para tomar la información desde el 1º de enero de 1993 hasta el 31 de mayo de 2006; b) los “reportes remunerativos” expedidos por la Oficina de Remuneraciones del Congreso de la República desde el 1º de agosto de 1995 hasta el 31 de enero de 2014, y c) el cuadro de la escala remunerativa de 2006<sup>105</sup>. El informe pericial toma en consideración que la señora Barriga fue separada de su cargo desde diciembre de 1992 hasta el 31 de julio de 1995, y posteriormente fue contratada por el Congreso de la República a partir del 1º de agosto de 1995 hasta la fecha, en un nivel inferior al de Servidora Técnica Administrativa A. Igualmente menciona que la señora Barriga dejó de recibir “remuneraciones” y “compensación de tiempos de servicios” desde enero de 1993 hasta julio de 1995; y posteriormente no recibió la diferencia en las remuneraciones que recibió desde agosto de 1995 hasta enero de 2014, en comparación con las que recibía previamente a su despido, debido al nivel inferior en el que fue contratada en julio de 1995.

---

<sup>104</sup> El informe toma en cuenta “la categoría ocupacional del Funcionario Carlos Alberto Canales Huapaya [q]uien en la fecha del cese ocupaba el cargo de Jefe de unidad nivel F-1, en el Régimen Laboral de La Ley N° 276, Ley de la Carrera Administrativa”. Asimismo, el informe hace notar que “[e]n la actualidad el personal del Congreso de la República del Perú, labora bajo el Régimen del TUO D.L. N° 728-Ley de Productividad y Competitividad Laboral”. De acuerdo con el señor Buendía, al señor Canales le correspondería la categoría ocupacional de “Jefe de Departamento, por ser el nivel inicial, en cuanto a jefaturas”.

<sup>105</sup> El peritaje señala que en este documento se contrasta lo que la señora Barriga debió percibir en el período de tiempo entre 2006 y 2014. El informe toma en cuenta “la categoría ocupacional de la Servidora Técnica Administrativa A (STA) María Gracia Barriga Oré [q]uien en la fecha del cese ocupaba el cargo de Servidora Técnica A, en el Régimen Laboral de La Ley N° 276, Ley de la Carrera Administrativa”. El informe también hace notar que “[e]n la actualidad el personal del Congreso de la República del Perú, labora bajo el Régimen del TUO D.L. N° 728-Ley de Productividad y Competitividad Laboral”. De acuerdo con el señor Buendía, a la señora Barriga le correspondería la categoría ocupacional de “Servidora Técnica Administrativa A”.

Finalmente concluye que la señora Barriga Oré dejó de percibir en total la cantidad de S/1,096,194.68 (un millón noventa y seis mil, ciento noventa y cuatro nuevos soles y sesenta y ocho céntimos).

161. Los **Defensores Interamericanos** indicaron que en Perú los trabajadores reciben 16 remuneraciones al año, lo que debería ser considerado en la liquidación del monto de las remuneraciones devengadas. Dichos sueldos deberían ser calculados con eventuales reajustes salariales o eventuales gratificaciones, bonificaciones o cualquier otra clase de remuneración adicional aplicable al cargo, así como actualizado con los intereses legales correspondientes. En cuanto a la situación específica de la señora Barriga Oré, los defensores alegaron que ella tiene derecho a las remuneraciones integrales entre su cese y su regreso al Congreso el 1º de agosto de 1995, "en un cargo de nivel inferior". Además, solicitaron que se le otorguen las diferencias de remuneración entre lo que ha recibido en su nuevo cargo y lo que debería haber recibido en su cargo original.

162. Todos los **intervinientes comunes** solicitaron que el cálculo de los intereses se efectúe de acuerdo a lo establecido en los artículos 1244, 1245 y 1246 del Código Civil Peruano.

163. El **Estado** sostuvo que con las pretensiones de las víctimas se está desnaturalizando el Sistema Interamericano, al utilizarlo para fines patrimoniales, lo cual no coincide con su objeto y fin. Señaló que resulta preocupante que las pretensiones sean dirigidas a fin de obtener un beneficio económico aún cuando en sede interna éstas ya han sido subsanadas, otorgando un procedimiento correcto para el reconocimiento de beneficios y la derogación de normas que en su momento vulneraron la Convención Americana. El Estado argumentó que se podía constatar una pretensión maliciosa por parte de las víctimas. Aunado a lo anterior, indicó que en el informe de la Comisión se señaló el deber de reparar adecuadamente los daños materiales e inmateriales por las violaciones a los derechos humanos, de conformidad con lo resuelto en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*. Al respecto, el Estado alegó que conforme a esa sentencia se tuvo que determinar lo relativo al daño en forma interna. El Estado manifestó su más profunda disconformidad por lo elevado del monto solicitado, teniendo en consideración que la Corte, de acuerdo a su rol de supervisión en materia de derechos humanos, tiene como fin reconocer justicia y disponer el incumplimiento del Estado peruano de sus obligaciones internacionales, mientras que con las pretensiones de las víctimas "se busca convertir a la Corte en una instancia económica". Por ello, solicitó a la Corte desestimar la cifras solicitadas por las presuntas víctimas por concepto de daño material.

164. Asimismo, el Estado consideró que resulta aplicable lo ya señalado por la Corte Interamericana respecto a que el carácter y el monto de las reparaciones dependen de la naturaleza de las violaciones cometidas y del daño ocasionado, material e inmaterial, y deberían guardar relación con las violaciones declaradas, lo cual no debería implicar enriquecimiento o empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. Respecto del reestablecimiento del nivel remunerativo, indicó que la trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo 276 con el nivel STA, que ostentaba la señora Barriga Oré antes del cese, tenían como remuneración mensual la suma de S/1.251,89 (mil doscientos cincuenta y un nuevos soles y ochenta y nueve céntimos), siendo que actualmente está percibiendo la cantidad de S/5.809,00 (cinco mil ochocientos nueve nuevos soles), en su condición de trabajadora del Grupo Ocupacional Técnico con el nivel ST7, por lo que tendría actualmente una significativa mejora económica, siendo que su ingreso real es más de nueve veces lo que ganaba al momento de su cese. Por último, el Estado adujo que en el marco de la ejecución de la sentencia del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, se acordó con las

257 víctimas el reconocimiento como tiempo de servicios el período en el que no prestaron sus servicios por el cese irregular e injustificado.

165. El Estado señaló que la Oficina de la Asesoría Jurídica del Congreso ha manifestado, de acuerdo a lo establecido en el acta de 14 de diciembre de 2010 de la Comisión Especial, que el pago de las sumas dejadas de percibir durante el periodo que media entre el despido y su reposición laboral constituye una medida de reparación integral y en consecuencia tiene naturaleza indemnizatoria respecto al concepto de lucro cesante, entendido como los ingresos no percibidos por efecto del cese irregular.

166. Sin perjuicio de ello, el Estado alegó que durante el trámite ante la Comisión se informó que la señora María Gracia Barriga Oré mantiene una relación laboral vigente con el Congreso de la República, siendo que a la fecha ocupa el cargo de Técnico en contabilidad del Área de Pagaduría. Asimismo, respecto a la solicitud de restablecimiento del nivel remunerativo, el Estado sostuvo que en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 los cargos o puestos de trabajo son distintos a los del régimen de la carrera administrativa, regulado por el Decreto Legislativo 276, por lo que no cabría una comparación y equivalencia con los puestos de carrera.

167. Por otra parte, el Estado presentó información en respuesta a las preguntas formuladas por los jueces, relacionada a “lo que le correspondió como indemnización a aquellos trabajadores cesados que pudieran encontrarse en cargos similares a los de las tres presuntas víctimas”<sup>106</sup>. El Estado también presentó información respecto a “cuáles diferencias existirían entre el monto que correspondió otorgar como indemnización a quienes ocupaban cargos directivos, intermedios y a los que ocupaban los más bajos cargos en el escalafón de cargos del Congreso”. Finalmente, el Estado presentó información relativa a “si el daño material solicitado por las presuntas víctimas es muy diferente o similar al que han recibido las víctimas del caso Trabajadores Cesados del Congreso por concepto de indemnizaciones”.

168. El Estado presentó el Informe N° 854.2014-AAP-DRH/CR, que contiene “un cuadro detallado de los montos otorgados a los beneficiarios de la sentencia de la C[orte] IDH, con su equivalencia en dólares, con igual nivel remunerativo que registran las víctimas Canales, Castro y Barriga”. Con base en la información presentada en este cuadro<sup>107</sup>, el Estado ha afirmado que: a) las indemnizaciones que recibieron trabajadores en cargos similares a la señora Barriga Oré, oscilaron entre los US\$ 44,435.69 (cuarenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y cinco dólares y sesenta y nueve céntimos de los Estados Unidos de América) y los US\$ 94,425.83 (noventa y cuatro mil cuatrocientos veinticinco dólares y ochenta y tres

---

<sup>106</sup> La Corte preguntó: “aproximadamente, cuánto recibieron en forma individual, como indemnización económica, los trabajadores cesados que se sometieron a los programas de revisión de los ceses colectivos y los que vienen sometiéndose al Grupo de Trabajo que está implementando las recomendaciones de la Comisión Especial? (favor aproximar las cifras en dólares, tratando de establecer un mínimo y un máximo desagregado). En particular, se solicita al Estado determinar un monto aproximado en dólares de lo que correspondió como indemnización a aquellos trabajadores cesados que pudieran encontrarse en cargos similares a los de las tres presuntas víctimas en el presente caso. Asimismo, se solicita precisar en dólares cuáles diferencias existirían entre el monto que correspondió otorgar como indemnización a quienes ocupaban cargos directivos, intermedios y a quienes ocupaban los más bajos cargos en el escalafón de cargos del Congreso”. Por otro lado, la Corte indagó respecto a si “¿el monto final del daño material que solicitan las presuntas víctimas a través de los informes emitidos por Paul Noriega y Felix Diego Buendía es muy diferente o muy similar al que han recibido las víctimas del caso Trabajadores Cesados del Congreso por concepto de indemnizaciones? Precisen con la mayor claridad posible cuáles pueden ser las diferencias y similitudes”.

<sup>107</sup> El cuadro toma en cuenta para el análisis la “regulación laboral”, el “nivel ocupacional”, el “período computable”, el “monto capital indemnizatorio según resolución”, y la “cotización del dólar según BCR al 13-11-2014 (S./2.93)”.

céntimos de los Estados Unidos de América); b) las indemnizaciones que recibieron trabajadores en cargos similares al señor Castro Ballena, oscilaron entre los US\$ 63,882.15 (sesenta y tres mil ochocientos ochenta y dos dólares y quince céntimos de los Estados Unidos de América) y los US\$ 95,602.94 (noventa y cinco mil seiscientos dos dólares y noventa y cuatro céntimos de los Estados Unidos de América), y c) las indemnizaciones que recibieron trabajadores en cargos similares al señor Canales Huapaya, oscilaban entre los US\$ 34,680.64 (treinta y cuatro mil seiscientos ochenta dólares y sesenta y cuatro céntimos de los Estados Unidos de América) y los US\$ 135,366.38 (ciento treinta y cinco mil trescientos sesenta y seis dólares y treinta y ocho céntimos de los Estados Unidos de América)<sup>108</sup>.

169. Asimismo, el Estado presentó el Informe N° 43-2015-GFBL-APP-DHR/CR realizado por el Grupo Funcional de Beneficios y Liquidaciones del Departamento de Recursos Humanos del Congreso de la República. En dicho informe se tomó en cuenta el "período computable", el "reg. laboral", el "nivel ocupacional", el "período computable", y la "rem. computable". Con base en ello se calculó que el monto estimado en dólares de la señora Barriga Oré asciende a US\$ 12,795.45 (doce mil setecientos noventa y cinco dólares y cuarenta y cinco céntimos de los Estados Unidos de América), el monto del señor Canales Huapaya asciende a US\$ 143,197.10 (ciento cuarenta y tres mil ciento noventa y siete dólares y diez céntimos de los Estados Unidos de América), y el monto del señor Castro Ballena asciende a US\$ 106,826.86 (ciento seis mil ochocientos veintiséis dólares y ochenta y seis céntimos de los Estados Unidos de América)<sup>109</sup>. Adicionalmente, de acuerdo con el Estado, el cálculo de los "intereses legales laborales" que corresponderían para la señora Barriga Oré es de US\$ 2,051.24 (dos mil cincuenta y un dólares y veinticuatro céntimos de los Estados Unidos de América), para el señor Canales Huapaya es de US\$ 97,343.04 (noventa y siete mil trescientos cuarenta y tres dólares y cuatro céntimos de los Estados Unidos de América), y para el señor Castro Ballena es de US\$ 72,618.76 (setenta y dos mil seiscientos dieciocho dólares y setenta y seis céntimos de los Estados Unidos de América).

170. Por otra parte, al responder a la pregunta sobre las diferencias o similitudes del monto material que solicitan las presuntas víctimas a través de los informes emitidos por Paul Noriega y Félix Diego Buendía con lo percibido las víctimas del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, el Estado alegó que existían grandes diferencias tomando como ejemplo dos casos de personas reincorporadas al Congreso. Indicó que a la persona que se le reconoció el mayor capital indemnizatorio (remuneraciones devengadas dejadas de percibir) se determinó un total de 242 meses como período computable a ser reconocido, en tanto no existieron en su caso períodos deducibles, habida cuenta que no laboró durante su cese en el Congreso de la República. Se estableció a su favor la suma de S/396,623.48 (trescientos noventa y seis mil seiscientos veintitrés nuevos soles y cuarenta y ocho céntimos), que al cambio en dólares equivale a US\$ 135,829.95 (ciento treinta y cinco mil ochocientos veintinueve dólares y noventa y cinco céntimos de los Estados Unidos de América)<sup>110</sup>. En cuanto a la persona que se le reconoció el menor capital indemnizatorio (remuneraciones devengadas dejadas de percibir) se determinó un total de 7 meses como período computable a ser reconocido, en tanto sí existieron en su caso períodos deducibles, habida

---

<sup>108</sup> El Estado presentó además, el Informe N° 554-2014-GFBL-AAP, que contiene "un cuadro con la equivalencia en dólares, de la diferencia existente entre los niveles remunerativos altos, intermedios y bajos, registrados en el escalafón del Congreso de la República".

<sup>109</sup> El Informe señala que la información presentada "se ha trabajado de conformidad con la información de los Informes Técnicos Administrativos ITA N° 46, 47 y 48" y que "por lo cual al ex trabajador Castro Ballena, José se le ha deducido 14 meses del periodo computable por haber laborado en el Congreso de la República".

<sup>110</sup> Aproximadamente con el tipo de cambio a la fecha de S/2.92 Nuevos Soles- Resolución N° 204-2013-DHR-DGA/CR, de 26 de marzo de 2013, emitida por el Departamento de Recursos Humanos.



cuenta que laboró durante su cese en el Congreso. Se determinó a su favor la suma de S/7,998.41 (siete mil novecientos noventa y ocho nuevos soles y cuarenta y un céntimos), que al cambio en dólares equivale a US\$ 2,739.18 (dos mil setecientos treinta y nueve dólares y dieciocho céntimos de los Estados Unidos de América)<sup>111</sup>.

171. Los intervinientes comunes señalaron que estos casos reseñados por el Estado en el marco de las comparaciones solicitadas por la Corte no constituyen ninguna referencia para valorar lo que corresponde a las presuntas víctimas. En efecto, señalaron que los factores básicos utilizados para el cálculo, los intereses aplicados, así como los períodos computables contabilizados eran diferentes o que las personas cuyo cálculo se analiza no se encontraban en el mismo nivel laboral jerárquico (eran trabajadores mientras que el señor Castro y el señor Canales eran jefes de unidad y funcionarios nivel 1). Sin embargo, no fue allegada al Tribunal información sobre la indemnización que, según los intervinientes comunes, hubieran podido recibir los trabajadores situados en un mismo cargo al de las víctimas.

#### D.1.b) Incorporación al Sistema de Pensiones de la Ley 20530

172. El señor **Canales** requirió ser incorporado al sistema de pensiones de la Ley 20530, "al que no pud[o] acceder por la ruptura del orden constitucional [...] y [su] posterior cese irregular".

173. La señora **Barriga** solicitó que el Estado pague los aportes dejados de pagar al Sistema Nacional de pensiones y/o al Sistema Privado de Pensiones.

174. Los **Defensores Interamericanos** alegaron que se les debe reconocer a las víctimas los años de aportes al sistema de pensiones al que estaban afiliados al momento de su cese, y que dichos pagos se debían efectuar dentro de 24 meses. Señalaron que los aportes no pueden tener ninguna limitación, "debiendo ser hechos relativamente y retroactivamente a cada mes que l[as víctimas] debían estar trabajando si no hubiesen sido cesados". Por otra parte, señalaron que independientemente de que el Estado haya reformado su sistema pensionario en el año 2004, el señor Canales Huapaya tenía derecho a ese sistema en el año 2000, si no hubiera sido cesado, por lo que debería aplicársele dicho sistema pensionario.

175. El **Estado** señaló que la Ley 20530 reguló exclusivamente la situación de los servidores públicos que ingresaron a prestar servicios al Estado antes del 11 de julio de 1962, constituyendo un régimen cerrado para esos trabajadores y ninguna otra persona puede ingresar al mismo. En ese sentido, expuso que con la expedición de las leyes 28389 y 28449 se eliminó el régimen de pensiones derivado del Decreto Ley 20530, cuya característica principal era la nivelación de las pensiones de acuerdo al salario percibido por el trabajador en actividad. Además, señaló que esta solicitud escapa de la competencia de la Corte.

#### D.1.c) Pago de aportaciones a ESSALUD para el señor Canales y la señora Barriga

176. El señor **Canales** solicitó al Estado el pago de sus aportaciones a ESSALUD, desde la fecha de su cese hasta la actualidad, para que dicha institución lo pueda "derivar al Instituto Nacional del Corazón y tratar de detener la insuficiencia sistólica que [l]e aqueja".

---

<sup>111</sup> Aproximadamente con el tipo de cambio a la fecha de S/2.92 Nuevos Soles. Resolución N° 213-2013-DHR-DGA/CR, de 26 de marzo de 2013, emitida por el Departamento de Recursos Humanos.

177. La señora **Barriga** solicitó que el Estado pague los aportes dejados de pagar a ESSALUD, así como que se renovara su derecho a la atención facultativa y a las prestaciones de salud.

178. Respecto de los aportes a ESSALUD, los **Defensores Interamericanos** indicaron que, dado el carácter cooperativo del sistema de salud, el aportar a ese sistema todas las contribuciones no pagas durante los 22 años “no resultará en beneficio alguno al señor Canales Huapaya, ni tampoco le resarcirá los gastos que tuvo que soportar por todos esos años”.

179. El **Estado** alegó, en cuanto a la solicitud hecha por el señor Canales Huapaya respecto del pago de sus aportaciones a ESSALUD, que esta no es atendible, debido a que conforme a los criterios del Tribunal Constitucional del Perú está permitido sólo el pago de una indemnización, y ésta no puede formar parte de la base del cálculo de los beneficios sociales ni tampoco de las retenciones y contribuciones al fisco, entre las que se encuentran los aportes a ESSALUD. El Estado también reiteró lo dicho por el señor Canales Huapaya en su declaración rendida ante fedatario público, donde señaló que se sometía a ecocardiogramas en ESSALUD cada tres meses, por lo que el Estado consideró que aún y cuando tuviera este beneficio porque su esposa es jubilada, “el que sea titular de dicho beneficio no le brindaría una mejor atención” ya que no se realizan diferencias entre los titulares y los cónyuges. Del mismo modo, indicó que desde el 2006 los aportes a ESSALUD corresponden a los trabajadores en actividad.

#### *D.2) Alegatos de daño inmaterial*

180. La **Comisión** solicitó que se reparen adecuadamente los daños in materiales sufridos por las víctimas del presente caso, de conformidad con lo fijado por la Corte Interamericana en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso* y por la Comisión Especial creada para el cumplimiento de dicha sentencia.

181. El señor **Castro** solicitó, por concepto de daño inmaterial, una indemnización por el sufrimiento que ha sufrido en conjunto con su esposa e hijos por más de veinte años, así como el truncamiento de su proyecto de vida familiar. En este sentido, señaló que su solicitud se encuentra sustentada en el peritaje aportado, por lo que no se trata de una pretensión excesiva. Finalmente, alegó que tiene más de 20 años “de sufrimiento permanente” por la constante lucha para que se resarzan sus derechos. El señor Castro no solicitó un monto específico por daño inmaterial y dejó a criterio de la Corte fijar el monto respectivo.

182. El señor **Canales** solicitó el pago de US\$ 150.000,00 (ciento cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de traslado a un hospital de los Estados Unidos de América para ser intervenido quirúrgicamente”.

183. La señora **Barriga** solicitó que la Corte fijara un monto por concepto de daño inmaterial a causa del despido injustificado o arbitrario a su favor.

184. Los **Defensores Interamericanos** señalaron que el monto requerido por el señor Canales Huapaya en su escrito de solicitudes y argumentos “se configura muy adecuado para la justa reparación del daño moral sufrido por él y [...] por la señora Barriga”. En este sentido, señalaron que es indebida cualquier comparación con el monto fijado en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, siendo que en el presente caso la ilegalidad de los ceses ya fue definida por la Comisión Especial. Además, recalcaron que, como fue señalado

por la perito Lourdes Flores Nano, el esfuerzo y la decepción de las víctimas de este caso fue más grande, pues pese a que iniciaron un juicio antes que sus 257 compañeros, estos últimos obtuvieron una decisión final antes. Recalaron que en este caso no hubo únicamente una violación a las garantías judiciales, sino que se les quitó su trabajo, por lo que “tuvieron que encontrar otras formas de sustento, muchas veces precarias[, y] otra[s] veces menos calificada y peor remunerada”, y sufrieron una afectación su plan de vida. A causa de los hechos, el señor Canales Huapaya tuvo que vender sus pertenencias y mudarse a casa de un familiar, padeció depresión y a causa de esta y de las dificultades de los subempleos que desempeñó se agravó su insuficiencia sistólica, teniendo actualmente dificultades para respirar y caminar. Por su parte, la señora Barriga Oré “pudo [...] ingresar a estudiar una carrera profesional [hasta] los 55 años de edad[, ] puesto que todo su proyecto de vida tuvo que esperar más de 25 años para lograrse” ya que al momento en que fue cesada tuvo que abandonar la universidad “por hallarse repentinamente desempleada”. Asimismo, señalaron que también sufrió un fuerte impacto a nivel personal, ya que era el único sostén de su abuela y de su tía, y debió realizar varios trabajos para poder equilibrar el presupuesto para el sustento alimenticio y gastos médicos de la familia. Finalmente, alegaron que el monto de indemnización podía servir para demostrar al Estado la “importancia de [...] hacer todas las gestiones [necesarias] para que las sentencias, la jurisprudencia y los estándares interamericanos sobre derechos humanos sean, de forma rápida y efectiva, cumplidos”.

185. Por su parte, el **Estado** precisó que la Corte determinó en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, la suma de US\$ 15.000,00 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de daño inmaterial, por lo que alegó que se debería desestimar lo solicitado por el señor Canales Huapaya, porque habría desigualdad frente a los demás trabajadores a los que se les otorgó la mencionada indemnización. El Estado consideró que la misma argumentación es aplicable para el señor Castro Ballena. Respecto de la señora Barriga Oré, solicitó a la Corte que considerara una suma mucho menor, en tanto que esa persona fue repuesta en su cargo en el año 1995.

### *D.3) Consideraciones de la Corte*

186. La Corte procede a determinar el alcance de las reparaciones pecuniarias en el presente caso teniendo en cuenta los alegatos e información remitida por la Comisión y las partes, algunas particularidades de la situación de las presuntas víctimas y la información que fue remitida a la Corte como respuesta a la prueba para mejor resolver que fuera solicitada (*supra* párr. 12)<sup>112</sup>. El Tribunal se referirá inicialmente a las prestaciones que

<sup>112</sup> Entre otras preguntas, la Corte indagó: i) en opinión del Estado, ¿cuáles serían los problemas específicos y concretos que tendría el informe rendido por el señor Paul Noriega respecto a las indemnizaciones que corresponden al señor Castro Ballena?; ¿considera el Estado que dicho peritaje es acertado en la forma como adopta criterios utilizados por la Comisión conformada en el marco de la implementación del *Caso Trabajadores Cesados*?; en opinión del Estado, ¿cuáles serían los problemas específicos y concretos que tendrían los informes rendidos por el señor Felix Diego Buendía respecto a las indemnizaciones que corresponderían al señor Canales y la señora Barriga?; ¿considera el Estado que dichos informes son acertados en la forma como adoptan criterios utilizados por la Comisión conformada en el marco de la implementación del *Caso Trabajadores Cesados*?; si el Estado considera que dichos informes son erróneos, y en la eventualidad de que se declarara algún tipo de violación de derechos en el presente caso, cómo calcularía el Estado el monto del daño material en el presente caso?. ii) [En algunas de las tablas de liquidación ¿a] qué se refiere el apartado denominado “período computable” que se encuentra en los cuadros titulados “equivalente en dólares del monto capital indemnizatorio de un trabajador” con nivel STA, SPE y F-1 y en el cuadro titulado “monto equivalente en dólares de la diferencia entre los niveles registrados en el escalafón del Congreso de la República a Dic. 1992”?. En particular, se debe precisar si ese período computable resulta similar al período computable que correspondería aplicar a las presuntas víctimas del presente caso, señora Barriga Oré y señores Canales Huapaya y Castro Ballena. Si el período computable fuera diferente, se solicita al Ilustrado Estado y a las partes que efectúen el cálculo aplicable a las presuntas víctimas del presente caso, con el respectivo equivalente en dólares. iii) En relación con el informe emitido por la Responsable del Grupo Funcional de Beneficios y Liquidaciones respecto al cálculo del daño material para las presuntas víctimas

corresponderían en relación con pensiones y salud, para luego proceder a calcular la indemnización compensatoria, que incluirá, en un solo monto en equidad, lo correspondiente a daño material e inmaterial.

*i) Aportes al sistema de pensiones*

187. En relación con este tema el Estado hizo diversas precisiones de derecho interno que constituyen elementos importantes para valorar la solicitud efectuada por las víctimas. En efecto, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia emitió una decisión el 28 de agosto de 2013<sup>113</sup> sobre el pago de aportaciones e indemnización en relación con estos ceses. En dicha decisión se retomó lo dispuesto por la Ley No. 27803, artículo 13.2 (adicionado por el artículo 1 de la Ley No. 28229) en el sentido de que se fijó en doce años el límite máximo aplicable para el pago de las aportaciones pensionarias, y se determinó que no incluirá el pago de aportes por períodos en los que el ex trabajador hubiera estado laborando directamente para el Estado<sup>114</sup>. Con el objetivo de uniformizar la interpretación de esta norma por parte de las instancias judiciales de grado inferior, la Corte Suprema estableció la interpretación respecto del periodo máximo de aportaciones pensionarias. Se señaló entonces que el período de aportes pensionarios de los trabajadores que optaron por la reincorporación o reubicación laboral “en ningún caso podrá ser mayor a doce años, excluyéndose obligatoriamente aquellos períodos en que el trabajador hubiese estado laborando directamente para el Estado”.

188. Por otra parte, la Corte observa que el sistema de pensiones al cual solicita el señor Canales su reincorporación (Decreto Ley 25030) se encuentra cerrado, teniendo en cuenta que mediante la Ley No. 28389 de 2004, que reformó la Constitución del Perú, se estableció que no estarían permitidas las nuevas incorporaciones o reincorporaciones a dicho régimen pensionario, cuya característica principal era la nivelación de las pensiones de acuerdo al salario percibido por el trabajador en actividad<sup>115</sup>. El nuevo régimen estableció toques

---

se solicita que en relación con los señores Canales y Castro Ballena, se efectúe un cálculo hasta enero de 2015. iv) Se solicita que en el cálculo que provea el Estado se efectúe el cálculo respectivo, desde el 21 de marzo de 1997, según lo dispuesto por el Decreto Legislativo 728, régimen laboral de actividad privada, que constituiría –según los representantes- el régimen aplicable a las presuntas víctimas después de dicha fecha.

<sup>113</sup> Casación No. 3211-2011 sobre pago de aportaciones e indemnización (Proceso Especial). Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia, 28 de agosto de 2013, expediente de prueba, anexo 27 a la contestación del Estado.

<sup>114</sup> El artículo 13 de la Ley 27803, que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos regionales, señala: “Artículo 13.- Pago de aportes pensionarios: Las opciones referidas en los artículos 10º y 11º de la presente Ley implican asimismo que el estado asuma el pago de los aportes pensionarios al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones, por el tiempo en que se extendió el cese del trabajador. En ningún caso implica el cobro de remuneraciones dejadas de percibir durante el mismo periodo”.

Posteriormente, la Ley 28299 de fecha 22 de julio de 2004, modificó la Ley 27803, señalando en su artículo 1: Inclusión de párrafos en artículos 5º, 10º, 11º, 13º y 18º de la Ley 27803. Agrégase párrafos a los artículos 5º, 10º, 11º, 13º y 18º de la Ley 27803 [...] Artículo 13.- Pago de aportes pensionarios [...] Dicho pago de aportaciones por parte del Estado en ningún caso será por un periodo mayor a 12 años y no incluirá el pago de aportes por periodo en los que el ex trabajador hubiera estado laborando directamente para el Estado.

<sup>115</sup> Ley No. 28389 “Ley de Reforma de los artículos 11, 103 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 17 de noviembre de 2004 (expediente de prueba, anexo 35 a la contestación del Estado). En dicha Ley se estableció: “Declárase cerrado definitivamente el régimen pensionario del Decreto Ley N. 20530. En consecuencia a partir de la entrada en vigencia de esta Reforma Constitucional:

1. No están permitidas las nuevas incorporaciones o reincorporaciones al régimen pensionario del Decreto Ley N. 20530.

máximos a las pensiones, bajo la figura de Unidades Impositivas Tributarias, por lo que ningún pensionista puede percibir más de dos de dichas unidades. Asimismo, se establecieron mecanismos para ajustar las pensiones periódicamente. Dicha reforma constitucional no fue objetada por el Tribunal Constitucional ni por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al valorar diversas demandas interpuestas en contra de dicha reforma<sup>116</sup>.

189. El Tribunal observa que los Defensores Interamericanos alegan que los aportes pensionarios no deberían tener ningún tipo de limitación, como aquella prevista para calcularlos sólo hasta 12 años. Asimismo, los Defensores Interamericanos alegaron que si el señor Canales no hubiera sido cesado ilegalmente, él hubiera tenido derecho, en el año 2000, al sistema de pensiones anterior a la reforma constitucional. En consecuencia, solicitan que se permita el regreso al *status quo* anterior a la violación a la luz de la noción de *restitutio in integrum*.

190. La Corte considera que no se han presentado argumentos suficientes para ordenar la reincorporación del señor Canales a un régimen de pensiones que se encuentra cerrado en el Perú y respecto al cual ha operado una reforma constitucional. Por otra parte, el Tribunal considera que le corresponde recibir a las víctimas una suma por los aportes pensionales que no ingresaron a su patrimonio como consecuencia del cese arbitrario del cual fueron víctimas. La Corte incluirá este aspecto en el monto en equidad que será establecido como indemnización compensatoria en el presente caso.

*ii) Pago de contribuciones en salud*

191. La Corte constata que en su declaración testimonial<sup>117</sup> el señor Canales precisó que venía siendo atendido por el sistema ESSALUD del Estado como beneficiario de su esposa, quien se encuentra jubilada. En ese sentido, el señor Canales ha venido recibiendo atención en salud sin que dicha atención haya sido subordinada a pagos que él hubiera tenido que efectuar. Por otra parte, según lo informado por el Estado y no controvertido por las demás partes, la Ley N° 28791 del 21 de julio de 2006 establece que los aportes a ESSALUD le corresponden a los trabajadores en actividad. Al respecto, la tasa de aporte a ESSALUD equivale al 9% de la remuneración o ingreso del trabajador, es decir, el aporte de un

---

2. Los trabajadores que, perteneciendo a dicho régimen, no hayan cumplido con los requisitos para obtener la pensión correspondiente, deberán optar entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Por razones de interés social, las nuevas reglas pensionarias establecidas por ley se aplicarán inmediatamente a los trabajadores y pensionistas de los regímenes pensionarios a cargo del Estado, según corresponda. No se podrá prever en ellas la nivelación de las pensiones con las remuneraciones, ni la reducción del importe de las pensiones que sean inferiores a una Unidad Impositiva Tributaria”.

<sup>116</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú de 3 de junio de 2005 (expediente de prueba, anexo 38 a la contestación del Estado) e Informe No. 38 de 2009 emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (expediente de prueba, anexo 37 a la contestación del Estado). El Tribunal Constitucional peruano emitió una sentencia mediante la cual declaró la constitucionalidad de la reforma que se planteó a través de las Leyes 28389 y 28449 y, en consecuencia, declaró compatible con la Constitución el cierre definitivo del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, la introducción de topes pensionarios y la eliminación de la nivelación pensionaria, establecidos en la Ley de Reforma Constitucional. Entre sus argumentos, consideró que no se afectaba la progresividad y la universalidad de la seguridad social, ni se impedía el aumento de la calidad de vida y la vigencia de los derechos a la igualdad y a la propiedad de los pensionistas. Por su parte, la Comisión Interamericana consideró razonable el argumento de que “estas medidas [podían] generar un ahorro considerable y, por lo tanto, [eran] idóneas para lograr el fin perseguido, que era asegurar la estabilidad financiera del Estado y eliminar la inequidad en el sistema de seguridad social incrementando las pensiones más bajas, entre otros aspectos”.

<sup>117</sup> Declaración ante fedatario público rendida por el señor Canales Huapaya en el procedimiento ante la Corte.

trabajador en actividad. Dichos aportes son de cargo obligatorio de la Entidad Empleadora que debe declararlos y pagarlos en su totalidad mensualmente a ESSALUD, sin efectuar retenciones al trabajador.

192. Teniendo en cuenta los elementos anteriores y la inexistencia de prueba respecto a los gastos efectuados por la atención en salud del señor Canales que tengan una clara relación de causalidad con las violaciones declaradas en esta Sentencia, la Corte se abstiene de disponer una reparación pecuniaria por este concepto. En relación con la señora Barriga, su solicitud no fue reiterada en los alegatos finales escritos de los Defensores Interamericanos y tampoco fue presentada información suficiente para valorar su solicitud, razón por la cual tampoco se ordena una reparación pecuniaria a su favor respecto a contribuciones en salud.

*iii) La indemnización compensatoria*

193. En el presente caso la Corte resalta que existe una diferencia protuberante entre el resultado final de los cálculos que presentan los representantes de las víctimas y el Estado respecto al monto de la indemnización compensatoria por concepto de daño material. Con el objetivo de determinar por qué existía una diferencia tan grande entre los cálculos efectuados por los representantes y por el Estado, a través de notas de Secretaría se otorgaron diversas posibilidades para que cada parte desvirtuara los criterios utilizados por la contraparte para efectuar el cálculo. En este punto, la Corte considera que las respuestas presentadas por las partes no fueron de la suficiente claridad para alcanzar una plena convicción sobre cuál cálculo debe prevalecer.

194. En consecuencia, teniendo en cuenta i) lo alegado por las partes respecto a las indemnizaciones; ii) la significativa diferencia entre los montos propuestos por el Estado y por las víctimas, y iii) la complejidad del cálculo, la Corte dispone, en equidad, la suma de US\$ 350.000 (trescientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) como indemnización compensatoria para cada uno de los señores Canales y Castro, y en US\$ 90.000 (noventa mil dólares de los Estados Unidos de América) la indemnización compensatoria a favor de la señora Barriga, sumas que comprenden el daño material, el daño inmaterial, lo señalado en el párrafo 190 y los intereses aplicables. Estas cantidades deberán ser pagadas en el plazo de un año, contado a partir de la notificación de la Sentencia.

**E. Costas y gastos**

195. El señor **Castro** solicitó que se ordenara al Estado el pago de US\$ 70.000,00 (setenta mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos en sede interna y supranacional. En este sentido, señaló que su petición se encontraba fundamentada con las copias de los contratos de servicios profesionales. Sin embargo, señaló que “por los constantes cambios de vivienda producto de [su] inestabilidad económica” extravió los comprobantes que acreditan los pagos de los abogados.

196. El señor **Canales** y la señora **Barriga**, en su escrito de solicitudes y argumentos, no solicitaron el pago de costas por los gastos incurridos durante el proceso

197. Los **Defensores Interamericanos** solicitaron el pago de las costas y gastos de las víctimas y de sus defensores por la tramitación del caso, que fueron los gastos del viaje que los Defensores Interamericanos hicieron a Lima, Perú y del viaje de las víctimas y el

defensor interamericano Santiago García Berro a Costa Rica para participar de la audiencia pública del caso.

198. El **Estado** alegó que “resulta inaceptable” la pretensión del señor Castro Ballena, por no haber fundamentado su solicitud, ni presentado el debido sustento de los gastos realizados.

199. Este Tribunal constata que el señor Castro Ballena adjuntó los contratos en los que se dispuso tasar los honorarios de sus abogados Christian Bruno Águila Grados y la Asociación Promotora para la Educación en el Perú (APE Perú)<sup>118</sup>. En los contratos con el abogado Águila Grados se pactó el pago de honorarios profesionales por un monto de S/500,00 (quinientos nuevos soles) mensuales por cada mes de asesoría profesional durante el trámite ante la Comisión Interamericana. A partir del 1º de enero de 2006, los honorarios profesionales ascendieron a S/600,00 (seiscientos nuevos soles) mensuales. En otro contrato emitido el 1º de enero de 2008 se pactaron los honorarios por S/900,00 (novecientos nuevos soles) mensuales. En cuanto al proceso ante la Corte Interamericana, el señor Castro Ballena pactó el pago de honorarios profesionales con APE Perú por el monto de US\$ 15.000,00 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) por todo el trámite ante este Tribunal.

200. La Corte reitera que, conforme a su jurisprudencia, las costas y gastos hacen parte del concepto de reparación, toda vez que las actividades desplegadas por las víctimas con el fin de obtener justicia, tanto a nivel nacional como internacional, implican erogaciones que deben ser compensadas cuando la responsabilidad internacional del Estado es declarada mediante una sentencia condenatoria. En cuanto al reembolso de gastos, corresponde a la Corte apreciar prudentemente su alcance, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el sistema interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su quantum sea razonable<sup>119</sup>. Como ha señalado en otras ocasiones, la Corte recuerda que no es suficiente la remisión de documentos probatorios, sino que se requiere que las partes hagan una argumentación que relacione la prueba con el hecho que se considera representado, y que, al tratarse de alegados desembolsos económicos, se establezca con claridad los rubros y la justificación de los mismos<sup>120</sup>.

201. En el presente caso el Tribunal observa que el señor Castro Ballena no remitió comprobantes que acreditaran los pagos por la asesoría legal relacionada con los contratos anexos a su escrito de solicitudes y argumentos. Asimismo, el Tribunal observa que la tasación de honorarios en relación con cada mes de trámite del caso ante el Sistema Interamericano resulta irrazonable a la luz de las circunstancias del caso concreto. Por otra

---

<sup>118</sup> Cfr. Contrato de prestación de servicios de asesoramiento legal de 2 de enero de 2001, celebrado entre el señor Christian Bruno Águila Grados, abogado, y el señor José Castro Ballena (expediente de prueba, folios 2542 a 2544), y Contrato de locación de servicios profesionales de 3 de enero de 2014, celebrado entre la Asociación Promotora para la Educación en el Perú APE Perú y el señor Castro Ballena (expediente de prueba, folios 2547 y 2548).

<sup>119</sup> Cfr. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 82, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, *supra*, párr. 488.

<sup>120</sup> Cfr. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíñez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 275, y *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, *supra*, párr. 489.

parte, el señor Castro Ballena y uno de sus representantes fueron beneficiarios de apoyo del Fondo de Asistencia Legal para la comparecencia en la audiencia pública del presente caso. No obstante ello, el Tribunal puede inferir que las víctimas incurrieron en gastos asociados a su litigio ante el Sistema Interamericano. En el caso del señor Canales y la señora Barriga esta estimación se efectúa hasta el momento en que fueran designados en su representación dos Defensores Interamericanos. Asimismo, es razonable suponer que durante los años de trámite del presente caso ante la Comisión, las víctimas y el representante realizaron erogaciones económicas. Teniendo en cuenta lo anterior y ante la falta de comprobantes de estos gastos, la Corte fija, en equidad, que el Estado debe entregar la cantidad total de US\$ 5.000,00 (cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) para cada una de las víctimas por las labores realizadas en el litigio del caso a nivel nacional e internacional, lo cual debe ser pagado por el Estado a cada una de las víctimas en un período de seis meses a partir de la notificación de esta Sentencia. La Corte considera que, en el procedimiento de supervisión del cumplimiento de la presente Sentencia, podrá disponer que el Estado reembolse a las víctimas o sus representantes los gastos razonables en que incurran en dicha etapa procesal.

#### ***F. Reintegro de los gastos al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas***

202. Mediante Resolución de 29 de agosto de 2014 el Presidente de la Corte declaró procedente la aplicación del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para cubrir los gastos que ocasione la representación de las presuntas víctimas por parte de los Defensores Interamericanos. Asimismo, declaró procedente la solicitud interpuesta por el señor Castro Ballena para acogerse al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas<sup>121</sup>.

203. Los intervinientes comunes presentaron solicitudes de apoyo del Fondo de Asistencia legal de Víctimas para cubrir determinados gastos. Mediante la Resolución del Presidente de la Corte de 29 de agosto de 2014 se resolvió declarar procedente la solicitud interpuesta por las presuntas víctimas para acogerse al Fondo de Asistencia de Víctimas, y se dispuso que la asistencia económica estaría asignada para cubrir los gastos que ocasionara la representación de las presuntas víctimas por parte de los Defensores Interamericanos, y la asistencia económica para la presentación de un máximo de dos declaraciones por parte de la representación del señor Castro Ballena, su comparecencia y la de hasta uno de sus representantes a la audiencia pública.

204. El 13 de marzo de 2015 le fue remitido al Estado un informe de erogaciones según lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento de la Corte sobre el Funcionamiento del referido Fondo. El Estado tuvo la oportunidad de presentar sus observaciones sobre las erogaciones realizadas en el presente caso, las cuales ascendieron a la suma de US\$ 15,655.09 (quince mil seiscientos cincuenta y cinco dólares y nueve centavos de los Estados Unidos de América). Perú sostuvo que “no se observa la presentación de facturas o boletas que acrediten el pago por hospedaje y gastos por alimentación, en la ciudad de San José” de siete de los beneficiarios del fondo.

205. Corresponde al Tribunal, en aplicación del artículo 5 del Reglamento del Fondo, evaluar la procedencia de ordenar al Estado demandado el reintegro de las erogaciones en que se hubiese incurrido al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas. En razón de las violaciones declaradas en la presente Sentencia, y tomando en cuenta las observaciones del

---

<sup>121</sup> Cfr. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Resolución del Presidente de la Corte. Fondo de Asistencia Legal de Víctimas. 29 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/huapaya\\_fv\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/huapaya_fv_14.pdf)



Estado, la Corte ordena al Estado el reintegro a dicho Fondo por la cantidad de USD\$ 15,655.09 (quince mil seiscientos cincuenta y cinco dólares y nueve centavos de los Estados Unidos de América) por los gastos incurridos. Este monto deberá ser reintegrado a la Corte Interamericana en el plazo de noventa días, contados a partir de la notificación del presente Fallo.

**G. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados**

206. El Estado deberá efectuar el pago de las indemnizaciones por concepto de daño material e inmaterial, así como el reintegro de las costas y gastos establecidos en la presente Sentencia directamente a las personas indicadas en la misma, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente Fallo, en los términos de los siguientes párrafos.

207. En caso de que los beneficiarios fallezcan, antes de que les sean entregadas las indemnizaciones respectivas, estas se efectuarán directamente a sus derechohabientes, conforme al derecho interno aplicable.

208. El Estado debe cumplir sus obligaciones mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América o moneda peruana, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio entre ambas monedas que esté vigente en la bolsa de Nueva York, Estados Unidos de América, el día anterior al pago.

209. Si por causas atribuibles a los beneficiarios de las indemnizaciones no fuese posible que las reciban dentro del plazo indicado, el Estado consignará dichos montos a su favor en una cuenta o certificado de depósito en una institución financiera peruana, en dólares de los Estados Unidos de América y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancaria del Estado. Si al cabo de 10 años las indemnizaciones no han sido reclamadas, las cantidades serán devueltas al Estado con los intereses devengados.

210. Las cantidades asignadas en la presente Sentencia como indemnización deberán ser entregadas a las personas indicadas en forma íntegra conforme a lo establecido en este Fallo, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales.

211. En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada, correspondiente al interés bancario moratorio en la República del Perú.

**XII  
PUNTOS RESOLUTIVOS**

**POR TANTO,**

**LA CORTE**

**DECIDE:**

Por unanimidad,

1. Desestimar las excepciones preliminares interpuestas por el Estado relativas a la supuesta inclusión de hechos nuevos y a la inclusión como presunta víctima del señor Carlos

César Canales Trujillo, hijo de Carlos Alberto Canales Huapaya, en los términos de los párrafos 23 y 32 de la presente Sentencia.

**DECLARA:**

Por unanimidad, que:

2. El Estado es responsable por la violación de los derechos protegidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones previstas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de las víctimas Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré, en los términos de los párrafos 96 a 109 de la presente Sentencia.
3. No procede pronunciarse sobre la alegada violación del derecho a la propiedad, en los términos del párrafo 114 de la presente Sentencia.
4. El Estado no es responsable de la alegada violación del derecho de igualdad ante la ley, en los términos de los párrafos 124 a 128 de la presente Sentencia.

**Y DISPONE**

Por unanimidad, que:

5. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación.
6. El Estado debe, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, publicar en el Diario Oficial y en un diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, el resumen oficial de la presente Sentencia. Adicionalmente, el Estado debe, dentro del mismo plazo, publicar la presente Sentencia íntegramente en un sitio web oficial del Estado durante el período de un año. Todo ello, en los términos del párrafo 152 de la presente Sentencia.
7. El Estado debe pagar las cantidades fijadas en el párrafo 194 de la presente Sentencia, por concepto de indemnización compensatoria, y por el reintegro de las costas y gastos fijadas en el párrafo 201, así como reintegrar al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas la cantidad establecida en el párrafo 205, en los términos de los referidos párrafos y de los párrafos 206 a 211.
8. El Estado debe, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.
9. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

Los Jueces Roberto F. Caldas, Alberto Pérez Pérez y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot hicieron conocer a la Corte sus Votos concurrentes, los cuales acompañan esta Sentencia.

Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas en el Caso Caso Canales Huapaya y Otros vs. Perú.

Humberto Antonio Sierra Porto  
Presidente

Roberto F. Caldas

Manuel E. Ventura Robles

Alberto Pérez Pérez

Eduardo Vio Grossi

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Humberto Antonio Sierra Porto  
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario

**VOTO CONJUNTO CONCURRENTENTE DE LOS JUECES  
ROBERTO F. CALDAS Y EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT<sup>1</sup>**

**CASO CANALES HUAPAYA Y OTROS VS. PERÚ**

**SENTENCIA DE 24 DE JUNIO DE 2015**

**(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)**

**INTRODUCCIÓN**

1. Emitimos el presente voto concurrente para fundamentar los motivos por los cuales discrepamos con la decisión de la Corte de no involucrar en la Sentencia de 25 de junio de 2015 en el *Caso Canales Huapaya y Otros Vs. Perú* (en adelante "la Sentencia"), dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte", "el Tribunal Interamericano" o "el Tribunal"), un análisis de la violación del derecho al trabajo en el marco del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. En el presente caso se sigue esencialmente la sentencia emitida por la Corte en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, emitida el 24 de noviembre de 2006, en la cuál se declara la responsabilidad internacional del Estado peruano por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la misma. Sin embargo, quienes suscribimos el presente voto consideramos que debió considerarse otro precedente emitido tres años después de dicha sentencia: el *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. En esta Sentencia emitida el 1 de julio de 2009, explícitamente el pleno de la Corte expresó que el artículo 26 de la Convención Americana, que consagra los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estaba asociado a diversos

---

<sup>1</sup> El presente Voto Conjunto se basa en la estructura argumentativa sobre la justiciabilidad directa del derecho a la salud desarrollada en el Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*, de 21 de mayo de 2013. El Vicepresidente de la Corte Interamericana, Juez Roberto F. Caldas, considera que los argumentos presentados por el Juez Ferrer Mac-Gregor en aquella ocasión le resultan persuasivos para impulsar la evolución de la jurisprudencia de la Corte en este tema y por ello se suma a dicha postura, la cual es complementada con argumentos adicionales en algunos segmentos del presente Voto.

escenarios de justiciabilidad y que “está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la misma Convención”.

3. A pesar de que ni la Comisión ni los intervinientes comunes alegaron la presunta violación del artículo 26 de la Convención Americana en el presente caso, la vulneración del derecho al trabajo podía ser analizada por la Corte en el marco del principio *iura novit curia*, el cual se encuentra sólidamente respaldado en la jurisprudencia internacional y permite estudiar la posible violación de las normas de la Convención que no han sido alegadas en los escritos presentados por las partes, siempre y cuando éstas hayan tenido la oportunidad de expresar sus respectivas posiciones en relación con los hechos que las sustentan. En este sentido, la Corte ha utilizado dicho principio, desde su primera sentencia y en diversas oportunidades<sup>2</sup>, para declarar la vulneración de derechos que no habían sido directamente alegados por las partes, pero que se desprendían del análisis de los hechos bajo controversia, por cuanto dicho principio autoriza al Tribunal, siempre y cuando se respete el marco fáctico de la causa, a calificar la situación o relación jurídica en conflicto de manera distinta a como lo hicieran las partes<sup>3</sup>.

4. La jurisprudencia de la Corte ha avanzado en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales por la vía indirecta y en conexión con otros derechos civiles y políticos<sup>4</sup>. Sin perjuicio de ello, en el presente caso, la Corte podía ofrecer argumentos que permitiesen la evolución de la jurisprudencia hacia la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales a través de un mayor esclarecimiento de las obligaciones estatales respecto a dichos derechos a la luz de la Convención Americana, lo cual puede contribuir hacia un mayor reconocimiento y eficacia normativa de los mismos. Resaltamos que, tal como diversos pronunciamientos lo han hecho visible, la aplicación, promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales exige la misma atención y urgente consideración que los derechos civiles y políticos<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> A manera de ejemplo en los siguientes casos, *inter alia*, se declaró la vulneración de derechos no invocados por las partes, en aplicación del principio *iura novit curia*: i) en el caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* se declaró violación del artículo 1.1 de la Convención; ii) en el caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela* se declaró la violación del artículo 9 de la Convención Americana; iii) en el caso *Bayarri Vs. Argentina* se declaró la violación de los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; iv) en el caso *Heliodoro Portugal Vs. Panamá* se declaró la vulneración del artículo I de la Convención sobre Desaparición Forzada, en relación con el artículo II de dicho instrumento; v) en el caso *Kimel Vs. Argentina* se declaró la violación del artículo 9 de la Convención Americana; vi) en el caso *Bueno Alves* se declaró la vulneración del artículo 5.1 de la Convención Americana en perjuicio de los familiares del señor Bueno Alves; vii) en el caso de las *Masacres de Ituango Vs. Colombia* se declaró la violación del artículo 11.2 de la Convención, y viii) en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay* se declaró la vulneración del artículo 3 de la Convención Americana.

<sup>3</sup> Cfr. *Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164, párr. 70.

<sup>4</sup> En muy pocos casos el Tribunal ha analizado los alcances del artículo 26 de la Convención Americana, limitándose en general a interpretar ciertas porciones normativas de dicho dispositivo convencional: *Caso Acevedo Buendía y Otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría")*, *supra*, párrs. 99 a 103; *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C no. 130, párr. 158, y *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C No. 98, párrs. 147 y 148; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*, *supra*, párr. 163 (en este último caso, el Estado se allanó a su responsabilidad por la violación del artículo 26, pero la Corte sólo involucró dicho artículo en su narrativa sobre la violación del derecho a la vida).

<sup>5</sup> Cfr. Resolución 32/130 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de septiembre de 1977, inciso 1, apartado a); Declaración sobre el derecho al Desarrollo Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, párr. 10 del preámbulo y art. 6; Principios de Limburgo de 1986, en especial el núm. 3, y las Directrices de Maastricht sobre violaciones a los DESC de 1997, particularmente la núm. 3.

5. A continuación quienes suscribimos este voto nos referiremos inicialmente al i) alcance del artículo 26 de la Convención Americana; ii) la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales; iii) la interpretación sistemática de la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador; iv) el derecho al trabajo como derecho autónomo en el derecho comparado y el reconocimiento de su justiciabilidad directa por parte de Altas Cortes de la región, v) y el alcance del derecho al trabajo en lo relevante para el presente caso.

## **I. ALCANCE DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA**

6. El artículo 26 de la Convención Americana es la única norma de dicho tratado que se refiere “a los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americana, reformada por el Protocolo de Buenos Aires”. Asimismo, tal como fue reconocido por el Tribunal en el *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*<sup>6</sup>, el artículo 26 está dentro de la Parte I (Deberes de los Estados y Derechos Protegidos) de la Convención Americana y, por lo tanto, los derechos económicos, sociales y culturales a que se refiere el artículo 26 están sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, como lo están los derechos civiles y políticos previstos en los artículos 3 a 25.

7. El artículo 26 del Pacto de San José prevé “la plena efectividad” de los derechos económicos, sociales y culturales, sin que los elementos de “progresividad” y de “recursos disponibles” a que alude este precepto puedan configurarse como condicionantes normativos para la justiciabilidad de dichos derechos. En alguna medida, constituyen aspectos sobre su implementación de conformidad con las particularidades de cada Estado. De hecho, tal como se señaló en el caso *Acevedo Buendía*, pueden surgir casos donde el control judicial se concentre en alegadas medidas regresivas o en indebido manejo de los recursos disponibles (es decir, control judicial respecto al avance progresivo).

8. Respecto a los derechos protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, observamos que los términos de la norma indican que son aquellos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. Estos derechos pueden ser determinados gracias a una remisión a la Declaración Americana u otros tratados de derechos humanos vigentes en el Estado respectivo, así como su interpretación por órganos internacionales de supervisión.

9. Sobre la posible integración de la Carta de la OEA con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, es pertinente tener en cuenta la Opinión Consultiva OC-10/89 “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, del 14 de julio de 1989, en especial, sus párrafos 43 y 45:

43. Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.

[...]

---

<sup>6</sup> *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”)*, *supra*, párrs. 16, 17 y 100.

45. Para los Estados Miembros de la Organización, la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta. De otra parte, los artículos 1.2.b) y 20 del Estatuto de la Comisión definen, igualmente, la competencia de la misma respecto de los derechos humanos enunciados en la Declaración. Es decir, para estos Estados la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales.

10. Asimismo, corresponde vincular los artículos 26 y 29 del Pacto de San José en relación con el principio *pro persona*. En efecto, atendiendo a las normas previstas en el artículo 29 de la Convención Americana, ninguna disposición de dicho Tratado puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados, o bien de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza (como lo es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre) que prevé, al igual que la Declaración Americana, derechos sociales sin distinción de los derechos civiles y políticos.

11. Aplicados estos criterios conforme al principio *pro persona*, la interpretación del artículo 26 no sólo no debe limitar el goce y ejercicio de los derechos previstos en las leyes de los Estados parte, entre las cuales se encuentra la constitución nacional de los Estados, o los derechos previstos en otras convenciones, sino que esas leyes y convenciones deben utilizarse para asegurar *el mayor nivel de protección*. Así, para saber qué derechos derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA (en términos de lo dispuesto en el Artículo 26 de la Convención Americana), además de atender a su texto, podría acudirse a las leyes nacionales y a otros instrumentos internacionales, incluida la Declaración Americana (*infra* párrs. 31 y ss)<sup>7</sup>.

## **II. LA INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD ENTRE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

12. Por otra parte, la posibilidad de que la Corte se pronunciara sobre el derecho al trabajo deriva de la "interdependencia e indivisibilidad" existente entre los derechos civiles y políticos con respecto de los económicos, sociales y culturales.<sup>8</sup> En efecto, previamente en los casos *Acevedo Buendía Vs. Perú* y *Suárez Peralta Vs. Ecuador*, se expresó que<sup>9</sup>:

101. [...] la Corte considera pertinente recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.

---

<sup>7</sup> La propia Corte ha utilizado en algunas ocasiones, para darle mayor contenido y contexto a los derechos civiles, las leyes fundamentales nacionales y diversos instrumentos internacionales mediante la interpretación del artículo 29.b) de la Convención Americana. Así, por ejemplo, se utilizó el artículo 44 de la Constitución Política de la República de Colombia (derechos fundamentales de los niños), conjuntamente con diversos instrumentos internacionales y la Convención Americana, en el *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*.

<sup>8</sup> El párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, señaló en forma categórica que: "[t]odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso".

<sup>9</sup> *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*, párr. 131 y *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría")*, *supra*, párr. 101.

13. Además de establecer “la interdependencia” entre los derechos humanos, el Tribunal ha hecho suyo el pronunciamiento de la Corte Europea de Derechos Humanos sobre extensiones interpretativas hacia la tutela de los derechos sociales y económicos. En el caso *Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, expresó<sup>10</sup>:

Al respecto, resulta oportuno citar la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos que, en el caso *Airey* señaló que:

El Tribunal no ignora que la progresiva realización de los derechos sociales y económicos depende de la situación de cada Estado, y sobre todo de su situación económica. Por otro lado, el Convenio [Europeo] debe interpretarse a la luz de las condiciones del presente [...] y ha sido diseñado para salvaguardar al individuo de manera real y efectiva respecto de los derechos protegidos por este Convenio [...]. Si bien el Convenio recoge derechos esencialmente civiles y políticos, gran parte de ellos tienen implicaciones de naturaleza económica y social. Por eso el Tribunal estima, como lo hace la Comisión, que el hecho de que una interpretación del Convenio pueda extenderse a la esfera de los derechos sociales y económicos no es factor decisivo en contra de dicha interpretación, ya que no existe una separación tajante entre esa esfera y el campo cubierto por el Convenio.<sup>11</sup>

14. En ese orden de ideas, la interdependencia de los derechos civiles y políticos en relación con los económicos, sociales y culturales, realizada en el *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, se hizo al estudiar los alcances interpretativos del artículo 26 de la Convención Americana, respecto de un derecho (seguridad social) no reconocido expresamente como justiciable en el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador. A continuación se analiza más en detalle esta relación entre la Convención y dicho Protocolo.

### **III. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA ENTRE LA CONVENCIÓN AMERICANA Y EL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR**

15. A continuación analizaremos en qué forma puede entenderse que el Protocolo de San Salvador no constituye un obstáculo para interpretar el artículo 26 como un escenario para argumentar la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, se analiza la forma en la que el Protocolo de San Salvador puede constituir un referente para determinar el contenido de los derechos que corresponda derivar del artículo 26 convencional.

16. Al respecto, cabe resaltar que en el caso *Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, la Corte estableció un criterio inicial en esta materia. En dicho caso se desestimó una excepción preliminar de falta de competencia *ratione materiae* respecto al derecho a la seguridad social que había sido formulada en estos términos<sup>12</sup>:

[...] el Estado alegó que el derecho a la seguridad social queda fuera del alcance de la competencia de la Corte en razón de la materia, ya que éste no está contemplado en la Convención Americana ni es uno de los dos derechos (derechos sindicales y derecho a la educación) que excepcionalmente serían justiciables ante el Sistema Interamericano, de conformidad con lo señalado en el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador.

17. La Corte, sin hacer mención al Protocolo de San Salvador para determinar si tenía competencia sobre el mismo, al estimar que no era necesario toda vez que no se alegó

---

<sup>10</sup> *Idem*. En el mismo sentido, véase Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Número 9, E/C.12/1998/24, 3 de diciembre de 1998, párr. 10, y TEDH. *Sidabras and Dziautas Vs. Lituania*. Nos. 55480/00 y 59330/0. Sección segunda. Sentencia de 27 de julio de 2004, párr. 47.

<sup>11</sup> TEDH. *Airey Vs. Irlanda*. No. 6289/73. Sentencia de 9 de octubre de 1979, párr. 26.

<sup>12</sup> *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú* (“*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*”), *supra*, párr. 12.



violación directa a dicho instrumento internacional, desestimó la excepción preliminar del Estado en dicho caso al considerar, por una parte, que como cualquier otro órgano con funciones jurisdiccionales, el Tribunal Interamericano tiene el poder inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence*); y, por otra parte, que "la Corte debe tener en cuenta que los instrumentos de reconocimiento de la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria (artículo 62.1 de la Convención) presuponen la admisión, por los Estados que la presentan, del derecho de la Corte a resolver *cualquier controversia relativa a su jurisdicción*"<sup>13</sup>. Además, el Tribunal ha señalado anteriormente que los términos amplios en que está redactada la Convención indican que la Corte ejerce una *jurisdicción plena sobre todos sus artículos y disposiciones*"<sup>14</sup>. La Corte, al desestimar dicha excepción preliminar y estudiar el fondo del asunto, consideró su competencia para conocer y resolver (incluso poder declarar violado) el artículo 26 del Pacto de San José.

18. Respecto a la aparente tensión interpretativa respecto a los alcances que deben darse al artículo 26 del Pacto de San José en relación con el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador que limita la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales a sólo ciertos derechos, corresponde a la Corte actualizar el sentido normativo del artículo 26 convencional. En este punto, el Tribunal resalta que el Protocolo de San Salvador no establece ninguna disposición cuya intención fuera limitar el alcance de la Convención Americana. Al interpretar la Convención y el Protocolo de San Salvador se debe realizar una interpretación sistemática de ambos tratados, tomando en cuenta su propósito.

19. En este punto la Convención de Viena exige una interpretación de buena fe de los términos del artículo 26 de la Convención Americana. Esta interpretación de buena fe requiere del reconocimiento de que la Convención Americana no establece distinciones al señalar que su jurisdicción cubre todos los derechos establecidos entre los artículos 3 y 26 de la Convención. Además, el artículo 4 del Protocolo de San Salvador establece que ningún derecho reconocido o vigente en un Estado puede ser restringido o infringido en virtud de los instrumentos internacionales, con la excusa de que el Protocolo mencionado anteriormente no lo reconoce o lo reconoce a un menor grado. Finalmente, la Convención de Viena declara que una interpretación no debería derivar en un resultado manifiestamente absurdo o irracional. En este sentido, la conclusión que el Protocolo de San Salvador limita el alcance de la Convención, derivaría en la irrazonable consideración de que la Convención Americana podría tener ciertos efectos entre los Estados Partes del Protocolo de San Salvador y, a la vez, tener otro efecto distinto para los Estados que no son partes en dicho Protocolo<sup>15</sup>, limitando la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales solo para los Estados parte de dicho Protocolo.

20. Como se observa, lo que importa no es la intención subjetiva de los delegados de los Estados en el momento de la Conferencia de San José o durante la discusión del Protocolo de San Salvador (*mens legislatoris*), sino la intención objetivada en el texto de la

---

<sup>13</sup> Cfr. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párrs. 32 y 34; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 23, y *Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 38.

<sup>14</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 29, y *Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Excepción Preliminar*. Sentencia de 12 de junio de 2002. Serie C No. 93, párr. 27.

<sup>15</sup> Únicamente 15 Estados han ratificado el Protocolo de El Salvador. Fuente: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basicos4.htm>.

Convención Americana (*mens legis*), tomando en cuenta que el deber del intérprete es actualizar el sentido normativo del instrumento internacional. Además, usando una interpretación histórica, basada en la intención hipotética que se habría tenido respecto a la Convención Americana por parte de los delegados que adoptaron el Protocolo de San Salvador no se puede desacreditar el contenido explícito de dicha Convención Americana. Por el contrario, tal como se señaló la Corte en el *Caso Acevedo Buendía Vs. Perú*, al suscribirse la Convención existió una fuerte tendencia dirigida a que se reconocieran obligaciones en relación con los derechos económicos, sociales y culturales:

el Tribunal recuerda que el contenido del artículo 26 de la Convención fue objeto de un intenso debate en los trabajos preparatorios de ésta, nacido del interés de los Estados por consignar una "mención directa" a los "derechos" económicos, sociales y culturales; "una disposición que establezca cierta obligatoriedad jurídica [...] en su cumplimiento y aplicación"<sup>16</sup>; así como "los [respectivos] mecanismos [para su] promoción y protección"<sup>17</sup>, ya que el Anteproyecto de tratado elaborado por la Comisión Interamericana hacía referencia a aquellos en dos artículos que, de acuerdo con algunos Estados, sólo "recog[ían] en un texto meramente declarativo, conclusiones establecidas en la Conferencia de Buenos Aires"<sup>18</sup>. La revisión de dichos trabajos preparatorios de la Convención demuestra también que las principales observaciones sobre la base de las cuales ésta fue aprobada pusieron especial énfasis en "dar a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos"<sup>19</sup>. Así, como parte del debate en los trabajos preparatorios, también se propuso "hac[er] posible [la] ejecución [de dichos derechos] mediante la acción de los tribunales"<sup>20</sup>.

21. Ahora bien, constatamos que en ningún precepto del Protocolo de San Salvador se realiza referencia alguna sobre los alcances de las obligaciones generales a que se refieren los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana. Si el Pacto de San José no está siendo modificado expresamente, la interpretación que corresponde debe ser la menos restringida respecto a sus alcances. En este aspecto, es importante resaltar que la misma Convención Americana dispone un procedimiento específico para su modificación<sup>21</sup>. Si el Protocolo de Salvador pretendía derogar o modificar el alcance del artículo 26, ello debió haberse establecido en forma expresa e inequívoca. La clara redacción del artículo 19.6 del Protocolo no permite inferir conclusión alguna respecto a la literalidad de la relación del artículo 26 con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

22. Estimamos, que ante las dudas que puedan surgir en esta materia -ante la coexistencia de diversas interpretaciones posibles sobre la relación entre la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador - el principio de interpretación más favorable debe proyectarse no sólo en relación con aspectos sustantivos de la Convención sino

---

<sup>16</sup> *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, en el que se cita: Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969). Actas y Documentos. Observaciones del gobierno de Chile al Proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, pp. 42-43.

<sup>17</sup> *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, en el que se cita: Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, Intervención del Delegado del gobierno de Chile en el debate sobre el Proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, en la Decimocuarta Sesión de la Comisión "I", p. 268.

<sup>18</sup> *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, en el que se cita: Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, Observaciones del gobierno del Uruguay al Proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, p. 37.

<sup>19</sup> *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, en el que se cita: Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, Observaciones y Enmiendas del gobierno de Brasil al Proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, p. 125.

<sup>20</sup> *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, en el que se cita: Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, Intervención del Delegado del gobierno de Guatemala en el debate sobre el Proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, en la Decimocuarta Sesión de la Comisión "I", pp. 268-269.

<sup>21</sup> Convención Americana: "Artículo 76. 1. Cualquier Estado parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención".

también en aspectos procesales relacionados con la atribución de competencia, siempre y cuando exista un conflicto interpretativo concreto y genuino. Si el Protocolo de San Salvador expresamente hubiera señalado que debía entenderse que el artículo 26 ya no tenía vigencia, no podría el intérprete llegar a una conclusión en contrario. Sin embargo, ninguna norma del Protocolo se refiere a disminuir o limitar el alcance de la Convención Americana.

23. Por el contrario, resaltamos que una de las normas del Protocolo señala que este instrumento no debe ser interpretado para desconocer otros derechos vigentes en los Estados Parte, lo cual incluye los derechos que se derivan del artículo 26 en el marco de la Convención Americana<sup>22</sup>. Asimismo, en términos del artículo 29.b) de la Convención Americana, no puede realizarse una interpretación restrictiva de los derechos<sup>23</sup>.

24. Corresponde entonces aplicar una interpretación sistemática, teleológica, evolutiva y más favorable para impulsar la mejor protección del ser humano y el objeto y fin del artículo 26 de la Convención Americana respecto a la necesidad de garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales. En un conflicto interpretativo corresponde otorgar prevalencia a una interpretación sistemática de las normas relevantes y otorgar prevalencia a aquella argumentación que garantice el mayor efecto útil posible a las normas interamericanas en su conjunto, como lo ha venido realizando el Tribunal respecto de los derechos civiles y políticos.

25. En este sentido, la Corte ha señalado en otras oportunidades<sup>24</sup> que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Asimismo, también ha sostenido que esa interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>25</sup>. Al efectuar una interpretación evolutiva la Corte le ha otorgado especial relevancia al derecho comparado, razón por la cual ha utilizado normativa nacional<sup>26</sup> o jurisprudencia de tribunales internos<sup>27</sup> a la hora de analizar controversias específicas en los casos contenciosos.

---

<sup>22</sup> Protocolo de San Salvador: "Artículo 4. *No Admisión de Restricciones*. No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado".

<sup>23</sup> Cfr. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*, *supra*, párr. 188.

<sup>24</sup> Cfr. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114, y *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 83.

<sup>25</sup> Cfr. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 114, y *Caso Atala Riffo y Niñas*, *supra*, párr. 83.

<sup>26</sup> En el *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 148, la Corte tuvo en cuenta para su análisis que: "se advierte que un número considerable de Estados partes de la Convención Americana ha adoptado disposiciones constitucionales reconociendo expresamente el derecho a un medio ambiente sano".

<sup>27</sup> En *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, *supra*, y *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190, la Corte tuvo en cuenta sentencias de tribunales internos de Bolivia, Colombia, México, Panamá, Perú, y Venezuela sobre la imprescriptibilidad de delitos permanentes como la desaparición forzada. Además, en el *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, la Corte utilizó pronunciamientos de tribunales constitucionales de países americanos para apoyar la delimitación que ha realizado al concepto de desaparición forzada. Otros ejemplos son el *Caso Atala Riffo y Niñas*, *supra*, y el *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

26. Por otra parte, es posible contrastar otros argumentos sobre la interpretación sistemática entre la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador a la luz de la relación entre los artículos 26, 31 y 77 del Pacto de San José. Algunos autores han señalado que si los derechos sociales ya se encontraban en la Convención, los Estados Parte hubieran preferido efectuar una enmienda de la Convención para complementar o expandir el alcance de esos derechos. Según esta postura, el sentido ordinario del término "enmienda" denota el fortalecimiento o la revisión de un texto. Por el contrario, la idea de un "protocolo", a la luz del artículo 77 de la Convención Americana, implicaría la inclusión de algo no existente previamente. En consecuencia, según estas posturas, el sentido literal de los términos lleva a la conclusión de que el artículo 26 de la Convención Americana no puede contener los derechos incluidos en el Protocolo<sup>28</sup>.

27. Consideramos que es posible una interpretación distinta sobre la relación entre "tratados" y sus "protocolos" en el derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, como es posible ver en otros Protocolos Adicionales a tratados de derechos humanos, es posible encontrar escenarios de regulación complementaria a la materia desarrollada en el tratado respectivo<sup>29</sup>.

28. En este punto cabe resaltar que el artículo 31 de la Convención Americana reconoce la posibilidad de incluir otros derechos a la Convención, ya sea por medio de enmiendas o protocolos adicionales. El texto de la Convención es claro en señalar que la principal diferencia entre estos dos medios la constituye el procedimiento para que entren en rigor. En efecto, para adoptar enmiendas está previsto un procedimiento más complejo de aprobación dado que requieren de la ratificación de dos terceras de los estados partes, mientras que los Protocolos adquieren vigor con una ratificación a través de la ratificación de un número menor de Estados. Por el contrario, sobre las diferencias sustantivas entre estos mecanismos el panorama interpretativo es más amplio. La Convención no condiciona el alcance de las enmiendas a fortalecer algo ya incluido en dicho instrumento, de tal forma que estas podrían ser utilizadas para agregar nuevos derechos o efectuar reajustes en los diseños institucionales previstos por la misma. Es cierto que a diferencia de las enmiendas, el artículo referido a los protocolos si establece que sería para "incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades". Sin embargo, esto no implica que las enmiendas no puedan servir para cumplir con este objetivo. Asimismo, tampoco puede inferirse que los protocolos solo estén restringidos a la consagración de derechos nuevos sino que también pueden contemplar el complemento de aspectos ya previstos en la Convención. La diferencia central entre ambos mecanismos la constituye el

---

<sup>28</sup> Ruiz-Chiriboga, Oswaldo (2013). The American Convention and the Protocol of San Salvador: Two intertwined treaties non-enforceability of economic, social and cultural rights in the Inter-American System. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 31 (2). Págs. 159-156.

<sup>29</sup> Entre otros ejemplos, cabe resaltar la relación entre el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que establece la prohibición de discriminación en la aplicación de los derechos reconocidos por el Convenio, y el Protocolo nº 12 de 2000, donde se introdujo una prohibición de discriminación en la aplicación de cualquier derecho reconocido legalmente. Este es un ejemplo donde el protocolo respectivo se concentra en aumentar o regular en forma más amplia el nivel de protección establecido previamente en el Convenio. Asimismo, el protocolo respecto a la prohibición de prisión por deudas (nº 12) puede entenderse como una extensión de los ámbitos de protección de la libertad personal, los protocolos sobre la abolición de la pena de muerte (nº 6 y 13) pueden entenderse como un desarrollo del derecho a la vida, los protocolos sobre las "garantías de procedimientos en caso de expulsión de extranjeros" (nº 4 y 7) y sobre "doble instancia" (nº 7) están claramente asociados a las garantías de debido proceso previstas previamente en el Convenio. Difícilmente se puede argumentar que estos ámbitos de regulación se concentran en derechos totalmente autónomos a los derechos previstos inicialmente en el Convenio. Por otra parte, protocolos procedimentales adicionales tanto al Convenio Europeo como al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos han regulado aspectos procesales respecto a como opera la posibilidad de presentar denuncias ante dichos órganos, lo cual permite entender a estas regulaciones como extensiones o desarrollos del diseño de acceso a la justicia internacional establecido preliminarmente en los tratados respectivos.

mecanismo para su aprobación. Además, el protocolo no permitiría reducir los derechos previstos en la Convención, para lo cual se requeriría una enmienda, en los términos señalados previamente.

29. En similar sentido, el hecho que se emita un Protocolo, no necesariamente implica que los derechos y obligaciones allí incluidas no se encontraran reconocidas en la Convención, sino que puede servir para desarrollar con mayor exhaustividad algunos artículos previstos en dicho instrumento. Por ejemplo, en el Sistema Interamericano el artículo 15 del Protocolo de San Salvador, desarrolla el derecho a la constitución y protección de la familia, un derecho ya reconocido en el artículo 17 de la Convención. Por su parte el artículo 16 del Protocolo de San Salvador, desarrolla el “derecho de la niñez”, un derecho ya reconocido en el artículo 19 de la Convención. Otro ejemplo lo constituye el Protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte, el cual tampoco genera un derecho nuevo porque el artículo 4.3 de la Convención Americana ya establece que “No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido”.

30. En suma, es claro que la Corte no podía declarar la violación del derecho al trabajo en el marco del Protocolo de San Salvador, porque así se advierte de la literalidad del artículo 19.6 del mismo. Sin embargo, es posible entender entonces al Protocolo de San Salvador como uno de los referentes interpretativos sobre el alcance del derecho al trabajo que protege el artículo 26 de la Convención Americana. El Protocolo Adicional, a la luz del *corpus juris* de derechos humanos, ilustra sobre el contenido que deben tener las obligaciones de respeto y garantía respecto a este derecho. Es decir, el Protocolo de San Salvador *orienta* sobre la aplicación que corresponde del artículo 26 en conjunto con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del Pacto de San José<sup>30</sup>, en el marco de la práctica constante de este Tribunal de utilizar distintos instrumentos y fuentes internacionales más allá del Pacto de San José para definir los contenidos e incluso ampliar los alcances de los derechos previstos en la Convención Americana y precisar las obligaciones de los Estados, en tanto dichos instrumentos y fuentes internacionales forman parte de un muy comprensivo *corpus iuris* internacional en la materia, utilizando, también el Protocolo de San Salvador.

31. Teniendo en cuenta lo señalado en el apartado anterior, consideramos que la Corte tenía competencia para conocer del derecho al trabajo en razón del artículo 26 (Desarrollo Progresivo) del Pacto de San José, en relación con los artículos 1.1 (Obligación de Respetar

---

<sup>30</sup> La posibilidad de utilizar el Protocolo de San Salvador para definir los alcances de la protección del derecho al trabajo contenido en el artículo 26 de la Convención Americana no sería extraña en la jurisprudencia de la Corte, como tampoco lo es la utilización de otras fuentes internacionales o los Indicadores de Progreso de la OEA para medición de derechos contemplados en el mismo Protocolo, para precisar diferentes obligaciones del Estado en la materia. En efecto, este ejercicio lo hizo la Corte en los casos: *Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay* (para definir el alcance del artículo 19 del Pacto de San José); *Comunidad Yakye Axa Vs. Paraguay* (interpretación del artículo 4 de la Convención Americana a la luz del *corpus iuris* internacional sobre la protección especial que requieren los miembros de las comunidades indígenas); *Xákmok Kásek Vs. Paraguay*; *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (interpretación respecto al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades y pueblos indígenas y tribales en el reconocimiento de los derechos a la cultura propia o identidad cultural, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT); *Chitay Nech Vs. Guatemala* (derecho a la vida cultural de los niños indígenas a la luz de la interpretación del artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño y observaciones de su Comité); *Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala* (derecho de toda persona a recibir protección contra injerencias arbitrarias o ilegales en su familia como parte del derecho a la protección a la familia y del niño); *Gelman Vs. Uruguay* (derecho a la identidad -el cual no se encuentra expresamente contemplado en la Convención Americana-); *Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador* (derecho a la propiedad privada en relación con los artículos 13 y 14 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional de 8 de junio de 1977, *Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia* (artículo 21 a la luz de la Norma 7 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, relativa a la distinción entre bienes de carácter civil y objetivos militares y el artículo 4.2.g del Protocolo II, respecto del acto de pillaje).

los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno), así como del artículo 29 (Normas de Interpretación)<sup>31</sup> de la propia Convención Americana. Además, considerando:

a) el artículo 45.b de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en el cual se señala que:

que “*El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar*”.

b) el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el cual dispone:

Artículo XIV: “*Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia*”.

c) el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Artículo 23. *Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses*”.

Cabe resaltar que estas dos Declaraciones tienen un especial valor interpretativo de conformidad con lo previsto en el artículo 29.d<sup>32</sup> del Pacto de San José.

d) así como otros instrumentos y fuentes internacionales que le otorgan contenido, definición y alcances al derecho al trabajo —como lo ha hecho la Corte respecto de los derechos civiles y políticos—<sup>33</sup>, como lo son el artículos

<sup>31</sup> Convención Americana: “Artículo 29. *Normas de Interpretación*. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

<sup>32</sup> Expresamente se refiere a que no se puede limitar el efecto que puede producir la “Declaración Americana” y “otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

<sup>33</sup> Por ejemplo, en el *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 153, se estableció: “El contenido y alcances del artículo 19 de la Convención Americana deben ser precisados, en casos como el presente, tomando en consideración las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular de sus artículos 6, 37, 38 y 39, y del Protocolo II a los Convenios de Ginebra, ya que estos instrumentos y la Convención Americana forman parte de un muy comprensivo *corpus juris* internacional de protección de los niños que los Estados deben respetar”.

Otro ejemplo es el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C No. 79, párrs. 147 y 148, este último señala: “Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención

6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

"Artículo 6. *Toda persona tiene derecho al trabajo*, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo".

e) El artículo 8 de la Carta Social de las Américas, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 4 de junio de 2012, en Cochabamba, Bolivia,

"Artículo 8.- La promoción del trabajo decente, la reducción del desempleo y del subempleo y la atención a los desafíos del trabajo informal son elementos esenciales para alcanzar el desarrollo económico con equidad.

El respeto de los derechos de los trabajadores, la igualdad de oportunidades en el empleo y la mejora de las condiciones de trabajo son elementos esenciales para lograr la prosperidad. La cooperación y el diálogo social entre representantes de los gobiernos, los trabajadores, empleadores y otras partes interesadas promueven una buena gestión y una economía estable.

El respeto de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998, ayuda a fomentar una fuerza de trabajo de calidad que impulsa el progreso económico y social, el crecimiento sostenido y equilibrado y la justicia social para los pueblos del Hemisferio."

f) El artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

"Artículo 6.- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el *derecho a trabajar*, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. / 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana."

g) El artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,

"Artículo 11. 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos [...]"

---

-que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos- , esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua".

De igual forma, en el *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No.221, párr. 121, la Corte estableció que: "María Macarena Gelman tenía derecho a medidas especiales de protección [...] [por lo que] las alegadas violaciones a los derechos reconocidos en los artículos 3, 17, 18 y 20 de la Convención deben interpretarse a la luz del *corpus juris* de los derechos de la niñez y, en particular según las circunstancias especiales del caso, armónicamente con las demás normas que les atañen, en especial con los artículos 7, 8, 9, 11, 16, y 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño".

h) El artículo 32.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño,

“Artículo 32 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. 2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo”.

i) entre otros instrumentos<sup>34</sup> y fuentes internacionales<sup>35</sup> —incluso nacionales vía el artículo 29.b)<sup>36</sup> de la Convención Americana<sup>37</sup>, tal como se explica a continuación.

#### **IV. EL DERECHO AL TRABAJO COMO DERECHO AUTÓNOMO EN EL DERECHO COMPARADO Y EL RECONOCIMIENTO DE SU JUSTICIABILIDAD DIRECTA POR PARTE DE ALTAS CORTES DE LA REGIÓN**

32. Para profundizar en la justiciabilidad directa del derecho al trabajo, resulta de especial utilidad efectuar una interpretación evolutiva respecto al alcance de los derechos consagrados en el Artículo 26 de la Convención Americana. Al respecto, los desarrollos en diversas constituciones de la región y la práctica de diversos tribunales nacionales, en el marco de su propia normativa constitucional, ofrece importantes ejemplos de análisis a partir de la obligación de respeto y garantía respecto al derecho al trabajo y la utilización del *corpus juris* sobre las obligaciones internacionales en relación con el derecho al trabajo para impulsar una protección judicial directa de este derecho.

<sup>34</sup> Por ejemplo, la Convención sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familias: “Artículo 25 1. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de: a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término; b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo”.

<sup>35</sup> Como pueden ser las recomendaciones y observaciones generales de distintos Comités. Especialmente, resulta relevante para el derecho al trabajo, la Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que interpreta el artículo 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre “El Derecho al Trabajo”. U.N. Doc. E/C.12/GC/18 (2006) donde establece que “[e]l derecho al trabajo es un derecho fundamental, reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. [...] El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad”.

<sup>36</sup> Convención Americana: “Artículo 29 b. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho que puedan estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes”.

<sup>37</sup> La mayoría de las Constituciones nacionales de los países que han suscrito el Pacto de San José regulan de manera explícita, implícita con otros preceptos o a través de la incorporación de tratados internacionales, la protección del derecho al trabajo. Véase *infra* párrs. \*. Asimismo, conviene tener presente que la Corte, ha utilizado los contenidos de las Constituciones nacionales para otorgar ciertos contenidos a los derechos civiles, por ejemplo “en aplicación del artículo 29 de la Convención, es considerable lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política de la República de Colombia” (derechos fundamentales de los niños). *Caso de la “Masacre de Mapiripán”*, *supra*, párr. 153.



33. Entre las normas constitucionales de los Estados parte de la Convención Americana que refieren de alguna forma a la protección del derecho al trabajo, se encuentran: Argentina (art. 14 bis)<sup>38</sup>, Bolivia (art. 46 y 48)<sup>39</sup>, Brasil (art. 6)<sup>40</sup>, Colombia (art. 25)<sup>41</sup>, Costa Rica (art. 56)<sup>42</sup>, Chile (art. 19)<sup>43</sup>, Ecuador (art. 33)<sup>44</sup>, El Salvador (art. 37 y 38)<sup>45</sup>, Guatemala (art. 101)<sup>46</sup>, Haití (art. 35)<sup>47</sup>, Honduras (arts. 127 y 129)<sup>48</sup>, México (art. 123)<sup>49</sup>, Nicaragua (arts. 57 y 80)<sup>50</sup>, Panamá (art. 64)<sup>51</sup>, Paraguay (art. 86)<sup>52</sup>, Perú (art. 2)<sup>53</sup>,

<sup>38</sup> "Artículo 14 bis. *El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes*, las que aseguran al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; [...] igual remuneración por igual tarea; [...] protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público [...]".

<sup>39</sup> "Artículo 46. I. *Toda persona tiene derecho*: 1. *Al trabajo digno*, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna. 2. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias".

<sup>40</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010) [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>41</sup> "Artículo 25. *El trabajo es un derecho* y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. *Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas*".

<sup>42</sup> "Artículo 56. El trabajo es un *derecho del individuo y una obligación con la sociedad*. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía [...]".

<sup>43</sup> "Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: 16. La libertad de trabajo y su protección. *Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo* con una justa retribución".

<sup>44</sup> "Artículo 33. *El trabajo es un derecho* y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado".

<sup>45</sup> "Artículo 37. *El trabajo es una función social, goza de la protección del Estado*, y no se considera artículo de comercio. El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. De igual forma promoverá el trabajo y empleo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas, mentales o sociales".

"Artículo 38. El trabajo estará regulado por un Código que tendrá por objeto principal armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones. Estará fundamentado en principios generales que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores [...]".

<sup>46</sup> "Artículo 101. *Derecho al trabajo*. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social".

<sup>47</sup> "Artículo 35. La libertad en el empleo se encuentra garantizada. Todos los ciudadanos tienen la obligación de emplearse donde elijan a fin de cumplir con sus necesidades y las de sus familiares, y cooperar con el Estado en el establecimiento de un sistema de seguridad social".

<sup>48</sup> "Artículo 127. *Toda persona tiene derecho al trabajo*, a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo".

"Artículo 129. La Ley garantiza la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y las justas causas de separación. Cuando el despido injustificado surta efecto y firme que sea la sentencia condenatoria respectiva, el trabajador tendrá derecho a su elección a una remuneración en conceptos de salarios dejados de percibir a título de daños y perjuicios, y a las indemnizaciones legales y convencionalmente previstas: o a que se le reintegre al trabajo con el reconocimiento de salarios dejados de percibir, a título de daños y perjuicios".

<sup>49</sup> "Artículo 123. *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil*; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley".

<sup>50</sup> "Artículo 57. *Los nicaragüenses tienen el derecho al trabajo* acorde con su naturaleza humana".

República Dominicana (art. 62)<sup>54</sup>, Suriname (art. 4)<sup>55</sup>, y Uruguay (art.36)<sup>56</sup>. Asimismo, la norma constitucional de Venezuela se refiere también a la protección del derecho al trabajo (art. 87)<sup>57</sup>.

34. Estas normas han tenido efectividad en muchas ocasiones por las altas jurisdicciones nacionales, incluso a través de tutela "directa" y utilizando tratados y diversas fuentes internacionales. Por otra parte, varios ejemplos en el derecho comparado ilustran sobre la justiciabilidad directa del derecho al trabajo. A continuación se hace referencia a algunos de ellos que se relacionan con las temáticas de derecho al trabajo atinentes al presente caso.

35. La Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina ha señalado, respecto al contenido del derecho al trabajo en la norma constitucional, que: "el art. 14 bis de la Constitución Nacional, norma que no ha tenido otra finalidad que hacer de todo hombre y mujer trabajadores, sujetos de preferente tutela constitucional [contempla lo que puede] llamarse principio protectorio: 'El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes', y [estas leyes] 'asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor'"<sup>58</sup>. En lo relativo a la integración del derecho internacional de los derechos humanos en el contenido del derecho al trabajo, dicha Corte Suprema de Argentina estableció que,

"[l]a manda constitucional de [el artículo 14.bis] se ha visto fortalecida y agigantada por la singular protección reconocida a toda persona trabajadora en textos internacionales de derechos humanos que, desde 1994, tienen jerarquía constitucional [...]. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es asaz concluyente al respecto, pues en su art. 7 preceptúa: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: [...] a.ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias [...]; b) La seguridad y la higiene en el trabajo". [...] Por el otro, no puede ser pasada por alto la protección especial del niño trabajador, claramente dispuesta en el art. 32 de la Convención sobre los

---

"Artículo 80. *El trabajo es un derecho y una responsabilidad social. El trabajo de los nicaragüenses es el medio fundamental para satisfacer las necesidades de la sociedad, de las personas y es fuente de riqueza y prosperidad de la nación. El Estado procurará la ocupación plena y productiva de todos los nicaragüenses, en condiciones que garanticen los derechos fundamentales de la persona*".

<sup>51</sup> "Artículo 64. *El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa*".

<sup>52</sup> "Artículo 86. *Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables*".

<sup>53</sup> "Artículo 2. *Toda persona tiene derecho: [...] 15. [a] trabajar libremente, con sujeción a ley*".

<sup>54</sup> "Artículo 62. *El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado [...]*".

<sup>55</sup> "Artículo 4. El interés del Estado se encuentra dirigido hacia: [...] c. [e]mpleo suficiente bajo la garantía de libertad y justicia".

<sup>56</sup> "Artículo 36. *Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes*".

<sup>57</sup> "Artículo 87. *Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona puede obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho. Es fin del Estado fomentar el empleo. La ley adoptará medidas tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes. La libertad de trabajo no será sometida a otras restricciones que las que la ley establezca*".

<sup>58</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, *Aquino, Isacio vs. Cargo Servicios Industriales S. A. s/ accidentes ley 9688*, Considerando 7º, 21 Septiembre de 2004.

Derechos del Niño, y de manera general, en el art. 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>59</sup>.

36. Por su parte, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ha considerado que el derecho al trabajo es una manifestación del derecho a la libertad y que, como tal, "dicha libertad no pueda ser arbitrariamente determinada o condicionada, ya sea por el Estado o por cualquier particular"<sup>60</sup>. La Sala ha reconocido la interrelación de los derechos humanos al establecer un vínculo entre el derecho al trabajo y el derecho individual a la libertad. De igual forma, ha incluido la estabilidad laboral dentro de esta relación al establecer que "una violación a la estabilidad laboral implica de suyo una afectación en el ejercicio del derecho al trabajo que ostenta su titular"<sup>61</sup>. Por otra parte, de acuerdo con la Sala de lo Constitucional de El Salvador, la estabilidad laboral, además de ser un derecho humano en sí mismo, está íntimamente relacionada a otros derechos humanos reconocidos como fundamentales. En concreto, la Sala ha definido la estabilidad laboral de los empleados públicos como "el derecho de conservar un trabajo o empleo y que dicha estabilidad es inevitablemente relativa, pues el empleado no tiene derecho a una completa inamovilidad, quedándole únicamente el pleno derecho de conservar su cargo sin limitación de tiempo, siempre que concurren factores como los siguientes: que subsista el puesto de trabajo; que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; que el cargo se desempeñe con eficiencia; que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido; que subsista la institución para la cual se presta el servicio y que además, el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política"<sup>62</sup>.

37. En lo relativo al contenido específico del derecho al trabajo que contempla la necesidad de que la terminación de la relación laboral no vulnere los derechos de los trabajadores, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido que la facultad de terminación unilateral del contrato de trabajo por parte del empleador, no puede ser absoluta ni abusiva, por ende, la terminación de la relación laboral debe ser justa, razonable, proporcionada y debe respetar el derecho de defensa del trabajador<sup>63</sup>. De igual manera, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que la terminación unilateral del contrato de trabajo por parte del empleador debe realizarse de conformidad con un debido proceso mínimo, que incluye la manifestación al trabajador de los hechos concretos por los cuales va a ser despedido y la oportunidad de controvertir las imputaciones que se le hacen, como garantía de los derechos de las personas trabajadoras<sup>64</sup>.

38. Asimismo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica ha desarrollado elementos que deben contemplarse para determinar si un despido ha obedecido a una causa justificada o no. Al respecto, la Sala Constitucional ha establecido en casos relativos a despidos que se han considerado injustificados que "se concluye que el despido [...] no obedeció a ninguna causa justificada contemplada en el ordenamiento jurídico, ni se demuestra que haya cesado la necesidad de la función del recurrente y por tanto no puede

---

<sup>59</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, *Aquino, Isacio vs. Cargo Servicios Industriales S. A. s/ accidentes ley 9688*, Considerando 7º, 21 Septiembre de 2004.

<sup>60</sup> Sentencia de 30-IV-2002, Sala de lo Constitucional, Proceso de amparo 232-2001.

<sup>61</sup> Sala de lo Constitucional, Proceso de Inconstitucionalidad 3-93.

<sup>62</sup> Sentencia de 30-IV-2002, Sala de lo Constitucional, Proceso de amparo 232-2001.

<sup>63</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencias SU-667 de 1998.

<sup>64</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-1103 de 2002.

alegar la parte recurrida que la función que realiza el recurrente sea innecesaria, por lo que el cesarlo en su puesto, configura una lesión al principio de estabilidad en el empleo”<sup>65</sup>.

39. Por otra parte, la Corte Constitucional de Guatemala ha establecido en diversos pronunciamientos se ha referido al instituto de la indemnización. En ellos ha expresado que todos los trabajadores del Estado tienen derecho a percibirla cuando su despido es injustificado, de conformidad con lo regulado en el artículo 110 de la Constitución Política de la República de Guatemala<sup>66</sup>. La Corte Constitucional ha establecido que la naturaleza de la indemnización es la de una reparación económica que el empleador se encuentra obligado a cumplir cuando ha despedido al trabajador sin justa causa, y tiene como fin reparar los daños y perjuicios originados en la desvinculación del contrato<sup>67</sup>.

40. Finalmente, cabe resaltar que en la jurisprudencia comparada existen casos que distinguen entre el despido de trabajadores en el sector privado y el despido de empleados o servidores públicos, teniendo en cuenta que en este último caso la protección resulta más reforzada. En efecto, la garantía de estabilidad laboral respecto a los servidores públicos, se traduce también en una forma de garantizar la eficacia en el cumplimiento de las funciones confiadas al Estado. En Colombia, donde el artículo 125 de la Constitución protege la estabilidad laboral de los servidores públicos a través de la carrera administrativa, la Corte Constitucional de dicho país ha señalado que el principio general en materia laboral para estas personas trabajadoras es la estabilidad, “entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo”<sup>68</sup>. En lo que toca con los empleos de carrera, la estabilidad resulta esencial ya que los trabajadores inscritos en ella tan solo pueden ser separados de sus cargos por causas objetivas, derivadas de la evaluación acerca del rendimiento o de la disciplina del empleado. Por el contrario, en los empleos de libre nombramiento y remoción, por su naturaleza la permanencia del empleado está supeditada a la discrecionalidad del nominador, siempre y cuando en el ejercicio de esta facultad no se incurra en arbitrariedad mediante desviación de poder<sup>69</sup>.

\*

41. Como se observa, existe un conjunto de actos, acciones gubernamentales y normas pro Derechos Sociales, que han evolucionado cronológicamente y que, además, incluyen un especial énfasis de las Asambleas Generales de la Organización de los Estados Americanos respecto a temáticas de Derechos Sociales. Al respecto pueden verse diversas resoluciones aprobadas sobre temáticas de pobreza y desarrollo social<sup>70</sup>, así como el énfasis otorgado en

---

<sup>65</sup> Corte Suprema de Costa Rica, Sala Constitucional, *Sentencia* 9755-11, 2011.

<sup>66</sup> Corte Constitucional de Guatemala, Indemnización. Su forma de pago. Motivos por los que se condena al pago de indemnización. Expediente 1464-2012. Sentencia de 17 de enero de 2013.

<sup>67</sup> Corte Constitucional de Guatemala, Expediente 72-2007. Sentencia de 3 de julio de 2007.

<sup>68</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-479 de 1992.

<sup>69</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-479 de 1992 y C-016 de 1998.

<sup>70</sup> AG/DEC. 74 (XLIV-O/14) DECLARACIÓN DE ASUNCIÓN: DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL (Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2014). La Asamblea General reconoce “que la inclusión social, la igualdad de oportunidades, la equidad y la justicia social son esenciales para la democracia; y que para su fortalecimiento es indispensable la promoción, protección y ejercicio efectivo de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, así como el acceso a la justicia y el diálogo entre todos los sectores de la población”. AG/RES. 2779 (XLIIO-O/13) IMPULSANDO INICIATIVAS HEMISFÉRICAS EN MATERIA DE DESARROLLO INTEGRAL (Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2013). En esta resolución se señala que la Asamblea General, reafirma “que la Carta de la Organización de los Estados Americanos

el 42 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, celebrado en Cochabamba, Bolivia (2012), cuyo énfasis se centró en la "Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas". Uno de los principales avances en esta materia lo constituye la aprobación de la Carta Social de las Américas, en 2012 (*supra* párr. 31). Por otra parte, otra iniciativa de los Estados Parte de especial relevancia en esta materia lo constituye la consolidación del Grupo de Trabajo Encargado de Analizar los Informes Nacionales Periódicos de los Estados Partes del Protocolo de San Salvador, el cual ha emitido diversos informes en los últimos años<sup>71</sup>. En suma, el recuento de esta evolución normativa y de las prácticas de los Estados, justifica que la interpretación del artículo 26 de la Convención sea actualizada por la Corte con la dirección dada por los Estados en el sentido de ampliar la efectividad de los derechos sociales.

42. Es importante resaltar que este entendimiento del derecho al trabajo como directamente fundamental en los Estados nacionales, o de la justiciabilidad directa del derecho al trabajo en el marco de la Convención Americana, no implica un entendimiento del derecho al trabajo como un derecho absoluto, como un derecho que no tiene límites o que se debe proteger en toda ocasión que se invoque. De la justiciabilidad de un derecho, civil o social, no se deriva su protección absoluta en todo litigio. Siempre, en todo caso, sea derecho civil o social, hay que resolverlo haciendo un análisis de imputación y verificar cómo operan las obligaciones de respeto y garantía respecto a cada situación que se alega violatoria de un determinado derecho.

## **V. ALCANCE DEL DERECHO AL TRABAJO QUE DEBIÓ DARSE EN LO RELEVANTE PARA EL PRESENTE CASO**

43. Quienes suscribimos el presente voto estimamos que el Estado vulneró el derecho al trabajo de Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Barriga Oré. Para analizar esta violación, la Corte debió tomar como punto de partida cierta información recibida en el seguimiento al cumplimiento de la sentencia emitida en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso* cuyos hechos guardan relación con los del presente caso. En efecto, el Estado estableció una "Comisión Especial para la Ejecución de la Sentencia en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso", la cual emitió su informe final el 14 de diciembre de 2010<sup>72</sup>. En lo pertinente, dicho informe estableció el carácter irregular e injustificado del despido de las 257 víctimas del caso decidido por la Corte, en los siguientes términos:

4. Que los derechos que se vieron lesionados por el cese irregular del que las 257 víctimas fueron objeto fueron:

a) Su derecho a la dignidad y decoro que es inherente a toda persona humana y debe ser objeto de respeto y protección por todos;

---

proclama los propósitos esenciales de la Organización en su artículo 2, entre los que se incluyen "promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural" y "erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del Hemisferio".

<sup>71</sup> El Grupo de Trabajo se ha conformado por expertos gubernamentales, una experta independiente y un experto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Entre los informes del Grupo de Trabajo se encuentran: Aprobación de indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador AG/RES. 2713 (XLII-O/12); Indicadores de Progreso: Primer agrupamiento de Derechos (OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2); Adopción del Mecanismo de Seguimiento para la Implementación del Protocolo de San Salvador AG/RES. 2823 (XLIV-O/14), e Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derecho OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.9/13.

<sup>72</sup> Cfr. Comisión Especial para la ejecución de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Trabajadores Cesados del Congreso". Sesión del día 14 de diciembre de 2010 (expediente de prueba, folios 3340 a 3353).

- b) Su derecho al debido proceso y a la protección jurisdiccional de los mismos;
- c) Su derecho al trabajo y a conservar estos empleos sin que pudieran ser privados de los mismos sino por una causa justa prevista en la ley y con las garantías del debido proceso;
- d) La compensación salarial que les correspondía por la labor para la que habían sido contratados y que se vieron privados de ejecutar por una razón ajena a los mismos, así como los frutos que tales salarios debían haber producido; y
- e) Su derecho a la seguridad social y respectivo reconocimiento de sus años de servicio y los aportes correspondientes al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al sistema Privado de Administración del Fondo de Pensiones (SPP) durante el tiempo que se vieron irregularmente privados de sus empleos, según corresponda, para efectos de su posterior jubilación así como para asegurar su vínculo con la seguridad social en salud y la de sus familias.

[...] 6. Que el cese "irregular e injustificado" del trabajador se produce mediante el acto unilateral y arbitrario del empleador por cual éste extingue la relación laboral de aquel, sin que exista causa justa que lo justifique ni procedimiento previo que garantice el derecho de defensa del trabajador, por lo que tal acto constituye, objetivamente, un despido incausado, además de arbitrario.

7. Que, en el ordenamiento nacional, el Tribunal Constitucional ha establecido que el "derecho al trabajo", consagrado en el artículo 22° de la Constitución, comprende dos aspectos, a saber, "El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa"<sup>73</sup>. Con fundamento en esta concepción sobre el contenido y alcances del "derecho al trabajo", el Tribunal Constitucional ha calificado como "despido incausado" aquel que se produce cuando "Se despide al trabajador, ya sea de manera verbal o mediante comunicación escrita, sin expresarle causa alguna derivada de la conducta o la labor que la justifique".

8. Que, asimismo, el TC se ha pronunciado acerca de la invalidez jurídica de esta clase de despidos, señalando que "(...) *la extinción unilateral de la relación laboral, fundada única y exclusivamente en la voluntad del empleador, está afectada de nulidad –y por consiguiente el despido carecerá de efecto legal- cuando se produce con violación de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos por la Constitución o los tratados relativos a la promoción, defensa y protección de los derechos humanos*".

[...] 12. Que, de acuerdo con los criterios establecidos por la CIDH y el TC, respecto al contenido de la reparación del despido incausado, debe tenerse presente que la pérdida del trabajo representó para las víctimas i) dejar de percibir regularmente su remuneración, bonificaciones complementarias y aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad, incluyendo, desde luego, el reajuste de dicha remuneraciones a lo largo del tiempo; ii) la pérdida de su tiempo de servicios y la percepción, de ser el caso, de la asignación prevista en el artículo 54°, literal a) del Decreto Legislativo N° 276; iii) la compensación por tiempo de servicios; y, iv) la pérdida de su condición de afiliados al Seguro Social de Salud y al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones, al haberse interrumpido los aportes del trabajador y del empleador a dichos regímenes de seguridad social.

RESUELVE: ARTICULO PRIMERO: Cese irregular e injustificado. Ratificar el artículo 1° de la resolución, de fecha 16 de abril de 2009, de la Comisión Especial de Evaluación creada por la Resolución Suprema No. 118-2008-JUS, que declara, en forma definitiva y vinculante, que las 257 víctimas comprendidas en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fueron cesadas irregular e injustificadamente por el Congreso de la República.

44. Con base en esta información, y dada la similitud entre el presente caso y el caso *Trabajadores Cesados del Congreso*, el Tribunal debió estimar oportuno determinar si el tipo de arbitrariedad ocurrida en el cese podría configurar una violación del derecho al trabajo.

45. En este punto traemos a colación al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 18<sup>74</sup>, donde se ha señalado que el derecho al trabajo es un derecho individual que pertenece a cada persona, y es a la vez un derecho

---

<sup>74</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 18, El derecho al Trabajo (35° período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/GC/18 (2006).

colectivo. Engloba todo tipo de trabajos, ya sean autónomos o trabajos dependientes sujetos a un salario. El derecho al trabajo no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo. Además, incluye el derecho de todo ser humano a decidir libremente aceptar o elegir trabajo. También supone no ser obligado de alguna manera a ejercer o efectuar un trabajo y el derecho de acceso a un sistema de protección que garantice a cada trabajador su acceso a empleo. Además implica el derecho a no ser privado injustamente de empleo. Por otra parte, el trabajo debe ser un *trabajo digno*, el cual ha sido definido por dicho Comité como "el trabajo que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración" y que "también ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias"<sup>75</sup>. Estos derechos fundamentales también incluyen el respecto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo.

46. Por otra parte, el Convenio Nº 158 de la OIT, sobre la terminación de la relación de trabajo (1982)<sup>76</sup> establece la legalidad del despido en su artículo 4 e impone, en particular, la necesidad de ofrecer motivos válidos para el despido así como el derecho a recursos jurídicos y de otro tipo en caso de despido improcedente. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 18 sobre el derecho al trabajo, también expresó que este derecho se relaciona con la obligación de los Estados Partes de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta. Asimismo, el Comité señaló que la estabilidad laboral es uno de los objetos que cubre la obligación de proteger respecto al derecho al trabajo:

25. Las obligaciones de proteger el derecho al trabajo incluyen, entre otras, los deberes de los Estados Partes de aprobar la legislación o de adoptar otras medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y a capacitación y garantizar que las medidas de privatización no socaven los derechos de los trabajadores. Las medidas específicas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no deben restar estabilidad al empleo o reducir la protección social del trabajador [...]<sup>77</sup>

47. Estimamos que en el marco del contexto que ha sido acreditado en la Sentencia del presente caso, las conclusiones de la Comisión Especial respecto a la arbitrariedad de los ceses ocurridos permiten concluir que se generó una restricción desproporcionada en el derecho al trabajo de las víctimas, lo cual impactó en el goce efectivo de sus salarios y otras prestaciones. En efecto, la Comisión Especial y la Ley 27803 señalaron la existencia de irregularidades en algunos de los ceses ocurridos a cerca de 10000 trabajadores en la época de los hechos, incluyendo a las tres víctimas del presente caso. Esas irregularidades implicaron que no existiera una causa justa para el despido, lo cual viola el derecho al trabajo e impactó en derechos adquiridos que habían ingresado al patrimonio de las víctimas. En efecto, la Comisión Especial señaló:

12. [...] debe tenerse presente que la pérdida del trabajo representó para las víctimas i) dejar de percibir regularmente su remuneración, bonificaciones complementarias y aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad,

---

<sup>75</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 18, El derecho al Trabajo (35º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/GC/18 (2006).

<sup>76</sup> Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador (Entrada en vigor: 23 noviembre 1985).

<sup>77</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 18, El derecho al Trabajo (35º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/GC/18 (2006). Asimismo, en la Observación general Nº 2, dicho Comité resaltó que debería hacerse un esfuerzo especial para velar por que en todos programas de ajuste estructural se proteja el derecho al trabajo.

incluyendo, desde luego, el reajuste de dicha remuneraciones a lo largo del tiempo; ii) la pérdida de su tiempo de servicios y la percepción, de ser el caso, de la asignación prevista en el artículo 54°, literal a) del Decreto Legislativo N° 276; iii) la compensación por tiempo de servicios; y, iv) la pérdida de su condición de afiliados al Seguro Social de Salud y al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones, al haberse interrumpido los aportes del trabajador y del empleador a dichos regímenes de seguridad social".

48. Por lo todo lo anterior, consideramos que estas afectaciones, que son una consecuencia de la violación del derecho al trabajo, impidieron a las víctimas gozar integralmente de sus remuneraciones y prestaciones sociales. Como consecuencia de todo esto, es nuestra opinión que el Tribunal Interamericano debió haber declarado la responsabilidad internacional del Estado peruano, en el marco de lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones previstas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré.

Roberto F. Caldas  
Juez

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot  
Juez

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario



## **VOTO CONCURRENTENTE DEL JUEZ ALBERTO PÉREZ PÉREZ**

### **CASO CANALES HUAPAYA Y OTROS VS. PERÚ**

**SENTENCIA DE 24 DE JUNIO DE 2015**

#### ***(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)***

1. Comparto plenamente el contenido de la Sentencia dictada en el presente caso, pero he sentido la necesidad de emitir un voto concurrente habida cuenta de las constantes propuestas hechas durante la deliberación del caso para que se invocara como derecho principal violado por la acción del Estado el derecho al trabajo, es decir, un derecho no incluido entre los que reconoce la Convención Americana sobre Derechos Humanos sino entre los que reconoce el Protocolo de San Salvador, y que no es uno de los dos derechos que el artículo 19 de dicho Protocolo incluye en el régimen de protección específico del sistema, es decir, la intervención de los órganos del sistema: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos. Considero que esas propuestas son totalmente infundadas, por las razones que paso a exponer.

#### **I. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS E INCLUSIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN.**

2. La Convención Americana cumple una doble función con respecto a los derechos enunciados en ella: por un lado los reconoce, y por otro los incluye en un régimen de protección que es la novedad sustancial aportada por dicho instrumento.

##### **A. Reconocimiento de derechos**

3. La Convención Americana *reconoce los derechos civiles y políticos* incluidos en el Capítulo II de la Parte I<sup>1</sup>: derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, derecho a la vida, derecho a la integridad personal, prohibición de la esclavitud y la servidumbre, derecho a la libertad personal, garantías judiciales, principio de legalidad y retroactividad, derecho a indemnización en caso de error judicial, protección de la honra y la dignidad, libertad de conciencia y de religión, libertad de pensamiento y de expresión, derecho de rectificación o respuesta, derecho de reunión, libertad de asociación, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derecho a la propiedad privada, derecho de circulación y de residencia, derechos políticos, igualdad ante la ley y

---

<sup>1</sup> En el proyecto considerado por la Conferencia Especializada en que se adoptó la Convención se denominaba "Derechos protegidos" y comprendía el artículo referido al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

protección judicial. Ésos son los derechos y libertades “incluidos en el régimen de protección de esta Convención”<sup>2</sup>.

4. Esto no significa que sólo existan estos derechos y libertades, sino que sólo determina *cuáles son los derechos y libertades incluidos en el régimen de protección* de la Convención: por un lado, los artículos 31, 76 y 77 regulan la forma en que se podrán incluir otros derechos en el régimen de protección de la Convención; por otro lado, el artículo 29 (“Normas de Interpretación”, incluido en el Capítulo IV, “Suspensión de Garantías, Interpretación y Aplicación”) *reconoce* otros derechos y garantías (en particular los que “son inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática republicana de gobierno”), pero nada dice acerca de su inclusión en el régimen de protección.

5. El artículo 31, titulado “Reconocimiento de Otros Derechos”, regula la forma en que esos otros derechos “[p]odrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención”: “por los procedimientos previstos en los artículos 76 y 77”.

6. Ello significa que existen “otros derechos” además de los reconocidos por la Convención que pueden ser justiciables según el derecho interno o según otro ordenamiento jurídico, pero sólo quedarán “reconocidos” a los efectos de la Convención (artículo 1.1) y estarán incluidos en el régimen de protección creado por ésta cuando se hayan seguido los procedimientos del artículo 76 o del artículo 77 (sea por enmiendas o protocolos).

### **B. El régimen de protección**

7. El régimen de protección está fijado en la Parte II, “Medios de la Protección”, que asigna esta competencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (según el artículo 33). Todo ese régimen de protección está referido a los derechos humanos establecidos en la Convención o a los derechos y libertades reconocidos por la Convención. Veamos las disposiciones pertinentes:

a) *La Comisión (Capítulo VII)*: Los artículos pertinentes se refieren a la competencia de la Comisión, a la admisibilidad de los casos y al procedimiento. La Comisión tiene *competencia* en relación con las “peticiones” presentadas por “[c]ualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización [de los Estados Americanos]” que “contengan denuncias o quejas de *violación de esta Convención* por un Estado parte” (artículo 44) o con las “comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en *violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención*” (artículo 45). Debe considerar *inadmisible* toda petición o comunicación que “no exponga hechos que caractericen *una violación de los derechos garantizados por esta Convención*” (artículo 47.b). Y la Sección relativa al “*Procedimiento*” se refiere al caso de que la Comisión reciba una petición o comunicación en la que se alegue *la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención*”.

b) *La Corte (Capítulo VIII)*: Los artículos pertinentes se refieren a los casos que pueden someterse a la Corte y a la competencia de ésta. En cuanto al *sometimiento de casos*: sólo puede conocer de un caso que le sometan los Estados Partes o la Comisión luego de haberse agotado los procedimientos ante la Comisión (artículo 61), de modo que son aplicables todas las normas citadas respecto de la Comisión. En cuanto a la *competencia*, incumbe a la Corte decidir si “hubo *violación de un derecho o libertad*”.

---

<sup>2</sup> Artículo 31 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

*protegidos en esta Convención*", y en caso afirmativo "dispondrá que se garantice al lesionado en el *goce de su derecho o libertad conculcados*", y si corresponde que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado "la *vulneración de esos derechos*".

8. *Alcance de la "compétence de la compétence"*. Añadir derechos no es competencia de la Corte Interamericana, sino de los Estados. La competencia de decidir en cada caso concreto si tiene o no competencia no significa que la Corte pueda modificar el alcance y el sentido de la competencia que le asignan las disposiciones de la Convención.

## **II. MERO COMPROMISO DE DESARROLLO PROGRESIVO Y NO RECONOCIMIENTO DE DERECHOS.**

9. La lectura del artículo 26, único del Capítulo III de la Parte I (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y titulado "Desarrollo Progresivo" demuestra que en ese artículo no se reconocen o consagran los derechos económicos, sociales y culturales, sino que establece algo muy distinto: el compromiso de los Estados de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales que derivan de las normas pertinentes de la Carta de la Organización de los Estados Americanos "en la medida de los recursos disponibles". El texto del artículo es absolutamente claro, y también lo es su contexto. Esta interpretación es corroborada por los acuerdos ulteriores entre las partes y por la conducta ulterior de éstas. Asimismo, los antecedentes de la disposición la confirman plenamente.

### **A. Reglas de interpretación de los tratados**

10. Según la regla general de interpretación contenida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, "1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al *sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin*". El contexto comprende, entre otras cosas, el preámbulo del tratado, y "[j]untamente con el contexto" habrán de tenerse en cuenta los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior:

a) "todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones" y

b) "toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado".

11. También se podrá "acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31<sup>3</sup>.

12. La jurisprudencia de la Corte Interamericana correctamente interpretada, tampoco respalda a la posición contraria a la aquí expuesta. A veces se cita el caso Acevedo Buendía en apoyo de la tesis de que el artículo 26 reconoce a los derechos económicos, sociales y culturales como tales, pero un análisis de la sentencia revela que no es así.

---

<sup>3</sup> Asimismo, se pueden utilizar los medios complementarios "para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable", pero ése no es el caso aquí.

**B. El Protocolo de San Salvador como aplicación de los artículos 31 y 77 y como acuerdo ulterior o práctica ulterior**

13. En relación con los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados partes han seguido efectivamente el camino del artículo 77, en el *Protocolo de San Salvador* (adoptado el 17 de noviembre de 1988 y entrado en vigor el 16 de noviembre de 1999). Dicho Protocolo:

a) Proclama “la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un *todo indisoluble* que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros” (Preámbulo, tercer párrafo).

b) *Reconoce numerosos derechos económicos, sociales y culturales*: derecho al trabajo y a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo; derechos sindicales; derecho a la seguridad social; derecho a la salud; derecho a un medio ambiente sano; derecho a la alimentación; derecho a la educación; derecho a los beneficios de la cultura; derecho a la constitución y protección de la familia; derecho de la niñez, protección de los ancianos, y protección de los minusválidos.

c) Pero sólo incluye en el régimen de protección de la Convención a dos de ellos (en un caso sólo parcialmente): “[e]n el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8<sup>4</sup> y en el artículo 13<sup>5</sup> fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.” (artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador). Quiere decir que el sistema del Protocolo es muy distinto del sistema de la Convención. Mientras que en esta última el reconocimiento de un derecho o libertad implica su inclusión en el régimen de protección, en el Protocolo el reconocimiento no acarrea como consecuencia la inclusión. Ésta es excepcional y se da sólo en dos casos.

14. El Protocolo de San Salvador constituye también un acuerdo ulterior entre los Estados partes y una práctica ulterior de éstos que confirma la interpretación del artículo 26 ya expuesta.

**III. DIFERENCIA CON LA INTERPRETACIÓN PROGRESIVA**

15. Por consiguiente, la Corte Interamericana no puede asumir competencia respecto de la presunta violación de un derecho o libertad no incluido en el régimen de protección ni por la Convención Americana ni por el Protocolo de San Salvador. En algunas ocasiones podrá – y así lo ha hecho en varios casos, incluido el presente– lograr un resultado análogo aplicando, correctamente, otras disposiciones, como las que protegen el derecho a la integridad personal, a la propiedad o a las garantías judiciales y la protección judicial.

---

<sup>4</sup> Derechos a organizar sindicatos, así como federaciones y confederaciones nacionales e internacionales, y libertad sindical.

<sup>5</sup> Derecho a la educación.

16. Tampoco se puede invocar un principio como el de la interpretación progresiva de los instrumentos internacionales para añadir derechos al régimen de protección. El ámbito adecuado de aplicación de ese principio es el de la interpretación de un derecho o libertad, o de una obligación estatal, que exista y esté incluida en el régimen de protección de la Convención o el Protocolo, en un sentido distinto y generalmente más amplio que el que le hayan dado originalmente sus autores. Ejemplo de esto es la inclusión de la orientación de género dentro de la mención de "cualquier otra condición social" como uno de los motivos de discriminación prohibidos por el artículo 1.1 de la Convención<sup>6</sup>.

#### **IV. LOS TRABAJOS PREPARATORIOS**

17. La preparación de la Convención Americana se extendió durante muchos años, y en algunos de los proyectos se reconocían varios derechos económicos, sociales y culturales, aunque ello no implicaba necesariamente su inclusión en el mismo régimen de protección previsto para los derechos civiles y políticos. Entendemos adecuado limitar el análisis a la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en la que se adoptó el texto definitivo de la Convención Americana.

18. Ante todo, es preciso señalar que la caracterización de esos antecedentes hecha en la sentencia del *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú* no es correcta. Allí se dice lo siguiente:

En este sentido el Tribunal recuerda que el contenido del artículo 26 de la Convención fue objeto de un intenso debate en los trabajos preparatorios de ésta, nacido del interés de los Estados por consignar una "mención directa" a los "derechos" económicos, sociales y culturales; "una disposición que establezca cierta obligatoriedad jurídica [...] en su cumplimiento y aplicación" [Chile]; así como "los [respectivos] mecanismos [para su] promoción y protección" [Chile], ya que el Anteproyecto de tratado elaborado por la Comisión Interamericana hacía referencia a aquellos en dos artículos que, de acuerdo con algunos Estados, sólo "recog[ían] en un texto meramente declarativo, conclusiones establecidas en la Conferencia de Buenos Aires" [Uruguay]. La revisión de dichos trabajos preparatorios de la Convención demuestra también que las principales observaciones sobre la base de las cuales ésta fue aprobada pusieron especial énfasis en "dar a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos" [Brasil]. Así, como parte del debate en los trabajos preparatorios, también se propuso "hac[er] posible [la] ejecución [de dichos derechos] mediante la acción de los tribunales" [Guatemala]. (Se han sustituido las notas de pie de página por la mención del Estado al que se atribuyen las distintas propuestas)

19. El estudio directo de las actas de la Conferencia Especializada revela un panorama sumamente distinto. Para comenzar, en la Sentencia de la Corte se recogen fragmentos de observaciones hechas por cuatro Estados sobre un total de 23 Estados participantes, lo cual dista de indicar un movimiento masivo o mayoritario en determinado sentido. En realidad, hubo observaciones de varios Estados más. A continuación se transcriben todas ellas:

#### *Observaciones del Uruguay*<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 91.

<sup>7</sup> Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 37.

10. El Artículo 25°, Apartado 2, recoge en un texto meramente declarativo, conclusiones establecidas en la Conferencia de Buenos Aires. Su contenido no parece propio de una convención, pero quizás no sea políticamente conveniente oponerse a la inclusión de dicho texto.

#### *Observaciones de Chile*<sup>8</sup>

14. Las disposiciones que han quedado en el proyecto en materia de derechos económicos, sociales y culturales, son las que merecen mayores reparos de forma y fondo. Ellas son los artículos 25, 26 y 41. Se ha eliminado toda mención directa a dichos derechos; indirectamente, en el artículo 25, párrafo 1, hay un reconocimiento insuficiente de "la necesidad de que los Estados Partes dediquen sus máximos esfuerzos para que en derecho interno sean adoptados y, en su caso, garantizados los demás derechos consignados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y que no hubieren quedado incluidos en los artículos precedentes". Si, como se ha pretendido justificarlo, la omisión de estos derechos –que ni siquiera son objeto de un tratamiento en un capítulo separado del proyecto– se debe a su inclusión en capítulos especiales de la Carta de la O.E.A., en su texto una vez que se aprueben las enmiendas contenidas en el Protocolo de Buenos Aires, debería al menos hacerse una referencia explícita a las normas aprobadas en dicho Protocolo, que aluden a derechos económicos, sociales o culturales.

15. En buena técnica jurídica, sin embargo, a estos derechos se les debería dar una redacción apropiada dentro del proyecto de Convención, para que se pueda controlar su aplicación. Naturalmente que su enumeración no debería estar en contradicción con las normas del Protocolo de Buenos Aires. Las normas económicas de dicho Protocolo, por ejemplo, que son las únicas que se consignan en el proyecto de Convención (art. 5, párrafo 2), tienen en el documento en estudio una redacción que no tiene relación alguna con un proyecto de Convención de Derechos Humanos. Una simple lectura del párrafo aludido así lo confirma. Debería sugerirse, si se mantiene el criterio de redactar una Convención única, la técnica seguida por Naciones Unidas y por el Consejo de Europa, de enumerar los derechos económicos, sociales y culturales, estableciendo además detalladamente los medios para su promoción y control.

16. A este respecto, es digno de considerarse el punto relativo a decidir si la Comisión de Derechos Humanos, tal como está concebida, es decir, como órgano jurídico y cuasi judicial, es el órgano apropiado para recibir informes periódicos sobre estos derechos. Si la Organización de los Estados Americanos va a tener un Consejo Interamericano Económico y Social y un Consejo Interamericano Cultural, ambos con Comisiones Ejecutivas Permanentes, sería del caso examinar si no corresponde más bien a estos órganos de la OEA el examen de los informes periódicos a que se refiere el artículo 41. De este modo, la Comisión de Derechos Humanos quedaría sólo con competencia para considerar peticiones y quejas sobre derechos civiles y políticos, de acuerdo con su origen, composición y normas de funcionamiento.

17. En todo caso, debería consignarse respecto de los derechos económicos, sociales y culturales una disposición que establezca cierta obligatoriedad jurídica (hasta donde lo permite la naturaleza de estos derechos) en su cumplimiento y aplicación. Para ello, *sería necesario contemplar una cláusula semejante a la del artículo 2, párrafo 1, del Pacto de Naciones Unidas sobre la materia. Ese párrafo es del tenor siguiente:*

*"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad, por todos*

---

<sup>8</sup> Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, pp. 42 y 43.

*los medios apropiados inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, de los derechos aquí reconocidos".*

#### *Observaciones de Argentina*<sup>9</sup>

Artículo 25, segunda parte y 26: Se observa que, si bien la segunda parte del artículo 25 es una transcripción textual del artículo 31, de la Carta de la O.E.A., reformada por el Protocolo de Buenos Aires, el artículo 26 obliga a los Estados a informar periódicamente a la Comisión de Derechos Humanos sobre las medidas que hubieran adoptado para lograr los fines mencionados en el artículo 25. Además el artículo 26 reconoce a la Comisión el derecho a formular recomendaciones al respecto, a los Estados, lo que, con toda evidencia, escapa y excede a su competencia y posibilidades. Por otra parte no se da a los Estados posibilidad de formular observaciones a las citadas recomendaciones de la Comisión. Por lo expuesto, se sugiere la revisión y reconsideración del artículo 26.

#### *Observaciones de la República Dominicana*<sup>10</sup>

Artículo 25 (Nótese el cambio de orden)

Párrafo 1: *Creemos que es preferible suprimir este párrafo puesto que en el Artículo 70 ya se prevé un procedimiento por el que se puede lograr la ampliación gradual de la protección en forma de que incluya otros derechos que figuran en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Las obligaciones de los Estados Partes deben estipularse con claridad y sin tratar vagamente de incorporar otras obligaciones por alusión.*

Párrafo 2: Puesto que este párrafo es una reafirmación de los objetivos económicos y sociales acordados cuando se firmaron las enmiendas a la Carta de la OEA en 1967, este artículo debe también reafirmarlo, y la forma debe ser igual a la de la Carta enmendada.

El título propuesto y el texto modificado serían:

Artículo 25. *Objetivos Económicos y Sociales. Los Estados Partes reafirman el acuerdo establecido en las Enmiendas a la Carta de la OEA firmadas en 1967 de dedicar todo esfuerzo para lograr los siguientes objetivos básicos a fin de acelerar su desarrollo económico y social, de acuerdo con sus propios métodos y procedimientos y en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano:* (a) el incremento sustancial y auto sostenido del producto nacional por habitante; (b) distribución equitativa del ingreso nacional; (c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos; (d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines; (e) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital e intermedios; (f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social; (g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos; (h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación; (i) Protección de la capacidad potencial humana mediante la extensión y aplicación de la ciencia médica moderna; (j) Alimentación apropiada, especialmente acelerando los esfuerzos nacionales para aumentar la producción y disponibilidad de alimentos; (k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población; (l) Condiciones urbanas que ofrezcan la oportunidad para una vida sana, productiva y plena; (m)

<sup>9</sup> Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 47.

<sup>10</sup> Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, pp. 69 y 70.

Promoción de la iniciativa e inversión privadas de acuerdo con la acción que se tome en el sector público, y (n) Ampliación y diversificación de las exportaciones.

*Observaciones de México*<sup>11</sup>

III-3. Despierta serias dudas la conveniencia de incluir en el anteproyecto los derechos consagrados en el artículo 25 del Proyecto: Por una parte, tal enunciación podría resultar repetitiva, toda vez que ya figura en el Artículo 51 del Protocolo de Reformas a la Carta de la O.E.A. Enseguida, a diferencia de todos los demás derechos aludidos en el proyecto -que son derechos de que disfruta el individuo como persona o como miembro de un grupo social determinado- resulta difícil en un momento dado establecer con precisión cuáles serían el o las personas que resultarían directamente afectadas en el caso de que fueran violados los derechos contenidos en el referido artículo 25. Otro tanto podría decirse en cuanto hace al grado de dificultad implícito en determinar cuál sería, en su caso, la autoridad responsable de semejante violación.

*Observaciones de Guatemala*<sup>12</sup>

III) En el caso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 24. Para proteger y promover la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales anunciados en esta Convención, la Comisión Americana de Derechos Humanos, además de emplear otras medidas admitidas por el derecho internacional vigente en América, tendrá competencia para:

- a) recabar de los Estados Partes informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados con el fin de asegurar el respeto de dichos derechos,
- b) Separadamente, o en cooperación con los gobiernos interesados, llevar a cabo estudios e investigaciones en relación a estos derechos;
- c) Aprobar recomendaciones de carácter general o específicas para uno o varios Estados;
- d) Gestionar de la Asamblea General o de otros órganos de la Organización de Estados Americanos la cooperación necesaria y la adopción de las medidas pertinentes;
- e) Celebrar reuniones regionales y técnicas;
- e) Propiciar la conclusión de convenciones y acuerdos internacionales sobre la materia;
- f) Entrar en arreglos con entidades técnicas nacionales e internacionales.

Artículo 25. Los Estados Partes se comprometen a presentar a la Comisión informes periódicos sobre las medidas adoptadas con el fin de garantizar la observancia de los derechos económicos; sociales y culturales. La periodicidad de estos informes será determinada por la Comisión.

También se obligan a presentar a la Comisión copia de los, informes que en relación a la observancia de estos derechos transmitan a otros Órganos, Organismos u Organizaciones internacionales.

---

<sup>11</sup> Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 101.

<sup>12</sup> Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, pp. 115 y 116.



Artículo 26. i) La Comisión podrá señalar a la atención de los órganos internacionales que se ocupen de cooperación o de asistencia técnica o a la de cualquier otro órgano internacional calificado toda cuestión surgida de los informes a que se refieren los artículos anteriores de esta Convención que pueda servir para que dichos órganos se pronuncien, cada uno dentro de su competencia, sobre la conveniencia de adoptar medidas internacionales capaces de contribuir a la aplicación progresiva de la presente Convención.

ii) La Comisión solicitará a los referidos órganos que le transmitan el resultado de los exámenes realizados, así como las medidas que dichos organismos adopten por propia iniciativa con base en los informes referidos.

Artículo 27. La Comisión considerará los informes que reciba de los Estados, de entidades nacionales e internacionales y de personas o grupos de personas individuales y, si lo estimare conveniente, podrá dar a publicidad los informes que reciba, así como las medidas que hubiera adoptado o las solicitudes dirigidas a otras entidades, con el objeto de permitir la formación de un juicio de la opinión pública nacional e internacional.

### *Observaciones de Brasil*<sup>13</sup>

Artículo 25 Sustitúyase el texto del proyecto por el siguiente:

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a *incorporar progresivamente a su derecho interno:*

a) los derechos contemplados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre que no hayan sido incluidos entre los derechos definidos en los artículos precedentes:

b) los derechos y beneficios contemplados en las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura establecidas en los artículos 31, 43 y 47 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, formada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La ley podrá excluir los servicios públicos y las actividades esenciales, del derecho de huelga"

#### Justificación

*Los derechos civiles y políticos comportan una eficaz protección jurisdiccional tanto interna, cuanto internacional contra las violaciones practicadas por los órganos del Estado o sus representantes. Al revés, los derechos económicos, sociales y culturales son contemplados en grado y forma muy diversos por la legislación de los diferentes Estados Americanos y, aunque los Gobiernos deseen reconocerlos todos, su vigencia depende substancialmente de la disponibilidad de recursos materiales que le permitan su implementación.*

El Artículo 25 del proyecto se ha inspirado en tal concepto pero su texto no corresponde a su intención. La redacción del párrafo 1 es vaga, limitándose a una manifestación de intención. Por su vez, el párrafo 2, al reproducir el contenido del Artículo 31 del Protocolo de Buenos Aires olvidó el derecho de huelga ya consagrado, con ciertas limitaciones, por el derecho interno de los Estados Americanos, así como las normas sobre educación, ciencia y cultura previstas en el Artículo 47 del mismo Protocolo.

La enmienda tiene por objeto dar a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos.

---

<sup>13</sup> Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, pp. 124 y 125.

20. Luego de algunos debates en los que se reiteraron algunas posiciones anteriores sin llegar a un consenso, y en ninguno de los cuales se propuso incluir a los derechos económicos, sociales y culturales en el régimen de protección previsto para los derechos civiles y políticos, se redactó un capítulo con dos artículos. El primero de ellos era igual al del artículo 26 incluido en el texto definitivo de la Convención, mientras que el segundo establecía un tenue e indirecto régimen de "control de cumplimiento de las obligaciones". En la parte titulada "Artículos revisados por la Comisión de Estilo" figura el texto de los artículos 26 y 27 que se sometieron a votación<sup>14</sup>:

### Capítulo III

#### DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

##### Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía, legislativa u otros medios apropiados.

##### Artículo 27. Control del Cumplimiento de las Obligaciones

Los Estados Partes deben remitir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que aquélla verifique si se están cumpliendo las obligaciones antes determinadas, que son la sustentación indispensable para el ejercicio de los otros derechos consagrados en esta Convención.

21. En la segunda sesión plenaria<sup>15</sup> figura la siguiente decisión:

Se aprueba el Artículo 26 sin sufrir ninguna alteración y se suprime el Artículo 27. En consecuencia se adelanta la numeración de los artículos subsiguientes.

Quiere decir, pues, que *en ningún momento se propuso la inclusión de los derechos económicos sociales y culturales en el régimen de protección previsto por la Convención, que se mantuvo limitado a los derechos civiles y políticos reconocidos en ella.*

## V. CONCLUSIONES

22. En conclusión, del artículo 26 de la Convención Americana no se puede deducir ni el reconocimiento específico de los derechos económicos, sociales y culturales ni su inclusión en el régimen de protección establecido por la Convención. El reconocimiento de otros derechos y su inclusión en el régimen de protección no incumben a la Corte sino a los Estados Miembros, mediante enmiendas (artículo 76) o protocolos (artículo 77) que apliquen el artículo 31.

23. No se trata de un caso en que la Corte pueda hacer una legítima interpretación progresiva mediante la cual se precise o varía la forma en que ha de entenderse un derecho

<sup>14</sup> Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 318.

<sup>15</sup> Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 448.

o libertad reconocido por la Convención. La competencia de la competencia (*compétence de la compétence*) no permite a la Corte modificar su propia competencia, sino decidir en cada caso concreto y de conformidad con las normas pertinentes si en ese caso tiene o no competencia.

24. Por consiguiente, no corresponde que la Corte considere, y eventualmente declare, una violación del derecho al trabajo.

Alberto Pérez Pérez  
Juez

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario