



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
COUR INTERAMERICAINE DES DROITS DE L'HOMME
CÔRTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS



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)

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 24 de junio de 2015 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una Sentencia mediante la cual declaró responsable internacionalmente al Estado de Perú por ciertas violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del 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. La Corte encontró que el Estado era responsable por los impedimentos normativos y prácticos para asegurar un acceso real a la justicia de Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré, así como por 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. Por otro lado, el Tribunal no encontró méritos para declarar la violación al derecho a la igualdad ni para declarar la violación al derecho a la propiedad privada alegadas por las víctimas.

I. EXCEPCIONES PRELIMINARES

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 refirieron a la alegada inclusión de hechos nuevos en los Escritos de Solicitudes y Argumentos de las presuntas víctimas y la tercera se refirió a la inclusión, por parte del señor Canales y la señora Barriga, de una presunta víctima no incluida en el Informe de Fondo.

La Corte consideró que las alegadas excepciones preliminares no se relacionaban con una cuestión de admisibilidad o competencia del Tribunal que debiera ser resuelta como una excepción preliminar. En consecuencia, fueron analizadas como una consideración previa atendiendo a que parecían referirse más propiamente al marco fáctico del caso.

* 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. 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.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

A. Inclusión de nuevos hechos

El Estado alegó que existían hechos planteados por el señor Canales y la señora Barriga que no estarían específicamente determinados en el Informe de Fondo, a saber: i) un trato desigual arbitrario respecto a otro trabajador cesado en la misma época en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y ii) solicitudes de información efectuadas por Castro Ballena.

La Corte consideró que, en las circunstancias específicas del caso, donde se aludía a un contexto de obstáculos y falta de certeza sobre el cauce procesal que podían tener las presuntas víctimas para plantear sus reclamos judiciales, era posible considerar los 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 del Informe de Fondo.

Por otra parte, con respecto a las solicitudes de información efectuadas por el señor Castro Ballena, la Corte consideró que aunque no constituían hechos incluidos en el Informe de Fondo, estos sí se relacionaban con la determinación del cálculo de las reparaciones pecuniarias.

B. La inclusión de Carlos César Canales Trujillo como víctima.

Respecto a la inclusión del hijo del señor Canales Huapaya como presunto beneficiario de reparaciones, la Corte trajo a colación que de conformidad con el Artículo 35 del Reglamento de la Corte, 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.

Por lo anterior la Corte sólo declaró como presuntas víctimas, y beneficiarios de las reparaciones que correspondieron a Carlos Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Barriga Oré, quienes fueron las únicas personas identificadas como tales en el Informe de Fondo de la Comisión. Por lo anterior, la Corte se abstuvo de efectuar un pronunciamiento en relación con el señor Carlos César Canales Trujillo, hijo del señor Canales Huapaya.

III. HECHOS

El 5 de abril de 1992, el entonces Presidente de la República del Perú, Alberto Fujimori transmitió el "Manifiesto de la Nación" mediante el cual se estableció la necesidad de disolver el Congreso de la República, modernizar la administración pública y reorganizar totalmente el Poder Judicial.

El 6 de abril de 1992 en Perú se dictó el Decreto Ley No. 25418 mediante el cual se instituyó transitoriamente el llamado "Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional".

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, a fin de adoptar las medidas administrativas y de personal que se estimasen necesarias. En cumplimiento de tal labor, el 6 de mayo de 1992 se emitió el Decreto Ley No. 25477 que inició la racionalización administrativa, y en esa misma línea el Decreto Ley No. 25640 de 21 de julio de 1992, autorizó la ejecución de un proceso de racionalización de personal en el Congreso de la República.

Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré, eran trabajadores del Congreso de la República del Perú, quienes fueron cesados en atención a

las medidas anteriormente señaladas en el año 1992. Aunque los tres se desempeñaban en diferentes áreas, se encontraban laborando bajo el régimen del Decreto Legislativo No. 276 de 1984. Adicionalmente, ninguno de ellos se acogió al cese voluntario previsto en el Decreto Ley No. 25640 y se sometieron al "Proceso de Evaluación y Selección de Personal" del Decreto Ley No. 25759. De la misma manera, los tres fueron cesados de conformidad con la Resolución No. 1303-B-92-CACL, al no haber alcanzado una plaza, e interpusieron acciones de amparo, obteniendo respuesta desfavorable por parte de los Tribunales peruanos. A su vez, María Gracia Barriga Oré y José Castro Ballena interpusieron por separado, en 1993 solicitudes de nulidad de la Resolución 1303-B-92-CACL. Ambas solicitudes fueron declaradas improcedentes en segunda instancia al operar sobre ellas caducidad de acuerdo con la legislación vigente.

A partir del año 2000, se instauró en Perú un gobierno de transición que dictó diversas leyes y disposiciones administrativas para la revisión de los ceses colectivos a efecto de brindar a los trabajadores cesados en el Sector Público la posibilidad de reivindicar sus derechos. En este contexto, se expidió la Ley No. 27487 de 21 de junio de 2001 derogando el Decreto Ley No. 26093 y la Ley No. 25536 creándose las Comisiones Especiales para revisar los ceses, se expidieron a su vez los Decretos Supremos 021 y 022-2001-TR que conformaron la Comisión Especial para revisar los ceses colectivos del personal del Congreso, siempre y cuando se desistiese de aquellos que se encontrasen en instancia judicial. Luego, el 29 de julio de 2002 se promulgó la Ley No. 27803 que otorgaba a los trabajadores declarados en situación de cese arbitrario las siguientes opciones: reincorporación o reubicación laboral, jubilación adelantada, compensación económica y capacitación laboral. Sin embargo, tales opciones solo eran accesibles para aquellos cesantes que desistiesen de sus procesos judiciales. Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré, no se acogieron a la Ley No. 27803 por considerar que la misma 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.

IV. FONDO

A. Garantías Judiciales y derecho a un recurso efectivo

La Corte consideró que no era admisible el argumento del Estado en el sentido de que ciertas diferencias entre el presente caso y el caso *Trabajadores Cesados del Congreso* exigían que la Corte no pudiera arribar a conclusiones jurídicas similares a las de dicho caso. 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 constató entonces 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.

Estos hechos le permitieron a la Corte 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 consideró que a los señores Canales Huapaya, Castro Ballena y a la señora Barriga Oré les eran 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.

En lo referido al derecho a las garantías judiciales y la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre el derecho a ser oído y la efectividad de los recursos. La Corte determinó que, al igual que en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, existía en Perú un contexto generalizado de ineficacia de las instituciones judiciales, ausencia de garantías de independencia e imparcialidad y ausencia de claridad sobre la vía a la cual acudir frente a los ceses colectivos, lo que devino en la denegación de justicia.

Por lo anterior, en vista de la congruencia entre las cuestiones de hecho y de derecho del presente caso y el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú*, el Tribunal concluyó que el Estado peruano era 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.

B. El derecho a la propiedad

Las víctimas identificaban una vulneración a su derecho a la propiedad contenido en el artículo 21 de la Convención Americana, en tanto adujeron que tuvieron que asumir responsabilidades pecuniarias, al no contar con un trabajo, y tuvieron que pagarlas con el dinero producto de la venta de sus bienes. No obstante, la Corte determinó que el objeto de la Sentencia no era determinar el supuesto carácter arbitrario de los ceses de las víctimas, por lo que no procedía pronunciarse sobre la alegada violación del derecho a la propiedad.

C. El derecho a la igualdad

Las víctimas plantearon la presunta existencia de un trato desigual arbitrario en relación con las respuestas judiciales que recibieron otros trabajadores cesados. No obstante, la Corte constató que los casos alegados como trato diferencial de otros funcionarios no eran casos cuyas circunstancias de hecho, procedimientos judiciales y alegatos ante las instancias

internas fuesen iguales a las de las víctimas del presente caso y por ello no se contaba con elementos para concluir que había existido una violación al derecho a la igualdad ante la ley contenido en el artículo 24 de la Convención Americana.

V. REPARACIONES

Teniendo en cuenta que habían 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 estimó oportuno tomar una decisión definitiva sobre las reparaciones que correspondían en el presente caso sin hacer una remisión al ámbito interno dirigida a la conformación de una Comisión, Grupo de Trabajo o mecanismo análogo.

En cuanto a las medidas de restitución la Corte consideró 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 consideró no disponer el reintegro de las víctimas.

Como medidas de satisfacción dispuso que en un plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la Sentencia se publicase: a) el resumen oficial de la Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez en el diario oficial; b) el resumen oficial de la Sentencia, elaborado por la Corte, por una sola vez, en un diario de amplia circulación nacional, y c) la Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en un sitio web oficial.

La Corte resaltó 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. 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 consideró que no procedía disponer la realización de otro acto público de reconocimiento de responsabilidad.

En cuanto al daño material, fueron presentados argumentos relativos al pago de las remuneraciones dejadas de percibir a causa del cese; la incorporación al Sistema de Pensiones de la Ley 20530, y el pago de aportaciones a ESSALUD para el señor Canales y la señora Barriga. Además fue solicitado el pago del daño inmaterial por las afectaciones y los sufrimientos ocasionados por los ceses laborales.

Al respecto, la Corte estimó que no se presentaron argumentos suficientes para ordenar la reincorporación del señor Canales a un régimen de pensiones que se encuentra cerrado en Perú y respecto al cual ha operado una reforma constitucional. No obstante, el Tribunal consideró que a las víctimas les correspondía recibir una suma por los aportes pensionales que no ingresaron a su patrimonio como consecuencia del cese arbitrario, lo cual fue incluido en el cálculo en equidad de la indemnización compensatoria.

En lo relativo a ordenar un pago por lo relativo a los gastos en salud, la Corte se abstuvo de ordenar esta reparación atendiendo a la inexistencia de prueba respecto a los gastos efectuados por la atención en salud del señor Canales que tuvieran una clara relación de causalidad con las violaciones declaradas en la Sentencia. Además, en relación con la

señora Barriga, la Corte observó que su solicitud no fue reiterada en los alegatos finales y tampoco fue presentada información suficiente para valorar su solicitud, razón por la cual tampoco se ordenó una reparación pecuniaria a su favor respecto a contribuciones en salud.

Para la determinación de la mencionada indemnización compensatoria, la Corte tuvo en cuenta i) lo alegado por las partes respecto a las indemnizaciones; ii) la significativa diferencia entre los montos presentados por el Estado y por las víctimas, y iii) la complejidad del cálculo. Atendiendo lo anterior, la Corte dispuso 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 US\$ 90.000 (noventa mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de la señora Barriga. Estas sumas comprenden el daño material, el daño inmaterial, la suma de los aportes pensionales y los intereses aplicables. Estas cantidades deberán ser pagadas en el plazo de un año, contado a partir de la notificación de la Sentencia.

Como costas y gastos, se consideró 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 fijó, 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 la Sentencia. La Corte consideró además que, en el procedimiento de supervisión del cumplimiento de la Sentencia, podrá disponer que el Estado reembolse a las víctimas o sus representantes los gastos razonables en que incurran en dicha etapa procesal.

Atendiendo a que los intervinientes comunes presentaron solicitudes de apoyo del Fondo de Asistencia legal de Víctimas para cubrir determinados gastos y que 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, en aplicación del artículo 5 del Reglamento del Fondo, correspondía a la Corte evaluar la procedencia de ordenar al Estado 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 Sentencia, y tomando en cuenta las observaciones del Estado, la Corte ordenó 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 Fallo.