

OEA/Ser.L/V/II.154  
Doc. 8  
23 de marzo de 2015  
Original: español

**INFORME No. 14/15**  
**CASOS 11. 602, 12.385, 12.665 Y 12.666**  
INFORME DE FONDO

TRABAJADORES CESADOS (PETROPERÚ, MEF Y ENAPU)

INFORME DE ADMISIBILIDAD Y FONDO

TRABAJADORES CESADOS (MINEDU)  
PERÚ

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2021 celebrada el 23 de marzo de 2015  
154 período ordinario de sesiones

**Citar como:** CIDH, Informe No. 14/15, Casos 11.602, 12.385, 12.665 y 12.666. Fondo.  
Trabajadores Cesados (Petroperú, MEF y Enapu). Admisibilidad y Fondo. Trabajadores Cesados  
(Minedu). Perú. 23 de marzo de 2015.

**INFORME No. 14/15**  
**CASOS 11.602, 12.385, 12.665 y 12.666**  
**INFORME DE FONDO**  
**TRABAJADORES CESADOS (PETROPERÚ, MEF Y ENAPU)**  
**INFORME DE ADMISIBILIDAD Y FONDO (MINEDU)**  
**PERÚ**  
**23 DE MARZO DE 2015**

**ÍNDICE**

I.	RESUMEN.....	4
II.	TRÁMITE ANTE LA CIDH.....	4
III.	POSICIONES DE LAS PARTES.....	5
	A.    Posición de los peticionarios.....	5
	B.    Posición del Estado.....	6
IV.	ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD DEL CASO 12.385 – Minedu.....	7
	A.    Competencia racione materiae, racione personae, racione temporis y racione loci de la Comisión.....	7
	B.    Requisitos de admisibilidad.....	8
	1.    Agotamiento de los recursos internos.....	8
	2.    Plazo de presentación de la petición.....	8
	3.    Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional.....	9
	4.    Caracterización de los hechos alegados.....	9
V.	HECHOS PROBADOS.....	9
	A.    Contexto general en que se dieron los ceses colectivos.....	9
	B.    Procedimientos especiales en cada una de las entidades, su aplicación a las presuntas víctimas y los recursos intentados.....	10
	1.    Los ceses llevados a cabo por la Enapu.....	10
	2.    Los ceses llevados a cabo por el MEF.....	12
	3.    Los ceses llevados a cabo por Petroperú.....	14
	4.    Los ceses llevados a cabo por el Minedu.....	15
	C.    Iniciativas del Estado peruano para reparar los ceses colectivos.....	16
	D.    Situación de las presuntas víctimas del presente caso frente a tales iniciativas.....	18
	1.    Enapu.....	18
	2.    MEF.....	19
	3.    Petroperú.....	20
	4.    Minedu.....	21
VI.	ANÁLISIS DE DERECHO Y CONCLUSION.....	22
	A.    Derecho a las garantías judiciales y protección judicial (artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana) en relación con las obligaciones de respetar y garantizar y adoptar disposiciones de derecho interno (artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento).....	22
VII.	RECOMENDACIONES.....	26

**INFORME No. 14/15**  
**CASOS 11.602, 12.385, 12.665 y 12.666**  
**INFORME DE FONDO**  
**TRABAJADORES CESADOS (PETROPERÚ, MEF Y ENAPU)**  
**INFORME DE ADMISIBILIDAD Y FONDO (MINEDU)**  
**PERÚ**  
**23 DE MARZO DE 2015**

## I. RESUMEN

1. Entre febrero de 1996 y marzo de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”; “la Comisión Interamericana”; o “la CIDH”) recibió cuatro peticiones respecto de 163<sup>1</sup> personas<sup>2</sup>, en las cuales se alegó la responsabilidad internacional del Estado de Perú (en adelante “el Estado”; “el Estado peruano” o “Perú”) debido a la alegada destitución irregular de sus cargos como funcionarios de diversas entidades estatales, a saber: Petróleos del Perú (en adelante “Petroperú”), el Ministerio de Educación (en adelante “el Minedu”), el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante “el MEF”) y la Empresa Nacional de Puertos S.A. (en adelante “la Enapu”) respectivamente.

2. Los peticionarios alegaron que sus ceses fueron adoptados por medio de decretos leyes y resoluciones administrativas emitidas a partir de abril de 1992 en un contexto de ruptura del orden democrático. Indicaron que esos ceses vulneraron las garantías de un debido proceso administrativo y otros derechos protegidos en la normativa constitucional interna. Señalaron que las presuntas víctimas formularon acciones de amparo con el propósito de ser reincorporadas, las cuales fueron desestimadas. Agregaron que si bien el Estado peruano ha otorgado beneficios a algunas de las presuntas víctimas, ello no sería suficiente para reparar los daños materiales y morales de los que habrían sido objeto a raíz de la pérdida arbitraria de sus trabajos.

3. Por su parte, el Estado negó que los hechos alegados por los peticionarios constituyan violaciones a la Convención Americana. Sostuvo que los ceses se realizaron de conformidad con la legislación vigente en dicha época y que, a partir del 2001, se han adoptado normas dirigidas a revisar la presunta irregularidad de los ceses colectivos ocurridos. En particular, destacó que a través de la Ley No. 27803 de 28 de julio de 2002 se ha brindado distintos beneficios a las personas perjudicadas con los referidos ceses.

4. Tras analizar la posición de las partes, la Comisión Interamericana concluyó que el Estado peruano es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”), en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, por la denegación de justicia sufrida en perjuicio de las personas que se indican en la sección respectiva, en el contexto de los ceses colectivos que tuvieron lugar en Perú en la década de los noventa. En consecuencia, la Comisión formuló las recomendaciones correspondientes.

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

5. Entre febrero de 1996 y marzo de 2002 la Comisión Interamericana recibió cuatro peticiones cuyo trámite hasta la decisión sobre admisibilidad en tres de ellas se encuentra explicado en detalle en los informes de admisibilidad No. 54/08<sup>3</sup>, 55/08<sup>4</sup> y 56/08<sup>5</sup>, respectivamente, emitidos el 24 de

<sup>1</sup> Véase Anexo 1 al presente informe. En el caso 11.602, mediante comunicaciones del 31 de julio de 2009 y 30 de marzo de 2010, el señor Federico Antón manifestó su intención de desistir como presunta víctima dentro del caso No. 11.602. El 23 de marzo de 2011 la Comisión emitió el Informe No. 56/11 mediante el cual archivó su reclamo.

<sup>2</sup> Estas peticiones hacen parte de un grupo mayor de asuntos sobre la misma temática que se encuentran actualmente bajo conocimiento de la Comisión en otras etapas procesales.

<sup>3</sup> CIDH, Informe No. 54/08, Petición 160-02, Admisibilidad, Trabajadores Despedidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Perú, 24 de julio de 2008.

julio de 2008. En dichos informes la CIDH declaró la admisibilidad de las peticiones e indicó que los hechos alegados podrían caracterizar una violación de los derechos establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

6. Respecto del caso 11.602, en la etapa de fondo los peticionarios presentaron escritos el 12 de febrero de 2009 y 18 de junio de 2009. Por su parte, el Estado presentó un escrito el 25 de junio de 2009. Con posterioridad, la Comisión ha continuado recibiendo comunicaciones de los peticionarios y del Estado, las cuales han sido debidamente trasladadas a las partes.

7. Respecto del caso 12.665, en la etapa de fondo los peticionarios presentaron un escrito el 16 de febrero de 2009. Por su parte, el Estado presentó un escrito el 15 de junio de 2009. Con posterioridad, la Comisión ha continuado recibiendo comunicaciones de los peticionarios y del Estado, las cuales han sido debidamente trasladadas a las partes.

8. Con respecto al caso 12.666, en la etapa de fondo los peticionarios presentaron un escrito el 4 de junio de 2009. Por su parte, el Estado presentó un escrito el 4 de diciembre de 2008. Con posterioridad, la Comisión ha continuado recibiendo observaciones de los peticionarios y del Estado, las cuales han sido debidamente trasladadas a las partes.

9. En relación con la cuarta petición -caso 12.385-, ésta fue recibida por la Comisión el 8 de septiembre de 2000. El 5 de octubre de 2001 el Estado presentó sus observaciones a la petición. El 23 de octubre de 2001 la CIDH comunicó a las partes que “tomando en cuenta la posición del ilustre Estado peruano en relación a los requisitos de admisibilidad”, en virtud al artículo 37.3 de su Reglamento, había decidido diferir el tratamiento de admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. El 6 de junio de 2005 y el 6 de enero de 2006 los peticionarios presentaron observaciones de fondo. El 15 de marzo de 2006 el Estado presentó sus observaciones a la posición de los peticionarios. La Comisión ha continuado recibiendo observaciones de los peticionarios y del Estado, las cuales han sido debidamente trasladadas a las partes.

### III. POSICIONES DE LAS PARTES

#### A. Posición de los peticionarios

10. Los peticionarios de los cuatro casos alegaron que a inicios de la década de 1990 el gobierno de Perú adoptó distintas medidas legislativas a efectos de adoptar un programa de promoción de la inversión privada. Señalaron que mediante dichas normas se creó un proceso especial para efectuar el despido colectivo de trabajadores en distintas instituciones públicas, incluyendo a Petroperú, Enapu, el Minedu y el MEF. Señalaron que las disposiciones legales en las cuales se basó su despido no sólo eran inconstitucionales sino también vulneraron disposiciones de la Convención Americana en tanto se violó su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial. Precisarón que no pudieron cuestionar su destitución a nivel administrativo ni judicial, no pudieron ejercer su derecho de defensa, no tuvieron acceso a las reglas y posteriores evaluaciones de desempeño que se realizaron en algunos casos para justificar los despidos, entre otras afectaciones.

11. En el caso de la **Enapu**, los peticionarios indicaron que en febrero de 1996 los empleadores de dicha empresa enviaron cartas a las 25 presuntas víctimas donde se les daba la posibilidad de acogerse a un plan de retiro voluntario pues de lo contrario, se disolvería su contrato laboral. Manifestaron que las presuntas víctimas decidieron no acogerse a dicho plan por lo que fueron despedidas. Informaron que la

[... continuación]

<sup>4</sup> CIDH, Informe No. 55/08, Petición 532-98, Admisibilidad, Trabajadores Despedidos de la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU), Perú, 24 de julio de 2008.

<sup>5</sup> CIDH, Informe No. 56/08, Caso 11.602, Admisibilidad, Trabajadores Despedidos de Petróleos del Perú (Petroperú) - Zona Noroeste, Talara, Perú, 24 de julio de 2008.

Federación Nacional de Trabajadores de Enapu (en adelante “la Fentenapu”) la cual incluía a las 25 presuntas víctimas, presentó un recurso de amparo alegando la vulneración a sus derechos. Indicaron que los distintos juzgados e incluso el Tribunal Constitucional en última instancia, declararon infundado el recurso basándose exclusivamente en que los despidos se ajustaban al marco normativo vigente para esa época.

12. En el caso del **MEF**, los peticionarios señalaron que desde el año 1992 las quince presuntas víctimas fueron sometidas a rendir evaluaciones de desempeño. Indicaron que en enero de 1998 el MEF les notificó que al no haber obtenido el puntaje mínimo en la evaluación del año anterior, se les cesaba por “causal de excedencia”. Informaron que un grupo de trabajadores cesados, incluyendo a las presuntas víctimas, presentó un recurso de amparo alegando la vulneración a sus derechos. Indicaron que los distintos juzgados e incluso el Tribunal Constitucional en última instancia, declararon infundado el recurso basándose exclusivamente en que los despidos se ajustaban al marco normativo vigente para esa época. Añadieron que presentaron una acción contenciosa administrativa la cual fue declarada improcedente.

13. En el caso del **Minedu**, los peticionarios indicaron que durante el primer semestre de 1996 las 39 presuntas víctimas fueron sometidas a rendir evaluaciones de desempeño. Indicaron que en octubre de 1996 el Minedu les notificó que al no haber aprobado su examen de calificación eran cesados por “causal de excedencia”. Informaron que las presuntas víctimas presentaron un recurso de amparo alegando la vulneración a sus derechos. Indicaron que los distintos juzgados e incluso el Tribunal Constitucional en última instancia, declararon infundado el recurso basándose exclusivamente en que los despidos se ajustaban al marco normativo vigente para esa época.

14. En el caso de **Petroperú**, los peticionarios indicaron que en enero de 1996 los empleadores de dicha empresa enviaron cartas a las 84 presuntas víctimas donde se les daba la posibilidad de acogerse a un plan de retiro voluntario pues de lo contrario, se disolvería su contrato laboral. Manifestaron que las presuntas víctimas decidieron no acogerse a dicho plan por lo que fueron despedidas. Informaron que el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú, el cual incluía a las presuntas víctimas, presentó un recurso de amparo alegando la vulneración a sus derechos. Señalaron que las dos instancias judiciales que conocieron dicho recurso lo declararon infundado basándose exclusivamente en que los despidos se ajustaban al marco normativo vigente para esa época. Añadieron que presentaron una acción contenciosa administrativa la cual fue declarada improcedente.

15. Los peticionarios de los cuatro casos indicaron que los despidos y la subsecuente denegación de justicia les han perjudicado profundamente tanto en su vida laboral como en su posibilidad de proveer para sus familias. Señalaron que luego del gobierno del entonces Presidente Alberto Fujimori, el Estado reconoció que los ceses colectivos realizados fueron irregulares. Señalaron que a partir de ello se adoptaron distintas medidas, tales como la emisión de listados de trabajadores cesados de manera irregular, así como la emisión de normas a fin de brindar beneficios a dichas personas. Los peticionarios manifestaron que, a pesar de ello, muchas de las presuntas víctimas no fueron incluidas en dichos listados y no recibieron ningún tipo de beneficio.

16. En relación con las personas que sí recibieron algún tipo de beneficio, señalaron que el Estado no brindó una reparación integral puesto que no se les reconoció el tiempo que permanecieron separados ilegal y arbitrariamente de sus puestos de trabajo para efectos de jubilatorios, compensatorios, pensionarios y otros beneficios laborales y de seguridad social. Agregaron que tampoco recibieron una indemnización por los daños causados a partir de sus despidos. Los peticionarios coincidieron en que la reparación integral debe comprender i) la reincorporación o reubicación en plaza similar y el pago de los salarios caídos; y ii) en caso de que no fuera posible la reposición, el pago de una indemnización compensatoria.

## **B. Posición del Estado**

17. El Estado indicó que los ceses colectivos se dieron en la década de los noventa conforme al marco legislativo adoptado durante el gobierno del entonces Presidente Alberto Fujimori. El Estado precisó la situación de los diferentes grupos de víctimas. Tal información se encuentra detallada en la sección de hechos

probados. En esta sección, la Comisión describe, en términos generales, los diferentes supuestos planteados por el Estado.

18. Así, señaló que no todas las personas que fueron despedidas en aquella época fueron cesados irregularmente y, por lo tanto, existen grupos de personas a las que no les corresponde ningún tipo de reparación. El Estado presentó relaciones de la situación de las presuntas víctimas, las cuales se encuentran detalladas en la sección de hechos probados. Así por ejemplo, el Estado informó que las 15 presuntas víctimas del MEF se encuentran en las listas y señaló quienes se acogieron a beneficios. También indicó que de los 84 trabajadores cesados de Petroperú, 34 personas se encuentran en las listas y sólo 5 de estas personas optaron por alguno de los beneficios. Asimismo, informó que los 39 trabajadores cesados del Minedu fueron incluidos en las listas y algunos recibieron beneficios.

19. El Estado señaló que a partir del año 2000 se adoptaron distintas medidas con el objetivo de reparar a las personas que fueron cesadas de manera irregular. En particular, el Estado hizo referencia al Decreto Ley No. 27803 mediante el cual se estableció un programa extraordinario de beneficios a los que “podrían acceder los trabajadores cesados irregularmente” quienes podrían optar por uno de los siguientes beneficios: reincorporación o reubicación laboral; jubilación adelantada; compensación económica; y capacitación y reconversión laboral.

20. El Estado señaló que muchas de las presuntas víctimas fueron contratadas nuevamente en sus centros de trabajo y, en otros casos, recibieron una compensación monetaria. De esta forma, indicó que el daño ocasionado a esas personas fue reparado.

21. En relación con la alegada falta de reparación integral, el Estado sostuvo que “existen(...) mecanismos administrativos dentro de la jurisdicción interna a fin de canalizar adecuadamente los pedidos de los peticionarios ya repuestos”. Agregó que algunas de las presuntas víctimas recurrieron ante el Poder Judicial a fin de reclamar indemnizaciones y reintegros de remuneraciones por el período durante el cual estuvieron cesados. Sostuvo que dichos procesos se encuentran en trámite.

22. En cuanto a la admisibilidad del caso 12.385, el Estado alegó inicialmente que los tribunales nacionales ya se pronunciaron sobre la materia objeto de denuncia sin haber encontrado algún tipo de afectación frente a los ceses de las presuntas víctimas. En escritos posteriores, el Estado alegó que ha adoptado diversas medidas a fin de brindar una reparación a las presuntas víctimas, en particular en base a la Ley No. 27803. En consecuencia, el Estado sostuvo que “la presente petición no expone hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por la Convención, toda vez que el propio Estado peruano viene tomando medidas para solucionar la situación de los (...) peticionarios que han sido determinados como ex trabajadores cesados irregularmente por las Comisiones Especiales creadas por el Estado”.

#### IV. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD DEL CASO 12.385 – Minedu

##### A. Competencia *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione temporis* y *ratione loci* de la Comisión

23. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias. Asimismo, las presuntas víctimas son personas naturales que se encontraban bajo la jurisdicción del Estado peruano a la fecha de los hechos aducidos. En consecuencia, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte de dicho tratado. Igualmente, la CIDH tiene competencia *ratione materiae* debido a que la petición se refiere a presuntas violaciones de la Convención Americana. La Comisión también tiene competencia *ratione temporis* pues Perú ratificó la Convención Americana el 28 de julio de 1978 y, por lo tanto, la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos.

## **B. Requisitos de admisibilidad**

### **1. Agotamiento de los recursos internos**

24. El artículo 46.1.a) de la Convención Americana dispone que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con el artículo 44 del mismo instrumento, es necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, tengan la oportunidad de solucionarla antes de que sea conocida por una instancia internacional.

25. La Comisión observa que la presente petición se basa en la presunta violación de las garantías al debido proceso y a la protección judicial en el proceso que terminó con los ceses de los cargos que desempeñaban las presuntas víctimas en una empresa estatal. Sobre este punto, la Comisión encuentra que los peticionarios invocan la acción de amparo como una vía válida para litigar las violaciones a las garantías y derechos establecidos por la Constitución. Al respecto, y como ha ocurrido en peticiones similares, la CIDH destaca que dicha acción está concebida por el ordenamiento peruano como una acción de garantías constitucionales destinada a “reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional”<sup>6</sup>.

26. Asimismo, la Comisión destaca que la Ley que regula el procedimiento de amparo prevé su procedencia incluso para aquellos casos en que “la violación o amenaza se base en una norma que sea incompatible con la Constitución”. La Comisión observa que este recurso presentaba una vía válida para intentar revertir la situación jurídica infringida en este caso, relacionada con la presunta violación de los derechos constitucionales al debido proceso, principio de legalidad y el derecho a la igualdad ante la ley. Al respecto, la Comisión observa que los peticionarios claramente señalaron ante los tribunales locales su pretensión de ser repuestos en sus cargos alegando violaciones al debido proceso y a la estabilidad en el empleo. En esa medida, la Comisión considera que el objeto de la petición bajo su conocimiento fue presentado ante los tribunales domésticos a través de uno de los recursos que pudiera haber resultado idóneo y eficaz para resolver este tipo de situaciones a nivel interno<sup>7</sup>.

27. En vista de lo anterior, la Comisión considera que en el presente caso los peticionarios agotaron en todas las instancias un recurso disponible e idóneo para remediar la situación denunciada y, por ende, el requisito que prevé el artículo 46.1 de la Convención Americana se encuentra satisfecho.

### **2. Plazo de presentación de la petición**

28. El artículo 46.1.b) de la Convención establece que para que la petición pueda ser declarada admisible, es necesario que se haya presentado dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que el interesado fue notificado de la decisión final que agotó la jurisdicción interna. En el presente caso, la Comisión observa que la sentencia que puso fin a la jurisdicción interna fue adoptada por el Tribunal Constitucional el 19 de noviembre de 1999. De acuerdo a los peticionarios, dicha sentencia les fue notificada el 8 de marzo de 2000, lo cual no fue cuestionado por el Estado. En ese sentido, tomando en cuenta que la petición fue presentada el 8 de septiembre de 2000, la Comisión concluye que la petición se presentó dentro del período establecido en el artículo 46.1.b de la Convención.

<sup>6</sup> CIDH, Informe No. 55/08, Petición 532-98, Admisibilidad, Trabajadores Despedidos de la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU), Perú, 24 de julio de 2008, párr. 32.

<sup>7</sup> CIDH, Informe No. 55/08, Petición 532-98, Admisibilidad, Trabajadores Despedidos de la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU), Perú, 24 de julio de 2008, párr. 32.

### 3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

29. El artículo 46.1.c) de la Convención dispone que la admisión de las peticiones está sujeta al requisito respecto a que la materia "no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional" y en el artículo 47.d) de la Convención se estipula que la Comisión no admitirá la petición que sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional. En el presente caso, las partes no han esgrimido la existencia de ninguna de esas dos circunstancias, ni ellas se deducen del expediente.

### 4. Caracterización de los hechos alegados

30. A los fines de admisibilidad, la Comisión debe decidir si en la petición se exponen hechos que podrían caracterizar una violación, como estipula el artículo 47.b) de la Convención Americana, si la petición es "manifiestamente infundada" o si es "evidente su total improcedencia", según el inciso (c) del mismo artículo. El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre los méritos de una denuncia. La Comisión debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención y no para establecer la existencia de una violación. Tal examen es un análisis sumario que no implica un prejuicio o un avance de opinión sobre el fondo.

31. Asimismo, ni la Convención Americana ni el Reglamento de la CIDH exigen a los peticionarios identificar los derechos específicos que se alegan violados por parte del Estado en el asunto sometido a la Comisión, aunque los peticionarios pueden hacerlo. Corresponde a la Comisión, con base en la jurisprudencia del sistema, determinar en sus informes de admisibilidad, qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable y podría establecerse su violación si los hechos alegados son probados mediante elementos suficientes.

32. La CIDH considera que los hechos descritos por los peticionarios podrían constituir violaciones de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

## V. HECHOS PROBADOS

33. Los cuatro casos materia del presente informe se relacionan con la problemática de ceses colectivos en los años noventa en Perú. Dicha problemática tuvo su origen en un grupo de normas generales que dieron lugar a normas y procedimientos especiales de racionalización en diferentes entidades estatales. Es común a los cuatro casos la presentación de acciones de amparo contra los ceses derivados de dichos procedimientos y la respuesta desfavorable por parte del Poder Judicial. En ese sentido, la Comisión determinará los hechos probados en cuatro grandes grupos: i) Contexto general en que se dieron los ceses colectivos; ii) Procedimientos especiales en cada una de las entidades, su aplicación a las presuntas víctimas y los recursos intentados; iii) Iniciativas del Estado peruano para reparar los ceses colectivos; y iv) Situación de las víctimas del presente caso frente a tales iniciativas.

### A. Contexto general en que se dieron los ceses colectivos

34. El 28 de julio de 1990 el señor Alberto Fujimori Fujimori asumió la Presidencia del Perú de conformidad con la Constitución Política de 1979<sup>8</sup>. Primero la Comisión y después la Corte Interamericana en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) v. Perú* encontró que en este marco se dieron numerosos ceses irregulares del sector público<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Corte IDH, *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. 89.1.

<sup>9</sup> Corte IDH, *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. 108.

35. El 27 de septiembre de 1991 se publicó el Decreto Legislativo No. 674 mediante el cual se “declar(ó) de interés nacional la promoción de la inversión privada en el ámbito de las empresas que conforman la Actividad Empresarial del Estado”<sup>10</sup>.

36. El 27 de diciembre de 1992 se publicó el Decreto Ley No. 26120. El artículo 7 dispone lo siguiente:

Previo acuerdo de la COPRI (Comisión de Promoción de la Inversión Privada), mediante Decreto Supremo se adoptarán todas las medidas destinadas a lograr la reestructuración económica, financiera, legal y administrativa, así como la racionalización de personal, de las empresas incluidas en el proceso de promoción de la inversión privada a que se refiere el Decreto Legislativo N° 674, tales como:

a) Racionalización de personal 1: aprobar y poner en ejecución programas de cese voluntario de personal, con o sin incentivos. Vencido el plazo para acogerse al programa de cese voluntario la empresa presentará a la Autoridad Administrativa de Trabajo una solicitud de reducción de personal excedente, adjuntando la nómina de los trabajadores comprendidos en tal medida. Los trabajadores que cesen por efecto del proceso de reducción, solo tendrán derecho a percibir los beneficios sociales correspondientes de acuerdo a ley, sin que sea procedente el otorgamiento de beneficios adicionales.

La Autoridad Administrativa de Trabajo aprobará el Programa de Reducción propuesto dentro de los cinco (05) días de presentada la solicitud, sin que sea aplicable el procedimiento previsto por el Decreto Legislativo N° 728.

En el caso que la Autoridad Administrativa de Trabajo no se pronunciara en el plazo fijado en el párrafo precedente, se tendrá por aprobado el referido Programa en forma automática y de pleno derecho.

Con el pronunciamiento expreso o ficto a que hacen referencia los párrafos precedentes, quedará concluida la vía administrativa. (...)

## **B. Procedimientos especiales en cada una de las entidades, su aplicación a las presuntas víctimas y los recursos intentados**

### **1. Los ceses llevados a cabo por la Enapu**

37. En noviembre de 1992 se publicó el Decreto Ley No. 25582 en el cual se incluyó a ENAPU en el proceso de promoción de la inversión privada conforme al Decreto Legislativo No. 674.

38. El 12 de enero de 1996 se aprobó el Decreto Supremo No. 003-96-PCM. El artículo 1 dispone lo siguiente:

Artículo 1. Autorízase al Directorio de la Empresa Nacional de Puertos S.A. – ENAPU a ejecutar el programa aprobado en la sesión de fecha 10 de enero de 1996 de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada – COPRI, que se ampara en lo dispuesto por el inciso a) del artículo 7 del Decreto Ley No. 26120<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Anexo 1. Decreto Legislativo No. 674. Disponible en: [http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML\\_GRAL\\_PI\\_DL674/10-D\\_L\\_674.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_GRAL_PI_DL674/10-D_L_674.pdf)

<sup>11</sup> Anexo 2. Decreto Supremo No. 003-96-PCM. Anexo 1-L a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

39. El 22 de enero de 1996 se aprobó la Directiva No. 001-96 ENAPUSA/GRRHH que norma el Programa de Racionalización de Personal. La Directiva indica lo siguiente:

El trabajador invitado que decida no acogerse al PRVCI vencido el plazo establecido en la presente Directiva (...) será cesado por ENAPU S.A., de acuerdo al procedimiento establecido en el inciso a) del artículo 7 del Decreto Ley 26120 (...) <sup>12</sup>.

40. Los peticionarios señalaron que el 23 de enero de 1996 la ENAPU distribuyó al personal, incluyendo a las presuntas víctimas, un comunicado en términos similares a la directiva <sup>13</sup>. Sostuvieron que el 27 de enero de 1996 se emitió en el Diario La República un comunicado en que se precisa que los trabajadores invitados a renunciar tienen un plazo de cinco días para hacerlo, vencido el cual “se procederá ante el Ministerio de Trabajo para el corte del vínculo laboral de acuerdo a ley” <sup>14</sup>.

41. Los peticionarios informaron que desde fines de enero de 1996 las presuntas víctimas empezaron a recibir cartas de invitación a la disolución de vínculo laboral. Señalaron que decidieron no acogerse al programa de retiro voluntario y, por lo tanto, fueron cesados en febrero de 1996 <sup>15</sup>.

42. Antes de la disposición del cese, el 31 de enero de 1996 la Federación Nacional de Trabajadores de la ENAPU, de la cual las 25 presuntas víctimas eran miembros, interpuso una acción de amparo contra la ENAPU ante el Juzgado Civil del Callao <sup>16</sup>. Se solicitó la no aplicación por parte de la ENAPU del Decreto Supremo No. 003-96-PCM y del artículo 7 del Decreto Ley No. 26120 en tanto dichas normas permitían extinguir inconstitucionalmente los contratos de trabajo vigentes con los trabajadores <sup>17</sup>. Asimismo, solicitaron la reposición de las personas que eventualmente fueran cesadas en caso se materializara esta amenaza de violación <sup>18</sup>.

43. El 6 de diciembre de 1996, casi un año después de materializados los ceses, el Primer Juzgado Civil del Callao emitió su sentencia declarando infundado el recurso de amparo <sup>19</sup>. El Juzgado sostuvo que la ENAPU “no ha incurrido en violación o amenaza de violación del derecho constitucional de la parte demandante al poner en ejecución el programa de racionalización del personal y de no hacerlo en lo que estaría incurriendo es en incumplimiento de la ley” <sup>20</sup>.

44. La Federación presentó un recurso de apelación y el 18 de marzo de 1997 la Sala Civil de la Corte Superior del Callao confirmó la sentencia del Primer Juzgado Civil del Callao declarando infundado el recurso de amparo <sup>21</sup>. Posteriormente, la Federación presentó un recurso extraordinario y el 3 de marzo de

<sup>12</sup> Anexo 3. Comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>13</sup> Anexo 3. Comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>14</sup> Anexo 3. Comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>15</sup> Anexo 4. Relación de trabajadores despedidos por ENAPU S.A. Anexo 1-A a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>16</sup> Anexo 5. Demanda de acción de amparo de la Federación Nacional de Trabajadores de la ENAPU, de fecha 31 de enero de 1996. Anexo 1-H a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>17</sup> Anexo 5. Demanda de acción de amparo de la Federación Nacional de Trabajadores de la ENAPU, de fecha 31 de enero de 1996. Anexo 1-H a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>18</sup> Anexo 5. Demanda de acción de amparo de la Federación Nacional de Trabajadores de la ENAPU, de fecha 31 de enero de 1996. Anexo 1-H a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>19</sup> Anexo 6. Resolución No. 12 del Primer Juzgado Civil del Callao, de fecha 6 de diciembre de 1996. Anexo 1-I a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>20</sup> Anexo 6. Resolución No. 12 del Primer Juzgado Civil del Callao, de fecha 6 de diciembre de 1996. Anexo 1-I a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>21</sup> Anexo 7. Resolución No. 21 de la Sala Civil de la Corte Superior del Callao, de fecha 18 de marzo de 1997. Anexo 1-J a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

1998 el Tribunal Constitucional confirmó la resolución de la Sala Civil y declaró infundado el recurso de amparo<sup>22</sup>. El Tribunal Constitucional sostuvo que:

(...) la demandada en estricto cumplimiento del procedimiento establecido por las (...) normas legales, emitió la Directiva No. 001-96-ENAPUSA/GRRHH (...) en la cual se estipuló los lineamientos a seguir para la aplicación del referido programa de retiro voluntario, sin que pueda inferirse de éstos una presunta intención conminatoria o amenazante a los derechos constitucionales de los representados por la demandante; en consecuencia, no habiéndose acreditado dicha contingencia, resulta infundada la presente acción de garantía<sup>23</sup>.

## 2. Los ceses llevados a cabo por el MEF

45. El 28 de diciembre de 1992 se expidió el Decreto Ley No. 26093, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 1. Los titulares de los distintos Ministerios y de las Instituciones Públicas Descentralizadas, deberán cumplir con efectuar semestralmente programas de evaluación de personal de acuerdo a las normas que para tal efecto se establezcan. (...)

Artículo 2. El personal que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior no califique, podrá ser cesado por causal de excedencia<sup>24</sup>.

46. El 3 de julio de 1997 se emitió la Resolución Ministerial No. 123-97-EF, la cual aprobó el Sistema de Evaluación de Desempeño del Personal del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>25</sup>. En ese año las presuntas víctimas realizaron la evaluación correspondiente y el MEF decidió incluirlos en un programa de capacitación durante el segundo semestre de 1997 en el Instituto Peruano de Administración de Empresa - IPAE<sup>26</sup>.

47. Los peticionarios aprobaron la evaluación académica realizada por el IPAE<sup>27</sup>. El mismo día el MEF notificó a las presuntas víctimas la Circular No. 023-97-EF/43.01 en donde se indicaba que debían rendir una "evaluación psicotécnica"<sup>28</sup>.

48. El 31 de diciembre de 1997 las presuntas víctimas fueron notificadas con la Circular No. 065-97-EF/43.40 mediante la cual se les informó que no habían obtenido el puntaje mínimo de promedio entre la evaluación psicológica y exámenes académicos previamente realizados<sup>29</sup>. La Circular dispuso que de no aprobar se daría aplicación a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ley No. 26093, esto es, el cese por causal de excedencias<sup>30</sup>.

<sup>22</sup> Anexo 8. Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 3 de marzo de 1998. Anexo 1-K a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>23</sup> Anexo 8. Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 3 de marzo de 1998. Anexo 1-K a la comunicación de los peticionarios de 2 de noviembre de 1998.

<sup>24</sup> Anexo 9. Decreto Ley No. 26093. Disponible en: <http://peru.justia.com/federales/decretos-leyes/26093-dec-28-1992/gdoc/>

<sup>25</sup> Anexo 10. Resolución Ministerial No. 123-97-EF. Anexo 5 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>26</sup> Anexo 11. Oficio No. 01473-97-EF/43.40, de fecha 6 de agosto de 1997. Anexo 8 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>27</sup> Anexo 12. Oficios de récord académico de IPAE. Anexo 9 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>28</sup> Anexo 13. Circular No. 023-97-EF/43.01. Anexo 10 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>29</sup> Anexo 14. Circular No. 065-97-EF/43.40. Anexo 13 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>30</sup> Anexo 14. Circular No. 065-97-EF/43.40. Anexo 13 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

49. Los peticionarios alegan que el 8 de enero de 1998 las presuntas víctimas fueron notificadas de la Resolución Ministerial No. 234-97-EF/10 de fecha 31 de diciembre de 1998<sup>31</sup>. En dicha resolución se cesó a las presuntas víctimas por "causal de excedencia" en razón de no haber alcanzado el puntaje mínimo en el proceso de evaluación semestral<sup>32</sup>.

50. El 23 de marzo de 1998 29 ex trabajadores, incluyendo a las 15 presuntas víctimas, presentaron ante el Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima una acción de amparo contra el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>33</sup>. Solicitaron la inaplicación de la Resolución Ministerial No. 234-97-EF/10 por haberse vulnerado su derecho al debido proceso y su reposición al centro de trabajo<sup>34</sup>.

51. El 21 de julio de 1999 el Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público declaró improcedente el recurso en tanto los despidos se dieron en aplicación del Decreto Ley No. 26093<sup>35</sup>. Luego de presentado un recurso de apelación, el 13 de diciembre de 1999 la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público confirmó la sentencia emitida al declarar improcedente la acción de amparo<sup>36</sup>.

52. El 6 de septiembre de 2001, en respuesta a un recurso extraordinario presentado, el Tribunal Constitucional declaró fundado el recurso de amparo a favor de la señora Mirtha Ruiz (quien no es presunta víctima en el presente caso pero sí es parte de las 20 personas que conforme al párrafo 50. Presentaron la acción de amparo) y ordenó que se procediera a su reincorporación puesto que durante la época de las evaluaciones se encontraba incapacitada<sup>37</sup>. Respecto de las demás personas se declaró infundado el recurso. El Tribunal Constitucional indicó que el cese fue efectuado de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Ley No. 26093<sup>38</sup>.

53. Además del recurso de amparo, dieciséis personas, incluyendo algunas de las presuntas víctimas, presentaron el 1 de octubre de 2001 una demanda de acción contencioso administrativa en materia laboral contra el MEF ante la Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia<sup>39</sup>. Solicitaron que se declare nula la Resolución Ministerial No. 234-97-EF/10 por haberse vulnerado su derecho al debido proceso y su reposición al centro de trabajo<sup>40</sup>. Los peticionarios alegaron que el 5 de octubre de 2001 la Sala Laboral la declaró improcedente por haber sido interpuesta fuera del plazo previsto en el artículo 81 de la Ley Procesal de Trabajo, que dispone que el plazo era de tres meses de notificada la resolución impugnada<sup>41</sup>.

<sup>31</sup> Anexo 15. Resolución Ministerial No. 234-97-EF/10, de fecha 31 de diciembre de 1998. Anexo 16 a la comunicación de los peticionarios de 16 de abril de 2004.

<sup>32</sup> Anexo 15. Resolución Ministerial No. 234-97-EF/10, de fecha 31 de diciembre de 1998. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 16 de abril de 2004.

<sup>33</sup> Anexo 16. Escrito de fecha 23 de marzo de 1998. Anexo 17 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>34</sup> Anexo 16. Escrito de fecha 23 de marzo de 1998. Anexo 17 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>35</sup> Anexo 17. Resolución No. 16 del Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público, de fecha 21 de julio de 1999. Anexo 18 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>36</sup> Anexo 18. Escrito de la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público, de fecha 13 de diciembre de 1999. Anexo 21 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>37</sup> Anexo 19. Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 29 de enero de 2001. Anexo 21 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>38</sup> Anexo 19. Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 29 de enero de 2001. Anexo 21 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>39</sup> Anexo 20. Escrito de fecha 1 de octubre de 2001. Anexo 22 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>40</sup> Anexo 20. Escrito de fecha 1 de octubre de 2001. Anexo 22 de la comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

<sup>41</sup> Anexo 21. Comunicación de los peticionarios de 4 de marzo de 2002.

### 3. Los ceses llevados a cabo por Petroperú

54. El 3 de enero de 1996 se adoptó el Decreto Supremo 072-95-PCM mediante el cual se autorizó a Petroperú a ejecutar un plan de racionalización de trabajadores bajo el amparo de lo establecido en el Decreto Ley No. 26120<sup>42</sup>.

55. El 30 de enero de 1996 el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú, al cual pertenecían las 84 presuntas víctimas, presentó una comunicación ante el jefe de la Oficina Regional de Trabajo de Talara informando de la presunta irregularidad del proceso de reducción de personal que se estaría llevando a cabo en base a la legislación adoptada<sup>43</sup>. Los peticionarios alegan no haber recibido respuesta<sup>44</sup>.

56. Los peticionarios alegaron y el Estado no controvertió que durante enero de 1996 las presuntas víctimas empezaron a recibir cartas notariales mediante las cuales se les invitaba a participar de un programa de retiro voluntario pues, de lo contrario, se procedería a su despido<sup>45</sup>. La CIDH nota que en el expediente del caso consta que Petroperú emitió un listado del "personal invitado y no acogido al programa", en el cual figuran las presuntas víctimas<sup>46</sup>.

57. El 6 de febrero de 1996 las presuntas víctimas recibieron cartas notariales de Petroperú en donde se les indicaba que al no haberse acogido al programa de retiro con incentivos, el vínculo con la empresa queda disuelto<sup>47</sup>. Al día siguiente el Sindicato se dirigió ante la Autoridad del Trabajo para denunciar que al no haberse abierto un expediente por la Autoridad del Trabajo y posteriormente notificado al Sindicato sobre el mismo, se les había vulnerado a los trabajadores su derecho a la defensa y al debido proceso. Los peticionarios alegan que no recibieron respuesta<sup>48</sup>.

58. El Sindicato presentó un recurso de amparo contra el Estado y la empresa PETROPERÚ solicitando la suspensión del Decreto Supremo No. 072-95-PCM al vulnerarse su derecho al trabajo<sup>49</sup>. El 18 marzo de 1996 el Juzgado Especializado en lo Civil de Talara declaró improcedente el recurso<sup>50</sup>. El Sindicato apeló y el 3 de julio de 1996 la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Piura confirmó la sentencia apelada<sup>51</sup>.

59. Además del recurso de amparo, las presuntas víctimas presentaron una acción contencioso administrativa solicitando la declaratoria de nulidad de las resoluciones de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y de la Dirección Regional de Piura<sup>52</sup>. El 26 de febrero de 1996 la Segunda

<sup>42</sup> Anexo 22. Decreto Supremo 072-95-PCM. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 19 de febrero de 1996.

<sup>43</sup> Anexo 23. Escrito de 30 de enero de 1996. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 19 de febrero de 1996.

<sup>44</sup> Anexo 24. Comunicación de los peticionarios de 19 de febrero de 1996.

<sup>45</sup> Anexo 24. Comunicación de los peticionarios de 19 de febrero de 1996.

<sup>46</sup> Anexo 25. Listado - Personal invitado y no acogido al programa. Comunicación de los peticionarios de 19 de febrero de 1996.

<sup>47</sup> Anexo 26. Carta notarial de fecha 6 de febrero de 1996. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 12 de diciembre de 1996.

<sup>48</sup> Anexo 27. Ampliación fundamentación de apelación, de fecha 7 de febrero de 1996. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 19 de febrero de 1996.

<sup>49</sup> Anexo 28. Resolución No. 7 del Juzgado Especializado en lo Civil, de fecha 9 de febrero de 1996. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 19 de febrero de 1996.

<sup>50</sup> Anexo 29. Sentencia No. 64-96 del Juzgado Especializado en lo Civil de Talara, de fecha 26 de marzo de 1996. Anexo a la comunicación del Estado de 6 septiembre 1996.

<sup>51</sup> Anexo 30. Resolución No. 26 de la Corte Superior de Piura, de fecha 3 de julio de 1996. Anexo a la comunicación del Estado de 30 de octubre de 1996.

<sup>52</sup> Anexo 31. Resolución No. 1 de la Segunda Sala de la Corte Superior de Piura, de fecha 26 de febrero de 1996. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 28 de septiembre de 1996.

Sala de la Corte Superior de Piura declaró improcedente el recurso por resultar su petitorio “jurídicamente imposible”<sup>53</sup>.

#### 4. Los ceses llevados a cabo por el Minedu

60. El 13 de septiembre de 1996 se publicó la Resolución Ministerial No. 218-96-ED mediante la cual se aprobó el “Reglamento que norma el programa de evaluación del rendimiento laboral de los trabajadores del Ministerio”<sup>54</sup>. A través de la Directiva No. 001-96-CE-ED el Ministerio estableció las Normas y Procedimientos para la Ejecución del Programa de Evaluación del Rendimiento laboral del Personal del Pliego del Ministerio de Educación.<sup>55</sup>

61. Las 39 presuntas víctimas rindieron la evaluación y el 10 de octubre de 1996 se publicaron los resultados en listados pegados en las paredes del centro de trabajo, en los cuales se indicó que no habían aprobado<sup>56</sup>. El 15 de octubre de 1996 las presuntas víctimas remitieron un oficio al entonces Ministro de Educación, solicitándole información oficial desagregada sobre los resultados de la evaluación<sup>57</sup>.

62. El 19 de octubre de 1996 fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” la Resolución Ministerial No. 245-96-ED. En su artículo primero la resolución ordenó “cesar, a partir del 1 de noviembre de 1996, por causal de excedencia” a varios trabajadores del Ministerio, incluyendo a las presuntas víctimas<sup>58</sup>. Las presuntas víctimas presentaron un recurso administrativo de apelación en contra de la mencionada resolución y el 14 de febrero de 1997, mediante la Resolución Suprema No 003-97-ED el Ministerio de educación declaró infundado el recurso<sup>59</sup>.

63. El 13 de mayo de 1997 las presuntas víctimas presentaron una demanda de amparo ante el Juez Especializado de Derecho Público de Lima mediante el cual solicitaron la inaplicación de las normas que originaron su cese, la reposición inmediata e incondicional en sus puestos de trabajo y el reintegro de los haberes dejados de percibir<sup>60</sup>.

64. El 30 de septiembre de 1997 el Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima declaró infundada la demanda. El Juzgado basó su decisión fundamentalmente en tres hechos: i) la evaluación se efectuó en virtud de lo ordenado en el Decreto Ley 26093; ii) los demandantes se sometieron a la evaluación, lo cual indicaba que no cuestionaron en su oportunidad la normatividad demandada; y iii) no correspondía ventilar en la vía de amparo las características del proceso de evaluación por cuando esta acción no cuenta con una etapa probatoria apta para tal fin<sup>61</sup>.

<sup>53</sup> Anexo 31. Resolución No. 1 de la Segunda Sala de la Corte Superior de Piura, de fecha 26 de febrero de 1996. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 28 de septiembre de 1996.

<sup>54</sup> Anexo 32. Resolución Ministerial No. 218-96-ED.- Aprueban el reglamento que norma el programa de evaluación del rendimiento laboral de los trabajadores del Ministerio, Lima, 12 de septiembre de 1996. Diario Oficial El peruano, Pág. 142519. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>55</sup> Anexo 33. Directiva No. 001-96-CE-ED. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>56</sup> Anexo 34. Oficio suscrito por Manuel Paiba Cossios y otros, dirigido a Domingo Palermo Cabrejos, Ministro de Educación, San Borja, 15 de octubre de 1996. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>57</sup> Anexo 34. Oficio suscrito por Manuel Paiba Cossios y otros, dirigido a Domingo Palermo Cabrejos, Ministro de Educación, San Borja, 15 de octubre de 1996. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>58</sup> Anexo 35. Resolución Ministerial No. 245-96-ED.- Cesan personal del ministerio por causal de excedencia, Lima, 19 de octubre de 1996. Diario Oficial “El Peruano”, Pág. 143644. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>59</sup> Anexo 36. Resolución Suprema No. 003-97-ED. Lima, 14 de febrero de 1997. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>60</sup> Anexo 37. Escrito de fecha 13 de mayo de 1997. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>61</sup> Anexo 38. Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, sentencia de fecha 30 de septiembre de 1997. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

65. El 30 de octubre de 1997 los demandantes apelaron la decisión y el 19 de marzo de 1998 la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público confirmó la sentencia de primera instancia. La Sala Corporativa concordó en su totalidad con los argumentos esgrimidos por el juzgador de primera instancia<sup>62</sup>.

66. El 22 de abril de 1998 las presuntas víctimas interpusieron un recurso extraordinario<sup>63</sup>. El 19 de noviembre de 1999 el Tribunal Constitucional confirmó la decisión de la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público<sup>64</sup>. El Tribunal basó su decisión en el hecho de que “se aprecia en los actuados que los demandantes se sometieron al proceso evaluatorio de personal en forma voluntaria; sin embargo, al no haber obtenido el puntaje necesario para su aprobación, fueron cesados por causal de excedencia, en aplicación de [la Ley No. 26093]; motivo por el cual no se encuentra acreditado en autos la violación de los derechos constitucionales que se invocan<sup>65</sup>”.

### C. Iniciativas del Estado peruano para reparar los ceses colectivos

67. 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. Las Comisiones Especiales de revisión creadas a la luz de este marco normativo, ha tenido como consecuencia la determinación de la arbitrariedad de los despidos de miles de personas.

68. El 22 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley No. 27452, la cual señala lo siguiente:

#### Artículo 1.- Objeto de la ley

Créase una Comisión Especial encargada de revisar los procedimientos de cese colectivo de trabajadores llevados a cabo entre los años 1991 y 2000, en las empresas del Estado que fueron sometidas a un proceso de promoción de la inversión privada en cualquiera de las modalidades de promoción de la inversión, comprendidas dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 674 y sus normas reglamentarias o modificatorias.

69. El 21 de junio de 2001 fue emitida la Ley No. 27487, la cual dispone 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

<sup>62</sup> Anexo 39. Sentencia de la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público, de fecha 19 de marzo de 1998. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>63</sup> Anexo 40. Escrito de Manuel Paiba y otros, de fecha 21 de abril de 1998. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>64</sup> Anexo 41. Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 19 de noviembre de 1999. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

<sup>65</sup> Anexo 41. Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 19 de noviembre de 1999. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de septiembre de 2000.

recomendaciones y sugerencias a ser implementadas por el Titular del Sector o gobierno local. [...]

70. 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”<sup>66</sup>.

71. El 12 de diciembre de 2001 se publicó la Ley No. 27586. 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 Municipalidades Provinciales y por el Defensor del Pueblo, o sus respectivos representantes. La Ley estableció lo siguiente respecto de la mencionada Comisión Multisectorial:

(...) 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.

72. 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”.

73. El 29 de julio de 2002 el Congreso emitió la Ley No. 27803 referente a la implementación, por parte de la Comisión Multisectorial, de “las recomendaciones de las comisiones [especiales] creadas por las leyes Nos. 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 locales”<sup>67</sup>. Dicha ley dispone lo siguiente:

#### Artículo 1.- Ámbito de Aplicación

La presente Ley es de aplicación únicamente a los ex trabajadores cesados mediante procedimientos de ceses colectivos llevados a cabo ante la Autoridad Administrativa de Trabajo en el marco del proceso de promoción de la inversión privada, y que conforme a lo establecido por la Comisión Especial creada por Ley N° 27452 han sido considerados irregulares, y a los ex trabajadores cuyos ceses colectivos en el Sector Público y Gobiernos Locales han sido considerados igualmente irregulares en función a los parámetros determinados por la Comisión Multisectorial creada por la Ley N° 27586.

<sup>66</sup> Corte IDH, 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. 89.33.

<sup>67</sup> Anexo 42. Ley No. 27803. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/contenidos/destacados/ceses/ley\\_27803.doc](http://www.mintra.gob.pe/contenidos/destacados/ceses/ley_27803.doc)

De igual forma es aplicable a los ex trabajadores que mediante coacción fueron obligados a renunciar en el marco del referido proceso de promoción de la inversión privada o dentro del marco de los ceses colectivos de personal al amparo del Decreto Ley N° 26093 o procesos de reorganización a que se refiere el Artículo 3 de la Ley N° 27487, según lo determinado por la Comisión Ejecutiva a que se hace referencia en el Artículo 5 de la presente Ley.

#### Artículo 2.- Objeto de la Ley

Institúyase un Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios, cuyos destinatarios serán los ex trabajadores comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley. (...)

#### Artículo 3.- Beneficios del Programa Extraordinario

Los ex trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, y que se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente creado en el Artículo 4 de la presente Ley, tendrán derecho a optar alternativa y excluyentemente entre los siguientes beneficios:

- i) Reincorporación o reubicación laboral.
- ii) Jubilación Adelantada.
- iii) Compensación Económica.
- iv) Capacitación y Reconversión Laboral.

#### Artículo 4.- Creación del Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente

Como parte del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios a que se refiere el Artículo 2, créase el Registro Nacional de Ex Trabajadores Cesados Irregularmente, en adelante el Registro Nacional, en donde se consignará a los ex trabajadores comprendidos dentro de los alcances del Artículo 1 de la presente Ley, con la finalidad de que puedan acceder a los beneficios regulados en el artículo anterior.

La inscripción en este Registro constituye requisito indispensable para acceder, de manera voluntaria, alternativa y excluyente, a los beneficios que prevé la presente Ley.

Disposición Complementaria CUARTA.- Se encuentran comprendidos en la presente ley los ceses irregulares de aquellos ex trabajadores que tuvieron procesos judiciales en trámite, siempre que se desistan de la pretensión ante el Órgano Jurisdiccional.

74. El Ministerio de Trabajo ha publicado listados de ex trabajadores cesados irregularmente en el Sector Público, con base en la ley anterior. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo había publicado cuatro listados de ex trabajadores cesados irregularmente<sup>68</sup>.

### **D. Situación de las presuntas víctimas del presente caso frente a tales iniciativas**

#### **1. Enapu**

75. El 12 de enero de 2001 se aprobó la Ley No. 27396 que derogó el Decreto Supremo No. 003-96-PCM<sup>69</sup>.

76. El 15 de octubre de 2002 el Vice Ministro de Transportes y Comunicaciones reconoció que las 25 personas que figuran como presuntas víctimas fueron despedidas irregularmente<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Anexo 43. Los listados están disponibles en [www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=196&tip=195](http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=196&tip=195).

<sup>69</sup> Anexo 44. Ley No. 27396. Disponible en: <http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27396-jan-11-2001.pdf>

<sup>70</sup> Anexo 45. Oficio No. 767-2002-MTC/15.02 del Vice Ministro de Transportes y Comunicaciones, de fecha 15 de octubre de 2002. Anexo 4 a la comunicación de los peticionarios de 19 de abril de 2004.

77. El 2 de diciembre de 2002 el entonces Director de ENAPU solicitó la reincorporación de los 28 ex trabajadores “como manifestación de que haya un cambio de actitud en el actual directorio y porque se va a necesitar personal para el manejo de máquinas y para diversos servicios”<sup>71</sup>. El Directorio acordó “encargar a la administración efectuar los trámites necesarios para la contratación de dichas personas (...) en un plazo de 30 días”.

78. El 27 de marzo de 2003 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el segundo listado de ex trabajadores cesados irregularmente, en el cual se encuentran las presuntas víctimas del caso de la ENAPU<sup>72</sup>. Dicha resolución dispone:

Artículo 3. Los ex trabajadores incluidos en la lista referida (...) contarán con cinco días hábiles contados desde el 31 de marzo de 2003, para optar por alguno de los beneficios regulados en el artículo 3 de la Ley No. 27803, opción que debe comunicarse en cualquiera de las dependencias de la Autoridad Administrativa de Trabajo a nivel nacional<sup>73</sup>.

79. La Comisión cuenta con información que indica que a la fecha i) doce presuntas víctimas<sup>74</sup> han sido contratadas por ENAPU a través de un nuevo contrato laboral<sup>75</sup>; ii) tres presuntas víctimas gozan de jubilación<sup>76</sup>; iii) una presunta víctima reside en el extranjero<sup>77</sup> y recibió una indemnización<sup>78</sup>; iv) tres presuntas víctimas han fallecido sin recibir ningún beneficio<sup>79</sup>; y v) seis presuntas víctimas tuvieron un nuevo contrato laboral con Enapu y posteriormente se acogieron al Programa de Retiro Incentivado que la empresa les propuso, razón por la cual cesaron sus actividades<sup>80</sup>.

## 2. MEF

80. El 2 de octubre de 2004 fue publicado en el Diario El Peruano la tercera lista de trabajadores cesados irregularmente, en la cual figuran dos presuntas víctimas, Lucio Chávez Quiñónez y Segundo León Barturén<sup>81</sup>.

<sup>71</sup> Anexo 45. Oficio No. 767-2002-MTC/15.02 del Vice Ministro de Transportes y Comunicaciones, de fecha 15 de octubre de 2002. Anexo 5 a la comunicación de los peticionarios de 19 de abril de 2004.

<sup>72</sup> Anexo 46. Resolución Ministerial No. 059-2003-TR. Segundo Listado de Ex Trabajadores Cesados Irregularmente de Acuerdo con lo dispuesto en las Leyes No. 27452, 27586 y 27803. Anexo al expediente 1.

<sup>73</sup> Anexo 46. Resolución Ministerial No. 059-2003-TR. Segundo Listado de Ex Trabajadores Cesados Irregularmente de Acuerdo con lo dispuesto en las Leyes No. 27452, 27586 y 27803. Anexo al expediente 1.

<sup>74</sup> Justo Azcarate, Alberto Antonio Chala, Juan Espinoza, Jorge García, Jose Nolasco y Isi Rosas. Posteriormente, fueron contratadas Marco Castro, Honorato Mayorga y Carlos Lizarbe. Posteriormente fueron contratadas Gladys Delgado, Rufino Ysique y Juan Marraguerra. Véase: Anexo 47. Resolución General No. 005-2009-ENAPUSA/GG, de fecha 7 de enero de 2009. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 13 de noviembre de 2009.

<sup>75</sup> Anexo 48. Cartas de ENAPU, de fecha 25 de agosto de 2003. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 22 de febrero de 2005. Cartas de ENAPU, de agosto y octubre de 2004. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 22 de febrero de 2005.

<sup>76</sup> Alfredo Vásquez, Eduardo Rivadeneyra y Fermín Urcia. Anexo 49. Resolución de Gerencia General de ENAPU de 7 de septiembre de 2004. Anexo a la comunicación del estado de 13 de junio de 2005.

<sup>77</sup> David Desiglioli. Anexo 50. Oficio No. 1920-2005 ENAPU S.A./GCA/GPDH, de fecha 7 de junio de 2005. Anexo a la comunicación del estado de 13 de junio de 2005. Véase: Anexo 51. Informe No, 008-2012-ENAPU S.A./OAJ/SPJ, de fecha 10 de febrero de 2012. Anexo al escrito del Estado de 2 de agosto de 2012.

<sup>78</sup> Anexo 52. Comunicación del Estado de 15 de enero de 2015.

<sup>79</sup> Abraham Cano, Fernando Padilla y Nancy Macgregor. Anexo 53. Oficio No. 293-2007-FENTENAPU, de fecha 16 de noviembre de 2007. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 17 de diciembre de 2007.

<sup>80</sup> Cecilio Ríos, Ernesto Meza y Victor Acuña en julio de 2011. Véase: Anexo 54. Liquidación de beneficios sociales - PRI de Cecilio Ríos, Ernesto Meza y Victor Acuña. Anexo al escrito del Estado de 2 de agosto de 2012. Posteriormente se acogieron al programa Antonio Rodríguez, Renzo Torero y Rogelio Delgado. Véase: Anexo 55. Comunicación del Estado de 15 de enero de 2015.

<sup>81</sup> Anexo 56. Disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=196&tip=9>

81. De acuerdo a lo informado por los peticionarios, Lucio Chávez y Segundo León iniciaron un nuevo contrato laboral con el MEF en el año 2013 tras presentar acciones judiciales desde la emisión de la lista en la que se les incluyó como trabajadores cesados irregularmente<sup>82</sup>.

82. Eduardo Colán falleció en febrero de 2003<sup>83</sup>, un par de meses después de que se emita la Resolución Ministerial No. 563-2002-EF/43 de 26 de diciembre de 2002 mediante la cual se dispuso su reincorporación en el servicio “por haber acreditado documentalmente que, al momento de ser cesado se encontraba con una enfermedad incurable”<sup>84</sup>.

83. Las doce presuntas víctimas restantes, presentaron una solicitud de revisión en el marco de la Ley No. 29059<sup>85</sup>. Esta norma otorgó facultades a la Comisión Ejecutiva creada por la Ley No. 27803 para revisar los casos de ex-trabajadores que se acojan al procedimiento de revisión por no inclusión en algunas de las Resoluciones Ministeriales.<sup>86</sup>

84. El Estado señaló que este grupo de presuntas víctimas “no cumplieron con los requisitos formales establecidos en el artículo 1 de la Ley No. 29059, por lo que se les consideró como no aptos, esto es, no reunieron los requisitos de forma, contenidos en la ley que les permitieran acceder a la evaluación complementaria y final a cargo de la (...) Comisión”<sup>87</sup>.

85. La información disponible indica que estas personas (las doce restantes) tampoco fueron incluidas en el cuarto listado de trabajadores cesados de manera irregular. A la fecha la CIDH no cuenta con información que indique que estas personas habrían recibido algún tipo de beneficio.

### 3. Petroperú

86. El 2 de octubre de 2004 fue publicado en el Diario El Peruano la tercera lista de trabajadores cesados irregularmente, en la cual figuran 33 de las presuntas víctimas. De estas personas: i) tres optaron por jubilación anticipada<sup>88</sup>; ii) uno optó por la reincorporación<sup>89</sup>; y iii) 29 no optaron por ningún beneficio<sup>90</sup>.

87. La información disponible indica que las restantes 51 presuntas víctimas tampoco fueron incluidas en el cuarto listado de trabajadores cesados de manera irregular. La Comisión tampoco cuenta con información sobre si este grupo de personas habría recibido algún tipo de beneficio. La CIDH observa que de

<sup>82</sup> Anexo 57. Comunicación del Estado de 4 de febrero de 2010. Comunicación de los peticionarios de 3 de febrero de 2009.

<sup>83</sup> Anexo 58. Comunicación de los peticionarios de 22 de abril de 2008.

<sup>84</sup> Anexo 59. Comunicación del Estado de 30 de septiembre de 2005.

<sup>85</sup> Anexo 60. El 6 de julio de 2007 se adoptó la Ley No. 29059. Disponible: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc\\_condoc\\_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/6f32aacff48db7130525732500574144/\\$FILE/29059.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/6f32aacff48db7130525732500574144/$FILE/29059.pdf)

<sup>86</sup> Anexo 61. Comunicación del Estado de 29 de febrero de 2008.

<sup>87</sup> Anexo 62. Comunicación del Estado de 21 de septiembre de 2009.

<sup>88</sup> Juan Echandía Ochoa, Manuel Mechado Sernaque y Eduardo Panta Valladares. Anexo 63. Comunicación de los peticionarios de 6 de septiembre de 2013.

<sup>89</sup> José Torres Namuche.

<sup>90</sup> Luís Abad Saldarriaga, Gregorio Albuquerque Carrillo, William Jacinto Alemán Benitez, Sebastián Amaya Fiestas, Jorge Cabanillas Dedios, Santos Calderón Ávila, Luís Carrasco Lozada, Alberto Chira Guerrero, Mario Duque Mogollón, Jaime Garcés Sandoval, Pedro Carlos Garcés Solís, Gonzalo Ginocchio Guerrero, Pedro Infante Antón, José William Jacinto Zavala, Pedro López Antón, Abraham Montero Ramírez, Emilio Augusto Morales Silva, Miguel Hugo Morán García, Gregorio Jaime Noriega González, Ricardo Quevedo Herrera, Edwin Quevedo Saavedra, José Félix Saavedra Medina, Catalino Sandoval Ancajima, Dionisio Sandoval Flores, Joaquín Santillán Zavala, Luís Tavera Ramírez, Jorge Carlos Tinedo Puell, Oscar Valiente Paico, y Felito Vitonera Saldarriaga. Posteriormente, Emilio Augusto Morales fue reincorporado por medida cautelar el 27 de octubre de 2011. Anexo 64. Comunicación de los peticionarios de 6 de septiembre de 2013. Asimismo, Alberto Chira se habría jubilado. Anexo 65. Relación de peticionarios, sin fecha. Anexo a la comunicación del Estado de 27 de febrero de 2013.

este grupo, seis presuntas víctimas son jubiladas<sup>91</sup>. Asimismo, la Comisión cuenta con información que trece presuntas víctimas habrían fallecido<sup>92</sup>.

#### 4. Minedu

88. En el año 2001 se emitió la Resolución Ministerial No. 419-2001-ED de conformidad con la Ley No. 27487, con la finalidad de crear una Comisión Especial que analice los ceses colectivos producidos en el Ministerio de Educación<sup>93</sup>. El informe final de dicha comisión estableció lo siguiente:

La Comisión Especial ha concordado luego de analizar la documentación sustentatoria que acompaña a las solicitudes presentadas que estas evaluaciones de los años 1993 y 1996 adolecieron de vicios tanto en los dispositivos que se expidieron en cada oportunidad, como en los procedimientos implementados, generando el cese irregular de los reclamantes<sup>94</sup>.

89. La Comisión Especial sostuvo que “no existe impedimento legal para la reincorporación de los trabajadores del (...) Ministerio de Educación (...) quienes fueron cesados en los años 1993 y 1996”<sup>95</sup>.

90. El 27 de marzo de 2003 se publicó en el Diario El Peruano la Resolución Ministerial No. 059-2003-TR, en donde se indica el segundo listado de ex trabajadores cesados irregularmente<sup>96</sup>. Todas las presuntas víctimas con excepción de diez de ellas<sup>97</sup> fueron incluidas en la lista<sup>98</sup>. En el tercer listado fueron incluidas estas diez personas<sup>99</sup> restantes<sup>100</sup>.

91. De acuerdo a la comunicación de los peticionarios de julio de 2011, 25 de las presuntas víctimas firmaron un nuevo contrato laboral con el Minedu y otras seis recibieron una compensación<sup>101</sup>. Las restantes ocho víctimas no habrían recibido ningún beneficio<sup>102</sup>. La CIDH nota que el señor Manuel Paiba,

<sup>91</sup> Juan Benítez, Víctor Garay y Leonarda Montero. Anexo 66. Relación de peticionarios, sin fecha. Anexo B a la comunicación de los peticionarios de 4 de enero de 2013. María Sancarranco, Oswaldo Duque y Pedro Carrasco. Anexo 65. Relación de peticionarios, sin fecha. Anexo a la comunicación del Estado de 27 de febrero de 2013.

<sup>92</sup> Neptali Aguirre, Segundo Barrientos, Gregorio Noriega, Joaquín Santillán, Ricardo Vilchez, Ana Rojas, Fredesvinda Socola, Nolberto Vilela. Anexo 67. Relación de 32 peticionarios representados por el señor Abraham Montero Ramírez, sin fecha. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 8 de enero de 2014. Jaime Noriega. Anexo 68. Comunicación de los peticionarios de 6 de septiembre de 2013. Jaime Garcés, Leyther Quevedo, Luis Vallejo y Felito Vitonera. Anexo 66. Relación de peticionarios, sin fecha. Anexo B a la comunicación de los peticionarios de 4 de enero de 2013.

<sup>93</sup> Anexo 69. Informe Final de la Comisión Especial – Resolución Ministerial No. 419-2001-ED, de fecha 31 de octubre de 2001. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 20 de diciembre de 2001.

<sup>94</sup> Anexo 69. Informe Final de la Comisión Especial – Resolución Ministerial No. 419-2001-ED, de fecha 31 de octubre de 2001. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 20 de diciembre de 2001.

<sup>95</sup> Anexo 69. Informe Final de la Comisión Especial – Resolución Ministerial No. 419-2001-ED, de fecha 31 de octubre de 2001. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 20 de diciembre de 2001.

<sup>96</sup> Anexo 70. Resolución Ministerial No. 059-2003-TR. Disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=196&tip=9>

<sup>97</sup> Dorina Reyes, Manuel Coz, Ermith Trigozo, Luis Arditto, Víctor Montalván, Blanca Aayala, Margarita Ávalos, Fernando Valdivia, Ernesto Arauco y Frida Ramírez.

<sup>98</sup> Anexo 70. Resolución Ministerial No. 059-2003-TR. Disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=196&tip=9>

<sup>99</sup> Dorina Reyes, Manuel Coz, Ermith Trigozo, Luis Arditto, Víctor Montalván, Blanca Ayala, Margarita Ávalos, Fernando Valdivia, Ernesto Arauco y Frida Ramírez.

<sup>100</sup> Anexo 71. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/ceses/3era\\_Lista\\_MTPE.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/ceses/3era_Lista_MTPE.pdf)

<sup>101</sup> Anexo 72. Comunicación de los peticionarios de 16 de julio de 2011.

<sup>102</sup> Blanca Ayala, Villy Cancino, Eloy Huapaya, Cristina Molina, Manuel Paiba, Gregorio Paredes, Frida Ramírez y Ermith Trigozo. No optaron por ninguno de los beneficios. Anexo 73. Comunicación de los peticionarios de 16 de julio de 2011.

comprendido en este último grupo de presuntas víctimas, consiguió en el año 2014 un contrato en el Ministerio de Educación, al margen de los alcances de la Ley 27803<sup>103</sup>.

## VI. ANALISIS DE DERECHO Y CONCLUSION

92. La Comisión resalta que el aspecto sustancial del análisis que se hará a continuación radica en determinar si es que las presuntas víctimas, luego de ser cesadas, tuvieron la posibilidad de contar con un recurso judicial adecuado y efectivo para cuestionar sus despidos conforme a los estándares previstos en la Convención Americana. En ese sentido, no corresponde a la CIDH determinar si los ceses a los que fueron sujetos las presuntas víctimas resultaron arbitrarios, sino la respuesta judicial de los tribunales internos frente a las alegadas vulneraciones a sus derechos.

### A. Derecho a las garantías judiciales y protección judicial (artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana) en relación con las obligaciones de respetar y garantizar y adoptar disposiciones de derecho interno (artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento)

93. Los artículos de la Convención Americana referidos en el título arriba establecen lo siguiente:

#### Artículo 8.1 Garantías Judiciales

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

#### Artículo 25.1 Protección Judicial

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

#### Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

#### Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

94. Los órganos del sistema interamericano han señalado que los Estados partes de la Convención están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los

<sup>103</sup> Anexo 74. Comunicación de los peticionarios de 5 de diciembre de 2013. Comunicación del Estado de 26 de junio de 2013.

derechos humanos, los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas de un debido proceso<sup>104</sup>. La Corte Interamericana estableció lo siguiente:

Al establecer si el Estado es responsable internacionalmente por la alegada violación a los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, el aspecto sustancial de la controversia ante la Corte no es si en el ámbito interno se emitieron sentencias o resoluciones administrativas, o si se aplicaron o no determinadas disposiciones de derecho interno, en relación con las violaciones que se alega fueron cometidas en perjuicio de las presuntas víctimas de los hechos, sino si los procesos internos permitieron que se les garantizara un verdadero acceso a la justicia, conforme a los estándares previstos en la Convención Americana, para determinar los derechos que estaban en controversia<sup>105</sup>.

95. La Corte Interamericana 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. El mismo 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>106</sup>”.

96. Con relación al artículo 25.1 de la Convención, la Corte Interamericana 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>107</sup>.

97. La Corte Interamericana 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>108</sup>. En cuanto a los requisitos de procedibilidad de un reclamo judicial, el mismo tribunal ha señalado lo siguiente:

(...) por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia

<sup>104</sup> CIDH. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 177. Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 106.

<sup>105</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 106.

<sup>106</sup> Corte IDH. *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 122.

<sup>107</sup> Corte IDH. *Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2011. Serie C No. 235, párr. 75. Las citas internas presentes en el texto original fueron omitidas.

<sup>108</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 61; *Caso “Cinco Pensionistas”*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 136, y *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 113.

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>109</sup>.

98. La Comisión encuentra que los cuatros asuntos materia del presente informe, ocurrieron en el mismo contexto de ceses colectivos en Perú en la década de los noventa y, por lo tanto, presenta características similares a las del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) v. Perú*<sup>110</sup> conocido por la Comisión y la Corte Interamericanas, así como a las del caso *Canales Huapaya y otros v. Perú*, conocido por la Comisión y actualmente bajo conocimiento de la Corte Interamericana<sup>111</sup>.

99. En el primero de los casos, que constituyó a su vez la base de la decisión del segundo, la Comisión y la Corte Interamericanas efectuaron pronunciamientos de alcance general sobre el contexto de ceses colectivos y de falta de garantías de debido proceso frente a dichos ceses, sin que sus hallazgos estuvieran limitados a la situación particular de los trabajadores cesados del Congreso.

100. En efecto, la Corte Interamericana señaló que durante la época descrita “se dieron numerosos ceses irregulares del sector público”, lo cual 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”<sup>112</sup>.

101. Asimismo, la Corte indicó que si bien “los Estados disponen de facultades discrecionales para reorganizar sus instituciones y, eventualmente, para remover personal en función de las necesidades del servicio público”, su ejercicio “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”<sup>113</sup>.

102. En cuando a las garantías del debido proceso en el contexto de los ceses colectivos en Perú durante la década de los noventa, la Corte indicó que quedó 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<sup>114</sup>. Agregó que ello impidió la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad y el consecuente examen de la adecuación de la conducta del Estado a la Constitución<sup>115</sup>. En vista de ello, la Corte Interamericana concluyó que se “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

<sup>109</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 126.

<sup>110</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_158\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf).

<sup>111</sup> CIDH, Informe No. 126/12, Caso 12.214, Fondo, Carlos Alberto Canales Huapaya y otros, Perú, 13 de noviembre de 2012.

<sup>112</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 108.

<sup>113</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 110.

<sup>114</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 108.

<sup>115</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 108.

esa época”<sup>116</sup>. La Corte concluyó que al no haber tenido acceso efectivo a la protección judicial para que las autoridades competentes determinaran lo pertinente, las víctimas se vieron en una situación de “desvalimiento e incertidumbre”<sup>117</sup>.

103. Al pronunciarse sobre los efectos de la injerencia en la composición del Tribunal Constitucional para las víctimas del *Caso Trabajadores cesados del Congreso v. Perú*, la Corte Interamericana señaló lo siguiente:

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”<sup>118</sup>.

104. La Comisión resalta que en los casos de la Enapu, el Minedu y el MEF, los recursos de amparo fueron conocidos por el Tribunal Constitucional en el contexto señalado en el párrafo anterior, es decir, mientras se encontraba conformado por cuatro magistrados debido a que el Congreso había destituido los otros tres titulares de dicho órgano<sup>119</sup>.

105. A su vez, en su Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, la CIDH subrayó que desde la ruptura del orden democrático-constitucional el 5 de abril de 1992 se emprendieron varias reformas en el Poder Judicial que desnaturalizaron su independencia y autonomía, particularmente en aquellos asuntos sensibles a los intereses del Poder Ejecutivo. La CIDH destacó que más del 80% de los jueces peruanos se encontraban en situación de provisionalidad, pudiendo ser destituidos o removidos de sus cargos sin expresión de causa, por una Comisión Ejecutiva de la Magistratura, conformada por personas estrechamente vinculadas al gobierno de turno. Asimismo, resaltó que tres magistrados del Tribunal Constitucional habían sido destituidos por el Congreso de la República el 29 de mayo de 1997, luego de emitir una decisión denegando una acción de amparo cuyo propósito era habilitar al entonces mandatario Alberto Fujimori a presentarse como candidato a una segunda reelección presidencial. En esa ocasión la CIDH destacó que la permanente injerencia de las demás instancias del Estado en el Poder Judicial afectó el derecho de la ciudadanía a una adecuada administración de justicia en Perú<sup>120</sup>.

106. La Comisión resalta que los casos conocidos en el presente informe se enmarcan en el contexto ya descrito de los despidos colectivos. De los hechos probados resulta que en los cuatro asuntos las presuntas víctimas fueron cesadas en el marco de procesos de racionalización llevados a cabo por las entidades públicas a las que pertenecían, todo al amparo del marco legal general dispuesto por el Gobierno de entonces para tal efecto.

<sup>116</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 109.

<sup>117</sup> Corte IDH. *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. 150.

<sup>118</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrafo 89.27, en el que cita el *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 112.

<sup>119</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrafo 89.27, en el que cita el *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 112.

<sup>120</sup> CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, 2 de junio de 2000. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm>

107. En suma, aunque en los casos materia del presente informe no existía una prohibición expresa de interponer el recurso de amparo, el precedente de la Corte en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso v. Perú (Aguado Alfaro y otros)* resulta plenamente aplicable en lo relativo a los problemas de carácter estructural que enfrentaba el poder judicial en ese momento, incluida la falta de independencia e imparcialidad de su más alto tribunal en materia constitucional, así como todo el clima generalizado de ineficacia del poder judicial calificado por la propia Corte en esos términos.

108. Tomando en cuenta que la Corte estableció que no estaban dadas las bases mínimas institucionales para que los trabajadores cesados de esa época contaran con una respuesta judicial con las garantías que establece la Convención, la CIDH hace notar que el resultado de los recursos de amparo interpuestos por las presuntas víctimas en los cuatro casos confirman la inefectividad de dicho mecanismo. En efecto, de una evaluación de la motivación dada por las autoridades que conocieron el recurso resulta que las mismas se limitaron a declarar sin análisis sustantivo el apego de los ceses a la legislación interna vigente. Aun en el único caso en que un tribunal inferior hizo una referencia a la constitucionalidad de los ceses, dicha referencia no contó con una motivación mínima que permita entender que se efectuó análisis sustantivo alguno sobre los ceses colectivos en relación con los derechos constitucionales de las presuntas víctimas.

109. En ese sentido, al resolver los recursos únicamente con referencia a la existencia la legislación vigente - cuando el objeto de los recursos de amparo era procurar una respuesta judicial sobre si los ceses en aplicación de los decretos emitidos por el Gobierno, violaron o no garantías constitucionales- los trabajadores cesados de los cuatro casos no contaron con un recurso judicial que estableciera si sus ceses fueron arbitrarios en violación de sus garantías constitucionales. La Comisión resalta que tampoco se indicó a los trabajadores la vía a la cual debían acudir, además del amparo, para obtener tal pronunciamiento por parte de una autoridad judicial. Al contrario, algunos grupos intentaron también una acción contencioso administrativa, con resultados igualmente desfavorables.

110. Lo dicho anteriormente confirma que los 25 trabajadores cesados de Enapu, los 15 trabajadores cesados del MEF, los 39 trabajadores cesados del Minedu y los 84 trabajadores cesados de Petroperú, fueron víctimas del clima de ineficacia y falta de independencia e imparcialidad del poder judicial en la época de los hechos para responder a ceses colectivos como los que motivan el presente informe.

111. Por todo lo expuesto, la CIDH concluye que 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, en perjuicio de las personas contenidas en el anexo 1 del presente informe.

## VII. RECOMENDACIONES

112. La Comisión ha tomado nota de la información aportada por el Estado de Perú sobre las iniciativas emprendidas a partir del año 2001 para dar respuesta a la problemática de los ceses colectivos. Dichas iniciativas, así como la manera en que han impactado a las víctimas de los cuatros casos, se encuentran detalladas en la sección de hechos probados. La Comisión considera que la responsabilidad internacional del Estado de Perú por la violación de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, se generó al momento en que las víctimas interpusieron sus recursos de amparo y los mismos fueron conocidos y resueltos en el contexto descrito y sin otorgar una respuesta a si los ceses fueron o no irregulares. La falta de respuesta judicial efectiva fue, entonces, el hecho generador de la responsabilidad internacional del Estado, la cual se encuentra consumada y ya fue analizada y establecida en la sección anterior. Las iniciativas posteriores a la consumación de dicha responsabilidad internacional son relevantes a efectos de la determinación de las medidas adecuadas para reparar dicha violación.

113. En cuanto a los 25 trabajadores cesados de ENAPU, la Comisión observa que en el año 2002 el Vice Ministro de Transportes y Comunicaciones reconoció que los ceses de las 25 víctimas fueron irregulares. En ese sentido, todas las víctimas se encuentran en uno de los listados de trabajadores cesados irregularmente, particularmente el publicado en el Diario Oficial el 27 de marzo de 2003. Como se indicó en

los hechos probados, las víctimas se encuentran en diferentes situaciones respecto de los beneficios derivados del Decreto 27803.

114. En cuanto a los 15 trabajadores cesados del MEF, dos personas se encuentran en la tercera lista de trabajadores cesados irregularmente y respecto de una tercera persona se emitió una resolución ministerial, estableciendo la irregularidad del cese.

115. En cuanto a los 84 trabajadores cesados de Petroperú, 33 personas se encuentran en la tercera lista de trabajadores cesados irregularmente. Sin embargo, tan sólo 4 de estas personas optaron por alguno de los beneficios del Decreto 27803. La información disponible indica que los 51 trabajadores cesados restantes no se encuentran en los listados ni han recibido beneficio alguno.

116. Finalmente, en cuanto a los 39 trabajadores cesados del Minedu, todos ellos fueron incluidos o bien en la segunda o bien en la tercera lista de trabajadores cesados irregularmente. De ellas, 25 firmaron un nuevo contrato laboral con el Minedu, 6 recibieron compensación y 8 no recibieron ningún beneficio.

117. De la recapitulación anterior la Comisión encuentra tres situaciones: i) la de las personas que no se encuentran en ninguno de los listados y, por lo tanto, la irregularidad de su cese no ha sido reconocida a nivel interno; ii) la de las personas que se encuentran en algún listado o que cuentan con algún reconocimiento estatal sobre la irregularidad de su cese y que optaron por alguno de los beneficios del Decreto 27803; y iii) la de las personas que se encuentran en algún listado o que cuentan con algún reconocimiento estatal sobre la irregularidad de su cese, pero que no optaron por ninguno de los beneficios del Decreto 27803.

118. **En cuanto al primer grupo de víctimas** (ver Anexo 2 al presente informe de fondo), la Comisión considera que la recomendación que corresponde se relaciona con la creación de un mecanismo expedito para que efectúe una evaluación individualizada sobre sus ceses, determine si los mismos fueron o no arbitrarios y disponga las reparaciones que correspondan, incluyendo componentes mínimos de una reparación por despido arbitrario, esto es: i) la reincorporación a la misma institución o a otra del sector público en un cargo no menor al que ostentaba al momento del cese; ii) ante la imposibilidad objetiva de dicha reincorporación, el pago de una indemnización alternativa; iii) el pago de un monto por concepto de salarios y beneficios sociales dejados de percibir<sup>121</sup>; iv) otras medidas que resulten aplicables para compensar el daño inmaterial causado. La Comisión observa que estos componentes son consistentes, por ejemplo, con las reparaciones acordadas en el contexto del mecanismo de implementación del caso *Aguado Alfaro y otros (Trabajadores Cesados del Congreso)*, tras la determinación de la irregularidad de los ceses en el referido caso.

119. **En cuanto al segundo grupo de víctimas** (ver Anexo 3 al presente informe de fondo), la Comisión observa que las mismas recibieron de manera excluyente, uno de los siguientes beneficios dispuestos en el Decreto No. 27803: i) reincorporación o reubicación laboral; ii) jubilación adelantada; iii) compensación económica; y iv) capacitación y reconversión Laboral. Sobre la recepción de uno de estos beneficios de manera excluyente respecto de los demás, los peticionarios alegaron que ello no constituyó una reparación adecuada pues no se les reconoció el tiempo que permanecieron separados ilegal y arbitrariamente de sus puestos de trabajo para efectos compensatorios, jubilatorios y otros beneficios laborales y sociales.

120. La Comisión considera que, conforme a la información disponible en el expediente, el Estado ha otorgado una reparación parcial a este grupo de víctimas. Así, por ejemplo, tal como ha sido reconocido por el Estado, algunas víctimas de este grupo no recibieron ningún monto indemnizatorio sino que únicamente iniciaron un nuevo contrato laboral. Otras víctimas de este grupo recibieron algún tipo de compensación económica, pero no fueron reincorporadas y no se cuenta con información detallada que permita entender, en esta etapa, si la misma satisface los rubros mínimos que deben ser considerados en este tipo de reparaciones.

<sup>121</sup> Sobre este componente de la reparación ver, por ejemplo: Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, punto resolutivo 6.

121. En ese sentido, la recomendación que corresponde frente al segundo grupo de víctimas se relaciona con la creación de un mecanismo expedito que disponga, tras una evaluación individualizada, el otorgamiento de reparaciones que complementen las ya percibidas por cada víctima como consecuencia de la aplicación del Decreto 27803.

122. **En cuanto al tercer grupo de víctimas** (ver Anexo 4 al presente informe de fondo), la Comisión considera que al ya estar reconocida formalmente la irregularidad de sus respectivos ceses, la recomendación que corresponde se relaciona con la creación de un mecanismo expedito que directamente efectúe una determinación de las reparaciones que correspondan, incluyendo componentes mínimos de una reparación por despido arbitrario conforme a lo indicado en el párrafo 118 del presente informe de fondo. Cabe aclarar que la Comisión considera que en forma alguna le era exigible a este grupo de víctimas acogerse a alguno de los beneficios que ofrecían, como se dijo, tan sólo una reparación parcial, máxime cuando la información disponible indica que la propia normativa que regía los beneficios excluía a las personas que tuvieran demandas contra el Estado y no desistieran de ellas. La CIDH resalta que las recomendaciones sobre este punto no se basan en la normativa interna del Estado, sino en el principio de que una brecha de una obligación internacional da lugar al deber de brindar una debida reparación.

123. En virtud de las anteriores conclusiones,

**LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE PERÚ,**

1. Respecto de las personas que no se encuentran en ninguno de los listados y, por lo tanto, la irregularidad de su cese no ha sido reconocida a nivel interno, el Estado peruano debe crear un mecanismo expedito para que efectúe una evaluación individualizada sobre sus ceses, determine si los mismos fueron o no arbitrarios y disponga las reparaciones que correspondan, incluyendo componentes mínimos de una reparación por despido arbitrario.

2. Respecto de las personas que se encuentran en algún listado o que cuentan con algún reconocimiento estatal sobre la irregularidad de su cese y que optaron por alguno de los beneficios del Decreto 27803, el Estado peruano debe crear un mecanismo expedito que disponga, tras una evaluación individualizada, el otorgamiento de reparaciones que complementen las ya percibidas por cada víctima como consecuencia de la aplicación del Decreto 27803.

3. Respecto de las personas que se encuentran en algún listado o que cuentan con algún reconocimiento estatal sobre la irregularidad de su cese, pero que no optaron por ninguno de los beneficios del Decreto 27803, el Estado debe crear un mecanismo expedito que directamente efectúe una determinación de las reparaciones que correspondan, incluyendo componentes mínimos de una reparación por despido arbitrario.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 23 días del mes de marzo de 2015. (Firmado): Rose-Marie Belle Antoine, Presidenta; James L. Cavallaro, Primer Vicepresidente, José de Jesús Orozco Henríquez, Segundo Vicepresidente, Felipe González, Rosa María Ortiz, Tracy Robinson y Paulo Vannuchi, Miembros de la Comisión.

La que suscribe, Elizabeth Abi-Mershed, en su carácter de Secretaria Ejecutiva Adjunta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaria de la CIDH.



Elizabeth Abi-Mershed  
Secretaria Ejecutiva Adjunta

## ANEXO 1

## CASO 11.602

1. Delia Arévalo Guerra
2. María Elba Marchán Avila
3. César Antón Olaya
4. Víctor Manuel Garay Espinoza
5. Luciano Sandoval Villaseca
6. Julio Serraque Azáldegui
7. Javier Espinoza Vargas
8. Juvenal Paz Arévalo
9. Cruz Alberto More Bayona
10. Leonarda Montero Silupú
11. Helber Romero Rivera
12. María Sancarranco Barrientos
13. María Esther Medina Crisanto
14. Neptalí Aguirre Maldonado
15. Manuel Antonio Calle Atoche
16. Carlos Alberto Zapata Olaya
17. Carlos Alberto Galán Castillo
18. Guadalupe Risco Martínez
19. Gerber Acedo Martínez
20. Lilia Flores Herrera
21. Norberto Vilela Jiménez
22. Agustín Acedo Martínez
23. Nyrliam García Viera de Castillo
24. Oholger Wiston Benites Zárate
25. Wilson Seminario Agurto
26. Ricardo Vílchez Valverde
27. Carlos E. Oliva Borja
28. María Anita Zavala Sosa
29. Luís Mogollón Granda
30. Jorge Martínez Amaya
31. Juan Benítez Gómez
32. Antonio Esparza Huamán
33. Maritza Amaya Coveñas
34. Manuel Jesús Paiva Pacherras
35. Irma Morales López
36. Wilmer Gil Rosales
37. Julio Chiroque Silva
38. Rosa Castillo Marcelo
39. Agustina Mendoza Morales
40. José Juan Obando Reto
41. Luís Arturo Vallejo Agurto
42. Ana María Rojas Flores
43. Fredesvinda Sócola Clavijo
44. Elmer Arrazabal Gallo
45. Raúl Clavijo Domínguez
46. Leither Quevedo
47. Eduardo Emiliano Chavarri Vélez
48. Pedro Chumpitaz Sócola
49. Luís Oswaldo Duque Morán
50. Segundo Barrientos Olivos
51. Pedro Talledo Carrasco
52. Juan Echandía Ochoa
53. Manuel Mechado Sernaque
54. Eduardo Panta Valladares
55. José Torres Namuche
56. Luís Abad Saldarriaga
57. Gregorio Albuquerque Carrillo
58. William Jacinto Aleman Benitez
59. Sebastián Amaya Fiestas
60. Jorge Cabanillas Dedios
61. Santos Calderón Ávila
62. Luís Carrasco Lozada
63. Alberto Chira Guerrero
64. Mario Duque Mogollón
65. Jaime Garcés Sandoval
66. Pedro Carlos Garcés Solís
67. Gonzalo Ginocchio Guerrero
68. Pedro Infante Antón
69. José William Jacinto Zavala
70. Pedro López Antón
71. Abraham Montero Ramírez
72. Emilio Augusto Morales Silva
73. Miguel Hugo Morán García
74. Gregorio Jaime Noriega González
75. Ricardo Quevedo Herrera
76. Edwin Quevedo Saavedra
77. José Félix Saavedra Medina
78. Catalino Sandoval Ancajima
79. Dionisio Sandoval Flores
80. Joaquín Santillán Zavala
81. Luís Tavara Ramírez
82. Jorge Carlos Tinedo Puell
83. Oscar Valiente Paico
84. Felito Vitonera Saldarriaga

**CASO 12.385**

1. Manuel Paiba Cossios
2. Sonia Noemí Peralta Roca
3. Cristina Felicitas Molina Córdova
4. Dorina Judith Reyes Campana
5. Rosa Belinda Gayoso Tapia
6. Nila Acuña Díaz
7. Manuel Eduardo Coz Orellana
8. Norma Yolanda Soto Caballero
9. Ermith Trigozo Lozano
10. Luis Armando Arditto Paganini
11. Rosa Aída Centeno Manrique
12. Julio César Chávez López
13. Nilson Severo Chirinos Chirinos
14. Juana Adriana Del Carpio Lagunas
15. Luz Caridad Mena Sánchez
16. Gregorio Paredes Chipana
17. Flora María Porras Aquino
18. Víctor Montalván Domínguez
19. Alcides Corcino Tacuri Vega
20. Herminio García Gómez
21. Blanca Flor Ayala Cuya
22. Villy Cancino Quezada
23. Eloy Abel Huapaya Quispe
24. Carlos Alberto Sotomayor Blas
25. Alejandro Collantes Lavado
26. Jorge Emiliano Palomino Huananí
27. Marina Tarazona Tinoco
28. Margarita Teodolinda Ávalos Navarro
29. Natividad Palomino Vargas
30. Fernando Eulogio Valdivia Altamirano
31. Ernesto Arauco Pérez
32. Elva Rosario Mauricio Alvarado
33. Aída Nery Loroña Córdova
34. Nelson Enrique Rosas Martel
35. Frida Hortensia Villanueva Cauti
36. Leoncio Gamarra Cholán
37. Eduardo Guillermo Zavala Villar
38. Frida Ramírez Caja
39. Gloria Castillo Fernández Baca

**CASO 11.665**

1. Gloria Nila Moreno Cueva
2. Eliana Zavala Urbiola
3. Nidia Luisa Blanco Castro
4. Fortunato Crispín Crispín
5. Hernán Suárez Aparcana
6. Fanny Rosa Pinto Loaces
7. Rafael Fritz Poma Guerra
8. Eduardo Colán Vargas
9. Marissa Paulina Huamán Valle
10. Walter Neyra Huamanchumo
11. Jaime Díaz Idrogo
12. Segundo León Barturén
13. Luís A. Del Castillo Florián
14. Julia Flores Hilario
15. Lucio Chávez Quiñones

**CASO 11.666**

1. Víctor Acuña Dávila
2. Alberto Esteban Antonio Chala
3. Justo Esteban Azcárate Noguera
4. Abraham Cano Rebaza
5. Marco Antonio Castro Martínez
6. Gladis María Delgado Arriola
7. Rogelio Delgado Quijano
8. David Desiglioli Sánchez
9. Juan Leslie Espinoza Eyzaguirre
10. Jorge Federico García Farías
11. Carlos Alberto Lizarbe Nieto
12. Nancy Giomar Mac'Regor Alvis
13. Juan Carlos Marraguerra Ayllón
14. Honorato Mayorga Blanco
15. Ernesto Meza Vargas
16. José Ricardo Nolasco Milla
17. Fernando Antonio Padilla Cancino
18. Cecilio Alberto Ríos Rodríguez
19. Eduardo Rivadeneyra Alva
20. Antonio Tomás Rodríguez Valdivia
21. Isi Antonia Rosas Meléndez
22. Renzo Torero Lizarbe
23. José Fermín Urcia Cruzado
24. Alfredo Vásquez Colacci
25. Rufino Ysique Reque

## ANEXO 2

1. Delia Arévalo Guerra
2. María Elba Marchán Avila
3. César Antón Olaya
4. Víctor Manuel Garay Espinoza
5. Luciano Sandoval Villaseca
6. Julio Serraque Azáldegui
7. Javier Espinoza Vargas
8. Juvenal Paz Arévalo
9. Cruz Alberto More Bayona
10. Leonarda Montero Silupú
11. Helber Romero Rivera
12. María Sancarranco Barrientos
13. María Esther Medina Crisanto
14. Neptalí Aguirre Maldonado
15. Manuel Antonio Calle Atoche
16. Carlos Alberto Zapata Olaya
17. Carlos Alberto Galán Castillo
18. Guadalupe Risco Martínez
19. Gerber Acedo Martínez
20. Lilia Flores Herrera
21. Norberto Vilela Jiménez
22. Agustín Acedo Martínez
23. Nyrliam García Viera de Castillo
24. Oholger Wiston Benites Zárate
25. Wilson Seminario Agurto
26. Ricardo Vílchez Valverde
27. Carlos E. Oliva Borja
28. María Anita Zavala Sosa
29. Luís Mogollón Granda
30. Jorge Martínez Amaya
31. Juan Benítez Gómez
32. Antonio Esparza Huamán
33. Maritza Amaya Coveñas
34. Manuel Jesús Paiva Pacherras
35. Irma Morales López
36. Wilmer Gil Rosales
37. Julio Chiroque Silva
38. Rosa Castillo Marcelo
39. Agustina Mendoza Morales
40. José Juan Obando Reto
41. Luís Arturo Vallejo Agurto
42. Ana María Rojas Flores
43. Fredesvinda Sócola Clavijo
44. Elmer Arrazabal Gallo
45. Raúl Clavijo Domínguez
46. Leither Quevedo
47. Eduardo Emiliano Chavarri Vélez
48. Pedro Chumpitaz Sócola
49. Luís Oswaldo Duque Morán
50. Segundo Barrientos Olivos
51. Pedro Talledo Carrasco
52. Gloria Nila Moreno Cueva
53. Eliana Zavala Urbiola
54. Nidia Luisa Blanco Castro
55. Fortunato Crispín Crispín
56. Hernán Suárez Aparcana
57. Fanny Rosa Pinto Loaces
58. Rafael Fritz Poma Guerra
59. Marissa Paulina Huamán Valle
60. Walter Neyra Huamanchumo
61. Jaime Díaz Idrogo
62. Luís A. Del Castillo Florián
63. Julia Flores Hilario

## ANEXO 3

1. Juan Echandía Ochoa
2. Manuel Mechado Sernaque
3. Eduardo Panta Valladares
4. José Torres Namuche
5. Lucio Chávez Quiñones
6. Segundo León Barturén
7. Justo Azcarate
8. Alberto Antonio Chala
9. Juan Espinoza
10. Jorge García
11. Jose Nolasco
12. Isi Rosas
13. Marco Castro
14. Honorato Mayorga
15. Carlos Lizarbe
16. Gladys Delgado
17. Rufino Ysique
18. Juan Marraguerra
19. Alfredo Vásquez
20. Eduardo Rivadeneyra
21. Fermín Urcia
22. David Desiglioli
23. Cecilio Ríos
24. Ernesto Meza
25. Victor Acuña
26. Antonio Rodriguez
27. Renzo Torero
28. Rogelio Delgado
29. Sonia Noemí Peralta Roca
30. Dorina Judith Reyes Campana
31. Rosa Belinda Gayoso Tapia
32. Nila Acuña Díaz
33. Manuel Eduardo Coz Orellana
34. Norma Yolanda Soto Caballero
35. Luis Armando Arditto Paganini
36. Rosa Aída Centeno Manrique
37. Julio César Chávez López
38. Nilson Severo Chirinos Chirinos
39. Juana Adriana Del Carpio Lagunas
40. Luz Caridad Mena Sánchez
41. Flora María Porras Aquino
42. Víctor Montalván Domínguez
43. Alcides Corcino Tacuri Vega
44. Herminio García Gómez
45. Carlos Alberto Sotomayor Blas
46. Alejandro Collantes Lavado
47. Jorge Emiliano Palomino Huananí
48. Marina Tarazona Tinoco
49. Margarita Teodolinda Ávalos Navarro
50. Natividad Palomino Vargas
51. Fernando Eulogio Valdivia Altamirano
52. Ernesto Arauco Pérez
53. Elva Rosario Mauricio Alvarado
54. Aída Nery Loroña Córdova
55. Nelson Enrique Rosas Martel
56. Frida Hortensia Villanueva Cauti
57. Leoncio Gamarra Cholán
58. Eduardo Guillermo Zavala Villar
59. Gloria Castillo Fernández Baca

**ANEXO 4**

1. Luís Abad Saldarriaga
2. Gregorio Albuquerque Carrillo
3. William Jacinto Alemán Benitez
4. Sebastián Amaya Fiestas
5. Jorge Cabanillas Dedios
6. Santos Calderón Ávila
7. Luís Carrasco Lozada
8. Alberto Chira Guerrero
9. Mario Duque Mogollón
10. Jaime Garcés Sandoval
11. Pedro Carlos Garcés Solís
12. Gonzalo Ginocchio Guerrero
13. Pedro Infante Antón
14. José William Jacinto Zavala
15. Pedro López Antón
16. Abraham Montero Ramírez
17. Emilio Augusto Morales Silva
18. Miguel Hugo Morán García
19. Gregorio Jaime Noriega González
20. Ricardo Quevedo Herrera
21. Edwin Quevedo Saavedra
22. José Félix Saavedra Medina
23. Catalino Sandoval Ancajima
24. Dionisio Sandoval Flores
25. Joaquín Santillán Zavala
26. Luís Tavara Ramírez
27. Jorge Carlos Tinedo Puell
28. Oscar Valiente Paico
29. Felito Vitonera Saldarriaga
30. Eduardo Colán
31. Abraham Cano
32. Fernando Padilla
33. Nancy Macgregor
34. Blanca Ayala
35. Villy Cancino
36. Eloy Huapaya
37. Cristina Molina
38. Manuel Paiba
39. Gregorio Paredes
40. Frida Ramírez
41. Ermith Trigoso