

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 67
26 febrero 2020
Original: español

INFORME No. 57/20
PETICIÓN 199-09
INFORME DE ADMISIBILIDAD

JOSÉ DEL BUSTO MEDINA Y OTROS
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 26 de febrero de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 57/20. Petición 199-09. Admisibilidad. José del Busto Medina y Otros. 26 de febrero de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	José Felix Palomino Manchego ¹ y Carlos Blancas Bustamante ²
Presunta víctima	José del Busto Mediana y otros ³
Estado denunciado	Perú ⁴
Derechos invocados	Artículos 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 23(derechos políticos) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ⁵ en relación sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y Artículos 6 y 7 del Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” ⁶ .

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁷

Recepción de la petición	16 de enero de 2009
Notificación de la petición	29 de noviembre de 2016
Primera respuesta del Estado	27 de febrero de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	28 de enero de 2011; 9 de mayo y 20 de diciembre de 2013; 11 de julio de 2014; 31 de agosto de 2016; 30 de septiembre y 3 de noviembre de 2016; 28 de febrero, 4 de marzo, 18 y 21 de julio, y 14 de noviembre de 2017;14 de julio y 27 de septiembre de 2018; y 7 de enero de 2019.
Observaciones adicionales del Estado	18 de octubre de 2017 y 20 de marzo de 2019

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento realizado el 28 de julio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación y cosa juzgada internacional	No
Derechos admitidos	Artículos 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 23(derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno).
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo	Sí, en los términos de la sección VI

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. La Comisión inicia por tomar nota que en la presente petición las presuntas víctimas se han dividido en dos grupos con representación legal separada. En el presente informe “la parte peticionaria” se utilizará

¹ Abogado principal que representa al primer grupo de presuntas víctimas (Ver anexo)

² Abogado principal que representa al segundo grupo de presuntas víctimas (Ver anexo)

³ La petición se refiere a dos grupos de presuntas víctimas que totalizan diecisiete presuntas víctimas las que se detallan en el anexo.

⁴ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Julisa Mantilla Falcón, de nacionalidad Peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

⁵ En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

⁶ En adelante el “Protocolo de San Salvador” o “el Protocolo”.

⁷ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

para referirse conjuntamente a ambos grupos y se hará la indicación pertinente en los casos de alegaciones que provienen de sólo uno de los grupos.

2. La parte peticionaria denuncia presuntas violaciones a los derechos humanos de 17 personas quienes alega fueron forzadas a renunciar a los cargos que ocupaban en un banco estatal y no tuvieron acceso a una efectiva protección judicial contra este acto; estando esto evidenciado en que incluso durante el tiempo en que estuvo vigente una sentencia de amparo ordenando su reintegro la misma no fue ejecutada de manera efectiva.

3. La parte peticionaria relata que el 12 de marzo de 1992 se informó a los trabajadores del Banco Central de Reserva (en adelante “el BCR”) que se había aprobado un programa de renunciaciones voluntarias con incentivos económicos, el que se extendía hasta el 11 de mayo de 1992⁸. Alega que el 26 de mayo de 1992 el Gerente General del BCR cursó agresivamente cartas dirigidas a 72 trabajadores que no se habían acogido a la renuncia voluntaria, informándoles que se había iniciado un proceso formal de reducción de personal y que se estaría solicitando el “cese colectivo” de personal, así como de la “oportunidad” de acogerse el programa de retiros voluntarios el cual se había reabierto por tres días improrrogables. Aduce que, ante estas circunstancias, las presuntas víctimas⁹ se vieron obligadas a renunciar bajo amenaza de ser incluidos en la lista de despedidos por cese colectivo¹⁰.

4. Sostiene que lo ocurrido a las presuntas víctima en 1992 se trató de un “despido fraudulento”¹¹. Indica que en el 2002 la asociación de ex trabajadores del BCR ejerció una acción de habeas data para solicitar información sobre el programa de renunciaciones voluntarias, a través de la que pudieron verificar¹² la no existencia de un acuerdo de directorio que aprobara la supuesta reapertura del programa de renunciaciones en mayo de 1992¹³, así como la existencia de un informe donde el asesor externo del BCR indicaba que se debía presionar a los trabajadores para que renunciaran. Señala que al obtener esta información 34 ex-trabajadores del BCR, entre ellos las presuntas víctimas, interpusieron el 3 de octubre de 2003 un proceso constitucional de amparo denunciando la simulación fraudulenta cometida contra los ex-trabajadores y solicitando la restitución de los trabajadores a sus puestos de trabajo. En oposición a esta acción, el BCR presentó una excepción de caducidad de la acción.

5. Indica que el juzgado de primera instancia rechazó la caducidad concluyendo que el plazo para la presentación de la acción empezaba a correr a partir de que se obtuvo la información relativa al supuesto fraude a través de habeas data, pero declaró infundada la acción. Luego, la Cuarta Sala Civil de Lima emitió el 15 de diciembre de 2006 decisión de segunda instancia declarando fundada la demanda y ordenando la reposición de los demandantes a sus puestos de trabajo. Alega que esta decisión fue recibida hostilmente por las fuerzas políticas de gobierno resultando en que el presidente Alán García se pronunciara públicamente en contra de ella¹⁴ y en que los jueces que dictaron la sentencia a su favor fueran destituidos¹⁵ (aunque luego reincorporados). Resaltan que, sin haber nunca cumplido con la sentencia, el BCR interpuso una acción de amparo contra la sentencia que concedía amparo a su favor, la que fue admitida por la Octava Sala Civil de Lima

⁸ Alega que este programa formaba parte de una política general de “reorganización” de todas las entidades públicas impulsada por el gobierno que regía al país en esa fecha.

⁹ Con la excepción de la presunta víctima José del Busto Medina quien, según alega, nunca firmó el muto disenso pero se le impidió el ingreso a su puesto de trabajo y más adelante se le comunicó por carta notarial que su “su dinero estaba depositado en una cuenta del Banco de la Nación”. Alega que en el caso de esta presunta víctima el vínculo laboral no llegó a disolverse puesto que nunca renunció ni cobró el referido dinero.

¹⁰ Sostiene que el 5 de junio de 1992 fueron cesados los pocos trabajadores que no se habían acogido al programa de retiros voluntarios.

¹¹ Indica que la existencia de vicios de la voluntad en las supuestas renunciaciones de los ex-trabajadores del BCR quedó constatada en informe del Defensor del Pueblo de Perú de 28 de agosto de 2003.

¹² Luego de que el BCR fuera requerido de consignar la información bajo amenaza de denuncia penal el 30 de julio de 2003.

¹³ Considera que esto evidencia que el gerente general actuó de manera arbitraria y unilateral para conseguir la “renuncia” de aquellos trabajadores que no quería que permanecieran en el banco.

¹⁴ Entre otras declaraciones, indican que el presidente expresó “Se fueron con indemnizaciones altísimas y vuelven con recursos de amparo” y “¿Por qué el pueblo tendría que pagar así? Eso no es justicia. Es aprovechamiento de los vacíos de la ley”.

¹⁵ Alegan que, luego de las palabras del Presidente, la jefa de la oficina de control de la magistratura inició con una sospechosa celeridad la investigación contra los magistrados que les favorecieron y que el presidente manifestó públicamente estar de acuerdo con la destitución.

el 14 de febrero de 2007. Dentro de este proceso se dictó el 5 junio de 2007 una medida cautelar suspendiendo la ejecución de la sentencia que ordenaba los reintegros.

6. Los representantes del primer grupo señalan que, tras la interposición de múltiples recursos, lograron que el 15 de junio del 2011 se levantara la referida medida cautelar, por lo que estas presuntas víctimas fueron reincorporadas al BCR. Aducen que, pese a esta reincorporación, el BCR no cumplió a cabalidad con la sentencia, aislando discriminatoriamente a los trabajadores reincorporados en una oficina de 20 mts², ubicada fuera de las instalaciones del banco, con un solo baño y una sola computadora. Además, señala que a los trabajadores reintegrados no se les concedió responsabilidades específicas de acuerdo a sus niveles profesionales; se les pagó a todos el mismo salario mínimo en lugar del que les correspondía por escala; y se les excluyó de beneficios tales como bonos que se otorgaron a los otros trabajadores del banco. Los representantes del segundo grupo, en cambio, indican que sus representados jamás fueron reincorporados al BCR.

7. La parte peticionaria relata que el 22 de noviembre de 2011 la Tercera Sala Civil de Lima declaró fundado el “amparo contra amparo” interpuesto por la BCR y anuló la sentencia previamente emitida a su favor, aduciendo que la misma carecía de debida motivación¹⁶. Esta decisión fue luego confirmada en segunda instancia por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente el 30 de octubre de 2012¹⁷. Por esta razón la Cuarta Sala Civil de Lima emitió una nueva sentencia de segunda instancia, en la que se declaró fundada la excepción de caducidad de la acción interpuesta por el BCR en 2003. Los representantes del primer grupo alegan, que pese a que esta nueva sentencia no fue notificada sino hasta el 3 de septiembre de 2013, el 18 de junio de 2013 el BCR despidió¹⁸ a todos los trabajadores que habían sido reintegrados¹⁹. La parte peticionaria indica que se interpuso agravio constitucional contra la nueva sentencia de la Cuarta Sala, pese a lo cual el Tribunal Constitucional confirmó el 20 de julio de 2016 la procedencia de la excepción de caducidad por considerar que el plazo debía contarse a partir de 1992 cuando ocurrió el daño alegado²⁰.

8. Los representantes del segundo grupo señalan que en el caso particular del señor José Augusto del Busto Medina fue incluido en el 2017 en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI) lo que implica un reconocimiento por parte del Estado de que su cese de empleo fue llevado de forma ilegítima²¹. Alega que con base a este reconocimiento ha solicitado, sin éxito, su reincorporación al BCR con fundamento en el beneficio que la ley No. 27803 le otorga. Por su parte, el representante del primer grupo alega que las presuntas víctimas fueron inicialmente incluidas en el RNTCI pero luego retiradas de la lista a consecuencia de haber interpuesto sus acciones de habeas data y de amparo en 2002 y 2003.

9. La parte peticionaria sostiene que el Estado es responsable por la violación de los derechos humanos de las presuntas víctimas, señalando que no se respetó su derecho a un recurso sencillo y efectivo pues, aunque su acción de amparo resultó en una sentencia favorable con grado de cosa juzgada, no se dio cumplimiento a ésta, siendo suspendida su ejecución por años en base a procesos judiciales posteriores, en los que medió la intervención política del poder ejecutivo²². Considera que el respeto del derecho al trabajo exige que los trabajadores sean reintegrados mientras se decide cualquier impugnación de la sentencia que ordena su

¹⁶ Por razón de que el tribunal de segunda instancia no había realizado una evaluación individualizada de los casos de cada uno de los trabajadores.

¹⁷ Los representantes del segundo grupo indican que presentaron una demanda de amparo contra esta resolución invocando que se había incumplido el precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional en sentencia del 25 de noviembre de 2009 por el cual la procedencia de demandas de amparo contra decisiones que ordenan la reposición laboral requiere que primero se ejecute la reposición. Sin embargo, esta fue declarada improcedente por la Tercera Sala Civil de Lima el 10 de enero de 2014 en decisión que luego fue confirmada por el Tribunal Constitucional el 3 de marzo de 2016.

¹⁸ Aducen que ya anteriormente en enero de 2013 el BCR los había intentado destituir pero habían sido reincorporados por orden judicial.

¹⁹ En el caso de la presunta víctima Roberto Joaquín Barreto Jimeno denuncian que se le notificó de su despido en su domicilio, pese a que el BCR tenía conocimiento que el mismo se encontraba en recuperación post-operatoria luego de haber sufrido un infarto cardiovascular en las instalaciones de la entidad.

²⁰ El tribunal consideró que el no contar con la información se obtuvo mediante habeas data en 2003 no representaba impedimento para que los demandantes presentara el amparo de manera más oportuna.

²¹ Considera que los efectos de este reconocimiento son extensivos a Carlos Alfredo Guillén Mendoza y Norma Capuñay González dado que sus despidos fueron ejecutados bajo las mismas circunstancias que el del señor del Busto.

²² También reclama de manera más general la demora excesiva en la resolución de las distintas acciones judiciales en las que se han visto involucrados.

reintegro²³. De igual manera, considera que no se debió conceder la excepción de caducidad a favor del BCR, pues esta entidad les ocultó fraudulentamente información, impidiéndoles presentar su acción de amparo en fecha más temprana. El representante del primer grupo en adición denuncia que los trabajadores que fueron temporalmente reintegrados fueron tratados de manera discriminatoria y que la falta de cumplimiento de la sentencia afectó la integridad personal de varios de los trabajadores, impidiéndoles acceder a tratamientos médicos que requerían, poniendo en peligro sus vidas. Por su parte, el representante del segundo grupo indica que el Estado ya ha reconocido que los ceses fueron irregulares al incluir a José del Busto Medina en el RNTCI, pero no ha reparado el daño causado.

10. En su escrito inicial de petición, la parte peticionaria expresó que el requisito de agotamiento de los recursos internos no debía aplicarse a su petición por no existir, para su caso, el debido proceso legal en el Perú producto de la evidente interferencia del máximo representante del Poder Ejecutivo. Posteriormente, el representante del primer grupo ha alegado que se debe aplicar a su petición la excepción contenida en el artículo 46.2(c) de la Convención por existir excesiva demora en los procesos judiciales en los que participaron, resaltado que al momento de presentar su petición no se había resuelto su apelación presentada contra la medida cautelar que suspendió la ejecución de la sentencia dictada a su favor. De igual manera, el representante del segundo grupo ha argumentado que la violación a la protección judicial se configuró por el incumplimiento de la sentencia favorable de amparo, respecto a la cual las presuntas víctimas agotaron todos los recursos, siendo el incumplimiento y la interposición de acciones contra éste circunstancias posteriores que sólo agravan la violación ya consumada.

11. El Estado, por su parte, resalta que la sentencia que la parte peticionaria reclama como incumplida no adquirió el grado de cosa juzgada pues su ejecución se suspendió mediante una medida cautelar legalmente dictada en un proceso de amparo contra resolución judicial; el cual es un proceso permitido por el ordenamiento jurídico constitucional peruano y dentro del cual las presunta víctimas tuvieron todas las oportunidades para ejercer su defensa e impugnar las decisiones que les fueron adversas. También señala que existen contradicciones en los hechos alegados por los representantes de los distintos grupos de presuntas víctimas.

12. Afirma que los hechos alegados no caracterizan violaciones a los derechos humanos porque la sentencia cuyo cumplimiento los peticionarios demandan no tenía el grado de cosa juzgada, siendo esta impugnada y suspendida mediante mecanismos previstos en la ley²⁴. Resalta que la referida sentencia fue finalmente declarada nula por los tribunales domésticos siguiendo el debido proceso. Considera que la no ejecución de una sentencia que se demostró nula no puede considerarse una violación a la Convención. Alega que la parte peticionaria pretende improcedentemente que la Comisión actúe como una cuarta instancia para revisar sentencias domésticas con las que está en desacuerdo. También señala que la Comisión carece de competencia *ratione materiae* para referirse a violaciones respecto al derecho al trabajo.

13. También señala que al momento de presentarse la petición los recursos internos no se encontraban agotados, quedando esto evidenciado en el hecho de que constan en el expediente decisiones judiciales posteriores a la presentación de la petición. También señala que los peticionarios han interpuesto y se la han resuelto recursos en gobiernos posteriores al del presidente García, quedando desvirtuado su argumento respecto a una supuesta falta de debido proceso por razón de intervención política.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

14. La Comisión observa que la parte peticionaria ha alegado que debe ser exenta del requisito de agotamiento de los recursos internos por que no han tenido acceso al debido proceso legal y que además el representante del primer grupo de presuntas víctimas ha alegado que ha existido una demora injustificada en la resolución de sus acciones judiciales la que amerita la aplicación de la excepción al requisito de agotamiento contemplada en el artículo 46.2(c) de la Convención Americana. También toma nota que el Estado ha resaltado que los recursos internos no se encontraban agotados al momento en que la petición fue presentada.

²³ Resaltan que esto ha sido reconocido a nivel doméstico en precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional en sentencia del 25 de noviembre de 2009.

²⁴ Considera que el tiempo entre que se dictó la sentencia y se emitió la medida cautelar que la suspendió fue corto, por lo que la no ejecución de la sentencia durante este periodo no implica violación a la Convención.

15. La CIDH reitera su posición constante según la cual la situación que debe tenerse en cuenta para establecer si se han agotado los recursos de la jurisdicción interna es aquella existente al decidir sobre la admisibilidad, puesto que el momento de la presentación de la denuncia y el del pronunciamiento sobre admisibilidad son distintos. Por este motivo, sin desconocer los argumentos presentados por el Estado al respecto, estima que no resulta necesario en este caso pronunciarse respecto a si los recursos internos se encontraban agotados al momento de presentarse la petición. La Comisión toma nota de que el Estado no ha indicado que, al momento de decidirse esta admisibilidad, existan recursos idóneos no agotados para que las reclamaciones de la parte peticionaria sean atendidas a nivel doméstico. Por esta razón, concluye que la presente petición cumple con los requisitos de agotamiento de los recursos internos y presentación dentro de plazo en los términos del artículo 46.1(a) y (b) de la Convención Americana.

VII. CARACTERIZACIÓN²⁵

16. La Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones con respecto a que las presuntas víctimas fueron favorecidas por una sentencia que ordenó su reintegro en 2006, la que luego fue impugnada no siendo resuelta definitivamente la situación jurídica de los trabajadores sino hasta 2016, casi 10 años después; a que la ejecución de la sentencia favorable se encontró suspendida por más cuatro años pese a que lo derechos de los trabajadores exigía que se perfeccionara el reintegro en tanto su condición jurídica no quedara plenamente definida; a que la sentencia fue incumplida durante los periodos en que estuvo vigente pero no suspendida; a que las presuntas víctimas fueron denigradas mediante declaraciones públicas de altas autoridades del Estado; que el primer grupo de presuntas víctimas recibió un trato discriminatoria durante el tiempo que duró su reincorporación al BCR; y que al señor José del Busto Medina no se la ha brindado reparación pese a que existe un reconocimiento formal de que su cese fue irregular

17. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 23(derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho internos en perjuicio de todas las presuntas víctimas. Adicionalmente, la Comisión estima que los hechos alegado pudieran caracterizar violaciones al artículo 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana en perjuicio de las presuntas víctimas pertenecientes al primer grupo.

18. En cuanto a los alegatos sobre violaciones a los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, la CIDH nota que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para establecer violaciones en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8 y 13. Respecto a los demás artículos, de conformidad con el artículo 29 de la Convención Americana, la Comisión los puede tomar en cuenta para interpretar y aplicar la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

19. Por último, respecto al alegato del Estado de cuarta instancia, la Comisión observa que al admitir esta petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales domésticas. Sino que analizará en la etapa de fondo de la presente petición, si los procesos judiciales internos cumplieron con las garantías del debido proceso y protección judicial, y ofreció las debidas garantías de acceso a la justicia para las presuntas víctimas en los términos de la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 11, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. y 2.

²⁵ La Comisión toma nota que el Estado ha objetado a la existencia de posibles contradicciones en las alegaciones de los representantes de los distintos grupos de presuntas víctimas. Sin embargo, para efectos de la etapa de admisibilidad, el análisis de la Comisión se limita a determinar si las alegaciones son manifiestamente infundadas y si estas pudieran, de ser ciertas, caracterizar violaciones a la Convención. El análisis respecto a la veracidad de las distintas alegaciones corresponderá a la etapa de fondo.

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 26 días del mes de febrero de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Edgar Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

Anexo
(Presuntas Víctimas²⁶)

Primer Grupo

1. Roberto Joaquín Barreto Jimeno
2. Zoila María Jannett Figueroa Ramírez
3. Edwin Tulio Cruces Arana
4. Luis Enrique del Busto Durand
5. Gaby María Osorio Osorio
6. Martha Patricia Jiménez Delgado
7. Salcedo Ayres Gloria Concepción
8. Benjamina Lucía Herrera Rodríguez
9. Ana María Ruales Patrón
10. Luis Eduardo Larrañaga Espejo
11. Julio César Canales Giribaldi
12. Carlos Fortunato Morales Vélez
13. Viviana Teresa Velezmoro Bavestrello
14. Pedro Humberto Chávez Rea

Segundo Grupo

1. José Augusto del Busto Medina
2. Carlos Alfredo Guillén Mendoza
3. Norma Capuñay González

²⁶ La Comisión toma nota que el Estado ha objetado la incorporación por parte de los peticionarios, durante el trámite de admisibilidad, de presuntas víctimas que no fueron incluidas en el escrito inicial de petición. Sin embargo, la Comisión estima que, en la etapa de admisibilidad, es permitido que la parte peticionaria aporte información adicional respecto a otras presuntas víctimas, siempre y cuando ésta guarde relación con la petición original