

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 354
21 noviembre 2022
Original: español

INFORME No. 347/22
PETICIÓN 1383-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

CÉSAR ALBERTO JORDÁN BRIGNOLE
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 21 de noviembre de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 347/22. Petición 1383-13. Admisibilidad.
César Alberto Jordán Brignole. Perú. 21 de noviembre de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)
Presunta víctima	César Alberto Jordán Brignole
Estado denunciado:	Perú ¹
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales, culturales y medio ambientales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	21 de agosto de 2013
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	21 de septiembre de 2016
Notificación de la petición al Estado:	22 de mayo de 2018
Primera respuesta del Estado:	24 de agosto de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	5 de febrero de 2020
Observaciones adicionales del Estado:	1 de septiembre de 2020

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación 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 de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales, culturales y medio ambientales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí
Presentación dentro de plazo:	Sí

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

Alegatos de la parte peticionaria

1. La parte peticionaria denuncia, principalmente, que las autoridades demoraron cuatro años en reincorporar al señor Jordán Brignole en su cargo dentro de la Policía Nacional del Perú, a pesar de que

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Julissa Mantilla, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

existía una sentencia de amparo con calidad de cosa juzgada que disponía su restitución laboral de forma inmediata.

Hechos de violencia ocurridos en Moquegua

2. El 16 de junio 2008 se le asignó al Sr. Jordán Brignole, en su condición de Director de la XI Dirección Territorial de la Policía de Arequipa-Moquegua-Tacna, la responsabilidad de desalojar el Puente Montalvo, ubicado en la ciudad de Moquegua, dado que había sido tomado por 25,000 pobladores con motivo de la huelga general e indefinida destinada a buscar una solución a la repartición del canon minero. Afirma que, debido a la ausencia de un número adecuado de efectivos de la Policía Nacional y el poco tiempo provisto para organizar tal operación, el señor Jordán Brignole decidió suspender el desalojo e iniciar una negociación, a efectos de evitar posibles muertes. A pesar de ello, un Coronel, con la anuencia del Director General de la Policía Nacional del Perú, dispuso a los policías en la zona lanzar gas lacrimógeno contra los manifestantes, lo que ocasionó el inicio de un fuerte enfrentamiento entre las partes.

3. Afirma que, a pesar de que la presunta víctima acudió al lugar para intentar evitar mayores actos de violencia, los manifestantes lo agredieron con palos y piedras, ocasionándole la rotura de su mano izquierda. Indica que horas después, con la ayuda de representantes de la Iglesia, se logró que los manifestantes dejaran de agredir a la policía, y tras ello, el señor Jordán Brignole se trasladó a una clínica particular, en donde tuvo que pagar por una operación por los daños que había sufrido.

Acciones seguidas contra la presunta víctima

4. Por los acontecimientos previamente narrados, el 19 de enero de 2012, el Tribunal Superior Militar Policial condenó a la presunta víctima a dieciocho meses de pena privativa de la libertad por el delito de omisión de cumplimiento de deber de función operativa, así como al pago de diez mil nuevos soles (aproximadamente USD\$. 3000) por concepto de reparación civil a favor del Estado. A juicio de la citada instancia, el señor Jordán Brignole había descatado la orden dispuesta por sus superiores al suspender el desalojo del Puente Montalvo. El 27 de marzo de 2012, la Sala Suprema de Guerra confirmó esta decisión.

5. Contra esta decisión, el 21 de mayo de 2012, el señor Jordán Brignole interpuso una demanda de hábeas corpus. No obstante, el 10 de julio de 2012, el 58° Juzgado Penal de Reos en Cárcel de la Corte Superior de Lima declaró improcedente tal acción, argumentando que se buscaba la revisión de una decisión emitida por la justicia militar con las debidas garantías judiciales. Frente a ello, el 6 de agosto de 2012, la representación de la presunta víctima interpuso recurso de apelación, pero el 25 de septiembre de 2012 la Tercera Sala Penal Para Procesos con Reos en Cárcel de la Corte Superior de Lima ratificó dicha decisión. Finalmente, la parte peticionaria señala que el 8 de abril de 2013 el señor Jordán Brignole interpuso recurso de agravio constitucional. Sin embargo, el 8 de mayo de 2013, el Tribunal Constitucional confirmó la improcedencia de la acción de hábeas corpus, al considerar que el demandante pretendía que en sede constitucional se analicen cuestiones que competen únicamente a la justicia penal, tales como verificar los elementos constitutivos del delito, determinar la responsabilidad penal del imputado o proceder a la revaloración de las pruebas incorporadas al proceso.

Pase a retiro por la causal de renovación de cuadros y proceso de amparo

6. Paralelamente, el 19 de diciembre de 2008, la Policía Nacional del Perú, mediante Resolución Suprema N° 117-2008-PNP/IN, dispuso el retiro de la presunta víctima de la institución por la causal de renovación de cuadros. Ante tal situación, el 13 de enero de 2009, la presunta víctima presentó un recurso de reconsideración, y posteriormente, debido a la falta de respuesta a este escrito, el 16 de marzo de 2009 interpuso una demanda de amparo contra la resolución que ordenó su pase a retiro.

7. El 27 de mayo de 2011 el Noveno Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Lima declaró fundada la demanda y dispuso su reincorporación, argumentando que existió una falta de motivación en la decisión cuestionada; y que no se cumplieron los criterios para aplicar adecuadamente la causal de renovación de cuadros. Afirma el peticionario que si bien el 1 de junio de 2011 la Procuraduría Pública de los Asuntos

Judiciales del Ministerio del Interior (en adelante “la Procuraduría”) interpuso un recurso de apelación, el 15 de marzo de 2012 la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Lima confirmó la sentencia de primera instancia. Luego de esta decisión el expediente volvió al Noveno Juzgado Constitucional para su ejecución, el cual el 24 de julio de 2012 ordenó que en un plazo de dos días se cumpliera con reincorporar al señor Jordán Brignole.

Alegada falta de cumplimiento de la resolución de amparo por parte de las autoridades

8. La parte peticionaria alega que el 1 de agosto de 2012 la Procuraduría, con ánimos de dilatar la ejecución de la sentencia, interpuso una oposición, pero el 9 de agosto de 2012 el Noveno Juzgado Constitucional, mediante Resolución N° 25, la declaró infundada y ordenó nuevamente cumplir con el fallo ejecutoriado, bajo apercibimiento de remitirse copias certificadas al Ministerio Público, para la denuncia penal respectiva.

9. No obstante, el 20 de agosto de 2012, la Procuraduría interpuso un recurso de apelación contra esta última resolución; a lo cual, el 27 de agosto de 2012 el abogado del señor Jordán Brignole solicitó la realización de una diligencia de reincorporación. Ante esta situación, el 14 de septiembre de 2012, el Noveno Juzgado Constitucional, mediante Resolución N° 27, dispuso la programación de la diligencia reincorporación para el 25 de septiembre de 2012 en las oficinas de la Dirección General de la Policía Nacional.

10. Sin embargo, aduce que el 20 de septiembre de 2012, la Procuraduría interpuso un recurso de nulidad contra la citada Resolución N° 27, argumentando que no se podía reincorporar a la presunta víctima, ya que se encontraba sancionada por el Tribunal Militar. Ante este alegato, el 25 de septiembre de 2012 el Noveno Juzgado Constitucional dispuso que la Procuraduría acredite que se estaba tramitando la reincorporación del señor Jordán Brignole en un término de tres días y suspendió la realización de la diligencia programada. Indica que el 9 de octubre de 2012 la Procuraduría presentó la información requerida, por lo que el 12 de octubre de 2012 el Noveno Juzgado Constitucional declaró improcedente la solicitud de nulidad.

11. Informa que el 6 de diciembre de 2012, el Noveno Juzgado Constitucional dispuso nuevamente la programación de la diligencia de reincorporación de la presunta víctima para el 18 de diciembre de 2012. Sin embargo, posteriormente, el Noveno Juzgado Constitucional suspendió la referida diligencia al considerar que el Ministerio del Interior había informado que el señor Jordán Brignole estaba a punto de ser reincorporado, faltando únicamente la firma del entonces Presidente de la República. A pesar de ello, la parte peticionaria informa que esta situación no se cumplió, y en consecuencia, el 24 de junio de 2013 el Noveno Juzgado Constitucional exhortó por última vez a los demandados a informar respecto del estado del procedimiento de reincorporación de la presunta víctima.

12. El peticionario detalla que a más de cuatro años sin cumplirse la referida sentencia de amparo, recién el 2 de diciembre de 2016 el General de la Policía Nacional del Perú, mediante Resolución Suprema N° 381-2016-IN-PNP, reincorporó a la presunta víctima en su cargo; y en razón a ello, el 25 de septiembre de 2018 el Noveno Juzgado Constitucional declaró concluida la ejecución del proceso.

Consideraciones finales

13. La parte peticionaria denuncia que el Estado violó los derechos a la protección judicial y a la estabilidad laboral de la presunta víctima, dado que las autoridades no cumplieron de manera oportuna la sentencia de amparo que ordenaba su reincorporación a la Policía Nacional del Perú. De este modo, precisa que el “*punto neurálgico de esta petición; no consiste en las violaciones al derecho a la vida del peticionario transcurridas en los primeros días de lo acontecido en Moquegua, sino que atañe al pase al retiro sin debida motivación y al incumplimiento por parte del Estado de los (sic) órdenes judiciales de reincorporación laboral a la Policía Nacional durante el periodo comprendido entre el 25 de mayo de 2011 y el 09 de noviembre de 2016, fecha de su reincorporación efectiva*”.

14. Resalta que la reincorporación del señor Jordán Brignole recién ocurrió luego de más de cuatro años de expedida la resolución definitiva en su favor. A juicio de la parte peticionaria, esto demuestra con claridad la conducta dolosa del Ministerio del Interior, en connivencia con la Policía Nacional y el despacho

de la Presidencia de la República, destinada a negar el derecho tutela judicial efectiva, a través de una serie de acciones orientadas a la constante dilación del proceso a fin de eliminar las posibilidades que el agraviado se reintegrara su puesto dentro la Policía Nacional del Perú.

15. Sostiene que esta reinstalación no ha sido una solución viable, ya que desde su reincorporación el señor Jordán Brignole sufre hostigamiento constante, por lo que trabaja en un entorno laboral tóxico, incompatible con el ejercicio de sus funciones. Añade que esta situación provocó que la presunta víctima considere el reordenamiento de su vida profesional, frustrando de este modo su deseo de reintegrarse a un empleo en el que se respeten las mismas condiciones que tenía al momento de ser despedido.

16. Finalmente, respecto al agotamiento de los recursos internos, arguye que vías judiciales ajenas a la utilizada por el señor Jordán Brignole no eran idóneas para alcanzar su reincorporación laboral. Sin perjuicio de ello, solicita a la Comisión que constate que no resulta aplicable el requisito de agotamiento de recursos de jurisdicción interna, al configurarse la excepción contemplada en el artículo 46.2.a) de la Convención por la ausencia de una vía judicial efectiva.

Alegatos del Estado peruano

17. El Estado, por su parte, replica que la petición es inadmisibles por falta de agotamiento de la jurisdicción interna. Aduce que la parte peticionaria no ha incluido en su escrito una referencia y desarrollo específico de los recursos internos que habría interpuesto la presunta víctima en aras de exigir el respeto de su derecho a la vida. Afirma que el señor Jordán Brignole pudo interponer una denuncia penal ante la Fiscalía de Turno correspondiente en atención a los hechos descritos relacionadas presuntas afectaciones al derecho a la vida. Sin embargo, detalla que del análisis de la petición inicial y los documentos adjuntados no se desprende que la presunta víctima haya interpuesto o agotado algún recurso como consecuencia de la presunta afectación al derecho contemplado en el artículo 4 de la Convención.

18. En sentido similar, señala que la parte peticionaria no ha incluido en su denuncia una referencia y desarrollo específico de los recursos internos que habría interpuesto el señor Jordán Brignole para de exigir la tutela de su derecho a la protección judicial. Resalta que, de considerar que la ejecución de la sentencia de amparo en su favor estaba demorando mucho, la presunta víctima pudo haber interpuesto una denuncia penal ante la fiscalía de turno correspondiente. A pesar de ello, indica que no se presentó ningún reclamo sobre este punto. Por las citadas razones, el Estado solicita a la Comisión que declare que la presente petición no cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana y, en consecuencia, disponga su archivo.

19. Por otra parte, argumenta que los hechos denunciados no caracterizan violaciones de derechos humanos que le sean atribuibles. Por el contrario, arguye que la parte peticionaria persigue que la CIDH actúe como una cuarta instancia pronunciándose sobre aspectos que ya fueron resueltos internamente por las autoridades jurisdiccionales respetando las garantías procesales y en el marco de sus competencias. Afirma que se realizó un proceso diligente en sede constitucional, logrando que la presunta víctima sea reincorporada a su puesto de trabajo. Detalla que esta reincorporación reconoció el tiempo que el señor Jordán Brignole se ha encontrado en inactividad para efectos pensionarios y para el cómputo de años de servicios, sin que se haya presentado ningún cuestionamiento sobre ello. Por ende, alega, toda vez que el 25 de septiembre de 2018 las autoridades jurisdiccionales confirmaron el cumplimiento de la sentencia de amparo, resulta claro que las violaciones alegadas ya han sido reparadas totalmente.

20. En consecuencia, señala que, a partir de un análisis del expediente, es evidente que las pretensiones que sustentaron el proceso judicial en sede constitucional y los alegatos que la parte peticionaria exige en su petición ante la CIDH son las mismas. Por ende, dada la similitud de las pretensiones que sustentaron el proceso judicial a nivel nacional y los argumentos que la parte peticionaria presenta en su petición inicial, corresponde que la Comisión archivar el presente asunto, dado que la controversia logró ser resuelta de manera favorable al señor Jordán Brignole en sede interna.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

21. La parte peticionaria solicita la aplicación de la excepción prevista en el artículo 46.2.a) de la Convención Americana, toda vez que la presunta víctima no habría contado con un recurso efectivo para lograr su reincorporación a la Policía Nacional del Perú de manera oportuna. Por su parte, el Estado replica que la petición no cumple con el requisito del previo agotamiento de los recursos internos, dado que pudo interponer una denuncia penal a efectos de cuestionar los actos que supuestamente afectaron sus derechos a la vida y a la protección judicial.

22. Al respecto, la Comisión observa que, conforme a lo expresado por la presunta víctima, el objeto central de la presente petición es cuestionar la demora en que habrían incurrido las autoridades para reincorporar a la presunta víctima, a pesar de que contaba con una sentencia de amparo con calidad de cosa juzgada que lo ordenaba. En tal sentido, a pesar de que en la petición se mencionan distintas situaciones, la Comisión analizará únicamente lo referido al proceso de reincorporación del señor Jordán Brignole.

23. Con base en la citada precisión, la Comisión reitera que, en casos de alegado incumplimiento de resoluciones judiciales, habiendo sido reportada esa situación bajo los mecanismos previstos en la legislación interna, corresponde al órgano judicial competente adoptar las medidas necesarias para que la resolución sea ejecutada⁴. En consecuencia, en este tipo de situaciones, como regla general la parte peticionaria solo tiene en principio la obligación de agotar los mecanismos ordinarios para lograr la ejecución de la sentencia judicial. Por ello, la CIDH considera que, en este tipo de escenarios, no es necesario, en principio, un recurso extraordinario o una vía procesal adicional para cumplir con el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención. A juicio de la Comisión, el hecho de que el asunto controvertido ya haya estado bajo conocimiento de una autoridad judicial, con la obligación y capacidad remediar cualquier posible violación de derechos que pudieran sufrir las personas involucradas en el trámite del proceso, acredita que el Estado tuvo la oportunidad de solucionar el asunto a nivel doméstico⁵.

24. Sin perjuicio de ello, la Comisión recuerda que toda vez que un Estado alega la falta de agotamiento de los recursos internos no solamente tiene la carga de identificar cuáles serían los recursos no agotados, sino que además debe demostrar que estos resultan adecuados para subsanar la violación alegada, vale decir, que la función de esos recursos dentro del sistema del derecho interno es idónea para proteger la situación jurídica infringida. En el presente caso, Perú no ha proporcionado tal información respecto a la vía penal, por lo cual la Comisión no tiene elementos para determinar si el recurso mencionado realmente resulta adecuado y efectivo⁶.

25. Por las citadas razones, y tomando en consideración que, el 25 de septiembre de 2018, el Noveno Juzgado Constitucional declaró concluida la ejecución del proceso, la Comisión considera que la presente petición cumple el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana. Asimismo, dado que la finalización del proceso de ejecución ocurrió cuando el presente asunto aún estaba en etapa de estudio, la Comisión concluye que también se cumple el requerimiento de plazo establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

26. La CIDH recuerda que, en la presente etapa procesal, debe realizar una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo

⁴ CIDH, Informe No. 106/10, Petición 147-98. Admisibilidad. Oscar Muelle Flores. Perú. 16 de julio de 2010, párr. 29.

⁵ Cfr. CIDH, Informe No. 221/22, Petición 434-12. Admisibilidad. Hugo Paz Lavadenz. Perú. 13 de agosto de 2022, párr. 23.

⁶ CIDH, Informe No. 26/16, Petición 932-03 (Admisibilidad), Rómulo Jonás Ponce Santamaría, Perú, 15 de abril de 2016, párr. 25 y CIDH, Informe No. 83/17, Petición 151-08. (Admisibilidad), José Francisco Cid. Argentina. 7 de julio de 2017, párr. 17.

47.b) de la Convención Americana o si la petición es "manifiestamente infundada" o es "evidente su total improcedencia", conforme al 47.c) de la Convención Americana.

27. La CIDH considera que, en virtud del principio de complementariedad, el sistema de peticiones y casos instaurado por la Convención Americana no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa. Con base en ello, la Corte Interamericana ha afirmado en su jurisprudencia *"que el Estado es el principal garante de los derechos humanos de las personas, por lo que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es él quien debe de resolver el asunto a nivel interno y, de ser el caso, reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales"*⁷. En consecuencia, *"la responsabilidad estatal bajo la Convención solo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de reconocer, en su caso, una violación de un derecho, y de reparar por sus propios medios los daños ocasionados"*⁸.

28. En el presente caso, la Comisión nota que, si bien las autoridades reincorporaron a la presunta víctima en su puesto de trabajo, la parte peticionaria denuncia que esta acción se realizó con cerca de cuatro años de retraso de manera dolosa, perjudicando así los derechos a la protección judicial y al trabajo de la presunta víctima. En tal sentido, a juicio de la parte peticionaria, los efectos de esta demora en reincorporar al señor Jordán Brignole configuran una violación diferente que no ha sido atendida los órganos internos, es decir, un daño en sí mismo, por lo que el Estado aún no ha reparado integralmente el hecho ilícito.

29. Con base en las citadas consideraciones, la Comisión considera que los hechos denunciados no resultan manifiestamente infundados, y por el contrario, requieren un estudio en etapa de fondo, a efectos de examinar la alegada afectación al derecho al plazo razonable en el cumplimiento de una sentencia judicial con calidad de cosa juzgada, motivada en una posible animadversión contra la presunta víctima. En tal sentido, de corroborarse como cierta la situación descrita por la parte peticionaria, esta podría constituir una violación a los derechos reconocidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales, culturales y medio ambientales) de la Convención Americana, con relación a su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos).

30. Respecto de las alegadas vulneraciones a los derechos contemplados a los artículos 4 (derecho a la vida) y 5 (derecho a la integridad personal) de la Convención Americana, la Comisión considera que no se aportan suficientes elementos y/o argumentos a efectos de declarar su admisibilidad.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 25 y 26 de la Convención Americana;
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 4 y 5 de la Convención Americana, y;
3. 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 21 días del mes de noviembre de 2022. (Firmado): Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Carlos Bernal Pulido, miembros de la Comisión.

⁷ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 103.

⁸ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 104.