

INFORME No. 79/14
PETICIÓN 95-07
INFORME DE ADMISIBILIDAD
JULIO CASA NINA
PERÚ
15 DE AGOSTO DE 2014

I. RESUMEN

1. El 6 de febrero de 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por Julio Casa Nina, (en adelante también “el peticionario” o “la presunta víctima”) en la cual se alega la violación por parte de la República del Perú (en adelante “el Estado” o “el Estado peruano”) de los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “la Convención Americana”).

2. El peticionario sostiene que fue nombrado como Fiscal Adjunto Provisional en 1998, periodo en el que la provisionalidad de los fiscales tenía un predominio absoluto en el Perú. Argumenta que estuvo sujeto a la Ley Laboral y de la Carrera Administrativa sin haber sido objeto de ninguna sanción administrativa en el desempeño de sus funciones, sin embargo mediante resolución No. 087-2003-MP-FN de fecha 21 de enero del 2003 se resolvió su separación del cargo de Fiscal Adjunto Provisional de la Segunda Fiscalía Penal de la Provincia de Huamanga, Ayacucho, Perú, sin invocar causal alguna. Al respecto, refiere que tal acto de separación contraviene la legislación peruana, la cual garantiza la permanencia en el cargo de los fiscales provisionales en tanto no exista titular que los reemplace, ya que en su caso aún no se había cumplido con este requisito.

3. Por su parte, el Estado alega que la separación del cargo del peticionario no fue un acto de destitución sino una decisión que concluyó su nombramiento como fiscal, la cual resulta válida en virtud del régimen de provisionalidad con el que fue nombrado el cual, de acuerdo al marco jurídico aplicable, no genera más derechos que los inherentes a su cargo.

4. Sin prejuzgar sobre el fondo de la denuncia, tras analizar las posiciones de las partes y el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, la Comisión decidió declarar el caso admisible a efectos del examen sobre la presunta violación de los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), y 25 (protección judicial) en concordancia con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de dicho Tratado, e inadmisibles respecto del examen de la presunta violación de los artículos 11 (protección de la honra y de la dignidad) y 24 (igualdad ante la ley). Asimismo, decidió notificar el informe a las partes y ordenar su publicación en el informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

5. El 6 de febrero de 2007, la Comisión recibió la petición y la registró bajo el número 95-07. Tras efectuar un análisis preliminar, el 22 de julio de 2011, la CIDH transmitió las partes pertinentes de la petición al Estado para sus observaciones dentro del plazo de dos meses. El 21 de septiembre de 2011 se recibió en la CIDH el escrito de observaciones del Estado. El 4 de junio de 2012 se recibió en la CIDH el escrito de observaciones del peticionario. El 27 de agosto de 2012 el Estado presentó sus observaciones adicionales. El 13 de abril de 2013 el peticionario presentó información adicional, la cual fue transmitida al Estado con fecha 26 de junio de 2013.

III. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Posición del peticionario

6. El peticionario señala que entre 1991-2000 no existía un organismo que nombrara a los fiscales en el Perú y que por ello el Ministerio Público los designaba como provisionales después de realizarles una evaluación. Indica que los fiscales provisionales ejercían las mismas funciones que un fiscal nombrado pero eran removidos por el Ministerio Público sin previo procedimiento.

7. En dicho contexto sostiene que fue designado como Fiscal Adjunto Provincial Provisional en la Fiscalía Provincial Mixta de La Mar mediante resolución No. 464-98-MP-CEMP de fecha 30 de junio de 1998 y que, posteriormente, mediante resolución No. 565-2002-MP-FN de fecha 8 de abril de 2002 fue designado como Fiscal Adjunto Provincial Provisional en la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Huamanga. Indica que desempeñó el cargo de Fiscal por cinco años consecutivos sin haber sido objeto de ninguna sanción administrativa.

8. Sin embargo, refiere que mediante resolución No. 087-2003-MP-FN de 21 de enero del 2003 la Fiscal de la Nación resolvió su separación del cargo sin invocar causal alguna para ordenar la separación. No obstante, en dicha resolución se hacía una referencia a una queja y una denuncia que en ese entonces estaban siendo tramitadas en su contra.

9. Señala que contra esa decisión planteó un recurso de reconsideración el cual fue declarado infundado el 14 de febrero de 2003 bajo el fundamento de que su nombramiento fue de carácter temporal. Contra tal decisión interpuso demanda de acción de amparo ante el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Huamanga, Ayacucho, Perú, la cual fue declarada infundada el diecinueve de abril de dos mil cinco al considerar que el acto de separación del cargo no constituyó una destitución sustentada en cuestiones de carácter disciplinario, sino en la conclusión de su nombramiento. Señala que interpuso apelación contra dicha decisión, y la Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho mediante sentencia de 11 de julio de 2005, resolvió confirmar la resolución del Primer Juzgado Especializado estimando que el peticionario no podía hacer valer derechos que corresponden a los fiscales titulares. Finalmente, contra la decisión de apelación, el peticionario interpuso recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional, el cual se declaró infundado, el 14 de noviembre de 2005, considerando que la provisionalidad constituye una situación que no genera más derechos que los inherentes al cargo.

10. Indica que de acuerdo con la legislación peruana la permanencia en el cargo de los fiscales provisionales se mantiene en tanto no exista titular que los reemplace, y en su caso aún no se había cumplido con este requisito. A este respecto el peticionario manifiesta que resulta aplicable el artículo 245 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Peruano el cual indicaría que tratándose de Magistrados Provisionales y Suplentes cesan en el ejercicio de sus funciones cuando la plaza que temporalmente ocupan es cubierta por un funcionario titular. Sostiene que nunca se le hizo conocer algún hecho, situación o imputación en su contra, ni se plantearon cargos de mala o negativa conducta, siendo separado de su cargo sin un proceso previo. En este sentido, el peticionario considera que el acto de separación de su cargo por parte de la Fiscalía de la Nación fue un acto arbitrario que transgredió el derecho al debido proceso y el derecho de defensa protegidos por el artículo 8 de la Convención Americana.

11. El peticionario sostiene que se violó el artículo 9 de la Convención Americana debido a que fue separado de su cargo sin haber incurrido en causal específica establecida en ley que represente conducta impropia de la función. Asimismo, indica que el Estado vulneró el artículo 11 de la Convención Americana debido a que la separación del cargo sin motivo tiene efectos estigmatizantes ante la comunidad, la cual se hace la idea de que la separación tiene su origen en comportamientos indebidos y hasta ilícitos.

12. Argumenta que se vulneró el artículo 24 de la Convención Americana que consagra el derecho de la igualdad ante la ley debido a que la situación indicada constituye un trato desigual de la ley entre fiscales provisionales y titulares y que se vulneró su derecho a la protección judicial efectiva contenido en el artículo

25 de la Convención Americana, debido a que no existió ningún recurso efectivo para controlar jurisdiccionalmente el proceso de separación del cargo de jueces y fiscales provisionales.

B. Posición del Estado

13. El Estado manifiesta que el peticionario no fue destituido ni sujeto a una decisión disciplinaria sino que la separación se produjo al dar por concluido su nombramiento en carácter provisional.

14. El Estado explica que, de acuerdo a la legislación peruana, el cargo en provisionalidad en el cual se desempeñaba el peticionario es un cargo de confianza, temporal, que no genera más derechos que los que le son inherentes. Según el Estado, resultaría aplicable la ley no. 24041 la cual señalaría que “los servidores públicos contratados para labores permanentes, no pueden ser cesados o destituidos, sino por causas previstas en el Decreto Legislativo 276”. Sin embargo, dispone que de acuerdo a tal ley no estarían comprendidos quienes desempeñan funciones “políticas o de confianza”. En consecuencia, el Estado sostiene que el acto de separación del cargo del peticionario como un fiscal provisional no se traduce en violación de algún derecho constitucional o convencional y fue ordenado por la Fiscalía de la Nación en ejercicio de las facultades que le otorga la ley.

15. El Estado indica que no se incurrió en una violación a las garantías judiciales y protección judicial reconocidos por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, toda vez que el peticionario tuvo acceso a cada una de las instancias jurisdiccionales que accionó en las cuales pudo hacer uso de su “derecho de réplica” y contó con las garantías del debido proceso.

16. En lo atinente al principio de legalidad protegido por el artículo 9 de la Convención, el Estado señala que dicho derecho no fue violado debido a que las resoluciones que confirmaron la conclusión de su labor provisional tienen su fundamento en la ley que rige los cargos de tal naturaleza.

17. Asimismo, respecto al derecho a la igualdad ante la ley protegido por el artículo 24, el Estado señala que si bien la jurisprudencia peruana establece el derecho de igualdad, tal derecho no comprende en ningún extremo criterios igualitarios respecto al cese en la función de los fiscales provisorios en comparación con los titulares.

18. Finalmente, el Estado considera que al haber obtenido decisiones desfavorables en el ámbito interno, el peticionario pretende utilizar a la Comisión como “cuarta instancia” para que revise el criterio ya decidido por los órganos jurisdiccionales peruanos en relación con los fiscales en provisionalidad. El Estado sostiene que tanto la decisión de separación del cargo como las resoluciones nacionales que se han adoptado en relación con la separación de su cargo como fiscal provisional son totalmente válidas y fundadas en el ordenamiento jurídico peruano.

IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

A. Competencia

19. El peticionario se encuentra facultado, en principio, por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar peticiones ante la Comisión. La petición identifica como presunta víctima a una persona individual, respecto de quien el Estado peruano se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, la Comisión observa que Perú es un Estado parte en la Convención Americana desde el 28 de julio de 1978, fecha en que depositó su instrumento de ratificación, por lo tanto la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

20. Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio peruano, Estado Parte en dicho tratado. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición.

Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian posibles violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

B. Requisitos de admisibilidad

1. Agotamiento de los recursos internos

21. El artículo 46.1.a) de la Convención Americana dispone que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.

22. En el presente caso no existe controversia respecto al agotamiento de los recursos internos. El Estado no alega tal extremo sino expone que el peticionario tuvo acceso a la justicia y a recursos judiciales y que estos le fueron desfavorables. A su vez, consta en el expediente que el peticionario hizo uso de los recursos administrativos y judiciales que tenía disponibles.

23. Por una parte, la presunta víctima planteó un recurso de reconsideración con fecha 13 de febrero del 2003, el cual fue declarado infundado el 14 de febrero de 2003. Además interpuso demanda de amparo contra tal decisión solicitando que se declare inaplicable la resolución de la Fiscalía de la Nación No. 087-2003-MP-FN, del 21 de enero de 2003 y pidiendo por consiguiente su restitución en el cargo. Tal petición fue desestimada por el Primer Juzgado Especializado Civil de Huamanga mediante resolución No.7 de fecha 19 de abril de 2005. A su vez, interpuso recurso de apelación contra la decisión del Primer Juzgado Especializado en lo Civil, y la Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, mediante sentencia de 11 de julio de 2005 resolvió confirmar la resolución del Primer Juzgado Especializado. Finalmente, contra la decisión de apelación, el peticionario interpuso recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional, el cual se declaró infundado el 14 de noviembre de 2005, considerando que la provisionalidad constituye una situación que no genera más derechos que los inherentes al cargo.

24. En conclusión, la Comisión observa que, la presunta víctima agotó los recursos de jurisdicción interna previstos en su legislación. Por lo tanto, considera que se dio cumplimiento efectivo al requisito de agotamiento de recursos internos que dispone el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

2. Plazo de presentación de la petición

25. Conforme a lo establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana para que una petición sea admitida por la Comisión se requiere que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva.

26. En el presente caso, según información proporcionada por el peticionario y no controvertida por el Estado, la sentencia del Tribunal Constitucional de la República del Perú, respecto del recurso de agravio constitucional, le fue notificada al señor Casa Nina el 15 de agosto de 2006 y éste presentó su petición el 6 de febrero de 2007, por lo que se cumplió con el requisito estipulado en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana.

3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

27. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni que reproduzca una petición ya examinada por éste u otro órgano internacional. Por lo tanto, corresponde dar por cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 46.1.c) y 47.d) de la Convención.

4. Caracterización de los hechos alegados

28. A los fines de admisibilidad, corresponde a la Comisión 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. En esta etapa procesal corresponde a la Comisión realizar una evaluación *prima facie*, no con el objeto de establecer presuntas violaciones a la Convención Americana, sino para examinar si la petición denuncia hechos que potencialmente podrían configurar violaciones a derechos garantizados en dicho instrumento. Este examen no implica prejuzgamiento ni anticipo de la opinión de méritos del asunto¹.

29. Asimismo, ni la Convención Americana ni el Reglamento de la CIDH exigen al peticionario 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.

30. El presente caso versa sobre la alegada separación del cargo de un fiscal en provisionalidad sin motivación alguna. En el marco del contexto del caso, la presunta víctima argumenta que entre 1991-2000, en el Perú, la provisionalidad de los fiscales en los cargos tenía un predominio absoluto, ya que no existía un organismo que nombrará a los fiscales y que por ello el Ministerio Público designaba fiscales provisionales después de realizarles una evaluación. Sin embargo estos ejercían las mismas funciones que un fiscal titular con la diferencia de que eran removidos por el Ministerio Público sin previo procedimiento.

31. El peticionario refiere que su nombramiento y remoción se dio en dicho contexto, pues fue separado de su cargo como fiscal provisional a través de una decisión de la Fiscalía de la Nación, sin proceso previo, sin existir motivación alguna y sin cumplirse el requisito establecido en la legislación conforme al cual su separación sería procedente en el caso de que se nombrara a quien ocupara su cargo en titularidad. Asimismo, señala que en dicha decisión se hacía referencia a la existencia de una queja y una denuncia tramitada en su contra, por lo que desconoce hasta la fecha si la decisión de separarlo constituyó una sanción. En todo caso refirió que con posterioridad fue absuelto de los cargos que se le imputaban dentro de la queja y la denuncia que se tramitaban en su contra.

32. Por su parte, el Estado señala que el acto de separación no fue una sanción, sino el resultado de la decisión de dar por concluido su nombramiento fundado en que los fiscales provisionales, de acuerdo a la legislación peruana, se asimilarían a los funcionarios de confianza, que no tienen más derechos que los que derivan del cargo. Por lo tanto, el Estado sostiene que la separación del peticionario de su puesto no implicó la violación a algún derecho convencional.

33. Al respecto, la Comisión ha resaltado la importancia que tiene la independencia de las y los operadores de justicia para garantizar el derecho de acceso a la justicia. En este sentido, la Comisión ha indicado que la libre remoción de las y los operadores de justicia en provisionalidad, sin el cumplimiento de la condición o plazo previamente establecido o en ausencia de garantías del debido proceso puede representar riesgos para su independencia ya que permitiría que sean objeto de múltiples presiones por parte de la autoridad de la cual depende su permanencia en el cargo².

34. Atendiendo a los alegatos del peticionario, la Comisión analizará en el examen de fondo si la separación de su cargo constituyó un acto de carácter sancionatorio, que como tal requería las garantías del debido proceso legal estipuladas en el artículo 8 de la Convención Americana³ así como el principio de legalidad

¹ Ver CIDH, Informe N° 36/13, Petición 403-02, Admisibilidad, José Delfín Acosta Martínez y Familia, Argentina, 11 de julio de 2013 párrafo 40.

² CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr.89.

³ Al respecto, la Comisión recuerda que el artículo 8 de la Convención Americana no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. En palabras de la Corte “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe [continúa...]

establecido en el artículo 9 de la Convención Americana. Por otro lado, en el supuesto que no se acredite que la desvinculación del cargo constituyó una sanción, la Comisión examinará si era exigible la motivación del acto de conclusión del nombramiento de la presunta víctima para satisfacer las garantías y límites necesarios y evitar abusos de poder que pongan en peligro los derechos protegidos en la Convención⁴. En consecuencia, la Comisión encuentra que los alegatos del peticionario podrían caracterizar en la etapa de fondo violaciones a los derechos protegidos por los artículos 8 (garantías judiciales) 9 (principio de legalidad y retroactividad) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana.

35. A su vez, la Comisión considera que corresponde analizar en la etapa de fondo si el régimen de provisionalidad de los fiscales⁵ establecido en la legislación peruana resulta compatible con los estándares interamericanos en materia de las debidas garantías para proceder a la desvinculación de un fiscal que se encuentra en situación de provisionalidad, lo cual podría caracterizar violaciones del derecho protegido en el artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana.

36. Por otra parte, la Comisión concluye que no cuenta con elementos suficientes de juicio que le permitan inferir presuntas violaciones, por parte del Estado peruano, respecto de los derechos invocados por el peticionario, contenidos en los artículos 11 (protección de la honra y dignidad) y 24 (igualdad ante la ley), por lo que decide declararlos inadmisibles. Finalmente, ante lo alegado por el peticionario, corresponde señalar que el artículo 29 de la Convención será utilizado, en este, como en otros asuntos, como pauta de interpretación de las obligaciones convencionales del Estado.

V. CONCLUSIONES

37. La Comisión concluye que es competente para examinar los reclamos presentados por el peticionario sobre la presunta violación de los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad) y 25 (protección judicial) en concordancia con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención y que éstos son admisibles, conforme a los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Asimismo, concluye que no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse respecto del reclamo sobre la presunta violación de los artículos 11 (protección de la honra y dignidad) y 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana.

38. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos y sin que ello signifique prejuzgar sobre el fondo del asunto,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

DECIDE:

1. Declarar admisible el presente caso con respecto a los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad) y 25 (protección judicial) en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana.
2. Notificar esta decisión al Estado peruano y al peticionario.

respetar el debido proceso legal". Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 124.

⁴ En este sentido, la Corte Interamericana ha indicado "las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias". Asimismo, ha señalado que "la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad". Cfr. Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

⁵ Véase, en general, CIDH, Informe No.62/12, Petición 1471-05, Admisibilidad, Yenina Esther Martínez Esquivia, Colombia, 20 de marzo de 2012, que versa sobre la admisibilidad del caso de una fiscal provisoria separada de su cargo en el cual se alega la falta de debidas garantías.

3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de México, el 15 de agosto de 2014. (Firmado): Tracy Robinson, Presidenta; Rose-Marie Belle Antoine, Primera Vicepresidenta; Felipe González, Segundo Vicepresidente; José de Jesús Orozco Henríquez, Rosa María Ortiz, Paulo Vannuchi y James L. Cavallaro, Miembros de la Comisión.