



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

INFORME N° 110/00

CASO 11.800

CÉSAR CABREJOS BERNUY

PERÚ

4 de diciembre de 2000

I. RESUMEN

1. Mediante petición presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la CIDH", "la Comisión" o "la Comisión Interamericana") el 28 de agosto de 1997, la organización no gubernamental Asociación Pro Derechos Humanos "APRODEH" (en adelante "el peticionario") denunció que la República del Perú (en adelante "Perú", "el Estado" o "el Estado peruano") violó, en perjuicio del señor César Cabrejos Bernuy, el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana"), al incumplir sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima que dispusieron en dos oportunidades su reincorporación al cargo de Coronel de la Policía Nacional del Perú, y respecto a las cuales las autoridades reincorporaron dos veces al peticionario a su cargo, pero lo volvieron a pasar a retiro de forma inmediata, reproduciendo en ambas oportunidades el respectivo acto administrativo. La CIDH concluye que Perú violó los artículos 25 y 1(1) de la Convención y efectúa las recomendaciones pertinentes al Estado peruano.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

2. El 2 de septiembre de 1997, la Comisión abrió el caso, transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado peruano y le pidió información dentro de un plazo de 90 días. Perú respondió el 3 de diciembre de 1997. La Comisión envió al peticionario las partes pertinentes de la respuesta del Estado el 17 de diciembre de 1997. El peticionario no presentó observaciones a la respuesta del Estado.

3. El 4 de mayo de 1999, durante su 103º período ordinario de sesiones, la CIDH adoptó el Informe de Admisibilidad N° 75/99 sobre el presente caso. La Comisión envió a las partes el Informe de Admisibilidad el 12 de mayo de 1999 y se puso a disposición de éstas a fin de buscar una posible solución amistosa al caso.

4. El 23 de julio de 1999, el Estado negó cualquier responsabilidad en el caso y rechazó el ofrecimiento de solución amistosa. La Comisión informó al peticionario de dicha respuesta el 31 de agosto de 1999.

III. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Posición del peticionario

5. Sostiene que el señor César Cabrejos Bernuy tenía 22 años de servicio en la Policía Nacional del Perú, cuando el 31 de julio de 1990 fue pasado a situación de retiro, debido a una supuesta renovación de personal, junto con otros 94 Coronelos de la Policía Nacional.

6. Expresa que dicho retiro se realizó dentro del marco de una gran campaña publicitaria en los medios de comunicación en la que se presentó el retiro de los oficiales como una medida de moralización, con lo cual se afectó el derecho al honor y a la buena reputación del señor Cabrejos Bernuy.

7. Contra la decisión de separación del cargo, el señor Cabrejos Bernuy presentó impugnación en vía administrativa y luego en vía judicial, a través de una acción de amparo que fue declarada con lugar por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 5 de junio de 1992. La mencionada decisión ordenó la reposición del señor Cabrejos Bernuy.

8. Sostiene que a pesar de reiteradas solicitudes al Poder Judicial para que se ejecutara la sentencia -e incluso con la intervención del Congreso- no se cumplía con la orden judicial. Indica que el 28 de diciembre de 1995, mediante Resolución Suprema No. 1389-95-IN/PNP, la Policía Nacional dispuso la reincorporación del señor Cabrejos Bernuy al servicio activo desde el 27 de diciembre del mismo año.

9. Alega que, sin embargo, por Resolución Suprema No. 1445-95-IN/PNP del 29 de diciembre de 1995, la Policía Nacional volvió a pasar al señor Cabrejos Bernuy a situación de retiro desde el mismo 27 de diciembre de 1995, con la misma causal de renovación de personal. Ante esta situación, el señor Cabrejos Bernuy acudió primero ante el 5º Juzgado Civil de Lima y luego ante la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que en fecha 7 de mayo de 1996 dictó sentencia y declaró inaplicable la segunda resolución administrativa que dispuso nuevamente su pase a situación de retiro.

10. Expresa que posteriormente se volvió a reincorporar al señor Cabrejos Bernuy, mediante Resolución Suprema No. 0227-97-IN/PNP del 19 de marzo de 1997. Sin embargo, mediante Resolución Suprema No. 0234-97-IN/PNP del 26 de marzo del mismo año se lo volvió a pasar a situación de retiro, por la misma causal de renovación de personal.

11. Aduce que tal situación constituye una manifiesta y reiterada desobediencia a las decisiones judiciales que viola su derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana.

B. Posición del Estado

12. Sostiene que no ha vulnerado el derecho a la protección judicial efectiva del señor Cabrejos Bernuy. Señala que no ha incumplido la sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia del 5 de junio de 1992. Según el Estado "... el Sr. Cabrejos Bernuy fue reincorporado al servicio activo a través de la Resolución Suprema Nº 0227-97-IN/PNP, del 19 de marzo de 1997, en cumplimiento del mandato judicial que ordenó suspender los efectos del acto administrativo que lo pasó a retiro...". Sin embargo, para el Estado peruano dicho mandato judicial no debe ser considerado un impedimento para que la autoridad respectiva pueda expedir otra resolución de pase a retiro.

13. Indica que la situación de retiro por renovación de cuadros, como sucede en el presente caso, se encuentra expresamente permitida en el artículo 53 del Decreto Legislativo N° 745 de 1999, que establece que "...con el fin de procurar la renovación constante de los Cuadros de Personal, podrán pasar a la Situación de Retiro por la causal de Renovación, Oficiales..., de acuerdo a las necesidades que determine la Policía Nacional...".

14. Alega que la última resolución de pase de retiro del señor Cabrejos Bernuy, Resolución Suprema N° 0234/97 del 26 de marzo de 1997, no ha sido controvertida, por lo cual él debe presentar una nueva acción de amparo contra dicha tercera resolución, como lo hizo contra las otras dos, para de esta manera agotar los recursos internos.

IV. ANÁLISIS

A. Competencia - Admisibilidad

15. La competencia de la Comisión para conocer de este caso y la admisibilidad de la petición bajo análisis quedaron ya establecidas en el referido Informe de Admisibilidad N° 75/99 que la Comisión aprobó durante su 103º período ordinario de sesiones.

B. Hechos

16. La Comisión observa que las partes no controverten los hechos del presente caso. En consecuencia, la CIDH da por establecido que el señor César Cabrejos Bernuy, Coronel de la Policía Nacional del Perú, fue pasado a retiro el 31 de julio de 1990. Éste impugnó su pase a retiro en sede administrativa y luego en vía judicial, a través de una acción de amparo que fue declarada con lugar por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia el 5 de junio de 1992, en sentencia que ordenó la reposición del señor Cabrejos Bernuy en su cargo de oficial de la Policía Nacional del Perú.

17. El 28 de diciembre de 1995, es decir, más de tres años después de la mencionada sentencia de reincorporación dictada por la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional del Perú, mediante Resolución Suprema No. 1389-95-IN/PNP, dispuso la reincorporación del señor Cabrejos Bernuy al servicio activo desde el 27 de diciembre del mismo año. Inmediatamente, sin embargo, y por Resolución Suprema No. 1445-95-IN/PNP de 29 de diciembre de 1995, la Policía Nacional volvió a pasar al señor Cabrejos Bernuy a situación de retiro desde el mismo 27 de diciembre de 1995, con la misma causal de renovación de personal.

18. Ante tal situación el señor Cabrejos Bernuy acudió primero ante el 5º Juzgado Civil de Lima y luego ante una Corte Superior. Esta última declaró inaplicable la segunda resolución administrativa de 29 de diciembre de 1995 que dispuso nuevamente su pase a situación de retiro, y en virtud de ello la Policía Nacional volvió a reincorporar al señor Cabrejos Bernuy, mediante Resolución Suprema No. 0227-97-IN/PNP del 19 de marzo de 1997. Pocos días después, sin embargo, y mediante Resolución Suprema No. 0234-97-IN/PNP del 26 de marzo del mismo año, la Policía Nacional del Perú volvió a pasar al señor Cabrejos Bernuy a situación de retiro, por la misma causal de renovación de personal.

C. Consideraciones de Derecho

19. No habiendo controversia respecto a los hechos del presente caso, la Comisión pasa a pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado, cual es determinar si el alegado incumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Perú de 5 de junio de 1992, que ordenó reincorporar al señor Cabrejos Bernuy a su cargo de Coronel en la Policía Nacional del Perú, constituye violación del Estado peruano al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana.

a. Introducción

20. La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista un control de unas instituciones por otras, es decir, que exista un Estado de derecho.

21. La "Declaración de Santiago de Chile", adoptada en 1959 por la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Estados miembros de la OEA, señaló que "el principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los Poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado".

22. En el sistema interamericano de derechos humanos, el funcionamiento adecuado del poder judicial es un elemento esencial para prevenir el abuso de poder por parte de otro órgano del Estado, y por ende, para la protección de los derechos humanos. El corolario fundamental de los derechos humanos es la posibilidad de acudir ante los órganos judiciales para que éstos aseguren que los derechos se hagan efectivos. El poder judicial es indudablemente el órgano fundamental para la protección de los derechos humanos.[1]

23. Para que el poder judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además sea independiente, imparcial y que sus sentencias sean cumplidas. Ello constituye un derecho que los Estados miembros de la OEA y especialmente los Estados partes de la Convención Americana se encuentran en la obligación de respetar y de garantizar a toda persona sujeta a su jurisdicción.

24. El cumplimiento de las sentencias del poder judicial está íntimamente relacionado entonces con el concepto mismo de la función jurisdiccional del Estado. El principal objetivo de dicha función es satisfacer la realización del derecho y la garantía del orden jurídico y de la libertad individual en los casos concretos y mediante decisiones que obliguen a las partes del respectivo proceso, para que haya paz y armonía social.^[2] El corolario de la función jurisdiccional es que las decisiones judiciales sean cumplidas, ya sea de forma voluntaria o de manera coercitiva, con el auxilio de la fuerza pública de ser ello necesario.

25. El incumplimiento de sentencias judiciales no sólo afecta la seguridad jurídica sino también vulnera los principios esenciales del Estado de derecho. Lograr la ejecución de las sentencias judiciales constituye así un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de derecho.

26. La Convención Americana establece lo siguiente:

Artículo 25. Protección Judicial

1. 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, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.^[3]

27. La importancia del derecho a la protección judicial ha sido reiterada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias ocasiones,^[4] al señalar, por ejemplo, que dicho derecho "constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención".^[5]

28. La Corte Interamericana ha señalado asimismo, respecto al cumplimiento por parte de los Estados de la obligación contraída en el artículo 25 de la Convención, que

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 el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de negación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.^[6]

29. El artículo 25 de la Convención hace alusión directa al criterio de efectividad del recurso judicial, el cual no se agota con la sentencia de fondo sino con el cumplimiento de

dicha decisión. Al respecto, Juan Manuel Campo Cabal señala, en relación al criterio de efectividad del recurso judicial, que

la efectividad de la sentencia surge entonces como una garantía del administrado frente al Estado. El Estado debe, por todos los medios posibles, no sólo brindar a los ciudadanos la rama jurisdiccional para que sean atendidas todas las pretensiones que deseen hacer valer ante los jueces, sino también garantizarles de alguna forma que los efectos de la sentencia se cumplirán, pues de lo contrario estaríamos ante una clara ineffectividad del derecho a la tutela jurisdiccional.[7]

30. La efectividad del recurso, en tanto derecho, es precisamente lo que se consagra en el último inciso del artículo 25 de la Convención, donde se establece la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de las decisiones en que se haya estimado procedente un recurso. Tal obligación es la culminación del derecho fundamental a la protección judicial.

31. La obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales adquiere especial importancia cuando quien tiene que cumplir la sentencia es un órgano del Estado, sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar, pues tales órganos forman también parte del Estado y suelen tener privilegios procesales, como por ejemplo la inembargabilidad de sus bienes. Dichos órganos pueden tener una inclinación a usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos.

32. El Defensor del Pueblo del Perú, quien elaboró un Informe sobre el incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal en Perú, señaló en tal informe que

si el cumplimiento de las sentencias queda librado a la discrecionalidad de la Administración, se vulnera la noción misma del Estado de Derecho y se crean condiciones para un régimen de arbitrariedad e imprevisibilidad, contrario a principios constitucionales como la separación de poderes y la autonomía del Poder Judicial. A su vez, se rompe notoriamente el derecho de igualdad que debe asistir a las partes en el proceso, al supeditarse la ejecución de la sentencia a la voluntad de una de éstas, paradójicamente la parte derrotada.[8]

33. Cuando un órgano del Estado no quiere cumplir con una sentencia judicial que le ha sido desfavorable puede tratar de desconocer el mandato judicial mediante su inobservancia pura y simple, u optar por métodos más o menos elaborados que conduzcan al mismo objetivo de incumplir la sentencia, pero tratando de darle cierta apariencia de validez formal a su proceder.

34. Uno de tales métodos es el conocido como la "reproducción o reedición del acto administrativo", que consiste en la "...reproducción formal por parte de la Administración, de actos administrativos idénticos a aquellos que han sido objeto de anulación definitiva o suspensión cautelar por el juez contencioso administrativo".[9] La CIDH estima pertinente efectuar, a título ilustrativo, un análisis de dicha figura, en el derecho comparado.

35. Un ejemplo interesante respecto al tratamiento legislativo de tal figura se encuentra en la legislación colombiana, cuyo Código Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido por quien lo dictó si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

Deberán suspenderse provisionalmente los efectos de todo acto proferido con violación de los anteriores preceptos. La orden de suspensión, en este caso,

deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, a pesar de que contra ella se interponga el recurso de apelación.[10]

36. En otras legislaciones, como en la española, la ley no reglamenta la materia expresamente, pero la regula de manera indirecta mediante normas generales que son aplicables a casos de reedición de actos administrativos. Así, la Ley 29 de 1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, señala que "...serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento".[11] Es decir, los actos administrativos que reproducen actos anulados por una sentencia judicial se consideran nulos desde su "nacimiento" o expedición, por el simple hecho de ir en contra de una sentencia y tener como finalidad última incumplir dicha decisión judicial.

37. Por otra parte, existen países en donde el tema de la reedición de los actos administrativos no está regulado expresamente en la legislación, pero ha sido objeto de estudio por la doctrina y por la jurisprudencia. Venezuela, por ejemplo, es uno de los países con interesante jurisprudencia en la materia. La Corte Suprema de Justicia venezolana ha explicado que la reproducción o reedición de actos administrativos se produce cuando

se dicta un nuevo acto por una autoridad pública que se presenta idéntico en su contenido y finalidad a uno precedentemente dictado por la misma autoridad, o por otra de su propia esfera de competencias, cuyo objetivo se presume constituido por la intención del órgano autor del acto de reafirmar el contenido de su decisión originaria, cuando ya han operado los mecanismos para el ejercicio del control de la legitimidad ante el organismo competente.[12]

38. La Corte Suprema de Justicia venezolana ha señalado en relación al mismo tema, que

cuando la Administración obligada a acatar lo ordenado en su contra en un fallo judicial pretende desconocer su deber mediante la emisión de un nuevo acto que si bien diferente al sancionado en juicio, reproduzca sus fundamentos y tenga su misma finalidad, el Juez, a solicitud del afectado, puede y debe en el mismo proceso, como extensión de su sentencia ya emitida, declarar la suspensión o la anulación del nuevo acto y conminar al ente público a cumplir con lo fallado en su contra. (...) Cuando se cumplan los siguientes supuestos resulta procedente la extensión de los efectos de un fallo a un acto distinto –pero en esencia igual– del originalmente impugnado: a) que el acto reproducido contenga en esencia la disposición o disposiciones suspendidas; b) que no hubieren desaparecido las causas que motivaron la decisión judicial; c) que el acto reproducido haya sido dictado por la misma autoridad; y d) que el solicitante haya sido parte en el proceso inicial.[13]

39. La CIDH debe resaltar que el estudio de la doctrina y la jurisprudencia sobre la institución de la reproducción o reedición de los actos administrativos parece indicar que, en principio, la extensión de la suspensión o la nulidad del acto reproducido procede por medio de una declaración judicial, debido a la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos. La presunción de legalidad exige que todos los actos de la administración sean considerados legales y válidos hasta que la justicia no declare lo contrario. Por lo tanto, para que un acto administrativo sea nulo, es necesario que sea declarado como tal por la jurisdicción contenciosa administrativa, o su equivalente, y por ello se establece la necesidad de declarar judicialmente la nulidad de todo acto, así dicho acto sea reproducción de un acto ya declarado nulo con anterioridad.

40. Sin embargo, la Comisión observa que la demanda de nulidad tiene sentido sólo en la medida en que la administración no eluda continuamente el cumplimiento de la sentencia, pues si la administración incumple de forma repetitiva una decisión judicial expidiendo nuevos actos administrativos y el particular tuviere que demandar cada vez, éste se tendría que dedicar a un ciclo interminable de demandas ineficaces que, lejos de proteger sus

derechos, vulnerarían su derecho a una tutela efectiva. Por tanto, y a los efectos relacionados con el artículo 25 de la Convención Americana, la CIDH considera que cuando se presenta la reedición de actos administrativos anulados de forma repetitiva, la presunción de legalidad de dichos actos debe ser desvirtuada en favor del derecho a una protección judicial efectiva del individuo.

41. El autor José María Del Castillo Velasco señala, en relación a los límites de la autoridad administrativa, que éstos

están señalados por las leyes, por los principios incontrovertibles de la justicia y por las necesidades a cuya satisfacción tiene que atender el poder público en lo relativo a la administración, y sobre todo por el más profundo respeto a la libertad y al derecho del individuo y del pueblo.[14]

42. Conforme a lo anteriormente expuesto, la reedición de actos administrativos configura un claro incumplimiento de la sentencia que se pretende ignorar mediante tal figura.

43. La reedición de actos administrativos guarda relación con la figura de desviación de poder, que ya ha sido analizada por la CIDH en casos anteriores, entre ellos uno relacionado con la persecución de una persona mediante sucesivas averiguaciones previas, la instrucción de nueve causas penales y el decreto de siete autos de detención en su contra.[15] Al respecto, la Comisión reseñó el concepto sobre desviación de poder aportado por el autor francés Alibert, quien la define como

el hecho del agente administrativo, que realizando un acto de su competencia y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido...o para retener la fórmula de la jurisprudencia, o para un fin distinto que el interés general o el bien del servicio.[16]

b. Violación al derecho a la protección judicial

44. El artículo 25 de la Convención Americana, transscrito *supra*, establece el derecho de toda persona 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, y establece asimismo que los Estados se comprometen a "garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

45. La Comisión considera que los hechos del presente caso configuran una clara violación por parte del Estado peruano, en perjuicio del señor Cabrejos Bernuy, del derecho a protección judicial consagrado en el artículo 25(c) de la Convención Americana, conforme al cual Perú se comprometió a "garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión que haya estimado procedente el recurso". En efecto, aunque el señor Cabrejos Bernuy tuvo acceso a un recurso que resultó en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 5 de junio de 1992 que ordenó su reincorporación como Coronel de la Policía Nacional del Perú, el Estado no garantizó el cumplimiento de tal decisión.

46. Las repeticiones producidas el 29 de diciembre de 1995 y el 19 de marzo de 1997 del acto administrativo del 31 de julio de 1990 por el que se pasó a retiro al señor Cabrejos Bernuy han impedido una ejecución real de la orden judicial de reincorporación del 5 de junio de 1992. Dichas actuaciones han implicado una situación clara de repetición o reedición del acto administrativo, explicada *supra*, por medio de la cual el Estado peruano, a través de la Policía Nacional del Perú, ha eludido cumplir la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 5 de junio de 1992 que ordenó reincorporar al señor Cabrejos Bernuy a su cargo de Coronel de la Policía Nacional del Perú.

47. Aunque con posterioridad a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia la Policía Nacional del Perú dictó dos Resoluciones Supremas acordando la reincorporación del señor Cabrejos Bernuy, dicha reincorporación nunca se materializó en la práctica, pues éste en realidad nunca pudo regresar a su cargo. La reproducción continua de resoluciones de remoción expedidas por la administración han burlado de manera continua la acción de la justicia. El señor Cabrejos Bernuy se ha visto obligado a actuar contra dos resoluciones de retiro idénticas, y aunque en ambas oportunidades tuvo éxito, el órgano estatal volvió a expedir una tercera resolución idéntica a las anteriores. La CIDH considera que sería inútil que el señor Cabrejos Bernuy volviera a actuar contra esta última resolución cuando la administración ha demostrado con su actuación que si ese fuere el caso volvería a expedir una nueva resolución de idéntico contenido. Tal actitud de la Policía Nacional del Perú constituye una burla al Poder Judicial y hace absolutamente innecesario exigirle a la víctima que siga intentando a perpetuidad recursos judiciales que, como está probado, no le han reparado su situación.

48. Al respecto, debe destacarse que fue precisamente debido a tal circunstancia de ineficacia de los recursos internos que la CIDH señaló en su informe de admisibilidad del presente caso que:

En el caso bajo estudio, el Estado sostiene que para agotar los recursos internos la víctima debió intentar una nueva acción de amparo contra la tercera resolución de pase a retiro. La CIDH considera infundado el mencionado argumento del Estado. En efecto, la denuncia del peticionario no se refiere al tercer pase a retiro del señor Cabrejos Bernuy, efectuado el 26 de marzo de 1997, sino al incumplimiento continuado de la sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de fecha 5 de junio de 1992, que ordenó su reincorporación.

(...) la Comisión considera que en el presente caso se configura la excepción contemplada en el artículo 46(2)(a) de la Convención, conforme a la cual el requisito de agotamiento de los recursos internos de la jurisdicción interna previsto en el artículo 46(1)(a) de la Convención no es aplicable cuando "no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos violados".[17]

49. La CIDH resalta que en el mencionado Informe denominado "Incumplimiento de Sentencias por parte de la Administración Estatal" elaborado por la Defensoría del Pueblo se señala que

Desde el inicio de sus funciones, la Defensoría del Pueblo ha recibido y admitido un elevado número de quejas contra diversas instituciones del Estado renuentes a acatar sentencias con calidad de cosa juzgada, afectando con ello derechos fundamentales. Ante esta grave situación, se decidió elaborar un Informe Defensorial sobre el tema, fijando puntuales recomendaciones a los entes estatales, a efectos de que cumplan con los mandatos judiciales.

(...)

Desde el inicio de sus labores de atención a los ciudadanos el 11 de septiembre de 1996, hasta el 11 de septiembre de 1998, la Defensoría del Pueblo ha tramitado 101 quejas presentadas contra diversos entes estatales por incumplimiento de sentencias firmes en su contra. De este elevado número de casos (cabe advertir que, en algunos casos, una sola queja es presentada por varios ciudadanos, con sendas sentencias firmes en su favor), sólo la cuarta parte ha sido resuelta satisfactoriamente para el ciudadano (24.8% de las quejas), cumpliéndose el mandato judicial en su totalidad; y en una décima parte (9.9% de las quejas), el cumplimiento de las sentencias se ha efectuado parcialmente. De esta manera, la mayoría de los casos –65.3% de las quejas- no concluyeron en forma favorable al ciudadano, no obstante las actuaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en favor de la solución del problema.

(...)

Por otra parte, más del 50% de las quejas (58) se refiere a mandatos judiciales de contenido laboral que son incumplidos. De este número, más de la mitad se refieren a incumplimiento de resoluciones judiciales que ordenan la reposición de los demandantes en sus respectivos puestos de trabajo.[18]

c. Violación de la obligación de respetar y garantizar los derechos

50. La Comisión concluye igualmente que la violación por el Estado peruano del derecho a protección judicial consagrado en la Convención Americana, en perjuicio del señor Cabrejos Bernuy, implica asimismo violación al artículo 1(1) de la Convención Americana, por cuanto implica incumplimiento de la obligación del Estado peruano de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, establecida en el mencionado artículo.

V. ACTUACIONES POSTERIORES AL INFORME N° 4/00

51. La Comisión aprobó el Informe N° 4/00 (artículo 50) sobre el presente caso el 7 de marzo de 2000, durante su 106º período de sesiones. Dicho Informe, con las recomendaciones de la Comisión, se transmitió al Estado peruano el 9 de marzo de 2000, a quien se concedieron dos meses para que cumpliera con las recomendaciones, contados a partir de la fecha de envío del Informe. El Estado, dentro del plazo establecido para ello, no informó a la Comisión sobre el cumplimiento de las recomendaciones que le fueron formuladas.

52. Conforme a lo establecido en el artículo 51(1) de la Convención, lo que la Comisión debe determinar en esta etapa del procedimiento es si el Estado solucionó o no el asunto. Al respecto, la CIDH observa que el Estado peruano no ha acreditado el cumplimiento de ninguna de las recomendaciones que le hizo la Comisión en su mencionado informe N° 4/00.

VI. CONCLUSIÓN

53. Por las razones antes expuestas, la Comisión concluye que el Estado peruano ha incumplido de manera continua la sentencia de la Corte Suprema de Perú del 5 de julio de 1992, que ordenó la reincorporación del señor Cesar Cabrejos Bernuy a su cargo de Coronel de la Policía Nacional del Perú, y por ello ha incurrido en violación, en perjuicio del señor Cabrejos Bernuy, del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana y del deber genérico del Estado de respetar y garantizar los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción consagrado en el artículo 1(1) de la Convención.

VII. RECOMENDACIONES

54. Con fundamento en el análisis y la conclusión del presente informe,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL STADO PERUANO:

1. Reparar adecuadamente al señor César Cabrejos Bernuy, en los términos del artículo 63 de la Convención Americana, incluyendo tanto el aspecto moral como el material, por las violaciones de sus derechos humanos, y en particular,

2. Cumplir el mandato judicial emitido por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia del 5 de junio de 1992, reincorporando al señor Cabrejos Bernuy a su cargo de Coronel de la Policía Nacional, pagándole los salarios y demás remuneraciones que ha dejado de percibir desde la fecha de su pase a retiro, y otorgándole todos los demás beneficios que le corresponden como Coronel de la Policía, incluyendo de ser el caso los relativos a su jubilación; o subsidiariamente, pagarle los salarios y demás remuneraciones que le corresponderían como Coronel de la Policía Nacional, hasta la edad legal de jubilación,

pagándole también en ese caso los salarios que ha dejado de percibir desde la fecha de su retiro y otorgándole todos los demás beneficios económicos que le corresponden como Coronel de la Policía Nacional, incluyendo de ser el caso los relativos a su jubilación.

3. Realizar una investigación completa, imparcial y efectiva de los hechos con el objeto de establecer responsabilidades por el incumplimiento de la mencionada sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia el 5 de junio de 1992, y que por la vía de los procesos penales, administrativos y de otra índole a que haya lugar se apliquen a los responsables las sanciones pertinentes, adecuadas a la gravedad de las violaciones mencionadas.

VIII. PUBLICACIÓN

55. El 3 de octubre de 2000, la Comisión transmitió el informe 60/00 --cuyo texto es el que antecede-- al Estado peruano y al peticionario, de conformidad con lo establecido en el artículo 51(2) de la Convención, y le otorgó un plazo adicional al Estado para el cumplimiento de las recomendaciones precedentes. En fecha 16 de noviembre de 2000, Perú remitió una comunicación a la CIDH en la cual no acreditó haber cumplido con las recomendaciones efectuadas por la Comisión.

56. En virtud de las consideraciones que anteceden, y de lo dispuesto en los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 de su Reglamento, la Comisión decide reiterar la conclusión y las recomendaciones contenidas en los capítulos VI y VII *supra*; hacer público el presente informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La Comisión, en cumplimiento de su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado peruano respecto a las recomendaciones formuladas, hasta que éstas hayan sido cumplidas.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 4 días del mes de diciembre de 2000. (Firmado): Hélio Bicudo, Presidente; Claudio Grossman, Primer Vicepresidente; Juan Méndez, Segundo Vicepresidente; Comisionados Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.

[Indice | Anterior | Próximo]

[1] CIDH, Informe Anual 1998, Informe sobre Paraguay, párrs. 50 y 51.

[2] Véscovi, Enrique, *Teoría General del Proceso*, Editorial Temis, Bogotá, 1984, pág. 120.

[3] Énfasis agregado

[4] Véase, por ejemplo, Corte I.D.H., *Garantías judiciales en estados de emergencia*. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A Nº 9, párr. 24; *Caso Suárez Rosero*, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, Serie C Nº 35, parrs. 61-66; *Caso Loayza Tamayo*, Sentencia del 17 de septiembre de 1997, Serie C Nº 33, parrs. 52-55; y *El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías*, Opinión Consultiva OC- 8/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A Nº8, párr.32.

[5] Corte I.D.H., *Caso Suárez Rosero*, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, Serie C Nº 35, párrs. 61-66.

[6] Corte I.D.H., *Garantías judiciales en estados de emergencia*. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A Nº 9, párr. 24.

[7] Campo Cabal, Juan Manuel, *Medidas Cautelares en el Contencioso Administrativo*, Editorial Temis, Bogotá, 1989, p. 1-4.

[8] Defensoría del Pueblo, *Incumplimiento de Sentencias por parte de la Administración Estatal*, Lima, Octubre de 1998, pág. 5.

[9] Ortiz-Alvarez, Luis A., *La Protección Cautelar en el Contencioso Administrativo*, Editorial Sherwood, Caracas, 1999, p. 605.

[10] Código Contencioso Administrativo Colombiano, artículo 15.

[11] Ley 29 de 1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa Española, artículo 103.

[12] Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, Sentencia Nº 572 del 18 de agosto de 1997.

[13] Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, Sentencia Nº 648 del 10 de octubre de 1996.

[14] Del Castillo Velasco, José María, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, UNAM, México, 1994, pág. 21.

[15] CIDH, Informe Anual 1996, Informe No. 43/96 – José Francisco Gallardo, Caso 11.430 (Méjico).

[16] Alibert. *Le Contrôle Juridictionne de la Administration*, Paris, 1926, p. 236, citado en CIDH, Informe Anual 1996, Informe No. 43/96, ob. cit.

[17] CIDH, Informe No. 75/99 – César Cebrejos Bernuy, Caso 11.800 (Perú).

[18] Defensoría del Pueblo, *Incumplimiento de Sentencias por parte de la Administración Estatal*, Lima, octubre de 1998, págs. 1 y 6.