

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 340
18 noviembre 2020
Original: español

INFORME No. 322/20
PETICIÓN 543-09
INFORME DE ADMISIBILIDAD

JULIAN HUERTA SALGUERO
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 18 de noviembre de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 322/20. Petición 543-09. Admisibilidad. Julian Huerta Salguero.
Perú. 18 de noviembre de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Julian Huerta Salguero
Presunta víctima:	Julian Huerta Salguero
Estado denunciado:	Perú ¹
Derechos invocados:	Artículo 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	3 de mayo de 2009
Notificación de la petición al Estado:	28 de septiembre de 2016
Primera respuesta del Estado:	28 de diciembre de 2016
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	29 de noviembre de 2018
Observaciones adicionales del Estado	1 de marzo y 20 de julio de 2019 y 5 de marzo de 2020
Advertencia sobre posible archivo:	16 de noviembre de 2018
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	29 de noviembre de 2018

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 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) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos), 24 (igualdad ante la ley) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, 6 de noviembre de 2008
Presentación dentro de plazo:	Sí, 3 de mayo de 2009

V. HECHOS ALEGADOS

1. Julian Huerta Salguero (en adelante “el peticionario”) denuncia presuntas violaciones a sus derechos humanos alegando que padece una enfermedad grave causada por actividades que desarrolló al servicio del Estado, y que las autoridades del Estado se han negado a reconocer su responsabilidad en su condición y a otorgarle beneficios de seguridad social que le permitan hacerle frente a la misma.

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

² En adelante “la Convención Americana”.

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

2. El peticionario relata que desde 1981 hasta 1995 prestó servicios al Estado en calidad de policía laborando en la Unidad de Servicios Especiales y especializándose en la desactivación de explosivos. Alega que la actividad que desempeñaba lo expuso a riesgos muchos más frecuentes y peligrosos que los afrontados por la generalidad de los integrantes de la policía. Destaca que el 15 de octubre de 1986 fue lanzado por una onda explosiva y que desde ese momento empezó a sufrir problemas visuales y a no poder tolerar la luz del sol ni la artificial. Indica que, en marzo de 1995, contando con 14 años de servicio, se le detectó un tumor hipófisis. Explica que este tipo de tumor produce molestias a la vista, cefalea, impotencia y alteración del sueño y que sus efectos se agravan por razón de situaciones de estrés, tales como aquellas que frecuentemente afrontaba por la naturaleza de su trabajo. Señala que el 5 de abril de 1995 fue intervenido quirúrgicamente en su cráneo y que permaneció bajo licencia hasta agosto de 1997 fue reincorporado al servicio activo en “aptitud B”. Denuncia que, pese a ser clasificado como aptitud B, fue designado a unidades netamente operativas de alto riesgo y stress tales como la de lucha antidroga y la Policía Fiscal, lo que acentuó su enfermedad.

3. Continúa relatando que, en marzo de 2003, fue evaluado por una Junta Médica resultando en que fuera evacuado a un hospital en el cual el 12 de mayo de 2003 fue intervenido quirúrgicamente por razón de tumor hipofisiario, siendo luego reoperado el 15 de mayo de 2003. Indica que desde ese momento quedó en un estado vegetativo por razón de un infarto cerebral que sufrió durante la operación. Explica que en octubre de 2004 empezó a recuperarse pero que continúa paralizado del lado derecho de su cuerpo y no puede hablar, por lo que deberá recibir terapia física y rehabilitación de por vida. Señala que el 9 de septiembre de 2004, contando con más de 26 años de servicio prestados a la Policía Nacional del Perú, se emitió resolución directorial pasándolo a la situación de retiro por la causal de incapacidad psicofísica por enfermedad adquirida en “acto ajeno al servicio”. Indica que agotó la vía administrativa impugnando la resolución por ser contraria a las normas que amparan la seguridad social del personal militar y policial del Perú. Sostiene que la resolución directorial vulneró, entre otras normas, el Decreto Supremo No. 073-DE/FAP del 10 de diciembre de 1991 el cual estableció que “se consideran adquiridos como consecuencia del servicio, las afecciones, lesiones o sus secuelas de los procesos adquiridos con anterioridad al ingreso de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional; o las que devengan como resultado de disposición genética, luego de transcurridos 3 años desde el otorgamiento del despacho o título”. Sostiene que esta norma implica que, dado que contaba con 14 años de servicios al momento que se detectó su enfermedad, esta debe considerarse como adquirida como consecuencia del servicio; aún en el supuesto, negado por el, de que su enfermedad tuviera un origen genético o hubiese sido adquirida antes de su ingreso a la policía, Considera que al no aplicársele esta norma se violó su derecho a la igualdad ante la ley, dado que a otros miembros policiales con menos tiempo de servicio y lesiones menos graves se les ha reconocido que su enfermedades como adquiridas a consecuencia del servicio, con fundamento en el decreto y sin exigirles prueba adicional.

4. Explica que agotada la vía administrativa interpuso un recurso de amparo contra la referida resolución directorial resultando en que el 13 de diciembre de 2005 el 43er Juzgado Civil de Lima emitiera sentencia declarando fundada la acción y ordenando que se emitiera una nueva resolución concediéndole incapacidad por enfermedad adquirida como consecuencia del servicio. El juzgado consideró que la parte demanda había vulnerado el derecho a la igualdad ante la ley del peticionario pues en otros casos había concedido incapacidad a consecuencia del servicio con la sola invocación de que se había cumplido el tiempo previsto en el decreto 073-DE/FAP, sin haber examinado ni requerido el análisis de si tal incapacidad tuvo o no relación con el servicio desempeñado por esas personas. El juzgado consideró que la demandada no había “demostrado ni sustentado aquella justificación objetiva y razonable para dar al demandante un trato diferente frente a otra persona que al igual que el sufrió de una incapacidad psicofísica con posterioridad a los 3 años exigidos por la ley”. Señala que esta decisión fue apelada por la parte demandada conllevando a que el 16 de agosto de 2006 la Tercera Sala Civil Superior de Lima emitiera sentencia anulando lo actuado en primera instancia y declarando improcedente la acción de amparo. La Sala consideró que “la presente petición no forma parte del contenido constitucional directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión”. Denuncia que esta decisión de segunda instancia estuvo erróneamente basada en jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano sobre derecho pensionario, que no era aplicable a su caso por tratarse este de derecho a la seguridad social. De igual manera, que la decisión de segunda instancia no se pronunció del todo sobre su alegato de violación al derecho a la igualdad ante la ley, pese a que este había sido acogido en la sentencia de primera instancia.

5. Indica que impugnó la sentencia de segunda instancia mediante recurso de agravio constitucional resultando en que el 23 de octubre de 2008 el Tribunal Constitucional emitiera sentencia declarando improcedente su acción de amparo. El Tribunal consideró “que si bien es cierto que se acredita que el actor sufrió un accidente cuando estaba prestando servicios, esto es en cumplimiento de su deber, el 15 de octubre de 1986, ello no es suficiente para acreditar el origen de la enfermedad que padece pues para ello se hace necesario un pronunciamiento médico que desvirtúe lo establecido mediante [actas] que determinaron que el origen de la enfermedad que padece el recurrente no tiene relación con la detonación del artefacto explosivo. En tal sentido la presente controversia debe ser dilucidada necesariamente en un proceso que cuente con etapa probatoria (contencioso administrativo) donde deberán actuarse medios probatorios tales como pericias, a efectos de dar certeza al juzgado al momento de sentenciar”. Denuncia que esta decisión no indicó las razones por las cuales se consideraría incorrecta la decisión de primera instancia que reconoció la violación de su derecho a la igualdad ante ley, no atendió el reclamo sobre el error incurrido por el tribunal de segunda instancia al confundir el derecho pensionario con el de seguridad social, y no explicó porque no aplicaría a su caso lo dispuesto en el Decreto Supremo No. 073-DE/FAP del 10 de diciembre de 1991. Agrega que la decisión del Tribunal Constitucional es definitiva por ser esta la última instancia nacional y que la decisión le fue notificada el 6 de noviembre de 2008.

6. El Estado, por su parte, manifiesta que la petición debe ser inadmitida con fundamento en el artículo 46.1(a) de la Convención Americana porque el peticionario no ha cumplido con interponer y agotar los recursos internos con relación a la supuesta afectación a su derecho a la igualdad ante la ley. Explica que el peticionario ha recurrido a la vía internacional sin haber agotado previamente el proceso contencioso administrativo, recurso que tenía a su disposición en la sede interna. Explica que la ley que regule el proceso contencioso administrativo en Perú señala que este “tiene por finalidad el control jurídico por parte del Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Señala que el proceso contencioso administrativo constituía la vía idónea e eficaz para que se resolvieran los reclamos del peticionario con relación a su pase de la situación de actividad a la de retiro por causal de incapacidad psicofísica por enfermedad adquirida en acto ajeno al servicio. Destaca que el propio Tribunal Constitucional al resolver el recurso de agravio constitucional planteado por el peticionario determinó que la controversia planteada por este debía ser decidida indefectiblemente en el proceso contencioso administrativo, pues la vía de amparo no era idónea para ello al no contar con etapa probatoria. Resalta además que el Tribunal Constitucional en su sentencia, tras reconocer que la vía constitucional no era idónea, dejó al demandante “en facultad de ejercitar su derecho de acción en la forma correspondiente, para reclamar con la prueba pertinente el derecho que afirma tener”.

7. Destaca que la presunta víctima no ha alegado fundamentos para justificar porque no agotó la vía contencioso administrativa. Indica que la Comisión Interamericana ya ha reconocido en otros casos que el proceso contencioso administrativo constituye un proceso efectivo para impugnar resoluciones directoriales y que la petición no se encuentra dentro de ninguno de los supuestos de excepción al requisito de agotamiento de los recursos internos previstos en el artículo 46.2 de la Convención Americana. Agrega que la petición también resulta inadmisibles conforme el artículo 47(b) de la Convención Americana por no exponer hechos que caractericen violaciones a los derechos garantizados en esa convención. Sostiene que no se vulneró el derecho a la igualdad del peticionario porque las decisiones administrativas y judiciales que denegaron sus pretensiones se emitieron de forma regular, conforme a la normativa aplicable y con debido sustento objetivo y jurídico.

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

8. La Comisión observa que el peticionario ha alegado que la decisión emitida por el Tribunal Constitucional con respecto al tema objeto de su petición resulta definitiva por ser esta la última instancia nacional. De igual manera, toma nota que el Estado ha indicado que el peticionario no ha cumplido con agotar los recursos internos en debida forma pues no agotó el proceso contencioso administrativo el cual constituía la vía idónea para que el peticionario planteara a nivel doméstico las reclamaciones contenidas en su petición.

9. Ante los planteamientos de las partes, la Comisión considera pertinente recordar que ya ha determinado que “la circunstancia de que la presunta víctima no haya interpuesto el recurso pertinente con

arreglo a la regulación vigente al momento de los hechos, significa que la Comisión no puede dar por acreditado el requisito de admisibilidad previsto en el artículo 46(1) (a) de la Convención, dado que hubo un agotamiento indebido de los recursos internos”⁴. Dado que el Estado sostiene que el proceso constitucional de amparo agotado por la presunta víctima no era el recurso apropiado para su pretensión, corresponde a la Comisión analizar si este recurso era en efecto el pertinente. Para estos efectos, la Comisión valora que la acción de amparo interpuesta por el peticionario fue tramitada resultando en una sentencia favorable de primera instancia, siendo en la segunda instancia donde se declaró por primera vez la improcedencia de la acción. La Comisión también observa que el tribunal de segunda instancia consideró que el objeto de la pretensión no era materia de amparo mientras que el Tribunal Constitucional fue quien señaló por primera vez que la pretensión requería ser dilucidada a través de un proceso que contara con etapa probatoria tal y como el proceso contencioso administrativo, posición que fue luego compartida por el Estado en su comunicación a la Comisión. Dadas las causas por las cuales los tribunales domésticos y el escrito del Estado alegan que el amparo no constituía el recurso pertinente, la Comisión valora que la pretensión planteada por el peticionario en su acción de amparo no solo se refería a la controversia fáctica con respecto a si su condición de salud había sido causada por su servicio al Estado. Surge del expediente que el peticionario también planteó dentro de este proceso una controversia jurídica respecto a si el decreto No. 073-DE/FAP del 10 de diciembre de 1991 le concedía un derecho automático, sin prueba adicional, a que su condición de salud fuera considerada causada por su servicio por razón del tiempo de servicios prestados al Estado; así como con respecto a si se había vulnerado su derecho a la igualdad ante la ley al no aplicársele esta norma en la misma forma que fue aplicada en otros casos. La Comisión observa que el Estado no ha expuesto ni surgen del expediente razones por las cuales el proceso de amparo no sería idóneo para que el peticionario planteara su reclamación con respecto a su derecho a la igualdad o por las cuales la ausencia de una etapa probatoria impediría que los tribunales que conocieron la acción de amparo se pronunciaran sobre si el referido decreto le concedía al peticionario el derecho que este reclamaba.

10. Atendiendo a las consideraciones expuestas, la Comisión estima que no se puede indicar que el proceso de amparo no constituyera un recurso pertinente con respecto a las alegaciones del peticionario relacionadas con la supuesta violación a su derecho a la igualdad ante la ley y la supuesta omisión arbitraria incurrida por el Estado al no aplicar a su caso una norma que le concedía un beneficio. Sin descartar que el proceso contencioso administrativo pudiera haber también constituido una vía idónea para que estas reclamaciones fueran atendidas a nivel doméstico, la Comisión recuerda su criterio sostenido en el sentido que “el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan necesariamente la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. En consecuencia, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida”⁵. Por estas razones, la Comisión concluye que la decisión del Tribunal Constitucional que declaró en última instancia improcedente la demanda de amparo interpuesta por el peticionario constituye una decisión definitiva que agotó los recursos internos en los términos del artículo 46.1(a) de la Convención Americana, solo con respecto a las alegadas violaciones a la igualdad ante la ley y la supuesta inaplicación arbitraria de una norma, los cuales prima facie podrían tener impactos directos sobre el derecho a la seguridad social. Dado que la decisión definitiva fue notificada al peticionario el 6 de noviembre de 2008 y la petición presentada el 3 de mayo de 2009, la Comisión concluye que estos extremos de la petición también cumplen con los requisitos del artículo 46.1(b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

11. La Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones con respecto a que la presunta víctima, habiendo prestado 14 años de servicio a una institución del Estado, desarrolló una condición de salud que le impedía continuar laborando por lo que fue retirado siendo su incapacidad clasificada como por “acto ajeno al servicio”; omitiéndose arbitrariamente y sin motivación la aplicación de una norma que, tal y como había sido reiteradamente aplicada en otros casos, indicaba que luego de 3 años de servicios todas las

⁴ CIDH, Informe No. 127/17, Petición 527-07. Inadmisibilidad. Juan José Reséndiz Chávez. México. 29 de septiembre de 2017, párrs. 9, 10 y 12.

⁵ CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12.

afectaciones de salud debían ser consideradas como adquiridas a consecuencia del servicio. Adicionalmente, se denuncia que se emitió una sentencia de amparo favorable al peticionario en la que se determinó que el derecho a la igualdad del peticionario se vio vulnerado por razón de que su empleador, sin manifestar justificación alguna, omitió aplicarle la referida norma en la misma forma que lo había venido haciendo con otras personas; sentencia que fue luego revocada sin que ninguna de las dos instancias posteriores emitiera motivación alguna con respecto a porque no se había configurado la violación a la igualdad ante la ley.

12. Dada la naturaleza de las alegaciones, la Comisión considera pertinente recordar que ya ha manifestado 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”⁶. De igual manera, que la Corte Interamericana ha manifestado que “El deber de motivación no exige una respuesta detallada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, sino una respuesta a los argumentos principales y esenciales al objeto de la controversia que permitan garantizar a las partes que han sido oídas en el marco del proceso”⁷.

13. 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) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos), 24 (igualdad ante la ley) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales).

VIII. DECISIÓN

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

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 18 días del mes de noviembre de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

⁶ CIDH, Informe No. 21/17, Caso 11.738, Fondo, Elba Clotilde Perrone y Juan José Preckel, Argentina, 18 de marzo de 2017, párr. 85.

⁷ Corte I.D.H. Flor Freire vs. Ecuador. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costa. Sentencia de 31 de agosto de 2016, párr. 186