

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 170
28 julio 2021
Original: español

INFORME No. 162/21
PETICIÓN 2502-12
INFORME DE INADMISIBILIDAD

ESTEBAN URBANO MINAYA GUERRERO
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 28 de julio de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 162/21. Petición 2502-12. Inadmisibilidad. Esteban Urbano Minaya Guerrero. Perú. 28 de julio de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Esteban Urbano Minaya Guerrero
Presunta víctima:	Esteban Urbano Minaya Guerrero
Estado denunciado:	Perú ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	2 de noviembre de 2012
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	23 de abril de 2018
Notificación de la petición al Estado:	7 de diciembre de 2017
Primera respuesta del Estado:	8 de marzo de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	6 de agosto de 2018 y 28 de septiembre de 2020
Observaciones adicionales del Estado:	23 de julio de 2020 y 1º de julio de 2021

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, en los términos de la Sección VI
Derechos declarados admisibles:	Ninguno
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	No
Presentación dentro de plazo:	No

V. HECHOS ALEGADOS

1. El señor Esteban Urbano Minaya Guerrero, quien fuera parte de un acuerdo de solución amistosa con el Perú homologado por la CIDH en el 2006, presenta una nueva petición contra el Estado peruano alegando el incumplimiento de dicho acuerdo de solución amistosa, así como algunos nuevos hechos que considera lesivos de sus derechos humanos.

2. El señor Minaya narra que no fue ratificado en el cargo de Fiscal Superior Titular de la Primera Fiscalía Superior Mixta del Distrito Judicial de Ayacucho, como consecuencia del Proceso de Evaluación y Ratificación de Jueces y Fiscales del Ministerio Público que resultó en un acuerdo del Pleno del Consejo Nacional

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" o "la Convención".

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

de la Magistratura del 8 de junio de 2001. Posteriormente, su nombramiento se dejó sin efecto y se canceló su título mediante Resolución del 11 de junio de 2001. Contra estas actuaciones el señor Minaya interpuso un recurso de amparo declarado improcedente, así como una queja de derecho; tras lo cual acudió a la CIDH, mediante la petición número P-4331-2002. Tras un proceso de solución amistosa celebrado en el curso de dicho procedimiento interamericano, junto con numerosos otros peticionarios, el señor Minaya suscribió un Acuerdo de Solución Amistosa el 5 de enero de 2006; acuerdo que fue rotulado por el Ministerio de Justicia peruano como No. 261-2005-JUS, y homologado por la CIDH mediante Informe No. 50/06⁴. Las principales cláusulas de este acuerdo incluían: (a) un reconocimiento de responsabilidad por el Perú, (b) un compromiso del Estado peruano de dejar sin efectos las resoluciones que declararon la no ratificación de los magistrados y fiscales, que por ende recuperarían sus cargos para efectos de ser reincorporados al Poder Judicial o el Ministerio Público, respectivamente -con ciertas condiciones estipuladas en el propio Acuerdo, incluyendo el que la reincorporación fuera a los cargos que habían dejado o a otros de nivel semejante-; (c) un compromiso estatal de reconocer el tiempo de servicios no laborados; (d) y un compromiso del Estado de llevar a cabo un nuevo procedimiento de evaluación y ratificación a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. La CIDH aprobó los términos del referido acuerdo, y decidió “*continuar con el seguimiento y la supervisión de todos y cada uno de los puntos del acuerdo amistoso, y en este contexto, recordar a las partes, su compromiso de informar a la CIDH, cada tres meses, del cumplimiento del presente arreglo amistoso*”.

3. En la nueva petición, recibida el 2 de noviembre de 2012, el señor Minaya se refiere al Proceso de Ratificación de Magistrados Reincorporados realizado en Perú entre 2006 y 2007, y alega que en el mismo se incumplieron diversas cláusulas del acuerdo de solución amistosa homologado mediante Informe 50/06; y que a través de dicho incumplimiento se violaron sus derechos al debido proceso, a la honra y buena reputación, a la no discriminación, y a la tutela judicial efectiva. Entre otras razones, el señor Minaya afirma que: (i) no fue reincorporado al cargo que originalmente ocupaba en el Distrito Judicial de Ayacucho; (ii) no se cumplió con reconocerle el tiempo de servicios laborados o antigüedad en el cargo; (iii) con ello se le perjudicó en su haber económico; (iv) algunos funcionarios públicos del Consejo Nacional de la Magistratura habían expresado con antelación su voluntad de no reincorporar a varios jueces y fiscales, incluyéndolo a él, pese a lo acordado ante la CIDH; y (v) el CNM no cumplió con el compromiso de adecuar su reglamento a los parámetros de la Convención Americana en lo referente a la pluralidad de instancias y la tutela jurisdiccional

4. Adicionalmente, el señor Minaya plantea en su petición ante la CIDH una nueva situación que considera lesiva de sus derechos humanos, consistente en que al término del Proceso de Evaluación y Ratificación, el Consejo Nacional de la Magistratura emitió dos resoluciones -la Resolución No. 021-2007-PCNM del 28 de febrero de 2007 y la Resolución No. 048-2007-PCNM del 23 de abril de 2007-, en las que se dispuso no renovar la confianza y en consecuencia no ratificarlo en el cargo de Fiscal Superior Titular de la Tercera Fiscalía Superior en lo Penal de Lima Norte, cargo al cual había sido incorporado tras el Acuerdo de Solución Amistosa; la segunda de estas resoluciones declaró infundado un recurso extraordinario interpuesto contra la primera de ellas. En esta línea, el señor Minaya alega que “*transgrediendo a todas luces las normas del Proceso de Evaluación y Ratificación y lo más grave atentando al Derecho Universal del Derecho a la Defensa Oportuna, el CNM me notifica el Oficio No. 656-2007-MPFSDA, solicitado por el Secretario General de Fiscalía de la Nación al Fiscal Superior Decano del Distrito Judicial de Ayacucho con posterioridad al proceso de Evaluación y Ratificación, el 23 de marzo de 2007, fuera del término y totalmente extemporáneo*”. En dicho Oficio, afirma el señor Minaya, se efectuaron imputaciones falsas y deshonorosas en su contra, en relación con un caso penal que fue conocido por la referida Fiscalía de Ayacucho en 1995. El señor Minaya describe en minucioso detalle lo ocurrido y desmiente en forma igualmente prolija el contenido del referido Oficio, defendiendo su conducta como Fiscal en esa fecha. En su criterio, la imputación de los referidos hechos carece de fundamento y viola la cosa juzgada que ampara a las resoluciones que decidieron sobre ese caso en particular. Acto seguido alega que las dos resoluciones en las que no se le renovó la confianza y no se le ratificó en el cargo carecen de debida motivación, no están basadas en pruebas idóneas, se sustentan en hechos falsos, todo ello en relación -aparentemente, pues no es del todo clara la petición al respecto- con el mismo caso de 1995 descrito en el Oficio recién aludido. Finalmente, considera que en dichas dos resoluciones el Consejo Nacional de la Magistratura omitió considerar la información sobre sus méritos profesionales, su informe psicológico, y la falta de cuestionamientos o

⁴ CIDH, Informe No. 50/06, Petición 711-01 y otras, Solución Amistosa, Perú, 15 de marzo de 2006, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Peru71101sp.htm>

reportes sobre deficiencias cometidas en el ejercicio de sus funciones: *“En conclusión se han ocultado pruebas, no se han valorado en su conjunto, ni menos se han tenido en consideración, los documentos y certificados de méritos; así como, la producción laboral al día, y que no tengo ninguna medida disciplinaria, etc., por lo que dichas Resoluciones contienen signos de parcialización, discriminación, sustentados en hechos falsos, pasibles de causal de Nulidad”*. Por estas mismas razones considera lesionados sus derechos a la honra y reputación, y a la no discriminación, este último frente a otros magistrados ratificados por el Consejo que sí registran medidas disciplinarias, sanciones y otros malos antecedentes.

5. El señor Minaya afirma que interpuso una acción de amparo frente a estas actuaciones; la cual fue declarada improcedente en primera instancia el 20 de agosto de 2007. Apelada la sentencia, la segunda instancia confirmó lo resuelto mediante decisión del 22 de enero de 2008. El peticionario recurrió entonces al Tribunal Constitucional, el cual declaró improcedente la demanda en resolución del 29 de abril de 2009, notificada, según el peticionario, el 8 de septiembre de 2009 -y según el Estado, que adjunta constancia de notificación, el 1º de junio de 2009-.

6. El Estado en su contestación solicita a la CIDH que declare inadmisibles la petición, por cuanto en su criterio: (a) es la reproducción de otra petición que ya fue conocida por la CIDH; (b) no se han interpuesto y agotado debidamente los recursos internos; y (c) no se caracterizan en ella violaciones de los derechos protegidos en la Convención. Con respecto al punto (a), argumenta que el peticionario ha presentado su denuncia *“sustentada en el alegado incumplimiento del [Acuerdo de Solución Amistosa] homologado por la CIDH y relacionado [con] la Petición No. 4331/02 que fuera tramitada en su momento por dicho órgano supranacional y que involucraba al señor Guerrero Minaya como presunta víctima”*; teniendo en cuenta que dicho acuerdo fue homologado por la CIDH, con ello

se dio por terminado el trámite de su petición (4331/02). En ese sentido, el cumplimiento del ASA es un aspecto que se encuentra vinculado directamente con una petición que ya tomó conocimiento la CIDH y que ya culminó. Dicho cumplimiento es materia de seguimiento posterior por parte de la CIDH y es en el desarrollo de esta etapa en la que el peticionario debió o debiera canalizar sus disconformidades o cuestionamientos al nivel de cumplimiento del ASA; ello definitivamente no puede ser evaluado en el marco de una nueva petición.

Este argumento se reitera en los dos escritos de observaciones adicionales del Estado.

7. En cuanto al punto (b), el Estado afirma que el señor Minaya utilizó la acción de amparo en tanto medio idóneo para cuestionar las resoluciones por las que se dispuso su no ratificación en el cargo, demanda que fue declarada improcedente por el Tribunal Constitucional por haber sido ejercido el amparo en forma extemporánea. Con base en ello, alega que los recursos no fueron ejercidos en forma procesalmente apta a nivel interno. También indica que la petición fue recibida por la CIDH fuera del término de seis meses establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana. Ambos argumentos son reiterados por el Estado en sus escritos de observaciones adicionales. Finalmente, en cuanto al punto (c), el Estado alega que *“resulta notorio que no estamos en una situación tal en la que se evidencie un presunto hecho vinculado con la afectación de los derechos humanos de la presunta víctima, es más, el peticionario no es claro en exponer cuáles serían los hechos cuestionados, los derechos alegados como vulnerados a propósito de aquellos hechos y el fundamento jurídico que sustentaría esta conexión”*. En sus dos escritos de observaciones adicionales, el Estado presenta distintos y detallados argumentos sustantivos sobre la ausencia de violación de los derechos invocados por el peticionario. El señor Minaya, por su parte, en escrito del 28 de septiembre de 2020 responde a cada uno de estos argumentos con razones igualmente sustantivas.

8. En sus escritos de observaciones adicionales, el Estado también alega que el peticionario recurre a la CIDH en tanto tribunal de alzada internacional o “cuarta instancia”, por cuanto *“el señor Minaya Guerrero obtuvo en sede administrativa un pronunciamiento sobre los cuestionamientos planteados, también en sede judicial obtuvo un pronunciamiento que declaró la extemporaneidad del recurso judicial interpuesto; sin embargo, pretende que la CIDH actúe como un tribunal de cuarta instancia y analice en sede supranacional supuestas violaciones a derechos humanos sobre los que ya se determinó que no procede análisis alguno”*.

VI. ANÁLISIS DE DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL

9. Como primera medida, la Comisión debe determinar si existe duplicación de procedimientos internacionales en el presente caso, teniendo en cuenta que el Estado peruano ha alegado en dos oportunidades que sí se ha configurado tal duplicación. Se recuerda a este respecto que la Convención Americana dispone, en su artículo 47(d) que la CIDH declarará inadmisibles toda petición que *“sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional”*. Esta disposición está reflejada en el artículo 33.1.b) del Reglamento de la CIDH.

10. El alegato de duplicación de procedimientos presentado por el Estado se basa en el hecho de que el señor Minaya ha denunciado en su petición el supuesto incumplimiento de distintos compromisos adquiridos por el Perú en el Acuerdo de Solución Amistosa homologado mediante el Informe No. 50/06 de la CIDH, hecho que, en su concepto, implica que la situación que ahora plantea es esencialmente la misma que fue descrita en la petición P-4331-2002, originalmente presentada por el señor Minaya.

11. La Comisión disiente de esta postura. Si bien la mayor parte de los reclamos del peticionario en el presente caso aluden al incumplimiento del Acuerdo de Solución Amistosa, no por ello puede concluirse directamente que se trate de la reproducción de los mismos hechos y alegatos inicialmente sometidos a la CIDH por el señor Minaya. En efecto, el sustento fáctico de la petición bajo examen está conformado tanto por el Acuerdo de Solución Amistosa No. 261-2005-JUS y el Informe No. 50/06 que lo homologó, como por hechos posteriores al mismo ocurridos en el territorio peruano que configurarían, en la opinión del peticionario, incumplimientos de las cláusulas estipuladas en el citado acuerdo. Adicionalmente, el señor Minaya presenta una serie de hechos nuevos, atinentes a las resoluciones de febrero y abril de 2007 que no renovaron su confianza para ocupar el cargo de Fiscal y, en consecuencia, no lo ratificaron en dicho puesto público.

12. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH enfatiza que el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes a Acuerdos de Solución Amistosa homologados por la Comisión Interamericana es materia de seguimiento a través de un procedimiento específico, distinto a la presentación de una nueva petición. Los detalles de este procedimiento de seguimiento pueden ser consultados en las Directrices Generales de Seguimiento de Recomendaciones y Decisiones de la CIDH⁵, aprobadas por la Comisión el 30 de septiembre de 2019 y debidamente publicadas. En anteriores decisiones, esta Comisión ha excluido del marco fáctico de peticiones declaradas admisibles, aquellos reclamos y alegatos que se refieren al cumplimiento o incumplimiento de Acuerdos de Solución Amistosa; precisamente lo ha hecho con relación a algunas de las cláusulas del acuerdo que fue homologado mediante el Informe No. 50/06, tal como sucedió en el Informe No. 30/19⁶, en el cual se optó por considerar tales reclamos como parte del proceso de seguimiento al antecitado Acuerdo de Solución Amistosa No. 261-2005-JUS, y remitir su consideración a dicho proceso de seguimiento. Esta postura será reiterada en el presente informe de admisibilidad.

13. En consecuencia, no será admitido ninguno de los reclamos del señor Minaya atinentes al aludido incumplimiento de las cláusulas y estipulaciones plasmadas en el Acuerdo de Solución Amistosa No. 261-2005-JUS, homologado en el Informe No. 50/06; dichos reclamos y alegatos habrán de ser considerados en el marco del procedimiento específico de seguimiento a la implementación del referido acuerdo. El análisis de agotamiento de los recursos internos y de caracterización de violaciones a la Convención Americana efectuado en las Secciones subsiguientes del presente informe, únicamente estará referido a aquellos hechos nuevos planteados por el señor Minaya en la petición de la referencia, a saber, los que se describieron en el párrafo 4, *supra*.

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

14. Para el análisis del agotamiento de los recursos domésticos en el presente asunto, la CIDH recuerda que, según su práctica consolidada y reiterada, a efectos de identificar los recursos idóneos que

⁵ Documento OEA/Ser.L/V/II.173, Doc. 177, 30 de septiembre de 2019.

⁶ CIDH, Informe No. 30/19. Petición 754-08. Admisibilidad. Rogelio Torres Suarez. Perú. 29 de marzo de 2019, párr. 19.

debieron haber sido agotados por un peticionario antes de recurrir al Sistema Interamericano, el primer paso metodológico del análisis consiste en deslindar los distintos reclamos formulados en la correspondiente petición para proceder a su examen individualizado. En esta línea, en el presente procedimiento la CIDH observa que el reclamo formulado por el peticionario que no se refiere al incumplimiento del Acuerdo de Solución Amistosa, consiste en que se violaron sus derechos humanos mediante las Resoluciones Nos. 021-2007-PCNM del 28 de febrero de 2007 y 048-2007-PCNM del 23 de abril de 2007 del Consejo Nacional de la Magistratura del Perú. En la primera de las cuales no se le renovó la confianza y no se le ratificó en el cargo de Fiscal, mientras que en la segunda se resolvió el recurso extraordinario presentado por el señor Minaya contra la primera.

15. El señor Minaya interpuso contra estas resoluciones una demanda de acción de amparo, que según el propio Estado ha reconocido expresamente en el presente caso, constituía el recurso idóneo para someter sus reclamos y pretensiones a consideración de la justicia peruana. Sin embargo, el Tribunal Constitucional del Perú, en sentencia del 29 de abril de 2009, constató que el señor Minaya había interpuesto la demanda de amparo por fuera del término legal para ello, término que el máximo juez constitucional peruano calculó con base en la fecha de notificación de las dos resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura controvertidas por el accionante. Las razones de derecho procesal constitucional expuestas por el Tribunal Constitucional para llegar a esta conclusión sobre la extemporaneidad en el ejercicio del recurso de amparo son expuestas en forma clara y concisa en el fallo -copia del cual obra en el expediente al haber sido aportada por ambas partes-, y no corresponde a la CIDH cuestionarlas.

16. En decisiones precedentes, la Comisión ha exigido que los recursos judiciales internos se interpongan y agoten en forma correcta, con cumplimiento de los respectivos requisitos establecidos por la ley procesal doméstica para su procedencia; si los recursos se interponen sin cumplir con dichos requisitos, y son desestimados por los jueces competentes con base en motivos procesales razonables atinentes a tal incumplimiento, la CIDH no puede declarar cumplido el deber plasmado en el Artículo 46.1.a) de la Convención Americana. Este es el caso, en particular, de recursos que han sido interpuestos en forma extemporánea ante los tribunales domésticos del Perú⁷. En aplicación de esta postura uniforme de la CIDH, se concluye que el señor Minaya no interpuso en forma correcta los recursos idóneos con los que contaba en sede doméstica para plantear su reclamo, ya que ejerció la acción de amparo en forma extemporánea, tal y como lo concluyó de manera tajante el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, no se cumplió con el deber del Artículo 46.1.a) convencional.

VIII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. Dado que en la Sección precedente se ha concluido que el peticionario no dio cumplimiento al deber de agotamiento de los recursos internos, y que la petición fue presentada de manera extemporánea, en aplicación del principio de economía procesal la CIDH considera innecesario realizar adicionalmente un análisis de caracterización de posibles violaciones de los derechos humanos plasmados en la Convención Americana.

IX. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibles la presente petición; y
2. Notificar a las partes la presente decisión; 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 28 días del mes de julio de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

⁷ CIDH, Informe No. 90/03, Petición 0581/1999, Inadmisibilidad, Gustavo Trujillo González, Perú, 22 de octubre de 2003, párr. 32; Informe No. 20/09, Petición 235-00, Admisibilidad, Agustín Bladimiro Zegarra Marín, Perú, 19 de marzo de 2009, párr. 62.