

Caso Nº 12.827
Héctor Fidel Cordero Bernal
Perú
Observaciones Finales Escritas

1. En estas observaciones finales la Comisión reitera en todos sus términos las consideraciones de hecho y de derecho realizadas en su Informe de Fondo 115/18 y en su nota de remisión del caso ante la Corte, así como sus observaciones a la excepción preliminar interpuesta por el Estado peruano.

2. La Comisión formulará a continuación sus observaciones finales de la siguiente manera: I. Sobre la excepción preliminar de cuarta instancia; II. Las garantías reforzadas de estabilidad en casos de fiscales; II. El derecho a ser oído, el derecho de defensa y el principio de legalidad; III. El derecho a contar con decisiones debidamente motivadas y la presunción de inocencia; IV. El derecho a la protección judicial; V) Los derechos políticos.

I. Sobre la excepción preliminar de cuarta instancia

3. El Estado interpuso la excepción preliminar de cuarta instancia. Expresó que interpuso tal excepción desde la etapa de admisibilidad en un informe de 6 de julio de 2011. Subrayó que el caso fue claramente zanjado en sede interna a través de la decisión del Tribunal Constitucional de 8 de mayo de 1998, en la que dicho órgano declaró infundada la acción de amparo interpuesta por el señor Cordero Bernal. Subraya que el representante de las presuntas víctimas persigue que la Corte Interamericana actúe como una cuarta instancia, al no estar conforme con las valoraciones y pronunciamientos que ha obtenido por parte de los órganos jurisdiccionales a nivel interno.

4. Agregó que conforme determinó definitivamente el Tribunal Constitucional, no existieron afectaciones al debido proceso en el marco del desarrollo del proceso judicial de amparo. Solicitó por lo anterior, que la Corte Interamericana valore el proceso de amparo, con la finalidad de constatar que se desarrolló con pleno respeto a las garantías del debido proceso, y el señor Cordero Bernal tuvo la oportunidad para recurrir las decisiones judiciales que le fueron adversas y así contar con un pronunciamiento de la máxima instancia en materia constitucional en el Perú.

5. La Comisión recuerda que conforme lo indicado reiteradamente por la Corte, se entienden como excepciones preliminares:

(...) únicamente aquellos argumentos que tienen o podrían tener exclusivamente tal naturaleza atendiendo a su contenido y finalidad, es decir, que de resolverse favorablemente impedirían la continuación del procedimiento o el pronunciamiento sobre el fondo¹. Ha sido criterio reiterado de la Corte que por medio de una excepción preliminar se presentan objeciones relacionadas con la admisibilidad de un caso o la

¹ Corte IDH. Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311. Párr. 20. Citando: Cfr. Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 35, y Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306, párr. 18.

competencia de la Corte para conocer de un determinado caso o de alguno de sus aspectos, ya sea en razón de la persona, materia, tiempo o lugar².

6. La Corte Interamericana también ha señalado que si los “planteamientos no pudieran ser considerados sin entrar a analizar previamente el fondo de un caso, no pueden ser analizados mediante una excepción preliminar”³.

7. Específicamente respecto de la excepción de cuarta instancia, la Corte Interamericana ha subrayado lo siguiente:

Es así que, para que la excepción preliminar de cuarta instancia sea aplicable, es necesario que el solicitante busque que la revisión de un fallo de un tribunal nacional en razón de la incorrecta apreciación de la prueba, hechos o el derecho interno, sin que alegue que existió una violación a los tratados internacionales sobre los que tenga competencia la Corte.

Además, esta Corte ha establecido que, al valorarse el cumplimiento de ciertas obligaciones internacionales, puede darse una intrínseca interrelación entre el análisis de derecho internacional y de derecho interno. Por tanto, la determinación de si las actuaciones de órganos judiciales constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana. Por tanto, si bien esta Corte no es una cuarta instancia de revisión judicial ni examina la valoración de la prueba realizada por los jueces nacionales, sí es competente, de forma excepcional, para decidir sobre el contenido de resoluciones judiciales que contravengan de forma manifiestamente arbitraria la Convención Americana y, en consecuencia, comprometan la responsabilidad internacional del Estado.

(...) la valoración sobre si el proceso y la sentencia contravinieron las disposiciones de la Convención es una cuestión de fondo (...) ⁴.

8. En el presente caso, tanto la Comisión como los representantes argumentan la violación de distintos derechos convencionales en el marco del proceso disciplinario contra la presunta víctima. Específicamente, la Comisión determinó que el Estado violó el principio de legalidad tomando en cuenta la significativa amplitud y vaguedad de la causal por la que se destituyó a la víctima, la cual no hace referencia a conductas concretas que resultan reprochables disciplinariamente. Adicionalmente, la CIDH concluyó que se violó el principio de legalidad tomando en cuenta que la causal hacía referencia a un hecho grave que “sin ser delito” compromete la dignidad del cargo, sin embargo, a la víctima se le adelantaba paralelamente un proceso penal por los mismos hechos.

9. Igualmente, la Comisión consideró que se violó el principio de favorabilidad porque coexistían dos normas, una que permitía la imposición de la sanción de destitución únicamente cuando el funcionario ha sido sancionado con suspensión anteriormente, y la otra que no exigía la previa suspensión, sin embargo, el ente disciplinario optó por aplicar la norma más desfavorable. Por otra parte, la CIDH concluyó que el Estado violó el principio de independencia judicial y el derecho a contar con decisiones motivadas, tomando en cuenta que la víctima fue destituida por emitir una decisión otorgando libertad condicional a una persona, y el fallo sancionatorio no ofrece

² Corte IDH. Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311. Párr. 20. Citando: Cfr. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 34, y **Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador, párr. 18**.

³ Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 39, y Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, párr. 25.

⁴ Corte IDH, Caso Montesinos Mejía vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C no. 398, párrs.32- 35.

una motivación adecuada sobre las razones por las que la decisión emitida por la víctima requería de un control disciplinario por denotar su falta de competencia e idoneidad como juez.

10. Asimismo, la Comisión consideró que el Estado violó el derecho a recurrir el fallo y el derecho a la protección judicial tomando en cuenta que tanto del marco normativo como del contenido de las decisiones se desprende que no existía un recurso ni en la vía administrativa ni en la judicial para obtener una revisión del fallo sancionatorio por parte de una autoridad jerárquica y los órganos competentes no realizaron un examen integral de la decisión de destitución de la víctima. Finalmente, la CIDH estimó que el Estado violó los derechos políticos de la víctima, tomando en cuenta que fue separado del cargo en un proceso en el que se cometieron violaciones al debido proceso y se vulneró el principio de independencia judicial, lo cual afectó su derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público.

11. Tal como puede observarse, en el presente caso se alegan una serie de violaciones al debido proceso y principio de legalidad en el marco del procedimiento que culminó en la separación de la víctima de su cargo de Juez del 4to Juzgado Especializado en lo Penal de la Ciudad de Huánuco, Perú, por lo que no se trata de una cuestión que se refiera meramente a disconformidad con decisiones nacionales.

12. El Estado controvierte las determinaciones jurídicas de la Comisión, y considera que en el marco del proceso respecto de la víctima se respetaron todos sus derechos, sin embargo, la CIDH estima que el debate sobre las razones que condujeron a la CIDH a determinar las violaciones indicadas, corresponde al fondo del asunto, y en ningún caso podría ser resuelto mediante una excepción preliminar de cuarta instancia. Por las razones indicadas, la CIDH solicita a la Honorable Corte desestimar la excepción preliminar.

II. El principio de legalidad

13. La Comisión considera que el Estado violó el principio de legalidad tomando en cuenta la significativa amplitud y vaguedad de la causal por la que se destituyó a la víctima, la cual no hace referencia a conductas concretas que resultan reprochables disciplinariamente. Adicionalmente, la CIDH estima que se violó el principio de legalidad tomando en cuenta que la causal hacía referencia a un hecho grave que “sin ser delito” compromete la dignidad del cargo, sin embargo, a la víctima se le adelantaba paralelamente un proceso penal por los mismos hechos.

14. Por otra parte, la Comisión estima que se vulneró el principio de favorabilidad en perjuicio de la víctima tomando en cuenta que, en el presente caso, coexistían dos normas, una que permitía la imposición de la sanción de destitución únicamente cuando el funcionario ha sido sancionado con suspensión anteriormente, y la otra que no exigía la previa suspensión, sin embargo, el ente disciplinario optó por aplicar la norma más favorable.

15. La CIDH recuerda que el principio de legalidad reconocido en el artículo 9 de la Convención preside la actuación de los órganos del Estado cuando deriva del ejercicio de su poder punitivo⁵. Como se indicó anteriormente, dicho principio es aplicable a los procesos disciplinarios que son “una expresión del poder punitivo del Estado” puesto que implican un menoscabo o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita⁶.

⁵ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/Doc.49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 253.

⁶ Corte IDH, Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 257 y Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.

16. En materia disciplinaria, el principio de legalidad exige que la ley exprese de manera detallada las infracciones que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias incluida la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate. El principio de legalidad no sólo requiere que la causal disciplinaria tenga una base en el derecho interno, sino también que la ley que la contenga sea accesible a las personas a las cuales se dirige y sea formulada con la suficiente precisión, para que puedan preverse en un grado razonable tanto las circunstancias como las consecuencias que una determinada acción puede entrañar⁷.

17. Tanto la Corte como la Comisión han indicado que a mayor intensidad de una restricción, mayor debe ser la precisión de las disposiciones que la consagran⁸. En materia de jueces o juezas, la CIDH ha indicado que las sanciones de suspensión o destitución deben corresponder sólo a faltas objetivamente muy graves. Es por ello que, según lo ha recomendado el Consejo de Europa, el marco jurídico disciplinario debe incluir una gradualidad en las sanciones en función de la gravedad de la falta, las que pueden comprender el retiro de los casos del juez, la asignación de otras tareas, sanciones económicas y la suspensión⁹.

18. Por otra parte, la Corte ha señalado conforme al artículo 9 de la Convención, el Estado se encuentra impedido de ejercer su poder punitivo en el sentido de aplicar de modo retroactivo leyes penales que aumenten las penas, establezcan circunstancias agravantes o creen figuras agravadas de delito¹⁰. Como correlato de lo anterior, la Corte también estableció que la misma norma también contempla el principio de la retroactividad de la ley penal más favorable “al indicar que si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el condenado se beneficiará de ello”¹¹. La Corte enfatizó que este componente del artículo 9 de la Convención también resulta aplicable al ámbito administrativo sancionatorio¹².

19. Sobre el alcance y contenido de la favorabilidad prevista en dicha norma, la Corte Interamericana indicó que:

(...) debe interpretarse como ley penal más favorable tanto a aquella que establece una pena menor respecto de los delitos, como a la que comprende a las leyes que desincriminan una conducta anteriormente considerada como delito, crean una nueva causa de justificación, de inculpabilidad, y de impedimento a la operatividad de una penalidad, entre otras. Dichos supuestos no constituyen una enumeración taxativa de los casos que merecen la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable. Cabe destacar que el principio de retroactividad se aplica respecto de las leyes que se hubieren sancionado antes de la emisión de la sentencia, así como durante la ejecución de la misma, ya que la Convención no establece un límite en este sentido¹³. (...)

Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 89. Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 106 y 108.

⁷ 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. 208.

⁸ Corte IDH, Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 59 y ss.

⁹ 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.211.

¹⁰ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 175.

¹¹ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 178.

¹² Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 176.

¹³ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 179.

Según lo ha establecido este Tribunal, si a una situación son aplicables dos normas distintas, “debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana”¹⁴.

20. En el presente caso, con respecto a la vaguedad de la causal aplicada a la presunta víctima, la Comisión recuerda que el Consejo Nacional de la Magistratura dispuso la destitución de la presunta víctima como juez, en virtud del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Magistratura que establecía que procede aplicar la sanción de destitución “por la comisión de un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público”.

21. La Comisión observa en primer lugar que esta causal prevista en la norma y aplicada al señor Cordero Bernal, reviste de significativa amplitud y no hace referencia a conductas concretas que resultan reprochables disciplinariamente. Asimismo, la Comisión nota que, contrario a los estándares citados, el marco normativo no distingue las sanciones aplicables de conformidad con el nivel de gravedad de causales previamente delimitadas, de manera que la autoridad disciplinaria cuente con elementos para asegurar que la sanción impuesta sea proporcional a la gravedad de la conducta reprochable del juez. La Comisión considera que la sola referencia a “hecho grave”, sin indicación alguna sobre qué debe entenderse por tal, no satisface el principio de legalidad en materia disciplinaria.

22. La CIDH subraya que tal como ha sido indicado por la Honorable Corte, “cierto grado de indeterminación no genera, per se, una violación de la Convención, es decir, el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad exigible, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que no se produzca una interferencia arbitraria”¹⁵. No obstante, en el presente caso, la Comisión observa que las autoridades jurisdiccionales no solucionaron la vaguedad de la causal aplicada mediante una motivación adecuada, como se indica en la sección anterior. Por una parte, no acreditaron en qué consistía la gravedad de la conducta, que como se indicó y fue posteriormente reconocido en el proceso penal, formaba parte del criterio jurisdiccional de la presunta víctima. Por otra parte, tampoco justificaron las razones por las que la conducta comprometía la dignidad del cargo o la desmerecía en el concepto público.

23. La Comisión subraya que tampoco las autoridades jurisdiccionales justificaron porque procedía aplicar dicha causal pese a que la presunta víctima se encontraba sometida a un proceso penal. Al respecto, la CIDH recuerda que la causal aplicada al señor Cordero Bernal se refería a un hecho grave que “sin ser delito” compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público. La CIDH observa que el señor Cordero Bernal estuvo sometido a proceso penal por aproximadamente ocho años con base en la misma plataforma fáctica que sustentó el procedimiento disciplinario. Si bien el objeto de esta petición no se relaciona con el proceso penal, sino con el disciplinario, la Comisión considera que el hecho de que hubiera sido sancionado con base en una causal disciplinaria que indicaba que el hecho no constituyera delito, cuando de manera paralela se estaba adelantando un proceso penal por el mismo hecho, resulta también incompatible con el principio de legalidad.

¹⁴ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 181. Citando: *Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 21; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 52.

¹⁵ Corte IDH. Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C no. 302, párr. 264.

24. Por otra parte, con respecto a la violación del principio de favorabilidad, la Comisión recuerda que en el presente caso coexistían dos normas que se referían a la destitución de jueces. Por un lado, la norma aplicada, el artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, el cual establecía que procede aplicar la sanción de destitución a que se refiere el inciso c) del Artículo 21 de la presente ley por las siguientes causas: (...)2. La comisión de un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público, y por otro lado el artículo 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que establecía que establece que procede la destitución al Magistrado que ha cometido un hecho grave que, sin ser delito, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público **“siempre que haya sido sancionado con suspensión anteriormente”**. Asimismo, el artículo 10 de la misma norma legal estipulaba que la suspensión procede por incurrir en un hecho grave, después de haber sido sancionado tres veces con multa. No obstante, lo anterior, las autoridades disciplinarias optaron por aplicar la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, la cual constituía una norma más desfavorable en los términos indicados en los estándares citados con anterioridad.

25. El Estado sostiene que no hay tal supuesto de coexistencia entre normas tomando en cuenta que la Ley Orgánica del CNM era la única que podía ser aplicada en la fecha de los hechos por tratarse de la norma especial y que dicha ley es posterior a la Ley Orgánica del Poder Judicial por lo que operó una derogación tácita parcial.

26. Sobre el particular, la Comisión recuerda que la doctrina general del derecho establece la aplicabilidad de la derogación tácita en supuestos en los que una nueva disposición normativa de rango jerárquico igual o superior regulan la misma materia, con el mismo ámbito espacial y temporal que la anterior, pero lo hacen de manera contraria e incompatible con esta. Al respecto el Tribunal Supremo de España ha indicado que la derogación tácita exige “igualdad de materia en ambas leyes, identidad de destinatarios y de contradicción e incompatibilidad entre los fines de ambas normas”¹⁶. Dicho Tribunal también ha subrayado que:

No es el legislador quien establece expresamente el cese de la vigencia de la primera por haber cambiado su voluntad en la segunda, sino - en su caso - el Juez que, para resolver el conflicto que le hubiera sido planteado sobre una materia regulada por ambas, debe decidir, previamente, si lo ha de hacer mediante la aplicación de una o de otra. Para afirmar esa incompatibilidad - que implica, al fin, la infracción de una de las dos normas de no ser ella la aplicada - es necesaria una labor hermenéutica, en averiguación de los contenidos de ambas y de la relación lógica que exista entre éstos¹⁷.

27. De igual forma, la Corte Constitucional colombiana ha subrayado que: la derogación tácita se produce cuando el Legislador no ha manifestado expresamente su voluntad de retirar del ordenamiento jurídico leyes anteriores, pero se deduce por la incompatibilidad entre la norma anterior y la nueva (antinomia), de manera que la aplicación de una de ellas conlleva necesariamente el desconocimiento de la otra. Por esta razón la derogatoria tácita es ante todo “un fenómeno de naturaleza eminentemente interpretativa o, si se prefiere, dependiente de la interpretación que se dé a las normas hipotéticamente compatibles”. Se trata entonces de una derogatoria por comparación o contraste, que de acuerdo con la jurisprudencia se presenta en dos casos: “(i) cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una anterior o (ii) cuando se produce una nueva regulación integral de la materia.”

¹⁶ STS 881/1996, 31 de octubre de 1996.

¹⁷ STS 573/2010, 30 de septiembre de 2010

28. En el presente caso, en relación con el alegato del Estado de derogación tácita, la CIDH subraya en primer lugar, que no existe claridad sobre la especialidad de la Ley Orgánica del CNM sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues puede observarse que ambas son normas de carácter especial aplicables a la labor de juezas y jueces, por lo que no procede invocar el principio de que la ley especial deroga la ley general para justificar por qué no se aplicó la norma más favorable. Por otra parte, como segundo punto, la Comisión hace notar que no existe una contradicción o antinomia entre la Ley Orgánica del CNM y la Ley Orgánica del Poder Judicial sino más bien se observa que esta última norma establece criterios más favorables para la destitución de un operador de justicia por incurrir en faltas disciplinarias.

29. En cualquier caso, la Comisión subraya que no consta en la motivación de la destitución de la presunta víctima, las razones por las que procedía aplicar la Ley Orgánica del CNM sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial pese a que como se indicó, la derogación tácita exige una labor hermenéutica que debe reflejarse en la motivación judicial, pues caso contrario, afectaría el principio de seguridad jurídica y por ende el principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la Convención Americana. La CIDH deja constancia que el Estado mismo introdujo dudas sobre la aplicación del artículo 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al argumentar que la presunta víctima si había sido sancionada previamente con suspensión y/o multa, cuestión que solo tenía relevancia si se asumía la validez del artículo 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

30. En este escenario, la CIDH estima que la coexistencia de dos normas distintas que estipulaban la posibilidad de aplicar o la sanción de destitución o la de suspensión, por “incurrir en un hecho grave”, afectó el principio de legalidad estipulado en el artículo 9 de la Convención, el cual exige la suficiente precisión normativa para que sean previsibles tanto las conductas sancionables, como las consecuencias que estas pueden entrañar. Además, conforme a los estándares citados en materia de favorabilidad, la Comisión destaca que, ante la vigencia de dos normas, el artículo 9 de la Convención exigía que la autoridad disciplinaria aplicara la más favorable que, en este caso, era la Ley Orgánica del Poder Judicial que condicionaba la destitución a la existencia de una suspensión previa. Al contrario, el ente disciplinario optó por aplicar la norma más desfavorable.

31. En virtud de las anteriores consideraciones, la CIDH concluye que el Estado peruano violó el artículo 9 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento en perjuicio de Héctor Fidel Cordero Bernal.

III. El principio de independencia judicial y el deber de motivación

32. Igualmente, la CIDH estima que el Estado violó el principio de independencia judicial y el derecho a contar con decisiones motivadas, tomando en cuenta que la víctima fue destituida por emitir una decisión otorgando libertad condicional a una persona, y el fallo sancionatorio no ofrece una motivación adecuada sobre las razones por las que la decisión emitida por la víctima requería de un control disciplinario por denotar su falta de competencia e idoneidad como juez.

33. Al respecto, la Comisión recuerda que en cuanto al deber de motivación, la jurisprudencia del sistema interamericano ha indicado que se traduce en la “justificación razonada” que permite al juzgador llegar a una conclusión¹⁸. La Corte ha indicado que “es una garantía

¹⁸ CIDH. Informe No. 72/17. Caso 13.019. Informe de Fondo. Eduardo Rico. Argentina. 5 de julio de 2017. Párr. 116; y Corte IDH, Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de Mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 87.

vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”¹⁹. Según la Corte Interamericana, las resoluciones de carácter administrativo disciplinario deben contener la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que lo ocurrido tiene la suficiente entidad para justificar que [un funcionario estatal] no permanezca en el cargo²⁰. Asimismo, la exigencia de un nivel adecuado de motivación es sumamente relevante ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño de un funcionario público y, por ende, es en la propia motivación donde corresponde analizar la gravedad de la conducta imputada y la proporcionalidad de la sanción²¹.

34. En cuanto a la independencia judicial en el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, la Corte indicó que “el derecho internacional ha formulado pautas sobre las razones válidas para proceder a la suspensión o remoción de un juez, las cuales pueden ser, entre otras, mala conducta o incompetencia”²². Específicamente, indicó que:

(...) los jueces no pueden ser destituidos únicamente debido a que su decisión fue revocada mediante una apelación o revisión de un órgano judicial superior. Ello preserva la independencia interna de los jueces, quienes no deben verse compelidos a evitar disentir con el órgano revisor de sus decisiones, el cual, en definitiva, sólo ejerce una función judicial diferenciada y limitada a atender los puntos recursivos de las partes disconformes con el fallo originario²³.

(...) para el derecho internacional por un lado se encuentran los recursos de apelación, casación, revisión, avocación o similares, cuyo fin es controlar la corrección de las decisiones del juez inferior; y por otro, el control disciplinario, que tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público. (...) Este tipo de revisión exige una motivación autónoma para determinar la existencia de una falta disciplinaria²⁴.

35. En dicho caso la Corte Interamericana se refirió a la noción de “error jurídico inexcusable”, que ameritaría la destitución de un juez conforme a los alegatos del Estado, sin embargo, subrayó que aun cuando existiera una declaración de error judicial inexcusable por parte de un órgano de revisión, debe analizarse la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. Este tipo de revisión exige una motivación autónoma para determinar la existencia de una falta disciplinaria²⁵.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.118.

²⁰ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.120.

²¹ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.120.

²² Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 84. Citando. *Cfr.* Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, *supra* nota 58, párr. 20. Ver también Principio 18 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas, *supra* nota 59.

²³ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 84. **Citando.** Principio A, párr. 4 (n) 2 de los Principios y Directrices Relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África adoptados como parte del Informe de Actividades de la Comisión Africana en la Segunda Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana, celebrada en Maputo, Mozambique, del 4 al 12 de julio de 2003.

²⁴ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 86.

²⁵ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 86.

36. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos ha manifestado que la separación del cargo de las y los jueces se da “únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia, de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad establecidas en la Constitución o en la ley”²⁶. Debido a que sanciones administrativas como la destitución “no solo aparejan una sanción de extraordinaria gravedad, y limitan el ejercicio de derechos, sino que, dado que constituyen una excepción a la estabilidad judicial, pueden comprometer los principios de independencia y autonomía judicial”²⁷.

37. Asimismo el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, ha expresado que los jueces pueden ser objeto de procedimientos disciplinarios y sanciones, incluida la destitución, por faltas de suficiente gravedad²⁸, sin embargo dichas medidas disciplinarias deberán ser “proporcionales a la gravedad de la infracción cometida por el juez. Por lo tanto, es necesario adoptar un régimen bien definido de medidas disciplinarias aplicables”²⁹.

38. De igual forma se reitera por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en la Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11 de la convención contra la corrupción que:

En muchos Estados, se ha considerado tan importante el principio de independencia judicial que la destitución de un juez solo se puede justificar cuando sus deficiencias son tan serias que destruyen la confianza en que pueda desempeñar correctamente la función judicial. La cuestión que en tal sentido quizás deseen examinar los Estados partes es si la conducta de que se acusa al juez es tan manifiesta y totalmente contraria a la imparcialidad, integridad e independencia del poder judicial que se socavaría la confianza de las personas que comparecen ante el juez, o del público, en el sistema judicial, con lo que el juez quedaría incapacitado de desempeñar el cargo. Hay cada vez más consenso internacional en que se puede destituir a un juez únicamente en caso de incapacidad comprobada, condena por un delito grave, incompetencia grave, o conducta manifiestamente contraria a la independencia, imparcialidad e integridad del poder judicial. Se debe considerar que los actos comprobados de corrupción cometidos por un miembro del poder judicial superan el umbral necesario para la destitución.³⁰

39. Por su parte, los Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África, incluyen la prohibición específica de remover jueces en el contexto de la revocatoria de sus fallos así: “Los funcionarios judiciales [...] no serán destituidos del cargo o sometidos a otros procedimientos disciplinarios o administrativos únicamente debido a que su decisión fue revocada mediante una apelación o revisión de un órgano judicial superior”³¹,

40. La Comisión resalta que a partir del caso *Camba Campos y otros vs. Ecuador* la Corte IDH ha establecido que la independencia judicial no es solamente un derecho del justiciable, sino que también opera como un derecho del juez de permanecer en su cargo. Al respecto la Corte subrayó que:

²⁶ ONU, Comité de Derechos Humanos. Observación general no. 32, artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. doc. ONU ccpr/c/gc/32. 23 de agosto de 2007. párr. 20.

²⁷ CIDH, Informe “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 05 de diciembre de 2013. párr.211.

²⁸ ONU, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, 02 de mayo de 2018, A/HRC/38/38.

²⁹ ONU, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, 24 de marzo de 2009, A/HRC/11/41, párr. 58.

³⁰ UNODC, Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11, 2015, párr. 79

³¹ Principios y Directrices relativos el Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2ª Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4 -12 de julio de 2003, Principio A, numeral 4, literal n (2).

197. Los anteriores elementos permiten precisar algunos aspectos de la jurisprudencia de la Corte. En efecto, en el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, el Tribunal señaló que el derecho a un juez independiente consagrado en el artículo 8.1 de la Convención sólo implicaba un derecho del ciudadano de ser juzgado por un juez independiente³². Sin perjuicio de ello, es importante señalar que la independencia judicial no sólo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debe contar con una serie de garantías que hagan posible la independencia judicial. La Corte considera pertinente precisar que la violación de la garantía de la independencia judicial, en lo que atañe a la inamovilidad y estabilidad de un juez en su cargo, debe analizarse a la luz de los derechos convencionales de un juez cuando se ve afectado por una decisión estatal que afecte arbitrariamente el período de su nombramiento. En tal sentido, la garantía institucional de la independencia judicial se relaciona directamente con un derecho del juez de permanecer en su cargo, como consecuencia de la garantía de inamovilidad en el cargo³².

41. En el presente caso, la Comisión destaca que esta salvaguarda a la independencia judicial estaba prevista en la propia legislación interna, específicamente en el artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que señalaba que “no da lugar a sanción la discrepancia de opinión en la resolución de los procesos”. Esta es una garantía fundamental de la independencia judicial que busca precisamente evitar que los jueces y juezas sean sancionados por el contenido de las decisiones que adoptan, sin que esto implique que no es posible separar a un operador judicial de su cargo por falta de idoneidad y competencia.

42. En ese sentido, no corresponde a la CIDH determinar si la libertad incondicional dispuesta por el señor Cordero Bernal tenía sustento o no en el derecho interno, ni si la presunta víctima era competente e idóneo para el ejercicio de la función judicial. Sin embargo, conforme a los estándares citados en materia de independencia judicial y la propia normativa interna, en un caso como el presente, era obligación de la autoridad disciplinaria ofrecer una motivación que de manera clara estableciera las razones por las cuales la decisión emitida por el señor Cordero Bernal, más allá de haber sido corregida mediante los recursos disponibles en la legislación, requería de un control disciplinario por denotar su falta de competencia e idoneidad como juez, al punto de ameritar la sanción más severa.

43. Al respecto, la Comisión observa que el fallo sancionatorio no ofrece una motivación en ese sentido y se limita a indicar que la decisión emitida por el señor Cordero Bernal careció de toda racionalidad y sentido común.

44. La Comisión no deja de notar que, en el marco del proceso penal, la decisión que quedó finalmente en firme indicó que el fallo emitido por el señor Cordero Bernal fue un acto netamente jurisdiccional y que constituyó un ejercicio regular del derecho. En dicha resolución se indica, entre otras cuestiones:

(...) el sujeto activo del delito de encubrimiento no puede ser un juez, por que (sic) éste administra justicia en representación del Estado, función en la que se encuentra comprendido al emitir la resolución de fecha once de julio de mil novecientos noventa y cinco, encontrándose dentro de sus facultades (...) que el delito de prevaricato no se comete a título de culpa, es decir no basta el descuido ni la negligencia para imputarse ese ilícito, pues el tipo penal exige como condición sine qua non, el dolo; máxime si tenemos en cuenta que en el accionar de dicho Magistrado no se acreditó que éste haya actuado con dolo (...)³³.

³² Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador., Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C no. 268, párr.197.

³³ Anexo 36 del Informe de Fondo. Decisión confirmatoria de Sentencia, 22 de agosto de 2005. Anexo a la petición inicial de 11 de noviembre de 1998.

45. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado peruano violó, en perjuicio de Héctor Fidel Cordero Bernal, el derecho a contar con decisiones debidamente motivadas en relación con el principio a la independencia judicial, ambos previstos en el artículo 8.1 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

IV. El derecho a recurrir el fallo y a la protección judicial

46. Asimismo, la Comisión considera que el Estado violó el derecho a recurrir el fallo y el derecho a la protección judicial tomando en cuenta que tanto del marco normativo como del contenido de las decisiones se desprende que no existía un recurso ni en la vía administrativa ni en la judicial para obtener una revisión del fallo sancionatorio por parte de una autoridad jerárquica y los órganos competentes no realizaron un examen integral de la decisión de destitución de la víctima.

47. El derecho a recurrir el fallo hace parte del debido proceso legal de un procedimiento sancionatorio disciplinario³⁴ y es una garantía primordial cuya finalidad es evitar que se consolide una situación de injusticia³⁵. En cuanto al alcance del derecho a recurrir, tanto la CIDH como la Corte han indicado que este implica un examen por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía tanto de aspectos de hecho como de derecho de la decisión recurrida³⁶. Debe proceder antes que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada, debe ser resuelto en un plazo razonable, debe ser oportuno y eficaz, es decir, debe dar resultado o respuesta al fin para el cual fue concebido. Además, debe ser accesible, sin requerir mayores formalidades que tornen ilusorio el derecho³⁷.

48. En el caso *Vélez Loor vs Panamá* la Corte aplicó el artículo 8.2.h respecto a la revisión de una sanción administrativa de privación de libertad, considerando que el “artículo 8.2.h de la Convención [...] consagra un tipo específico de recurso que debe ofrecerse a toda persona sancionada con una medida privativa de libertad, como garantía de su derecho a la defensa”³⁸. Asimismo, en el caso *Spoltore vs. Argentina* dicho tribunal subrayó que en un proceso administrativo de naturaleza sancionatorio, en el cual pueden ser aplicables las garantías incluidas del artículo 8.2 de la Convención según su naturaleza y alcance³⁹.

49. La CIDH estima que la necesidad de incorporar la garantía del derecho de recurrir el fallo a procesos de destitución de jueces guarda relación con que esta es la sanción de mayor severidad que se puede imponer a un operador de justicia⁴⁰. En este análisis la Honorable Corte podría valorar que, a mayor intensidad de la restricción a un derecho, mayor debe ser el elenco de garantías mínimas previstas en el artículo 8.2 de la Convención que son exigibles en el proceso que determina la restricción.

³⁴ 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. 235; Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párr. 179.

³⁵ CIDH, Informe No. 33/14, Caso 12.820, Manfred Amrhein y otros, Costa Rica. 4 de abril de 2014, párr.186.

³⁶ CIDH, Informe No. 33/14, Caso 12.820, Manfred Amrhein y otros, Costa Rica. 4 de abril de 2014, párr.186.

³⁷ CIDH, Informe No. 33/14, Caso 12.820, Manfred Amrhein y otros, Costa Rica. 4 de abril de 2014, párr.186 y ss.

³⁸ Citado en Corte IDH. *Caso Spoltore vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de junio de 2020, Serie C. no 404, párr.104.

³⁹ Corte IDH. *Caso Spoltore vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de junio de 2020, Serie C. no 404, párr.105.

⁴⁰ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 105-108.

50. Asimismo, en cuanto al derecho a la protección judicial, la CIDH recuerda que el Estado está en la obligación general de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1). Para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto legalmente sino que debe ser realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, y proveer lo necesario para remediarla⁴¹.

51. En el presente caso, la Comisión nota que tanto la Ley 26397 como la Constitución Política disponían que no son impugnables las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura, y solo procedía el amparo, cuando en el marco del proceso se vulneró el debido proceso. La Comisión recuerda que el amparo interpuesto por la presunta víctima fue declarado improcedente por el Juzgado de Derecho Público, el 27 de noviembre de 1996, al considerarse que la resolución del Consejo realizó un amplio examen de lo actuado y su decisión fue suficientemente motivada, lo cual impide el análisis de los demás argumentos de fondo porque no existió violación a las normas del debido proceso.

52. Asimismo, la apelación interpuesta fue denegada el 24 de septiembre de 1997 por la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público, al considerar que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces. Finalmente, el recurso extraordinario interpuesto ante el Tribunal Constitucional, fue declarado sin lugar al estimarse que en el proceso se cumplieron con las “pautas esenciales del debido proceso”.

53. Ante este escenario, la CIDH estima que tanto del marco normativo como del contenido de las decisiones se desprende que no existía un recurso ni en la vía administrativa ni en la judicial para obtener una revisión del fallo sancionatorio por parte de autoridad jerárquica. Asimismo, del contenido de las decisiones de amparo se desprende que los órganos competentes no realizaron un examen integral tanto de aspectos de hecho como de derecho respecto de la decisión de destitución de la presunta víctima, limitando el ámbito de su competencia a cuestiones de debido proceso.

54. En virtud de lo anterior, la Comisión concluye que el Estado peruano es responsable por la violación de los derechos establecidos en el artículo 8.2.h) y 25.1 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Héctor Fidel Cordero Bernal.

V. Los derechos políticos

55. Finalmente, la CIDH estima que el Estado violó los derechos políticos de la víctima, tomando en cuenta que fue separado del cargo en un proceso en el que se cometieron violaciones al debido proceso y se vulneró el principio de independencia judicial, lo cual afectó su derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público.

⁴¹Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158. Párr. 125; Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Párr. 61; Corte IDH, Caso “Cinco Pensionistas”. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98. Párr. 136.

56. El artículo 23.1.c establece el derecho de jueces y juezas a acceder a cargos públicos “en condiciones de igualdad”. La Corte ha interpretado este artículo indicando que cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces y las juezas en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c”⁴².

57. En el presente caso ha quedado establecido que el señor Héctor Fidel Cordero Bernal fue separado del cargo en un proceso arbitrario en el cual se cometieron violaciones tanto al debido proceso como al principio de legalidad en los términos descritos a lo largo de este informe de fondo. Asimismo, se estableció que el proceso disciplinario fue llevado a cabo de manera incompatible con el principio de independencia judicial. En tales circunstancias y en consonancia con el criterio mencionado en el párrafo anterior, la Comisión considera que el Estado también violó el artículo 23.1 c) de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Héctor Fidel Cordero Bernal.

Washington, D.C.

7 de diciembre de 2020

⁴²CIDH, Informe No. 72/17, Caso 13.019. Fondo. Eduardo Rico. Argentina. 5 de julio de 2017, párr. 124; Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 192.