

NOTAS SOBRE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE¹
Universidad Monteávila (Venezuela)

Cómo citar/Citation

Hernández-Mendible, V. R. (2021).
Notas sobre la jurisprudencia de la Corte
Interamericana de Derechos Humanos.
Revista de Administración Pública, 215, 243-259.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.215.09>

SUMARIO

I. PRESENTACIÓN. II. CASO *CORDERO BERNAL VS. PERÚ*. 1. Los hechos: 1.1. *El marco normativo aplicable al procedimiento administrativo disciplinario sancionatorio en contra de los jueces, vigente para la fecha de los hechos*. 1.2. *El nombramiento de Héctor Fidel Cordero Bernal como juez cuarto especializado en lo Penal de la ciudad de Huánuco*. 1.3. *El procedimiento administrativo disciplinario*: 1.3.1. *El procedimiento administrativo seguido ante la Oficina de Control de la Magistratura*. 1.3.2. *El procedimiento administrativo seguido ante el Consejo Nacional de la Magistratura*. 1.4. *El proceso de amparo*. 1.5. *El proceso penal*. 1.6. *El recurso administrativo de nulidad*. 2. El fondo del caso: 2.1. *Las violaciones a las garantías judiciales, principio de legalidad y derechos políticos*: 2.1.1. *La garantía de independencia judicial en relación con el principio de legalidad, los derechos políticos y la garantía de motivación*. 2.1.2. *El principio de aplicación de la ley sancionatoria más favorable*. 2.1.3. *Conclusión*. 2.2. *La violación a la protección judicial*. 3. La decisión. 4. Los votos disidentes: 4.1. *El voto disidente del juez L. Patricio Pazmiño Freire*. 4.2. *El voto disidente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot*.

¹ Este trabajo se ha elaborado en ejecución del proyecto de investigación titulado «El Estado Convencional», desarrollado en el Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila (CERECO-UMA).

I. PRESENTACIÓN

En el primer cuatrimestre de 2021 se han producido dos acontecimientos relevantes en materia de derechos humanos, en el ámbito interamericano. El primero se enmarca en el contexto de la pandemia internacional, que en este momento tiene como epicentro a Hispanoamérica. Se trata de la resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos² («CIDH», «Comisión» o «Comisión Interamericana») que tiene como objetivo «contribuir a que los Estados asuman el alcance de sus obligaciones internacionales en el contexto de las decisiones sobre vacunación, a fin de garantizar los derechos humanos, especialmente el derecho a la salud y a la vida. Para tales efectos, brinda recomendaciones puntuales basadas en los principios de igualdad y no discriminación, dignidad humana, consentimiento informado, transparencia, acceso a la información, cooperación y solidaridad internacional».

El segundo, en materia de ambiente y derechos humanos, fue la entrada en vigor el 22 de abril de 2021 del denominado «Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe», que también se conoce por el nombre del lugar en que se firmó como Acuerdo de Escazú, en Costa Rica y el cual tiene su antecedente y homólogo en el Convenio de Aarhus³.

A continuación se dará cuenta de una sentencia de especial interés para el derecho administrativo, en la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos («Corte IDH», «Corte», «Tribunal» o «Tribunal Interamericano»), en interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos («CADH», «Tratado» o «Convención Americana»), analizó la supuesta responsabilidad internacional del Estado, derivada de la tramitación y resolución de un procedimiento administrativo disciplinario, que llevó a la presunta víctima a denunciar que se le habían violado algunos de sus derechos humanos.

II. CASO CORDERO BERNAL VS. PERÚ

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió el caso, en sentencia de 16 de febrero de 2021⁴.

² CIDH (2021), *Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos*, resolución 1/21, de 6 de abril de 2021, Organización de Estados Americanos (OEA), Washington.

³ El *Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, en el ámbito europeo, también conocido como *Convenio de Aarhus*, fue firmado el 25 de junio de 1998, en la ciudad danesa que da nombre al mismo.

⁴ Corte IDH, caso *Cordero Bernal vs. Perú*, Excepción Preliminar y Fondo, sentencia de 16 de febrero de 2021, serie C 421.

1. LOS HECHOS

El señor Héctor Fidel Cordero Bernal, juez cuarto especializado en lo Penal de la ciudad de Huánuco, República del Perú, fue sometido a un procedimiento administrativo disciplinario que condujo a su destitución en 1996.

La Comisión consideró que el procedimiento administrativo disciplinario seguido contra la presunta víctima violó el principio de independencia judicial y el derecho a una decisión motivada adecuadamente, que se materializó en la adopción de la destitución luego de haber concedido la libertad incondicional a dos procesados.

También estimó que se violó el principio de legalidad, en razón de la amplitud y vaguedad de la causal por la que se le destituyó y que se desconoció el principio de favorabilidad porque habiendo dos normas vigentes, la autoridad disciplinaria eligió imponerle la que era desfavorable a los intereses del señor Cordero Bernal.

Finalmente, la Comisión estimó que el Estado violó los derechos a recurrir la decisión y a la protección judicial, porque no existía un recurso en la vía administrativa o jurisdiccional que permitiera la revisión integral de la decisión administrativa disciplinaria.

En atención a los hechos objeto de la controversia, estos fueron analizados en la sentencia en el siguiente orden.

1.1. El marco normativo aplicable al procedimiento administrativo disciplinario sancionatorio en contra de los jueces, vigente para la fecha de los hechos

El procedimiento administrativo disciplinario que fue aplicado al señor Cordero Bernal estaba regulado tanto en la Constitución Política de Perú y Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos de 1993, como en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura de 1994.

La primera ley citada le atribuía competencia a la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial para aplicar las sanciones disciplinarias (de apercibimiento, multa, suspensión) a jueces y auxiliares judiciales, con excepción de las sanciones de separación y destitución, que debían proponer al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial señalaba que no procedía la sanción por «discrepancia de opinión ni de criterio en la resolución de los procesos».

La reforma de la Constitución Política, el 29 de diciembre de 1993, creó el Consejo Nacional de la Magistratura y le encargó la función de aplicar la sanción de destitución a los jueces de todas las instancias, y además estableció que sus decisiones en materia de evaluación y ratificación de jueces no eran revisables.

Once meses después fue aprobada la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, que ratificó la atribución del Consejo Nacional de la Magis-

tratura para aplicar la sanción de destitución a jueces de todas las instancias y estableció las causales por las cuales procedía tal sanción.

En resumen, al momento en que ocurrieron los hechos había un procedimiento administrativo disciplinario que concernía a dos autoridades: la Oficina de Control de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura. Aquella debía proponer la sanción de destitución de jueces al Consejo Nacional de la Magistratura y este era el encargado de decidir sobre la procedencia de la imposición.

1.2. El nombramiento de Héctor Fidel Cordero Bernal como juez cuarto especializado en lo Penal de la ciudad de Huánuco

El señor Héctor Fidel Cordero Bernal ingresó a la judicatura en noviembre de 1993, como juez provisional del Juzgado en lo Civil de la provincia de Leoncio Prado, y un año después, el 15 de noviembre de 1994, fue designado como juez provisional del Cuarto Juzgado Penal de la Provincia de Huánuco.

El 22 de junio de 1995, el presidente de la Corte Superior de Justicia de Huánuco solicitó al señor Cordero Bernal que, durante la licencia del juez provisional, se encargase de la atención del Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Huánuco.

En el momento en que el señor Cordero Bernal se hizo cargo del Primer Juzgado Penal de Huánuco, pasó a conocer la instrucción penal referida a la investigación de dos personas que pilotaban una avioneta de matrícula colombiana en territorio peruano, la cual fue interceptada por la Fuerza Aérea peruana, los tripulantes fueron capturados y sometidos a proceso penal por el presunto delito de tráfico ilícito de drogas, lo que condujo a que se ordenase su detención.

El 30 de junio de 1995, los procesados solicitaron su libertad incondicional, y el 11 de julio de 1995, el juez Cordero Bernal declaró procedente la solicitud de los procesados con fundamento en el Código de Procedimiento Penal, que permitía adoptar esa decisión si durante la instrucción se demostraba plenamente la no culpabilidad de los encausados. A juicio del juez Cordero Bernal, no había prueba suficiente que implicara la responsabilidad penal de los procesados por el delito de tráfico ilícito de drogas.

Esta actuación fue objeto de investigación, y el 17 de julio de 1995, el presidente de la Corte Superior de Justicia de Huánuco encargó las funciones del Primer Juzgado Penal al juez tercero penal de Huánuco, con lo que se dio por terminado el encargo del señor Cordero Bernal.

1.3. El procedimiento administrativo disciplinario

El procedimiento administrativo disciplinario se llevó antes dos autoridades: la Oficina de Control de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura. Seguidamente se mencionarán cada uno de ellos.

1.3.1. El procedimiento administrativo seguido ante la Oficina de Control de la Magistratura

En atención a que la sentencia expedida por el señor Cordero Bernal concedió la libertad incondicional a los procesados, la oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial inició un procedimiento administrativo disciplinario en su contra, cuya investigación finalizó con un informe en que se detallaban las irregularidades en que incurrió durante su encargo en el Primer Juzgado Penal de Huánuco.

En esencia se determinó que en la asignación del encargo se produjeron varias irregularidades y que en el ejercicio de la función jurisdiccional el señor Cordero Bernal no realizó diligencia alguna de carácter sustantivo dentro del proceso; que al momento de conceder la libertad incondicional no habían vencido los cuatro meses que se tienen como plazo ordinario de investigación; que los procesados admitieron haber robado una avioneta de matrícula colombiana y haber ingresado al territorio peruano de forma irregular; que la apreciación de la prueba fue «incongruente», pues aunque había suficientes indicios de que los imputados ingresaron al territorio peruano para transportar droga, dio como cierta la afirmación de los procesados de que ingresaron al país para canjear dos cadáveres.

Ello llevó a concluir que el señor Cordero Bernal «no solo ha atentado gravemente la respetabilidad del Poder Judicial, sino que ha comprometido la dignidad del cargo desmereciéndolo al concepto público», por lo que debía ser destituido de su cargo, sin perjuicio de que se pusiese en conocimiento de todo lo actuado al fiscal provincial de turno, para que procediese de considerarlo pertinente.

Tal conclusión fue recogida en la resolución de 3 de agosto de 1995, que contiene el informe de investigación y propuesta de destitución.

El 18 de octubre de 1995 el presidente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó la propuesta de destitución y solicitó al Consejo Nacional de la Magistratura que procediese a su destitución.

1.3.2. El procedimiento administrativo seguido ante el Consejo Nacional de la Magistratura

El 4 de diciembre de 1995 el señor Cordero Bernal presentó escrito de descargos ante el Consejo Nacional de la Magistratura y justificó la sentencia por él adoptada. El 11 de diciembre de 1995 presentó una ampliación de descargos y justificó su solicitud de no ser sometido a un procedimiento administrativo disciplinario, en virtud de los principios de legalidad, imparcialidad y presunción de inocencia y porque carecía de antecedentes.

El 14 de mayo de 1996 el Consejo Nacional de la Magistratura declaró abierto el procedimiento administrativo disciplinario, por presuntamente haber

incurrido el investigado en «graves irregularidades en el ejercicio de sus funciones».

Quince días después, el señor Cordero Bernal presentó un nuevo escrito de descargos y señaló que la decisión investigada fue un acto de naturaleza jurisdiccional. Además mencionó que la sentencia final en el proceso penal por tráfico ilícito de drogas determinó la irresponsabilidad de los procesados, lo que resultó consecuente con su sentencia.

El 14 de agosto de 1996 el Consejo Nacional de la Magistratura expidió la resolución que ordenó la destitución del señor Cordero Bernal, dispuso la cancelación de su nombramiento y la inscripción de lo decidido en su expediente personal.

1.4. El proceso de amparo

El 9 de septiembre de 1996 el señor Cordero Bernal presentó una acción de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura y solicitó que se declarase la nulidad de la resolución que ordenaba su destitución, en razón de que se desconoció el derecho al debido proceso y de estabilidad de los jueces.

El 27 de noviembre de 1996, el primer juzgado especializado en derecho público, en sentencia de primera instancia, declaró improcedente la acción de amparo, por considerar que la resolución mediante la cual se destituyó al señor Cordero Bernal contenía «un amplio examen de lo actuado en el procedimiento disciplinario administrativo» y que estaba «suficientemente motivada», en virtud de lo que resultaba inimpugnable dicha resolución e improcedente la acción de amparo formulada. La sentencia fue apelada mediante escrito presentado el 10 de diciembre de 1996.

El 24 de septiembre de 1997 la Sala Corporativa transitoria especializada en Derecho Público emitió sentencia de segunda instancia, en la que se confirmó la decisión de declarar improcedente el amparo.

El señor Cordero Bernal interpuso el recurso correspondiente, y el 8 de mayo de 1998 el Tribunal Constitucional consideró que en el procedimiento administrativo disciplinario «se procedió de conformidad con las pautas esenciales del debido proceso», motivo por el cual la acción de garantía era admisible, lo que le llevó a analizar el fondo del asunto y a rechazar la acción por entender que no se violó el debido proceso.

1.5. El proceso penal

La Comisión Ejecutiva del Ministerio Público mediante resolución de 30 de julio de 1997 declaró fundada una denuncia por los delitos de prevaricación y encubrimiento interpuesta contra el señor Cordero Bernal y decidió ejercer acción penal en su contra y remitió el expediente al fiscal supremo para su formalización.

La Corte Superior de Justicia de Huánuco-Pasco, luego de tres fallos absolutorios de encubrimiento y condenatorios de prevaricación, que sucesivamente fueron declarados nulos en segunda instancia, dictó una cuarta sentencia el 21 de junio de 2005, por la que absolvió al señor Cordero Bernal de ambos delitos y ordenó anular sus antecedentes penales y policiales. Esta decisión fue apelada por el fiscal superior, quien solicitó declarar nula la sentencia de primera instancia, por entender que la responsabilidad del acusado se encontraba acreditada.

El 22 de agosto de 2005, la sentencia de segunda instancia confirmó la decisión apelada, al considerar que la decisión que concedió la libertad incondicional fue un acto jurisdiccional que podía ser revisado por la autoridad superior, como en efecto ocurrió. Además, la sentencia indicó que el sujeto activo del delito de encubrimiento no puede ser un juez y que el delito de prevaricación no se comete a título de culpa.

Finalmente, el 25 de agosto de 2005, la Procuraduría anticorrupción del Distrito Judicial de Huánuco-Pasco interpuso recurso de nulidad, el cual fue declarado improcedente el 1 de septiembre de 2005.

1.6. El recurso administrativo de nulidad

El 17 de noviembre de 2005, el señor Cordero Bernal presentó recurso administrativo de nulidad contra la resolución de 14 de agosto de 1996 del Consejo Nacional de la Magistratura y solicitó su reincorporación al cargo, con fundamento en que se había proferido sentencia absolutoria en su caso y que para el momento en que se le impuso la sanción de destitución había dos normas vigentes y se le aplicó la desfavorable a sus intereses.

El 30 de diciembre de 2005 el Consejo Nacional de la Magistratura expidió la resolución en la que declaró improcedente el recurso administrativo de nulidad e inadmisibles la pretensión de reincorporación al cargo, por considerar que el recurrente no interpuso recurso administrativo de reconsideración en contra de la resolución impugnada, adquiriendo esta la condición de cosa juzgada y porque no debía confundirse la responsabilidad penal y la disciplinaria.

El 25 de enero de 2006, el señor Cordero Bernal interpuso recurso administrativo de apelación contra la resolución que declaró la improcedencia del recurso administrativo de nulidad e inadmisibles la reincorporación al cargo, y el 20 de febrero de 2006 se declaró inadmisibles por extemporáneo el recurso administrativo de apelación, que fue calificado como de reconsideración.

2. EL FONDO DEL CASO

El presente caso se relaciona con el procedimiento administrativo disciplinario tramitado contra del señor Cordero Bernal, luego que este otorgó la libertad incondicional a dos procesados. Tal procedimiento administrativo finalizó con su

destitución como juez provisional del Cuarto Juzgado Penal de la Provincia de Huánuco, Perú.

La Corte procedió a analizar si el trámite administrativo disciplinario y la decisión administrativa que puso fin al mismo, como fue la destitución, estuvieron ajustados a las garantías reconocidas en la Convención Americana. En tal sentido, se analizó en primer lugar las denuncias de violaciones a las garantías judiciales, al principio de legalidad y a los derechos políticos; y, en segundo lugar, las delaciones de violaciones al derecho a recurrir el fallo y a la protección judicial.

2.1. Las violaciones a las garantías judiciales, principio de legalidad y derechos políticos

Como se estableció anteriormente, el caso versó sobre la destitución de un juez provisional, temporalmente encargado del Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Huánuco, ocurrida como consecuencia de un procedimiento administrativo disciplinario seguido en su contra. Esto llevó a analizar: 1) la garantía de independencia judicial en relación con el principio de legalidad, los derechos políticos y la garantía de motivación y 2) el principio de aplicación de la ley sancionatoria más favorable.

2.1.1. La garantía de independencia judicial en relación con el principio de legalidad, los derechos políticos y la garantía de motivación

En precedentes pronunciamientos la Corte ha señalado que el principio de separación del poder público es una garantía general de la independencia judicial y el Estado debe asegurarlo institucionalmente, es decir, en lo que corresponde al Poder Judicial considerado como sistema; y también individualmente debe asegurar que los jueces cuenten con garantías específicas, que son esenciales para el ejercicio de la función judicial. Todo ello tiene como propósito evitar que el sistema judicial en general, y sus integrantes en particular, se vean sometidos a posibles restricciones o interferencias indebidas en el ejercicio de su función, por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso dentro del propio Poder, cuando ejercen funciones de revisión o apelación.

De la independencia judicial se derivan tres garantías básicas, una de estabilidad e inamovilidad en el cargo; otra de adecuado procedimiento de nombramiento; y, finalmente, de ser protegidos sus funcionarios ante presiones externas.

Concretamente, respecto a la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo —reconocida en el art. 14 del Estatuto del Juez Iberoamericano—, el Tribunal ha considerado que esta implica tres aspectos: (i) que la separación de los jueces de sus cargos deba obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque han cumplido el término de su mandato; (ii) que los jueces solo pueden ser destituidos

por faltas de disciplina graves o incompetencia; y (iii) que todo proceso deberá resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley.

Ahora bien, el señor Cordero Bernal fue nombrado como juez provisional del Cuarto Juzgado Penal de la provincia de Huánuco en 1994, luego fue encargado del Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Huánuco en 1995 y en esa oportunidad no se establecieron los términos de su nombramiento. Luego fue destituido en 1996 por considerarse que estaba incurso en una causal disciplinaria establecida en la ley. Esto es relevante para determinar que el análisis se circunscribe a las garantías de estabilidad e inamovilidad en el cargo de los jueces, nombrados en provisionalidad.

Al respecto es pertinente traer a colación que la jurisprudencia interamericana ha establecido que la separación del cargo de un juez provisional debe responder a las causales legalmente previstas, sean por el acaecimiento de la condición resolutoria a que se sujetó la designación o nombramiento, por el cumplimiento de un plazo predeterminado debido a la celebración y conclusión de un concurso público, a partir del cual se designa al titular que reemplaza al juez provisional con carácter permanente, o porque haya incurrido en faltas disciplinarias graves o comprobada incompetencia.

Esto llevó a la Corte a apreciar que en este caso se realizó un procedimiento administrativo disciplinario, con sujeción a la Constitución y la ley vigente al momento de los hechos, siendo que esta última tenía tipificada la causal disciplinaria que se le aplicó. Se trata de una causal de carácter abierto, referida a un hecho grave que podría comprometer la dignidad del cargo. Al respecto, el Tribunal reiteró que la precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está llamada a resolver.

De modo que los problemas de indeterminación de los tipos disciplinarios no pueden ser examinados en abstracto, sino teniendo en consideración la motivación de la autoridad disciplinaria al momento de su aplicación. Por tanto, la aplicación de un tipo disciplinario abierto no constituye, en principio, una violación al derecho al debido proceso, en la medida que se respeten los estándares jurisprudenciales que se han definido para tal efecto.

En tal sentido el Tribunal ha precisado que las normas establecidas para juzgar disciplinariamente a los jueces deben buscar la protección de la función judicial, al evaluar el desempeño de estos en el ejercicio de sus competencias. No obstante, en ausencia de criterios normativos que orienten la conducta de la autoridad disciplinaria, la motivación de la decisión administrativa sancionatoria permite dar claridad a los tipos disciplinarios abiertos o indeterminados. Es por ello que para conocer si se vulnera en un caso concreto la independencia judicial por la destitución de un juez, con fundamento en la aplicación de una causal

disciplinaria de carácter abierto, será necesario examinar la motivación de la decisión, mediante la cual se impone una sanción disciplinaria a un juez.

Sobre el deber de motivación, la Corte ha expresado que la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe 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.

Según ello, la aplicación de un concepto jurídico indeterminado, es decir, «referido a una esfera de la realidad cuyos límites no aparecen claramente establecidos en su enunciado», debía responder a circunstancias claramente reveladas por la autoridad, lo que implicaba efectuar un análisis razonado del caso concreto.

Conforme a lo anterior, el Tribunal consideró que en el procedimiento administrativo disciplinario iniciado contra el señor Cordero Bernal fueron emitidos un informe y dos resoluciones, que contienen los fundamentos de hecho y de derecho que sustentaron la propuesta y posterior decisión de destitución. Se trata del Informe de Investigación de 21 de julio de 1995; de la Resolución de 3 de agosto de 1995 que contiene el informe de la investigación y la propuesta de destitución; y la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura, de 14 de agosto de 1996, que destituyó al señor Cordero Bernal. Estos tres instrumentos coinciden en sostener: i) que el encargo del señor Cordero Bernal en el Primer Juzgado Penal de Huánuco fue irregular y ii) que la decisión del señor Cordero Bernal de otorgar la libertad incondicional a dos procesados no tuvo en consideración las circunstancias particulares del caso, ni efectuó una adecuada valoración de los medios de prueba. Incluso tales hechos constituyeron el fundamento de los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos en contra de otras personas, mientras que las irregularidades relacionadas con la decisión de conceder la libertad incondicional condujeron al Consejo Nacional de la Magistratura a sostener que esta no tenía sustento racional y que era una falta grave.

En criterio de la Corte, la motivación de la decisión disciplinaria de destitución contiene un análisis detallado de los hechos que dieron lugar a la misma y de las razones que permiten calificar esta conducta como una falta disciplinaria grave. Además, el Consejo Nacional de la Magistratura no cuestionó la decisión en sí misma, sino el proceso de toma de decisión, que no ofreció un análisis racional de los hechos y de las normas aplicables y por tal razón originó una decisión sin sustento racional o lógico, incurriendo en una conducta disciplinaria grave, que comprometió la dignidad del cargo y lo desmereció en el concepto público.

Estos argumentos evidencian que la decisión administrativa disciplinaria realizó un examen pormenorizado tanto de los alegatos del señor Cordero Bernal como de los supuestos fácticos, jurídicos y de las razones por las cuales su conducta era sancionable con destitución.

Por otro lado, la sentencia mediante la cual el señor Cordero Bernal otorgó la libertad incondicional a dos procesados no carece totalmente de fundamentación, sin embargo:

[...] parece a todas luces precipitada, dado que el caso se refería a la violación del espacio aéreo peruano, en una aeronave extranjera que parecía ser robada, con casi 400 mil dólares a bordo, con dos ciudadanos extranjeros que daban explicaciones poco coherentes. Además, la aeronave había sido forzada a aterrizar mediante disparos y el juez no estaba urgido por ningún plazo perentorio, pese a lo cual tomó la decisión de cerrar el proceso en escasos días y tratándose de un juzgado en el que se desempeñaba interinamente por poco tiempo, en una causa que presentaba características poco comunes y en la que no había dispuesto ninguna medida. Esta Corte entiende que la sanción impuesta en estas circunstancias es adecuada a la grave imprudencia de la conducta y, por ende, no viola el principio de proporcionalidad.

En mérito de lo anterior, se concluyó que la decisión administrativa disciplinaria de destitución está debidamente motivada y no era arbitraria, por lo que no se vulneraron las garantías al debido proceso ni el principio de legalidad reconocidos en la Convención.

Por otra parte, debido a que en este caso no se afectó en forma arbitraria la permanencia en su cargo, tampoco se configura una violación del derecho a la independencia judicial, en relación con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público.

2.1.2. El principio de aplicación de la ley sancionatoria más favorable

En el proceso interamericano se alegó que, al momento de los hechos, existían dos normas que establecían consecuencias jurídicas diferentes y se le aplicó una desfavorable a los intereses de la presunta víctima.

La Corte señaló que el art. 9 de la Convención se refiere al principio de legalidad y al principio de aplicación de la ley sancionatoria más favorable. Conforme a estos principios no es posible «imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito» y «si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello». Es así como se ha señalado que debe interpretarse como ley más favorable aquella que: a) establece una sanción menor; b) elimina la consideración de una conducta anteriormente sancionable; o c) crea una nueva causa de justificación, de inculpabilidad o de impedimento a la operatividad de la sanción, debiendo aclararse que la anterior es una interpretación enunciativa. Es preciso advertir que la Corte no se ha pronunciado de forma expresa sobre la aplicación del principio de la ley penal más favorable a asuntos disciplinarios, por el contrario, ha considerado aplicable el principio a la materia sancionatoria administrativa.

Aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993 estaba vigente al momento de los hechos y de haberse aplicado habría permitido que el señor Cordero Bernal fuera sancionado con suspensión, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura de 1994 es posterior y dispuso que quedaban dero-

gadas las normas previas que fuesen contrarias. Ahora bien, siendo que la primera mantuvo su vigencia en lo referente a la destitución de los auxiliares judiciales, mientras quedó derogado por esta última lo relacionado con la destitución de jueces y magistrados, resulta posible concluir que no existieron dos normas posiblemente aplicables, sino una sola contenida en la última ley expedida.

Por tanto, en materia de destitución de jueces, la norma vigente al momento de los hechos era la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, y siendo ella la aplicable a la conducta reprochada al señor Cordero Bernal, resulta improcedente hacer un análisis sobre el alcance y aplicación del principio de aplicación de la ley sancionatoria más favorable en el caso concreto, pues no había al momento de imponer la sanción dos normas vigentes.

2.1.3. Conclusión

En razón de lo precedentemente expuesto, el Tribunal Interamericano encuentra que la decisión administrativa disciplinaria, mediante la cual el Consejo Nacional de la Magistratura destituyó al señor Cordero Bernal, estuvo debidamente motivada y fue expedida con sujeción a la normativa para la sanción de los jueces, vigente al momento en que ocurrieron los hechos, por lo que el Estado no es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales en relación con la garantía de inamovilidad en el cargo de los jueces, el principio de legalidad y el derecho a acceder a un cargo público en condiciones de igualdad reconocidos en la Convención Americana.

2.2. *La violación a la protección judicial*

La Corte Interamericana ha sostenido que el derecho a la protección judicial conlleva la obligación de los Estados de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial sencillo, rápido o efectivo ante juez o tribunal competente, en contra de los actos violatorios de sus derechos humanos. Concretamente, al pronunciarse sobre la efectividad del recurso, ha establecido que no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que es necesario que sea realmente idóneo, a los fines de establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla, no resultando efectivos aquellos recursos que por las condiciones generales del país o por las circunstancias particulares del caso resulten ilusorios, como ocurre cuando falten los medios para ejecutar sus decisiones o cualquier otra situación que configure denegación de justicia.

A los fines de determinar la efectividad de los recursos, se debe tener en cuenta que las decisiones tomadas hayan contribuido materialmente a poner fin a una situación violatoria de derechos, a garantizar la no repetición de los actos lesivos y a asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención. Por otra parte, el Tribunal no evalúa la efectividad de los recursos

interpuestos, en función de una eventual resolución favorable a los intereses de la víctima.

El estudio de los alegatos formulados evidencia que la controversia está relacionada con la efectividad del recurso de amparo, contra las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura. Al respecto, la Corte observó que la Constitución peruana disponía que las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura eran inimpugnables y que los jueces habían interpretado que contra ellas solo procedía el recurso de amparo, por violaciones al derecho al debido proceso.

En este caso, el señor Cordero Bernal interpuso el recurso de amparo, el cual fue declarado improcedente en primera y segunda instancia, al concluirse que la decisión administrativa por medio de la cual se le destituyó daba cuenta de un amplio examen de lo actuado en el procedimiento administrativo disciplinario y se encontraba suficientemente motivada. Posteriormente, el Tribunal Constitucional consideró que el procedimiento administrativo disciplinario garantizó el derecho al debido proceso y declaró infundada la acción.

Como se puede apreciar, los jueces de amparo examinaron la decisión administrativa disciplinaria adoptada por el Consejo Nacional de la Magistratura y concluyeron que estaba debidamente motivada y que no se había vulnerado el derecho al debido proceso. Esto indica, en efecto, que examinaron los reclamos del señor Cordero Bernal y resolvieron que no eran procedentes. Esto así, consideró el Tribunal Interamericano que las conclusiones efectuadas por los jueces de amparo no resultaron manifiestamente arbitrarias o irrazonables, a lo que cabe reiterar que el análisis de la efectividad de los recursos no depende de una eventual decisión favorable a los intereses de las presuntas víctimas.

En atención a lo expuesto, la Corte Interamericana concluyó que el Estado no violó el derecho a la protección judicial, reconocido en la Convención Americana.

3. LA DECISIÓN

El Estado no es responsable por la violación de los derechos reconocidos en los arts. 8, 9, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que conduce a que no proceda la pretensión de responsabilidad internacional del Estado, ni las pretensiones sobre reparaciones, costas y gastos.

4. LOS VOTOS DISIDENTES

Dos de los jueces interamericanos han manifestado de manera individual su disidencia, por el no reconocimiento de la responsabilidad internacional del Estado, en virtud de considerar ellos que se produjo la violación de los derechos denunciados que se encuentran mencionados en la Convención Americana. Seguidamente se expondrán sus razonamientos.

4.1. *El voto disidente del juez L. Patricio Pazmiño Freire*

El juez L. Patricio Pazmiño Freire, aunque coincide con la posición de la Corte en el reconocimiento del principio de independencia judicial y las garantías de estabilidad e inamovilidad que protegen a los jueces, señala que en virtud de tales garantías se debieron declarar las violaciones denunciadas, razón por la que se separa del criterio de la mayoría que resolvió que el Estado peruano no violó los derechos reconocidos en los arts. 8.1, 9, 23.1.c y 25.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Héctor Fidel Cordero Bernal.

Al respecto señaló que el señor Cordero Bernal fue destituido con fundamento en una causal disciplinaria, que no permitió determinar qué tipo de actos pueden ser considerados hechos graves. A ello cabe agregar que las expresiones «comprometa la dignidad del cargo» y «desmerezca en el concepto público» tienen un alto grado de indeterminación y permiten gran discrecionalidad a la autoridad competente para ejercer la potestad disciplinaria, lo que no brindó garantía alguna frente a la posibilidad de ser utilizadas arbitrariamente.

Aunque no se puede ignorar que la Corte Interamericana ha establecido que la precisión exigida a una norma administrativa sancionatoria disciplinaria es diferente a la norma penal, en virtud del bien jurídico tutelado por cada una, también es oportuno tener presente que la garantía de estabilidad en el cargo de jueces exige que estos sean removidos o destituidos de sus cargos por conductas claramente reprochables, valga decir, por razones graves relacionadas con mala conducta o incompetencia. Esta última debe efectuarse cuando se produzca el principio de máxima gravedad, que constituye la última razón en materia disciplinaria judicial.

Por tanto, el Consejo Nacional de la Magistratura, al sancionar al señor Cordero Bernal con la destitución, utilizó una norma que permitía una discrecionalidad incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar una disposición orientada a sancionar disciplinariamente la conducta de un juez, en violación del principio de legalidad e independencia judicial.

Además, consideró que el acceso en condiciones de igualdad a un cargo público es una garantía insuficiente, si no está acompañada por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede. Señaló, conforme al criterio de la Corte, que la afectación arbitraria a la estabilidad de los jueces en sus cargos viola el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, por lo que se debió declarar la violación de la Convención.

Igualmente manifestó que, de haberse establecido que se violó el principio de legalidad y la garantía de la independencia judicial, no hubiese sido necesario analizar la alegada violación del deber de motivación exigido por la Convención Americana.

Por último, aunque coincide con la mayoría en que la controversia no estaba relacionada con la efectividad del recurso de amparo contra las decisiones del

Consejo Nacional de la Magistratura, al establecer la Constitución que las decisiones de esta son inimpugnables y que los jueces han interpretado que contra ellas solo procedía el recurso de amparo por violaciones del derecho al debido proceso, concluyó que, aunque existía un recurso judicial, este no era adecuado frente a violaciones a derechos humanos distintos a aquel, se trató de un recurso que no era efectivo, lo que constituye una violación de la Convención Americana.

En razón de lo antes expuesto, consideró que no puede compartir el criterio adoptado en la sentencia interamericana, al resolver que el Estado no es responsable de las violaciones a los derechos reconocidos en la Convención Americana.

4.2. El voto disidente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

El juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot manifiesta que su disidencia de la mayoría sentenciadora radica en que se debió efectuar un estudio diferente, respecto a la forma como se abordó el análisis de la independencia judicial y del principio de legalidad, del debido proceso y de la efectividad del recurso de amparo.

El caso surge porque un juez mediante una decisión estrictamente jurisdiccional concedió la libertad incondicional a dos procesados. Esto produjo que el Consejo Nacional de la Magistratura iniciase un procedimiento administrativo sancionador que concluyó con la sanción de destitución del juez, por considerar que la conducta fue «grave», siendo que esta decisión no era revisable en sede judicial según la legislación interna y contra ella solo procedía la acción de amparo. Además destaca que, después de ocho años, el señor Cordero Bernal fue absuelto de los delitos de «encubrimiento» y «prevaricación» seguidos en su contra, por los mismos hechos que fundamentaron el procedimiento administrativo disciplinario que originó su destitución.

La mayoría sentenciadora consideró que la decisión administrativa estaba debidamente motivada, y como consecuencia en la sentencia interamericana no se declaró la responsabilidad internacional, por violación de la Convención Americana. Sin embargo, el juez disidente señaló que el caso debió abordarse de la siguiente manera.

Se debió iniciar analizando de forma conjunta el principio de independencia judicial, en su faz de garantía reforzada a la inamovilidad en el cargo de juez y el principio de legalidad. Ello en razón de que la indeterminación de la causal disciplinaria que se le impuso para destituir al señor Cordero Bernal se relaciona con ambos principios y tratándose de sanciones administrativas disciplinarias impuestas a un juez, el cumplimiento del principio de legalidad es fundamental, pues constituye una garantía de su independencia.

Concretamente, sobre el principio de legalidad ante tipos disciplinarios abiertos o indeterminados, como los que se aplicaron en el caso para imponer la sanción administrativa de destitución, requieren criterios normativos o juris-

prudenciales previos, que sean previsibles, de tal manera que el órgano administrativo disciplinario pueda precisar y dar contenido a dichos conceptos abiertos, situación que consideró no se efectuó, pues la decisión administrativa se limitó a realizar un recuento de hechos que dieron origen a la sanción del juez Cordero Bernal, sin que se advierta una explicación de la relación entre los hechos y la norma que contiene los conceptos indeterminados que fundamentan la sanción y sin que tampoco se haya realizado un balance de proporcionalidad, en cuanto a que la sanción de destitución sea la medida adecuada.

Por otra parte, la mayoría sentenciadora concluyó en la no violación al derecho al debido proceso y a la protección judicial reconocidos en la Convención Americana. Debe destacarse que la decisión administrativa de destitución no está sometida a revisión en sede judicial y que contra ella únicamente procede la acción de amparo, pero limitada a la violación del debido procedimiento administrativo, no pudiendo alegarse la violación de otros derechos, relacionados con las garantías de estabilidad e inamovilidad de los jueces.

A partir de estas ideas formula una serie de reflexiones, que le condujeron a concluir en los siguientes términos:

1. El caso *Cordero Bernal* debió ser analizado desde otras perspectivas, tanto en lo que se refiere a la independencia judicial y al principio de legalidad como en lo que concierne al derecho al debido proceso y la protección judicial, debiendo declararse la violación de la Convención Americana y dictarse las medidas de reparación que correspondiesen, en lugar de archivar el caso.
2. Se debió ratificar la jurisprudencia interamericana sobre independencia judicial y además se debió profundizar el análisis sobre el grado de motivación requerida en un procedimiento administrativo sancionador, cuando el órgano administrativo competente aplica la sanción más severa a un juez, con fundamento en tipos disciplinarios abiertos o indeterminados, pues «la exigencia de motivación es aún mayor que en otros procesos disciplinarios». Ello es más necesario en el caso concreto, porque resulta insoslayable que el señor Cordero Bernal fue absuelto años después por los delitos que se le imputaron respecto de los mismos hechos que sirvieron de fundamento al procedimiento administrativo disciplinario, que concluyó con su destitución.
3. En un procedimiento administrativo sancionador a los jueces, en que se aplica una sanción basada en conceptos indeterminados, la motivación no solo se satisface con la mera descripción de hechos y la indicación de la norma aplicada, sino que es necesario que existan parámetros previos objetivos que le sirvan al órgano administrativo sancionador para concluir que la conducta encaja de manera objetiva en la norma. Tal como sucedió en este caso, si una norma contiene más de un elemento abierto, es necesario que la motivación se ocupe de manera exhaustiva de explicarlo. En el caso concreto esto se

agravó porque, para el momento en que ocurrieron los hechos, no existía un recurso judicial efectivo que permitiese la protección de todos los derechos fundamentales afectados, quedado limitado solo a la protección del derecho al debido proceso años más tarde, por vía de interpretación de la jurisprudencia nacional.

4. Concluyó que en el Estado constitucional y democrático de derecho es preciso extremar las precauciones para que las decisiones administrativas sancionatorias que se adopten, sean en estricto respeto a los derechos fundamentales de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Esto resulta particularmente importante cuando la independencia judicial se encuentra en juego, al estar involucradas las garantías de estabilidad e inamovilidad de los jueces. El principio de legalidad preside la actuación de los órganos del Estado en sus respectivas competencias, especialmente cuando ejercen el poder punitivo en el que se manifiesta con máxima fuerza una de las sanciones más intensas del Estado frente a la judicatura, como lo es la destitución.

