

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO CORDERO BERNAL VS. PERÚ

SENTENCIA DE 16 DE FEBRERO DE 2021

(Excepción Preliminar y Fondo)

En el Caso *Cordero Bernal Vs. Perú*,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “este Tribunal”), integrada por los siguientes jueces:

Elizabeth Odio Benito, Presidenta;
L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente;
Eduardo Vio Grossi, Juez;
Humberto Antonio Sierra Porto, Juez;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez;
Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez, y
Ricardo Pérez Manrique, Juez;

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta,

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”) y con los artículos 31, 32, 42, 65 y 67 del Reglamento de la Corte (en adelante “el Reglamento” o “el Reglamento de la Corte”), dicta la presente Sentencia, que se estructura en el siguiente orden:

TABLA DE CONTENIDO

I INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA	3
II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	4
III COMPETENCIA	5
IV EXCEPCIÓN PRELIMINAR	6
A. Alegada incompetencia <i>ratione materiae</i> de la Corte Interamericana para revisar decisiones internas (excepción de “cuarta instancia”)	6
A.1. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de las representantes	6
A.2. Consideraciones de la Corte	6
V PRUEBA	7
A. Admisibilidad de la prueba documental	7
B. Admisibilidad de las declaraciones ofrecidas	8
VI HECHOS	8
A. Marco normativo aplicable al procedimiento disciplinario sancionatorio en contra de jueces y juezas en Perú, vigente para la fecha de los hechos	9
B. Nombramiento de Héctor Fidel Cordero Bernal como Juez Cuarto Especializado en lo Penal de la ciudad de Huánuco	10
C. Decisión de conceder la libertad incondicional a dos procesados	11
D. Proceso disciplinario	12
D.1 Proceso seguido ante la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA)	12
D.2 Procedimiento seguido ante el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)	14
E. Proceso de amparo	14
F. Proceso penal	15
G. Recurso de Nulidad	17
VII FONDO	18
VII-1 GARANTÍAS JUDICIALES, PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DERECHOS POLÍTICOS, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO	18
A. Alegatos de las partes y de la Comisión	18
B. Consideraciones de la Corte	20
B.1 La garantía de independencia judicial en relación con el principio de legalidad, los derechos políticos y la garantía de motivación	20
B.2 El principio de aplicación de la ley sancionatoria más favorable	26
B.5 Conclusión	28
VII-2 PROTECCIÓN JUDICIAL, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO	28
A. Alegatos de las partes y de la Comisión	28
B. Consideraciones de la Corte	28
VIII PUNTOS RESOLUTIVOS	30

I INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA

1. *El caso sometido a la Corte.* - El 16 de agosto de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”), sometió el caso Cordero Bernal contra la República de Perú (en adelante “el Estado”, “Perú” o “el Estado peruano”) ante la Corte. De acuerdo con la Comisión, el caso se relaciona con las presuntas violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que habrían sido cometidas dentro del proceso disciplinario seguido en contra del señor Héctor Fidel Cordero Bernal, el cual tuvo como resultado su destitución como Juez Cuarto Especializado en lo Penal de la ciudad de Huánuco, Perú, en 1996. La Comisión consideró que el proceso disciplinario seguido contra la presunta víctima violó el principio de independencia judicial y el derecho a contar con decisiones motivadas, debido a que la destitución habría sido consecuencia de la decisión del señor Cordero Bernal de conceder la libertad incondicional a dos procesados, y a que el fallo disciplinario no ofrecía una motivación adecuada. También alegó que se violó el principio de legalidad, por la significativa amplitud y vaguedad de la causal por la que se destituyó a la presunta víctima, y el principio de favorabilidad porque, a juicio de la Comisión, había dos normas vigentes y el ente disciplinario optó por aplicar una desfavorable a los intereses del señor Cordero Bernal. Finalmente, la Comisión encontró que el Estado violó los derechos a recurrir el fallo y a la protección judicial, porque no existía un recurso en la vía administrativa o judicial que permitiera la revisión integral del fallo sancionatorio.

2. *Trámite ante la Comisión.* - El trámite ante la Comisión fue el siguiente:

- a. *Petición.* - El 11 de noviembre de 1998 el señor Héctor Fidel Cordero Bernal presentó una petición ante la Comisión Interamericana.
- b. *Informe de Admisibilidad.* - El 22 de julio de 2011 la Comisión declaró la admisibilidad del caso mediante Informe No. 112/11.
- c. *Informe de Fondo.* - El 5 de octubre de 2018 la Comisión aprobó el Informe de Fondo No. 115/18, conforme al artículo 50 de la Convención (en adelante “Informe de Fondo” o “Informe No. 115/18”).
- d. *Notificación al Estado.* - El Informe de Fondo fue notificado al Estado mediante comunicación de 16 de noviembre de 2018, en la que se le otorgó un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones. El 13 de febrero de 2019 la Comisión dio una prórroga de tres meses al Estado para cumplir las recomendaciones del Informe de Fondo y el 16 de mayo del mismo año concedió una segunda prórroga de tres meses. La Comisión resolvió no conceder la tercera solicitud de prórroga y someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana.

3. *Sometimiento a la Corte.* - El 16 de agosto de 2019 la Comisión sometió ante la Corte Interamericana la totalidad de los hechos y de las alegadas violaciones de derechos humanos descritas en el Informe Nº 115/18, “por la necesidad de obtención de justicia para la [presunta] víctima”¹.

¹ La Comisión designó como sus delegados al Comisionado Joel Hernández y al entonces Secretario Ejecutivo Paulo Abrão. Asimismo, señaló a Jorge Meza Flores y Christian González Chacón, abogados de la

4. *Solicitudes de la Comisión Interamericana.* – La Comisión solicitó a la Corte que declare al Estado peruano responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, principio de legalidad, derechos políticos y protección judicial, contenidos en los artículos 8.1, 8.2 h), 9, 23.1 c) y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Este Tribunal nota con preocupación que, entre la presentación de la petición inicial ante la Comisión y el sometimiento del caso ante la Corte, han transcurrido más de veinte años.

II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

5. *Notificación al Estado y a la presunta víctima.* – El sometimiento del caso fue notificado al Estado y a la presunta víctima el 19 de septiembre de 2019.

6. *Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.* – El 5 de noviembre de 2019 la presunta víctima presentó su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante “escrito de solicitudes y argumentos”), en los términos de los artículos 25 y 40 del Reglamento de la Corte. Solicitó que se determine la responsabilidad del Estado peruano por la violación de los derechos a las garantías judiciales, principio de legalidad, derechos políticos y protección judicial, consagrados en los artículos 8.1, 8.2 h), 9, 23.1 c) y 25.1 de la Convención Americana. Adicionalmente, solicitó que se ordene al Estado peruano el pago de una indemnización por los daños sufridos. Recalcó que, como consecuencia de los procesos judiciales, resultó afectado su derecho a la salud. Indicó que tiene dificultades para hablar y movilizarse y que es imposible su reincorporación como Juez debido a su estado de salud.

7. *Escrito de contestación.* – El 5 de febrero de 2020 el Estado² presentó su escrito de contestación al sometimiento del caso y al escrito de solicitudes y argumentos (en adelante “contestación” o “escrito de contestación”), en el cual interpuso una excepción preliminar y se opuso a las violaciones alegadas y a las solicitudes de medidas de reparación presentadas por la Comisión y por la presunta víctima.

8. *Observaciones a la excepción preliminar* – En atención a lo resuelto en los Acuerdos de Corte 1/20 de 17 de marzo de 2020³ y 2/20 de 16 de abril de 2020⁴, la Corte dispuso suspender el cómputo de todos los plazos debido a la emergencia causada por la pandemia del COVID-19. Por esa razón, el vencimiento del plazo para la presentación de las observaciones a la excepción preliminar se prorrogó hasta el 19 de junio de 2020. El 9 de abril de 2020 la Comisión Interamericana presentó sus observaciones a la excepción preliminar planteada por el Estado. Las representantes⁵ presentaron sus observaciones a la excepción preliminar el 17 de junio de 2020.

Secretaría Ejecutiva de la CIDH, como asesores legales.

² El Estado de Perú designó como su agente titular en este caso a Carlos Miguel Reaño Balarezo, Procurador Público Especializado Supranacional y, como agentes alternas, a las abogadas Silvana Lucía Gómez Salazar y María Eugenia Neyra Surco.

³ Disponible aquí: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_18_2020.pdf

⁴ Disponible aquí: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_28_2020.pdf

⁵ Durante el trámite inicial de este caso ante la Corte Interamericana el señor Cordero Bernal se representó a sí mismo. A partir del 13 de febrero de 2020, la representación de la presunta víctima fue asumida por las abogadas Pilar Carla Piccinini Gómez y Sandra Lorena Haro Colomé, defensoras públicas interamericanas.

9. *Procedimiento final escrito.* – Mediante Resolución de 15 de septiembre de 2020⁶, la Presidenta de la Corte, en atención a la situación originada a causa de la pandemia por la propagación del Covid-19 y de conformidad con la facultad que le otorga el artículo 50.1 del Reglamento, resolvió no convocar a audiencia pública en el presente caso, requerir al Estado el envío de documentación para mejor resolver⁷, solicitar que tres declaraciones testimoniales y dos peritajes fueran remitidos por affidávit y requerir la declaración de la presunta víctima mediante videoconferencia⁸, la cual tuvo lugar el 8 de octubre de 2020 durante el 137 Período Ordinario de Sesiones de la Corte.

10. *Alegatos y observaciones finales escritos.* – El 7 de diciembre de 2020 las representantes y el Estado remitieron sus alegatos finales escritos y documentos anexos, y la Comisión presentó sus observaciones finales escritas. Por instrucciones de la Presidencia de la Corte, se solicitó a las representantes de la presunta víctima y a la Comisión Interamericana, que remitieran las consideraciones que estimaran pertinentes sobre la documentación anexa remitida por el Estado. El 16 de diciembre de 2020 las representantes se pronunciaron al respecto y la Comisión manifestó no tener observaciones.

11. *Prueba e información para mejorar resolver.* – El 12 y el 28 de enero de 2021, por instrucciones de la Presidenta de la Corte, se solicitó al Estado la presentación de documentación para mejorar resolver⁹. El Estado presentó esta documentación el 25 de enero y el 3 de febrero de 2021. Las observaciones de las representantes fueron presentadas el 28 de enero y el 9 de febrero y de la Comisión el 29 de enero y el 9 de febrero de 2021 (*infra* párr. 23).

12. Deliberación del presente caso. – La Corte deliberó la presente Sentencia, a través de una sesión virtual, durante los días 15 y 16 de febrero de 2021¹⁰.

III COMPETENCIA

13. La Corte Interamericana es competente para conocer el presente caso, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, debido a que Perú ratificó la Convención

⁶ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de septiembre de 2020. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/corderobernal_15_09_20.pdf

⁷ Se solicitó al Estado el envío de: a) la Constitución Política del Perú de 1993; b) la Ley Orgánica del Poder Judicial del 2 de junio de 1993; c) la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (Ley No. 26397); d) la Ley 26933; y e) el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Consejo Nacional de la Magistratura de 17 de agosto de 1995.

⁸ La declaración de la presunta víctima fue decretada como prueba para mejorar resolver luego de una solicitud hecha por sus representantes. La solicitud se fundamentó en el derecho a ser oído del señor Cordero Bernal y en que, por haberse representado a sí mismo durante el trámite inicial de este caso ante la Corte, no había solicitado su declaración, pues “era un hecho evidente que concurriría a la correspondiente audiencia”. Cfr. Diligencia para mejorar proveer – Petición (expediente de fondo, folios 419 a 423).

⁹ Se solicitó al Estado el envío de información sobre el estado actual de la plaza que ocupaba el señor Héctor Fidel Cordero Bernal al momento de su destitución y sobre el salario que devengaban los jueces especializados en Perú durante el periodo comprendido entre 1995 y 2005.

¹⁰ Debido a las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia COVID -19, esta Sentencia fue deliberada y aprobada durante el 139 Período Ordinario de Sesiones, el cual se llevó a cabo de forma no presencial utilizando medios tecnológicos de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Corte.

Americana sobre Derechos Humanos el 12 de julio de 1978 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte el 21 de enero de 1981.

IV EXCEPCIÓN PRELIMINAR

14. En el presente caso, Perú presentó una excepción preliminar relativa a la falta de competencia de la Corte Interamericana para asumir un rol de cuarta instancia, la cual será abordada a continuación.

A. Alegada incompetencia *ratione materiae* de la Corte Interamericana para revisar decisiones internas (excepción de “cuarta instancia”)

A.1. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de las representantes

15. El **Estado** indicó que alegó esta excepción preliminar en la etapa de admisibilidad ante la Comisión Interamericana. Destacó, además, que la Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre desacuerdos entre las partes en la valoración de la prueba o en la aplicación del derecho interno, salvo que se trate de asuntos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, y solicitó a la Corte que “valore el proceso de amparo, con la finalidad de constatar que se desarrolló con pleno respeto a las garantías del debido proceso, dándosele la oportunidad al señor Cordero Bernal 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, esto es, el Tribunal Constitucional”.

16. La **Comisión** recordó que en este caso se alegan una serie de violaciones al debido proceso y al principio de legalidad en el marco del procedimiento que culminó en la separación de la presunta víctima de su cargo. Es decir, no se trata de una cuestión que se refiera a la disconformidad con decisiones nacionales. Además, consideró que el debate sobre las razones que la condujeron a determinar las violaciones indicadas en su Informe de Fondo corresponde al fondo del asunto y en ningún caso podría ser resuelto mediante una excepción preliminar.

17. Las **representantes** solicitaron a la Corte que rechace de plano la excepción preliminar planteada por el Estado porque carece de mérito. Al respecto, indicaron que la Corte Interamericana tiene la facultad de supervisar si las decisiones de la administración de justicia a nivel nacional se enmarcan dentro de los deberes y obligaciones descritos en la Convención Americana.

A.2. Consideraciones de la Corte

18. Esta Corte ha señalado que la determinación sobre si las actuaciones de órganos judiciales constituyen una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que la Corte deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos, para establecer su compatibilidad con la Convención Americana. Sin embargo, este Tribunal no es una cuarta instancia de revisión judicial, ni examina la valoración de la prueba realizada por los jueces nacionales. Por lo anterior, al analizar la compatibilidad de los procesos internos con la Convención Americana, la Corte solo es competente para decidir sobre el contenido de resoluciones judiciales que la

contravengan de forma manifiestamente arbitraria¹¹.

19. En el caso concreto se advierte que las pretensiones de la Comisión y la presunta víctima no se circunscriben a la revisión de los fallos de los tribunales nacionales ante una eventual incorrección en la apreciación de las pruebas, en la determinación de los hechos o en la aplicación del derecho interno. Por el contrario, se alega la vulneración a distintos derechos consagrados en la Convención Americana, en el marco de las decisiones tomadas por las autoridades nacionales, tanto en sede administrativa como judicial. En consecuencia, con el fin de determinar si dichas violaciones efectivamente ocurrieron, se hace imprescindible analizar las resoluciones dictadas por las distintas autoridades administrativas y jurisdiccionales, a fin de determinar su compatibilidad con las obligaciones internacionales del Estado, lo que, a la postre, configura una cuestión de fondo que no puede dirimirse por vía de una excepción preliminar. En consecuencia, la Corte declara sin lugar la excepción preliminar presentada por el Estado.

V PRUEBA

A. Admisibilidad de la prueba documental

20. La Corte recibió diversos documentos presentados como prueba por la Comisión, y las partes junto con sus escritos principales (*supra* párrs. 3, 6 y 7). Como en otros casos, este Tribunal admite aquellos documentos presentados oportunamente (artículo 57 del Reglamento)¹² por las partes y la Comisión, cuya admisibilidad no fue controvertida ni objetada, y cuya autenticidad no fue puesta en duda¹³.

21. La Corte también recibió documentos adjuntos a los alegatos finales escritos del Estado (*supra* párr. 11)¹⁴. Las representantes presentaron observaciones a estos documentos e indicaron que no fueron remitidos en la oportunidad procesal oportuna. La Corte constata que estos documentos no fueron solicitados por este Tribunal, no fueron presentados en la oportunidad prevista para aportar pruebas documentales, ni constituyen prueba superviniente, por tal razón, no serán tomados en cuenta.

22. Por otra parte, la Corte observa que las representantes anexaron algunos documentos al escrito mediante el cual solicitaron la recepción del testimonio de la presunta víctima, presentado el 17 de junio de 2020¹⁵. El Estado, en sus alegatos

¹¹ Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 222, y Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 20.

¹² La prueba documental puede ser presentada, en general y de conformidad con el artículo 57.2 del Reglamento, junto con los escritos de sometimiento del caso, de solicitudes y argumentos o de contestación, según corresponda. No es admisible la prueba remitida fuera de esas oportunidades procesales, salvo las excepciones establecidas en el referido artículo 57.2 del Reglamento (fuerza mayor o impedimento grave) o si se trata de un hecho superviniente, es decir, ocurrido con posterioridad a los citados momentos procesales.

¹³ Cfr. Artículo 57 del Reglamento; también Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 140, y Caso Casa Nina Vs. Perú, *supra*, párr. 35.

¹⁴ El Estado adjuntó dos documentos, el primero corresponde a una nota de prensa titulada "IDL: La lucha anticorrupción y la reorganización interna son parte de las tareas pendientes del Poder Judicial". El segundo, es un artículo titulado "CNM: Ratificando el poder", publicado en la revista Ideele.

¹⁵ Los documentos adjuntados por las representantes corresponden a una constancia de hospitalización y a un informe de alta del señor Cordero Bernal de junio de 2019.

finales escritos indicó que dichos documentos “deben ser rechazados, toda vez que no fueron ofrecidos como prueba en la etapa procesal oportuna”. La Corte encuentra que el primero de esos documentos, correspondiente a una constancia de hospitalización, ya había sido remitido por la presunta víctima como anexo al escrito de solicitudes y argumentos, en cuanto al segundo documento, esto es, un informe de alta, la Corte encuentra que le asiste razón al Estado, por lo que no será considerado al resolver el presente asunto.

23. Mediante Resolución de la Presidenta de 15 de septiembre de 2020, se solicitó al Estado, como prueba para mejor resolver, que remitiera copia de la normatividad a la que hace referencia este caso. El Estado, mediante escrito radicado en la Secretaría de la Corte el 29 de septiembre siguiente, remitió los documentos solicitados. El 12 y el 28 de enero de 2021, se solicitó al Estado la presentación de documentación adicional para mejor resolver. El Estado presentó la información solicitada el 25 de enero y el 3 de febrero de 2021(*supra* párrs. 9 y 11). Estos documentos se incorporan al acervo probatorio.

B. Admisibilidad de las declaraciones ofrecidas

24. La Corte estima pertinente admitir los peritajes rendidos ante fedatario público¹⁶, así como la declaración de la presunta víctima rendida mediante videoconferencia, en cuanto se ajustan al objeto definido por la Resolución que ordenó recibirlos y al objeto del presente caso.

25. El Estado, en sus alegatos finales escritos, manifestó algunas consideraciones relacionadas con la recepción de la declaración de la presunta víctima¹⁷. La Corte encuentra que los argumentos del Estado no están orientados a cuestionar la admisibilidad de la declaración, sino a manifestar observaciones sobre el desarrollo de la diligencia y que, en todo caso, el Estado no objetó la práctica de la prueba en la oportunidad procesal oportuna. Por esa razón, la declaración de la presunta víctima será valorada en el conjunto del acervo probatorio.

VI HECHOS

26. De acuerdo con la Comisión Interamericana, el objeto de este caso es la alegada violación de los derechos del señor Cordero Bernal, presuntamente ocurrida en el marco de un proceso disciplinario que concluyó con su destitución como Juez Cuarto Especializado en lo Penal de la ciudad de Huánuco, Perú, en 1996. El proceso de destitución fue originado por una decisión en la que el señor Cordero Bernal concedió

¹⁶ La Corte recibió las declaraciones rendidas ante fedatario público (affidávit) de tres testigos propuestos por el Estado: Inés Felipa Villa Bonilla, Marielka Nepo Linares y Víctor Alberto Corante Morales; y de un perito propuesto por el Estado: Ramón Huapaya Tapia (expediente de prueba, folios 1766 a 1876). En el escrito de sometimiento del caso la Comisión Interamericana ofreció una declaración pericial, de la que desistió posteriormente.

¹⁷ El Estado indicó su “desacuerdo con la exposición que (a propuesta de las RPV [representantes de la presunta víctima]) se realizó del señor Cordero Bernal durante la declaración por videoconferencia y que desencadenaron en él momentos de tensión emocional al responder las preguntas que sus RPV y el Estado realizaron”. Además, manifestó que la diligencia generó “una exposición innecesaria éticamente a la presunta víctima” en la que las respuestas a las preguntas del Estado no se entienden a cabalidad, por lo que la diligencia no cumplió con el fin para el que fue propuesta. Conforme a lo anterior, solicitó a la Corte que considere “constatar el estado de salud de los declarantes, sobre todo si existen indicios de que su salud se encuentra deteriorada; asimismo debe constatar si efectivamente su declaración contribuirá a brindar mayor información sobre los hechos del caso”.

la libertad incondicional a dos procesados. Teniendo en cuenta el marco fáctico establecido en el Informe de Fondo, los alegatos presentados por las partes y por la Comisión y el acervo probatorio, la Corte expondrá los hechos probados de la siguiente forma: primero, hará referencia al (A) marco normativo aplicable al procedimiento disciplinario sancionatorio en contra de jueces y juezas en Perú, vigente para la fecha de los hechos; luego, se referirá al (B) nombramiento de Héctor Fidel Cordero Bernal como Juez Cuarto Especializado en lo Penal de la ciudad de Huánuco y a su (C) decisión de conceder la libertad incondicional a dos procesados. Posteriormente, presentará (D) el proceso disciplinario; (E) el proceso de amparo; (F) el proceso penal; y (G) el recurso de nulidad seguidos en este asunto.

A. Marco normativo aplicable al procedimiento disciplinario sancionatorio en contra de jueces y juezas en Perú, vigente para la fecha de los hechos

27. El procedimiento disciplinario aplicado al señor Cordero Bernal estaba regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Supremo 017 de 1993), la Constitución Política de Perú (diciembre, 1993) y en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (Ley 26397 de 1994).

28. La Ley Orgánica del Poder Judicial, de 2 de junio de 1993, establecía que era competencia de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial aplicar las sanciones disciplinarias a jueces y auxiliares judiciales, con excepción de las sanciones de separación y destitución, que debían proponerse al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial¹⁸. En ese sentido, la ley identificaba como sanciones disciplinarias las de apercibimiento, multa, suspensión, separación y destitución, e indicaba en qué casos procedían¹⁹. En relación con la suspensión y la destitución, señalaba:

Artículo 210-SUSPENSIÓN-. La suspensión se aplica al Magistrado o funcionario contra quien se dicta orden de detención, o se formula acusación con pedido de pena privativa de la libertad, en proceso por delito doloso.

Se aplica también al Magistrado que comete un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo o lo desmerezca en el concepto público o cuando se incurre en nueva infracción grave, después de haber sido sancionado tres veces con multa.

La suspensión se acuerda por los organismos que esta ley establece. Es sin goce de haber y no puede ser mayor de dos meses.

Artículo 211-DESTITUCIÓN-. La destitución es impuesta por los organismos que dispone esta ley, requiriéndose el voto sancionatorio de más de la mitad del número total de integrantes del organismo respectivo.

Procede aplicarse la destitución al Magistrado que atente gravemente contra la responsabilidad del Poder Judicial; al que ha cometido hecho grave que sin ser delito, compromete la dignidad del cargo y desmerezca en el concepto público, siempre que haya sido sancionado con suspensión anteriormente; al que se le ha condenado por delito contra la libertad sexual; al que actúa legalmente impedido, sabiendo esa circunstancia; al que es sentenciado a pena privativa de libertad por delito doloso; al que reincide en hecho que dé lugar a la suspensión y en los demás casos que señala la ley.

29. Además, el artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señalaba que no

¹⁸ Cfr. Artículo 106. Ley Orgánica del Poder Judicial, 2 de junio de 1993 (expediente de prueba, folio 1691).

¹⁹ Cfr. Artículos 206 a 211. Ley Orgánica del Poder Judicial, 2 de junio de 1993 (expediente de prueba, folio 1713).

procede sanción por “discrepancia de opinión ni de criterio en la resolución de los procesos”²⁰.

30. Posteriormente, la Constitución Política del Perú, de 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 instancias²¹. La Constitución también estableció que las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces no eran revisables²².

31. El 25 de noviembre de 1994 fue aprobada la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Esta ley reiteró lo establecido en la Constitución, en el sentido de que era atribución del Consejo Nacional de la Magistratura aplicar la sanción de destitución a jueces de todas las instancias²³. Además, estableció las causales por las cuales procedía la sanción de destitución:

Artículo 31º.- Procede aplicar la sanción de destitución a que se refiere el inciso c) del Artículo 21 de la presente ley por las siguientes causas:

1. Ser objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso.
2. La comisión de un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público.
3. Reincidencia en un hecho que configure causal de suspensión, conforme a lo establecido en la ley de la materia.
4. Intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal.

32. Conforme a lo anterior, para la fecha de los hechos, había un proceso de disciplina judicial que involucraba a dos autoridades: la Oficina de Control de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura. Así, la Oficina de Control de la Magistratura proponía al Consejo Nacional de la Magistratura la sanción de destitución de jueces, y está última era la encargada de decidir su imposición, luego de seguir el trámite regulado en la ley.

B. Nombramiento de Héctor Fidel Cordero Bernal como Juez Cuarto Especializado en lo Penal de la ciudad de Huánuco

33. 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 Prado²⁴.

²⁰ Cfr. Artículo 212. Ley Orgánica del Poder Judicial, 2 de junio de 1993 (expediente de prueba, folio 1713).

²¹ Cfr. Artículo 153. Constitución Política de Perú, 29 de diciembre de 1993 (expediente de prueba, folio 1529).

²² Cfr. Artículo 142. Constitución Política de Perú, 29 de diciembre de 1993 (expediente de prueba, folio 1527).

²³ Cfr. Artículos 2 y 21.c). Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, 25 de noviembre de 1994 (expediente de prueba, folios 1634 y 1639).

²⁴ La Resolución señala que el nombramiento del señor Cordero Bernal sería “hasta la culminación de los procesos iniciados con anterioridad a la vigencia del nuevo Código Procesal Civil, no pudiendo ser más de un año”. Resolución de 3 de noviembre de 1993, suscrita por el Presidente de la Corte Superior de Huánuco (expediente de prueba, folio 1039). Dicho juzgado fue desactivado el 14 de noviembre de 1994. Cfr. Oficio No. 692-94-DA-GG/PJ de 16 de noviembre de 1994, suscrito por la Delegada del Poder Judicial en Huánuco (expediente de prueba, folio 1041).

El 15 de noviembre de 1994 el señor Cordero Bernal fue designado por el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Huánuco como Juez Provisional del Cuarto Juzgado Penal de la Provincia de Huánuco²⁵.

34. 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 encargara de la atención del Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Huánuco²⁶. El encargo fue objeto de investigación debido a alegadas irregularidades²⁷.

35. El 17 de julio de 1995 se dio por terminado el encargo del señor Cordero Bernal en el Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Huánuco²⁸.

C. Decisión de conceder la libertad incondicional a dos procesados

36. Cuando el señor Cordero Bernal se hizo cargo del Primer Juzgado Penal de Huánuco, pasó a conocer la instrucción penal No. 7395, referida a la investigación de dos personas que piloteaban una avioneta de matrícula colombiana en territorio peruano, la cual fue interceptada por la Fuerza Aérea peruana. Estas personas fueron sometidas a un proceso penal por el delito de tráfico ilícito de drogas y se ordenó su detención²⁹.

37. El 30 de junio de 1995 los procesados solicitaron su libertad incondicional³⁰, mediante escrito del que secretario dio cuenta el 3 de julio del mismo año³¹. En Resolución del 11 de julio de 1995³², el señor Cordero Bernal declaró fundada la solicitud de los procesados con fundamento en el artículo 201 del Código de Procedimiento Penal³³, que permitía adoptar esa decisión si durante la instrucción se

²⁵ Cfr. Resolución administrativa No. 025-94-PCSJH de 15 de noviembre de 1994 de la Corte Superior de Justicia de Huánuco (expediente de prueba, folio 5). De acuerdo con el "Récord de medidas disciplinarias del doctor Héctor Fidel Cordero Bernal en los cargos que ha ocupado en este distrito judicial de Huánuco y Pasco" de 27 de octubre de 1995, constan dos medidas disciplinarias adoptadas contra el señor Cordero Bernal, durante su gestión como juez: Un apercibimiento, por irregularidades en el Expediente Nº 334-94 del 1 de julio de 1994 y Oficio Nº 302-94 del 06 de septiembre de 1994; y una multa del 5% de su haber mensual (Visita Judicial Nº 186-94, Resolución de fecha 2 de diciembre de 1994). Cfr. Escrito de contestación del Estado (expediente de fondo, folio 238) y Record de las medidas disciplinarias del Doctor Héctor Fidel Cordero Bernal en los cargos que ha ocupado (expediente de prueba, folio 1429).

²⁶ Cfr. Oficio No. 755-95-PCSJ, 22 de junio de 1995 (expediente de prueba, folio 7) y Resolución de 21 de junio de 1995 (expediente de prueba, folio 1280).

²⁷ La Resolución mediante la cual se destituyó al señor Cordero Bernal indica que "en la concesión de la licencia por sesenta días [al titular del despacho], se produjeron irregularidades que son materia de [investigación]". Consejo Nacional de la Magistratura, Resolución No. 008-96-PCNM de 14 de agosto de 1996 (expediente de prueba, folio 10).

²⁸ Cfr. Oficio No. 870-95-PCSJH de 17 de julio de 1995, suscrito por el Presidente de la Corte Superior de Huánuco-Pasco (expediente de prueba, folio 1045).

²⁹ Cfr. Atestado No. 002-DINANDRO-BPSL-UI de 29 de marzo de 1995, relacionado con el delito de tráfico ilícito de drogas (expediente de prueba, folios 1106 a 1120); Resolución No. 01 de 31 de marzo de 1995 del Primer Juzgado Penal de Huánuco (expediente de prueba, folios 1125 a 1127) y Oficio No. 890-95 de 10 de abril de 1995, del Juez del Primer Juzgado Penal de Huánuco (expediente de prueba, folio 1133).

³⁰ Cfr. Escrito de 30 de junio de 1995, en el que los procesados solicitan la libertad incondicional (expediente de prueba, folios 1149 a 1153).

³¹ Cfr. Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial. Informe de 21 de julio de 1995 (expediente de prueba, folio 1089).

³² Cfr. Auto de 11 de julio de 1995, emitido por el Juez del Primer Juzgado Penal de Huánuco (expediente de prueba, folios 1155 a 1162).

³³ El artículo 201 del Código de Procedimiento Penal peruano vigente para la fecha de los hechos y

demonstraba plenamente la inocuidad del encausado. A juicio del entonces juez Cordero Bernal, no había prueba suficiente que implicara la responsabilidad penal de los procesados por el delito de tráfico ilícito de drogas³⁴. El 17 de julio siguiente, el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Huánuco encargó de las funciones del Primer Juzgado Penal al Juez Tercero Penal de Huánuco, con lo que se dio por terminado el encargo del señor Cordero Bernal³⁵.

D. Proceso disciplinario

D.1 Proceso seguido ante la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA)

38. Luego de expedida la Resolución en la que concedía la libertad incondicional, la oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial (en adelante, "OCMA") inició un proceso disciplinario en contra del señor Cordero Bernal³⁶. Una vez finalizada la etapa de investigación, la Magistrada a cargo emitió un informe que daba cuenta de irregularidades en su encargo en el Primer Juzgado Penal de Huánuco y en la Resolución en la que otorgó la libertad incondicional a dos procesados.

39. En relación con las irregularidades en el encargo del señor Cordero Bernal, el informe señaló, entre otros: (i) que el Acta de la sesión de Sala Plena de la Corte Superior de Justicia de Huánuco de 21 de junio de 1995, en la que se habría decidido el encargo del señor Cordero Bernal, no estaba transcrita en el libro destinado para tal fin, "hecho que recién se cumplió el 19 de Julio [...]" mediante acta que solo fue suscrita por el Presidente de la Corte y el secretario administrativo; (ii) que según se desprende del resumen de la citada sesión de Sala Plena y de declaraciones recabadas por la investigadora, la decisión adoptada fue la de encargar en el Primer Juzgado Penal a juez del despacho más remoto, que correspondía al Quinto Juzgado Penal, no al del señor Cordero Bernal; y (iii) que la resolución en la que se designa al señor

transcrito en el Informe de Fondo de la Comisión, establecía: "Si en cualquier estado de la instrucción se demuestra plenamente la inocuidad del encausado, el Juez de oficio o a pedido del inculpado deberá ordenar su libertad incondicional y el auto que lo disponga se ejecutará inmediatamente, debiendo elevar al Tribunal Correccional el cuaderno respectivo cuando hayan otros procesados que deben continuar detenidos. Si la causa se sigue sólo contra el que es objeto de libertad, se elevará el expediente principal. En este caso, si el Tribunal aprueba, el consultado ordenará el archivamiento del proceso. Si desaprueba el auto dispondrá la recaptura del indebidamente liberado, pudiendo imponer las sanciones o disponer las acciones que correspondan si la libertad ha sido maliciosa" (expediente de fondo, folios 11 a 12).

³⁴ Cfr. Auto de 11 de julio de 1995, emitido por el señor Héctor Fidel Cordero Bernal, Juez del Primer Juzgado Penal de Huánuco (expediente de prueba, folios 1055 a 1056). La decisión del señor Cordero Bernal de conceder la libertad incondicional a los dos procesados fue apelada por el fiscal a cargo del caso. En el mismo recurso, el fiscal solicitó copia de todo lo actuado, con el fin de que fuese elevado al Fiscal Superior Decano y a la Fiscal de la Nación. En atención a dicha solicitud, el señor Cordero Bernal elevó en consulta al Presidente de la Primera Sala Penal Superior, el auto que concede la libertad incondicional. Esta última, resolvió desaprobar el auto consultado y dispuso la captura de las personas indebidamente liberadas (expediente de prueba, folio 1180).

³⁵ Cfr. Oficio No. 870-95-PCSJH de 17 de julio de 1995, suscrito por el Presidente de la Corte Superior de Huánuco-Pasco (expediente de prueba, folio 1045).

³⁶ La OCMA ordenó una visita al Cuarto Juzgado Penal de la Corte Superior de Justicia de Huánuco. En dicha visita, la Magistrada encargada dispuso la asistencia del señor Cordero Bernal a la Sala de Acuerdos de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, para poner en su conocimiento la investigación adelantada y tomar su declaración. Cfr. Resolución No. 017-95 de 17 de julio de 1995, emitida por el Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial (expediente de prueba, folio 1216); Oficio de 19 de julio de 1995, que ordena recibir la declaración del señor Héctor Fidel Cordero Bernal (expediente de prueba, folio 1218) y Declaración del señor Héctor Fidel Cordero Bernal de 19 de julio de 1995 (expediente de prueba, folios 1257 a 1262).

Cordero "fue suscrita después de la llegada de la informante a la sede de la Corte"³⁷.

40. Por otra parte, en relación con la resolución mediante la cual se otorgó la libertad incondicional a dos procesados, el informe encontró, entre otros, que: (i) el señor Cordero Bernal no actuó ninguna diligencia de carácter sustantivo dentro del proceso; (ii) para la fecha en que se concedió la libertad incondicional no habían vencido los cuatro meses establecidos como plazo ordinario de investigación; (iii) los procesados admitieron haber robado una avioneta de matrícula colombiana y haber ingresado al territorio peruano de forma irregular; (iv) la apreciación de la prueba hecha por el señor Cordero Bernal fue "incongruente", porque pese a que había suficientes indicios de que los imputados ingresaron al territorio peruano para transportar droga, dio por cierto la afirmación de los procesados en el sentido de que ingresaron al país para canjear dos cadáveres³⁸.

41. Conforme a lo expuesto, la Magistrada investigadora concluyó que el señor Cordero Bernal "no solo ha atentado gravemente la respetabilidad del Poder Judicial sino que ha comprometido la dignidad del cargo desmereciéndolo el concepto público por lo que debe ser DESTITUIDO de su cargo y conforme lo dispone el artículo 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial sin perjuicio que se emita copia todo lo actuado al Fiscal Provincial de Turno [...] para que proceda con arreglo a sus funciones [...]"³⁹. La investigadora también concluyó que debería aplicarse la sanción de destitución al Presidente y Secretario de Cámara de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, por su participación en estos hechos, así como abrirse proceso disciplinario a quien ostentaba el cargo de Juez del Primer Juzgado Penal de Huánuco antes del encargo del señor Cordero Bernal⁴⁰.

42. Mediante la Resolución de 3 de agosto de 1995, el Vocal Supremo – Jefe Judicial de la OCMA emitió el informe de investigación y propuesta de destitución. La Resolución se refiere tanto a las irregularidades en el encargo del señor Cordero Bernal como juez del Primer Juzgado Especializado en lo Penal de Huánuco, como a las irregularidades funcionales relacionadas con la decisión de conceder la libertad incondicional a dos procesados. La OCMA sustentó la solicitud de destitución del señor Cordero Bernal en el artículo 211 de la de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 33 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura⁴¹. La Resolución también formuló el pedido de destitución de los entonces Presidente y Secretario de la Corte Superior de Justicia de Huánuco⁴², así como remitir copia de lo actuado a la Fiscalía de la Nación⁴³.

³⁷ Cfr. Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Informe de 21 de julio de 1995 (expediente de prueba, folio 1095 - 1096).

³⁸ Cfr. Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Informe de 21 de julio de 1995 (expediente de prueba, folios 1099 a 1103).

³⁹ Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Informe de 21 de julio de 1995 (expediente de prueba, folio 1103).

⁴⁰ Cfr. Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Informe de 21 de julio de 1995 (expediente de prueba, folio 1103).

⁴¹ El artículo 33 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura establecía que este órgano "investiga la actuación de los Jueces y Fiscales de las demás instancias, respectivamente, a fin de determinar la aplicación de la sanción de destitución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otros órganos" (expediente de prueba, folio 1643).

⁴² Cfr. Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Informe de 3 de agosto de 1995 (expediente de prueba, folio 1068).

⁴³ Cfr. Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Informe de 3 de agosto de 1995

43. El 18 de octubre de 1995 el Presidente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó la propuesta de destitución del señor Cordero Bernal y solicitó al Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante "CNM") proceder a su destitución⁴⁴.

D.2 Procedimiento seguido ante el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)

44. El 4 de diciembre de 1995 el señor Cordero Bernal presentó escrito de descargos ante el CNM y justificó la decisión adoptada⁴⁵. El 11 de diciembre de 1995 presentó una ampliación de descargos y justificó su solicitud de no ser sometido a un proceso disciplinario en virtud de los principios de legalidad, imparcialidad y presunción de inocencia y porque carecía de antecedentes⁴⁶.

45. El 14 de mayo de 1996 el CNM emitió la Resolución No. 051-96-CNM y declaró abierto el proceso disciplinario contra el señor Cordero Bernal por "graves irregularidades en el ejercicio de sus funciones"⁴⁷.

46. El 29 de mayo de 1996 el señor Cordero Bernal presentó un nuevo escrito de descargos y señaló que la decisión investigada fue un acto de naturaleza jurisdiccional. Destacó que la decisión final en el proceso penal por tráfico ilícito de drogas determinó la irresponsabilidad de los procesados, lo que habría sido consecuente con su decisión⁴⁸.

47. El 14 de agosto de 1996 el CNM emitió la Resolución No. 008-96-PCNM que ordenó la destitución del señor Cordero Bernal, dispuso la cancelación de su nombramiento y la inscripción de lo decidido en el legajo personal⁴⁹. La Resolución argumentó, entre otros, que "la conducta del magistrado es pasible de sanción disciplinaria porque en la concesión prematura de la libertad incondicional que otorgó, no se encuentra sustento racional alguno y esa conducta es típica y, además, grave y por ello coincidente con el supuesto del artículo treintiuno (sic), inciso segundo, de la Ley número veintiséis mil trescientos noventisiete (sic), es decir, un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y la desmerece en el concepto público".

E. Proceso de amparo

48. El 9 de septiembre de 1996 el señor Cordero Bernal presentó una acción de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura. Solicitó que se declarara la

(expediente de prueba, folio 1068).

⁴⁴ Cfr. Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Acuerdo de 18 de octubre de 1995 (expediente de prueba, folio 1351).

⁴⁵ Cfr. Escrito de descargos presentado por el señor Cordero Bernal el 4 de diciembre de 1995 (expediente de prueba, folios 1367 a 1363).

⁴⁶ Cfr. Escrito de ampliación de descargos presentado por el señor Cordero Bernal el 11 de diciembre de 1995 (expediente de prueba, folios 60 a 61).

⁴⁷ Consejo Nacional de la Magistratura. Resolución No. 051-96-CNM de 14 de mayo de 1996 (expediente de prueba, folio 63).

⁴⁸ Cfr. Escrito de descargos presentado por el señor Cordero Bernal el 29 de mayo de 1996 (expediente de prueba, folios 66 a 73).

⁴⁹ Cfr. Consejo Nacional de la Magistratura. Resolución No. 008-96-PCNM de 14 de agosto de 1996 (expediente de prueba, folios 9 a 13).

nulidad de la Resolución que ordenaba su destitución. De acuerdo con el señor Cordero Bernal, aunque la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y la Constitución establecían que las decisiones del CNM son inimpugnables, procedía la acción de amparo por desconocimiento del derecho al debido proceso. También argumentó el desconocimiento de las garantías de estabilidad de los magistrados⁵⁰.

49. El 27 de noviembre de 1996 el Primer Juzgado Especializado en Derecho Público, en sentencia de primera instancia, declaró improcedente la acción de amparo⁵¹. El juzgado encontró que la resolución mediante la cual se destituyó al señor Cordero Bernal contenía "un amplio examen de lo actuado en el procedimiento disciplinario administrativo" lo que "permite concluir que la misma se encuentra suficientemente motivada y, por tanto, ha sido expedida con observancia del requisito constitucional materia de análisis, lo que hace inimpugnable dicha resolución e improcedente la acción de amparo que pretende cuestionarle"⁵². Conforme a lo anterior y de acuerdo con el Juzgado, la resolución de destitución no era revisable por haberse expedido sin afectar el debido proceso. La decisión fue apelada mediante escrito presentado el 10 de diciembre de 1996⁵³.

50. El 24 de septiembre de 1997 la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público emitió sentencia de segunda instancia, en la que confirmó la decisión de declarar improcedente el amparo⁵⁴. Argumentó que, de acuerdo con el artículo 142 de la Constitución Política peruana, las decisiones del CNM en materia de evaluación y ratificación de jueces no son susceptibles de revisión. El señor Cordero Bernal interpuso los recursos correspondientes⁵⁵. El 8 de mayo de 1998 el Tribunal Constitucional consideró que en el proceso disciplinario "se procedió de conformidad con las pautas esenciales del debido proceso; descartándose el argumento del demandante de señalar que la resolución impugnada carece de motivación por el propio tenor de la misma [...]" . Conforme a lo anterior, a juicio del Tribunal, la acción de garantía era admisible. Por esa razón, analizó el fondo del asunto y rechazó la acción por no encontrar violación al debido proceso⁵⁶.

F. Proceso penal

51. Mediante Resolución del 30 de julio de 1997, la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público declaró fundada una denuncia por los delitos de prevaricato y encubrimiento

⁵⁰ Cfr. Acción de amparo interpuesta por el señor Cordero Bernal ante el Juzgado Especializado en Derecho Público el 9 de septiembre de 1996 (expediente de prueba, folios 75 a 83).

⁵¹ Cfr. Primer Juzgado Especializado en Derecho Público. Decisión de 27 de noviembre de 1996 (expediente de prueba, folios 1380 a 1383).

⁵² Primer Juzgado Especializado en Derecho Público. Decisión de 27 de noviembre de 1996 (expediente de prueba, folio 1383).

⁵³ Cfr. Recurso de Apelación de 10 de diciembre de 1996 (expediente de prueba, folios 1385 a 1387).

⁵⁴ Cfr. Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público. Sentencia de 24 de septiembre de 1997 (expediente de prueba, folio 90).

⁵⁵ Cfr. Recurso Extraordinario de 16 de octubre de 1997, interpuesto por el señor Héctor Fidel Cordero Bernal (expediente de prueba, folio 1389 a 1893) y escrito del señor Cordero Bernal de 31 de marzo de 1998, en el que solicita al Presidente del Tribunal Constitucional que declare procedente la acción de amparo que interpuso contra la resolución No. 008-96-PCNM de 14 de agosto de 1996 (expediente de prueba, folio 95 a 99). El 16 de junio de 1998, el señor Cordero Bernal presentó escrito de ampliación del recurso presentado el 31 de marzo de 1998 (expediente de prueba, folios 101 a 103).

⁵⁶ Cfr. Tribunal Constitucional. Sentencia de 8 de mayo de 1998 (expediente de prueba, folios 92 a 93).

interpuesta contra el señor Cordero Bernal, decidió ejercer acción penal en su contra y remitió el expediente al Fiscal Supremo para su formalización⁵⁷.

52. Luego del trámite del proceso penal, el 24 de septiembre de 1999, la Corte Superior de Justicia de Huánuco-Pasco emitió sentencia absolviendo al señor Cordero Bernal por el delito de encubrimiento y condenándolo por el delito de prevaricato⁵⁸. Esta decisión fue apelada por el acusado y por la Fiscalía⁵⁹. La Procuraduría Pública interpuso recurso de nulidad⁶⁰. El 15 de diciembre de 1999, en sentencia de segunda instancia, se declaró nula la sentencia de primera instancia en relación con la absolución por el delito de encubrimiento y se ordenó emitir una nueva sentencia sobre las acusaciones por los delitos de encubrimiento y prevaricato, debido a que no se habría hecho un análisis de todo el conjunto probatorio⁶¹.

53. El 21 de enero de 2000 la Corte Superior de Justicia de Huánuco-Pasco emitió nueva sentencia absolviendo al señor Cordero Bernal por el delito de encubrimiento y condenándolo por el delito de prevaricato⁶². Esta decisión fue apelada por las partes⁶³. En segunda instancia, el 30 de marzo de 2000, se declaró nuevamente nula la sentencia de primera instancia por considerar que por la gravedad del delito se debió haber hecho un mejor estudio⁶⁴.

54. El 19 de julio de 2000 la Corte Superior de Justicia de Huánuco-Pasco emitió una nueva sentencia absolviendo a la presunta víctima por el delito de encubrimiento y condenándolo por prevaricato⁶⁵. Esta decisión fue apelada por las partes⁶⁶. El 26 de diciembre de 2000, en sentencia de segunda instancia, se declaró nula la sentencia y se ordenó emitir una nueva⁶⁷.

55. El 21 de junio de 2005 la Corte Superior de Justicia de Huánuco-Pasco emitió sentencia absolviendo al señor Cordero Bernal de los dos delitos de los que se le acusaba⁶⁸. Ordenó anular sus antecedentes penales y policiales. Esta decisión fue

⁵⁷ Cfr. Comisión Ejecutiva del Ministerio Público. Resolución No. 702-97-MP-CEMP de 30 de julio de 1997 (expediente de prueba, folios 105 a 107).

⁵⁸ Cfr. Corte Superior de Justicia de Huánuco. Sentencia de 24 de septiembre de 1999 (expediente de prueba, folios 38 a 48).

⁵⁹ Cfr. Interposición de recurso de apelación posterior a la lectura de sentencia, 24 de septiembre de 1999 (expediente de prueba, folio 143). Apelación radicada por la Fiscalía Superior, 28 de octubre de 1999 (expediente de prueba, folio 146).

⁶⁰ Cfr. Procuraduría Pública del Poder Judicial. Recurso de Nulidad, 27 de septiembre de 1999 (expediente de prueba, folios 148 a 149).

⁶¹ Cfr. Corte Superior de Justicia de Huánuco. Sentencia del 15 de diciembre de 1999 (expediente de prueba, folios 151 a 154).

⁶² Cfr. Corte Superior de Justicia de Huánuco. Sentencia de 21 de enero del 2000 (expediente de prueba, folios 156 a 171).

⁶³ Cfr. Interposición de recurso de apelación posterior a la lectura de sentencia, 21 de enero del 2000 (expediente de prueba, folios 173 a 174).

⁶⁴ Cfr. Sentencia de 30 de marzo de 2000 (expediente de prueba, folio 176).

⁶⁵ Cfr. Corte Superior de Justicia de Huánuco. Sentencia de 19 de julio de 2000 (expediente de prueba, folios 178 a 187).

⁶⁶ Cfr. Interposición de recurso de apelación posterior a la lectura de sentencia, 19 de julio del 2000 (expediente de prueba, folio 190).

⁶⁷ Cfr. Sentencia de 26 de septiembre del 2000 (expediente de prueba, folios 192 a 193).

⁶⁸ Cfr. Corte Superior de Justicia de Huánuco. Sentencia de 21 de junio de 2005 (expediente de prueba, folios 195 a 203).

apelada por el Fiscal Superior, quien solicitó declarar nula la sentencia de primera instancia porque la responsabilidad del acusado se encontraba acreditada⁶⁹.

56. El 22 de agosto de 2005, en sentencia de segunda instancia, se confirmó la decisión del 21 de junio de ese mismo año⁷⁰, por considerar que la decisión que concedió la libertad incondicional fue un acto jurisdiccional que bien podía ser revisado por 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 prevaricato no se comete a título de culpa”⁷¹. El 25 de agosto de 2005 la Procuraduría Anticorrupción Descentralizada del Distrito Judicial de Huánuco-Pasco interpuso recurso de nulidad, el cual fue declarado improcedente el 1 de septiembre de 2005⁷².

G. Recurso de Nulidad

57. El 17 de noviembre de 2005 el señor Cordero Bernal presentó recurso de nulidad contra la resolución del 14 de agosto de 1996 del CNM y solicitó su reincorporación al cargo. Argumentó 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 intereses⁷³.

58. El 30 de diciembre de 2005 el CNM profirió la Resolución No. 1198-2005-CNM en la que declaró improcedente la nulidad e inadmisible el pedido de reincorporación al cargo. Indicó que la presunta víctima no interpuso recurso de reconsideración en contra de la resolución impugnada, por lo que la decisión tenía valor de cosa juzgada, y señaló que no podían confundirse la responsabilidad penal y la disciplinaria. También señaló que dentro de las funciones del CNM no está la de reincorporar al ejercicio de su cargo a jueces destituidos⁷⁴.

59. El 25 de enero de 2006 el señor Cordero Bernal interpuso recurso de apelación contra la Resolución No. 1198-2005-CNM. Reiteró los argumentos de su escrito de 17 de noviembre de 2005 e indicó que no interpuso recurso de reconsideración porque fue sometido al proceso penal⁷⁵.

60. El 20 de febrero de 2006, mediante resolución No. 078-2006-CNM, el CNM declaró inadmisible por extemporáneo el recurso de apelación, entendido como de reconsideración. Indicó que tenía la naturaleza de recurso de reconsideración por ser el CNM un órgano de única instancia y que el recuso debía haberse presentado en el

⁶⁹ Cfr. Fiscalía Superior. Apelación de Sentencia, 12 de julio de 2005 (expediente de prueba, folio 205).

⁷⁰ Cfr. Decisión confirmatoria de Sentencia, 22 de agosto de 2005 (expediente de prueba, folios 207 a 209).

⁷¹ Cfr. Decisión confirmatoria de Sentencia, 22 de agosto de 2005 (expediente de prueba, folio 208).

⁷² Cfr. Primera Sala Penal Superior de Huánuco. Decisión de 1 de septiembre de 2005 (expediente de prueba, folio 213).

⁷³ Cfr. Recurso de Nulidad de la Resolución No. 008-96/PCNM del Consejo Nacional de la Magistratura, 17 de noviembre de 2005 (expediente de prueba, folios 215 a 220).

⁷⁴ Cfr. Consejo Nacional de la Magistratura, Resolución 1198-2005-CNM, 30 de diciembre de 2005 (expediente de prueba, folios 222 a 224).

⁷⁵ Cfr. Recurso de Apelación presentado por el señor Cordero Bernal, 25 de enero de 2006 (expediente de prueba, folios 226 a 230).

término de 10 días desde la notificación de la decisión⁷⁶.

VII FONDO

61. El presente caso se relaciona con el proceso disciplinario seguido en contra del señor Héctor Fidel Cordero Bernal, por haber concedido la libertad incondicional a dos procesados. Dicho proceso culminó con su destitución como Juez Provisional del Cuarto Juzgado Penal de la Provincia de Huánuco, Perú. La Comisión Interamericana, la presunta víctima y sus representantes, alegaron que el proceso sancionatorio desconoció las garantías judiciales, el principio de legalidad, los derechos políticos y los derechos a derecho a recurrir el fallo y a la protección judicial, establecidos en los artículos 8.1, 8.2.h), 9, 23.1.c) y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones contenidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. A la luz de lo señalado por la Comisión Interamericana, en este caso la falta de motivación habría constituido un hecho ilícito internacional, en la medida en que "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, a punto de ameritar la sanción más severa"⁷⁷. Por su parte, el Estado controvirtió las afirmaciones según las cuales es responsable por la violación a los derechos del señor Cordero Bernal.

62. Corresponde a este Tribunal evaluar si el proceso disciplinario seguido en contra del señor Cordero Bernal y la decisión de destitución adoptada fueron acordes o no con el régimen de garantías previsto en la Convención y si la sanción impuesta fue proporcional a la conducta llevada a cabo por el entonces juez. En esta medida, la Comisión solicitó a la Corte que se pronunciara sobre la legalidad de la norma en que se basó el proceso y sobre la Resolución del CNM, en particular, sobre si careció de motivación y afectó con ello la independencia judicial desde la perspectiva de la inamovilidad. Para resolver este asunto, la Corte analizará (1) las alegadas violaciones a las garantías judiciales, al principio de legalidad y a los derechos políticos y (2) las alegadas violaciones al derecho a recurrir el fallo y a la protección judicial.

VII-1

GARANTÍAS JUDICIALES, PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DERECHOS POLÍTICOS, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO⁷⁸

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

63. La **Comisión** alegó que las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana no se limitan a los procesos penales, sino que son aplicables en procesos de otra naturaleza, especialmente sancionatorios, por hacer parte del ejercicio del poder punitivo del Estado. En ese sentido sostuvo que, debido a que este

⁷⁶ Cfr. Consejo Nacional de la Magistratura, Resolución 078-2006-CNM, 20 de febrero de 2006 (expediente de prueba, folios 232 a 233).

⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de Fondo No. 115/18 (expediente de fondo, folio 26).

⁷⁸ Artículos 8, 9 y 23 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

caso se refiere a un proceso que dio lugar a una sanción de destitución, son aplicables las garantías del debido proceso, en relación con el principio de independencia judicial. Indicó que de ese principio se desprenden garantías reforzadas que los Estados deben brindar a los jueces a fin de garantizar su independencia y dentro de esas garantías se encuentra la inamovilidad en el cargo.

64. Señaló, además, que la decisión mediante la cual se impuso una sanción disciplinaria al señor Cordero Bernal no ofrece una motivación orientada a demostrar su falta de competencia e idoneidad, sino que “se limita a indicar que la decisión emitida [...] careció de toda racionalidad y sentido común”. Por esa razón, consideró que el Estado violó el derecho a contar con decisiones debidamente motivadas, en relación con el principio de independencia judicial. Sobre el derecho a recurrir el fallo sostuvo que también es parte del derecho al debido proceso en procedimientos sancionatorios y que “implica un examen por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía tanto de aspectos de hecho como de derecho de la decisión recurrida”.

65. En relación con los derechos políticos, señaló que, de acuerdo con la Convención Americana, jueces y juezas tienen derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, y que cuando se afecta en forma arbitraria su permanencia en el cargo, se desconoce el artículo 23, en relación con el principio de independencia judicial establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

66. Finalmente, en relación con el principio de legalidad, sostuvo que su violación se desprende de la imprecisión normativa de la sanción aplicada al señor Cordero Bernal; de la no aplicación de la norma más favorable a sus intereses; y de las contradicciones derivadas de usar los mismos hechos para sustentar el proceso penal y el administrativo sancionatorio.

67. Las **representantes** destacaron que el principio de independencia judicial implica un proceso adecuado de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas. Además, reiteraron lo alegado por la Comisión en el sentido de que la motivación del fallo mediante el cual se destituyó al señor Cordero Bernal no satisface los estándares en materia de independencia judicial y derechos políticos. En relación con el principio de legalidad, sostuvieron que su violación se desprende de la amplitud del tipo disciplinario; de que había una norma más favorable a los intereses de la presunta víctima, y de haberse sustentado el proceso penal y disciplinario en los mismos hechos.

68. El **Estado** se refirió a las garantías de inamovilidad en el cargo y a la prohibición de libre remoción y argumentó que estas tienen lugar salvo que se trate de conductas claramente reprochables, como faltas disciplinarias graves o incompetencia establecidas en un proceso disciplinario objetivo e imparcial. Señaló que en este caso “se ha respetado el principio de independencia judicial, porque el señor Cordero Bernal fue destituido [...] debido a una falta disciplinaria o incompetencia, tipificada en la normativa vigente; es decir, en el presente caso no existió una libre remoción del cargo”. También argumentó que la decisión de destitución contó con motivación suficiente.

69. Finalmente, en relación con el principio de legalidad, argumentó que el grado de precisión requerido por una norma depende de la materia, y que ciertos grados de indeterminación no implican necesariamente una violación de la Convención Americana. Además, señaló que no existe conflicto alguno entre dos normas. Por último, destacó que el texto de la norma que contempla la sanción administrativa no

puede excluir la persecución penal, pues la causal por la que se destituyó al señor Cordero Bernal no implica la exclusión de responsabilidad penal.

B. Consideraciones de la Corte

70. La Corte recuerda que, en este caso, se estudia la destitución de un juez provisional, temporalmente encargado del Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Huánuco, ocurrida como consecuencia de un proceso disciplinario seguido en su contra. Por esa razón, procederá 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.

B.1 La garantía de independencia judicial en relación con el principio de legalidad, los derechos políticos y la garantía de motivación

71. Esta Corte ha establecido que los jueces cuentan con garantías específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, la cual se ha entendido como esencial para el ejercicio de su función. En ese sentido, ha afirmado que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia judicial. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, como en su vertiente individual, es decir, en relación con la persona del juez específico⁷⁹. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial, en general, y sus integrantes, en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial, o incluso por parte de quienes ejercen funciones de revisión o apelación⁸⁰.

72. Asimismo, este Tribunal ha señalado que de la independencia judicial se derivan las garantías (a) a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, (b) a un adecuado proceso de nombramiento, y (c) a ser protegidos contra presiones externas⁸¹. Sobre la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, la Corte ha considerado que implica, a su vez, (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

⁷⁹ El Consejo Consultivo de los Jueces Europeos (CCJE) en su Informe No. 3 (2002) sobre "Los comportamientos incompatibles y la imparcialidad, destacó que "la independencia de los jueces constituye un principio esencial y una garantía para todos los ciudadanos, comprendiendo a los jueces. Dicha independencia incluye a la vez un aspecto institucional y un aspecto individual [...]" . Consejo Consultivo de los Jueces Europeos (CCJE). Informe No. 3 (2002), párr. 16. Disponible en: <https://rm.coe.int/1680747c00>.

⁸⁰ Cfr. 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. 55, y Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 84.

⁸¹ Cfr. Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, párr. 68 y Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 75. Véase también: *mutatis Mutandis*, Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia, *supra*, párr. 95. En relación con este asunto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia del 24 de junio de 2019, señaló: "En particular, esta indispensable libertad de los jueces frente a cualquier injerencia o presión externa exige, como en repetidas ocasiones ha recordado el Tribunal de Justicia, ciertas garantías, como la inamovilidad, idóneas para proteger la persona de quienes tienen la misión de juzgar". Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 24 de junio de 2019, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, apartado 75. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1961447>

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 ley⁸².

73. Sobre este mismo asunto, el Estatuto del Juez Iberoamericano señala, en su artículo 14, lo siguiente:

Artículo 14. PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD. Los jueces deben ser inamovibles desde el momento en que adquieren tal categoría e ingresan a la Carrera Judicial, en los términos que la constitución establezca. No obstante, podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad física o mental, evaluación negativa de su desempeño profesional en los casos en que la ley lo establezca, o destitución o separación del cargo declarada en caso de responsabilidad penal o disciplinaria, por los órganos legalmente establecidos, mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan.

74. En relación con los hechos objeto el presente caso, la Corte recuerda que el señor Cordero Bernal fue nombrado como Juez Provisional del Cuarto Juzgado Penal de la Provincia de Huánuco mediante Resolución del 15 de noviembre de 1994, proferida por la Corte Superior de Justicia de esa provincia. En dicha resolución no se indican los términos de su nombramiento. Asimismo, fue destituido por Resolución del 14 de agosto de 1996 del Consejo Nacional de la Magistratura, por haber incurrido en la causal disciplinaria contenida en el numeral 2º del artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, que establecía la sanción de destitución por “[I]a comisión de un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y [lo] desmere[ce] en el concepto público”. En esa medida, en este caso resultan relevantes las garantías de estabilidad e inamovilidad en el cargo de los jueces nombrados en provisionalidad.

75. Al respecto, esta Corte ha establecido que la separación del cargo de un juez provisional debe responder a las causales legalmente previstas, sean estas (i) el acaecimiento de la condición resolutoria a que se sujetó la designación o nombramiento, o el cumplimiento de un plazo predeterminado debido a la celebración y conclusión de un concurso público, a partir del cual se nombre o designe al reemplazante del o la juez provisional con carácter permanente, o (ii) por faltas disciplinarias graves o comprobada incompetencia, en los términos definidos en el párrafo 72 de esta sentencia⁸³.

76. Por su parte, la entonces Relatora Especial sobre la independencia de los

⁸² Cfr. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 77, y Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia, *supra*, párr. 85. Sobre la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo también se han pronunciado diferentes órganos y tribunales internacionales, así como los Principios Básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura y el Estatuto del Juez Iberoamericano. Este Tribunal ha acogido sus criterios y, además, ha afirmado que la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva sobre la posibilidad efectiva de decidir controversias concretas sin temor a represalias. Cfr. 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*, UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 20; Comité de Derechos Humanos, Soratha Bandaranayake Vs. Sri Lanka (Comunicación No. 1376/2005), UN Doc. CCPR/C/93/D/1376/2005, dictamen adoptado el 24 de julio de 2008, párr. 7.3; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *supra*; Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), Informe No. 1 (2001), párrs. 16 y 60; Principios 12, 17, 18 y 19 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura.

⁸³ Cfr. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, *supra*, párr. 43, y Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 148. Véase también: *mutatis mutandis*, Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia, *supra*, párr. 99, y Caso Casa Nina Vs. Perú, *supra*, párr. 81.

magistrados y abogados, Gabriela Knaul, señaló en Informes presentados en 2013 y 2014 que, si bien los jueces pueden ser sometidos a procesos disciplinarios por conductas que desacrediten el cargo o desconozcan la ética judicial⁸⁴, los tipos disciplinarios referidos en términos generales al peligro o menoscabo de la administración de justicia, tienen el riesgo de “socavar la independencia del poder judicial”⁸⁵.

77. En este caso la Corte encuentra que se siguió un proceso disciplinario en contra del señor Cordero Bernal que fue sustanciado conforme al procedimiento previsto en la Constitución y la ley y con fundamento en una causal legalmente establecida. Esa causal era de carácter abierto, y estaba referida a un hecho grave que comprometiera la dignidad del cargo. La Corte reitera 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 resolver⁸⁶. De modo que, los problemas de indeterminación de un tipo disciplinario no pueden ser examinados en abstracto, sino a la luz de la motivación del juzgador al momento de su aplicación. A juicio de la Corte, la aplicación de un tipo disciplinario abierto no constituye, en principio, una violación al derecho al debido proceso, siempre que se respeten los parámetros jurisprudenciales que se han definido para tal efecto.

78. Así, este Tribunal ha establecido que la normatividad orientada a juzgar disciplinariamente a jueces y juezas debe buscar la protección de la función judicial al evaluar el desempeño de los jueces en el ejercicio de sus funciones. De modo que, “al aplicar normas disciplinarias abiertas o indeterminadas, que exijan la consideración de conceptos tales como el decoro y la dignidad de la administración de justicia, es indispensable tener en cuenta la afectación que la conducta examinada podría tener en el ejercicio de la función judicial, ya sea positivamente a través del establecimiento de criterios normativos para su aplicación o por medio de un adecuado razonamiento e interpretación del juzgador al momento de su aplicación. De lo contrario, se expondría el alcance de estos tipos disciplinarios a las creencias morales o privadas del juzgador”⁸⁷. En esa medida, ante la falta de criterios normativos que orienten la conducta del juzgador, la motivación del fallo sancionatorio permite dar claridad a los tipos disciplinarios abiertos o indeterminados. Por lo tanto, para determinar 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, la Corte estima necesario examinar la motivación de la decisión mediante la cual se impone una

⁸⁴ Al respecto, la Relatora señaló: “los jueces no deben ser destituidos o castigados por errores cometidos de buena fe o por discrepar con una determinada interpretación del derecho. Los jueces y los fiscales pueden ser sometidos justificadamente a sanciones disciplinarias, suspendidos o destituidos de sus cargos por incapacidad persistente para desempeñar sus funciones, intemperancia frecuente, mala conducta intencional en el cargo, conducta que desacredite el cargo judicial o vulneración sustancial de la ética judicial”. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. UN Doc. A/HRC/26/32, 28 de abril de 2014, párrs. 84 y 87. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/32>.

⁸⁵ Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Misión a El Salvador. UN Doc. A/HRC/23/43/Add.1, párr. 76. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/23/43/Add.1>

⁸⁶ Cfr. Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 129, y 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. 257.

⁸⁷ Caso López Lone y otros Vs. Honduras, *supra*, párr. 273.

sanción disciplinaria a un juez o jueza⁸⁸.

79. Sobre el deber de motivación, la Corte ha señalado de forma reiterada que "es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión"⁸⁹ y que implica una exposición racional de las razones que llevan al juzgador a tomar una decisión⁹⁰. El deber de motivar las decisiones es una garantía que se desprende del artículo 8.1 de la Convención, vinculada a la correcta administración de justicia, pues protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el derecho suministra y da credibilidad a las decisiones jurídicas en una sociedad democrática⁹¹.

80. Así, la motivación demuestra a las partes que han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen ante instancias superiores. Conforme a lo anterior, 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 arbitrariedad⁹².

81. Sobre este asunto, recientemente, en el *caso Casa Nina Vs. Perú*, esta Corte estableció que una destitución fundamentada en las necesidades del servicio, denotaba 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"⁹³ y que, por tanto, su aplicación debía responder a circunstancias claramente relevadas por la autoridad, lo que implicaba, a su vez, introducir un análisis razonado del caso concreto.

82. Le corresponde, entonces, a la Corte establecer si la decisión que impuso la sanción de destitución al señor Cordero Bernal tuvo una motivación adecuada. Para ello, es necesario definir si los argumentos expuestos por el Consejo Nacional de la Magistratura permiten llenar de contenido la norma aplicada. Además, por tratarse de la destitución de un juez, es necesario determinar si la decisión tuvo en cuenta la afectación que la conducta examinada podía tener en el ejercicio de la función judicial, a través de un adecuado razonamiento e interpretación, así como la gravedad de la conducta y proporcionalidad de la sanción⁹⁴.

⁸⁸ Sobre este asunto, en el *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, esta Corte señaló: "tal como indicó el perito Ibáñez, en materia disciplinaria 'es imposible codificar todos los supuestos' por lo que 'al final siempre tiene que haber una cláusula relativamente abierta referida a deberes profesionales'. Sin embargo, en estos supuestos y ante el uso de tipos disciplinarios abiertos o indeterminados, la motivación al momento de su aplicación es fundamental, pues corresponde al juzgador disciplinario, interpretar dichas normas respetando el principio de legalidad y observando la mayor rigurosidad para verificar la existencia de la conducta sancionable". *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 270.

⁸⁹ *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107, y *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 388, párr. 154.

⁹⁰ *Cfr. Caso Amrhein y otros Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de abril de 2018. Serie C No. 354, párr. 268, y *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú, supra*, párr. 154.

⁹¹ *Cfr. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, supra*, párr. 77, y *Caso Casa Nina Vs. Perú, supra*, párr. 89.

⁹² *Cfr. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122, y *Caso Casa Nina Vs. Perú, supra*, párr. 89.

⁹³ *Caso Casa Nina Vs. Perú, supra*, párr. 93.

⁹⁴ *Cfr. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*.

83. La Corte encuentra que, en el marco del proceso disciplinario iniciado contra el señor Cordero Bernal, fueron emitidos un informe y dos resoluciones que dan cuenta de 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, suscrito por la señora Inés Villa Bonilla, investigadora de la OCMA; la Resolución de la OCMA 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 destituye al señor Cordero Bernal. Estos tres documentos 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 dio cuenta de las circunstancias particulares del caso, ni de una adecuada valoración de los medios de prueba⁹⁵. Las alegadas irregularidades en el encargo del señor Cordero fueron el fundamento de procesos disciplinarios seguidos en contra de otras personas, mientras que las irregularidades relacionadas con la decisión de conceder la libertad incondicional, llevaron al Consejo Nacional de la Magistratura a sostener que esta última no tenía sustento racional y era grave.

84. A juicio de esta Corte, la motivación de la decisión del CNM, que retoma los informes de investigación, da cuenta de un análisis detallado de los hechos que dieron lugar a la decisión de destitución y de las razones que permiten calificar esta conducta como una falta disciplinaria grave. Si bien esos hechos están relacionados con una decisión judicial, la Corte nota que la motivación de la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura no cuestiona la decisión en sí misma, sino el proceso de toma de decisión, el cual, a juicio del CNM, no ofreció un análisis racional de los hechos y de las normas aplicables, y por esa razón originó una decisión sin sustento racional o lógico.

85. En particular, sobre la orden de libertad incondicional y la consecuente responsabilidad disciplinaria del señor Cordero Bernal, el CNM estableció:

SÉPTIMO.- Que a pesar de estos antecedentes el juez sometido a proceso concedió a los dos inculpados el beneficio de la libertad incondicional tramitada en incidencia aparte; que esa resolución no es sustentable ni puede fundamentarse en los hechos establecidos, ni en las declaraciones de los inculpados pues son inverosímiles; que lo correcto y razonable debió ser la continuación y terminación de la investigación judicial en el expediente principal reservándose el pronunciamiento sobre la responsabilidad de los inculpados al final del proceso investigatorio y no interrumpirlo como se ha hecho. OCTAVO. - Que el descargo presentado por el magistrado sometido a proceso y los documentos que ha acompañado se refieren, primero, a su alegación de que el presente proceso disciplinario "está referido exclusivamente a actos de naturaleza jurisdiccional", segundo, a que en el auto por el que concedió el beneficio de libertad incondicional su "actuación se ha circunscrito a la ley y a los hechos y pruebas actuadas en la respectiva instrucción", tercero, que el representante del Ministerio Público "no ofreció ni indicó la actuación de pruebas, limitándose a ejercer los recursos establecidos por ley para que la decisión sea revisada por los superiores", cuarto, que así quedó "efectivizada la instancia plural que constituye principio y garantía de la

Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 120, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras, supra*, párr. 267.

⁹⁵ Esa decisión fue calificada por las autoridades a cargo de la investigación como prematura. Lo anterior, porque los procesados habían ingresado al espacio aéreo peruano sin autorización, lo que implicaba la presunta comisión de un delito que no fue investigado, además, porque justificaron su presencia en hechos que podían implicar la comisión de otros delitos, que tampoco fueron investigados. Por otra parte, el señor Cordero Bernal decretó la libertad incondicional solo once días después de que fuera solicitada, sin que hubiera vencido el plazo ordinario de investigación de cuatro meses y sin que se hubieran agotado las diligencias de investigación orientadas a establecer la plena identidad de los procesados. Cfr. Consejo Nacional de la Magistratura. Resolución No. 008-96-PCNM de 14 de agosto de 1996 (expediente de prueba, folios 9 a 13).

administración de justicia”; quinto, que el Fiscal no cuestionó su actuación como juez del proceso; sexto, que no es cierto que hubiera habido connivencia con el Presidente de la Corte Superior de Huánuco, pues como juez inferior está sometido a la supervisión del Presidente de la Corte y debe acatar las directivas emanadas de esa autoridad; séptimo, que no es cierto que se invierta la carga de la prueba tratándose del delito de narcotráfico y que desaparezca la presunción de inocencia, por la coincidente presencia de indicios, criterio que atenta contra el apartado e), numeral veinticuatro, del artículo segundo de la Constitución; octavo, que las apreciaciones de los funcionarios de la Oficina de Control sobre el contenido del expediente penal son subjetivas; noveno, que por último, el juez de la causa, Doctor Oriol San Martín, en el Informe Final, se ha pronunciado por la “irresponsabilidad penal de los inculpados” con lo que se le ha dado la razón. NOVENO.- Que esas alegaciones de descargo debidamente analizadas no modifican la apreciación de la Oficina de Control de la Magistratura y del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que han solicitado la destitución del procesado, ni el resultado de la apreciación de los hechos y de la resolución objeto del presente proceso, pues la irregularidad que se detecta en el presente caso es la irracionalidad de la resolución concessoria de la libertad, esto es, la imposibilidad de encontrar un sustento de sentido común y menos de sentido jurídico que son las exigencias mínimas o elementales del ejercicio de la función jurisdiccional; que no se trata de debatir las razones de una resolución como en actitud de defensa arguye el procesado; al contrario, claramente se deja establecido que no se está procediendo de ese modo pues para que sea posible efectuar un análisis de las razones de una resolución es condición sine qua non que esta tenga un contenido racional jurídico, lo que no se da en el auto dictado concediendo la libertad incondicional solicitada por los inculpados; que la alegación del procesado de que el representante del Ministerio Público apeló la resolución sin cuestionar la actuación del procesado, es una argumentación falaz pues modifica el objeto del análisis de la racionalidad de la resolución por la cual se concedió prematura libertad incondicional a los inculpados cuya situación claramente era la de haber violado el espacio territorial peruano para conducir dinero extranjero en cantidad considerable y haberse encontrado droga prohibida de comercio, sin que pueda considerarse válida la especie de que su viaje fuera para trasladar cadáveres; que la opinión del Juez que posteriormente se hizo cargo del expediente penal, al redactar el informe final en el sentido de la irresponsabilidad de los inculpados, situación que el procesado quiere hacer valer en favor suyo, se encuentra contradicha por la posterior acusación del Fiscal Superior a fojas ochocientas setentinueve (sic) del expediente penal remitido y por el consiguiente auto de enjuiciamiento dictado por la Sala Plena de la Corte Superior de Huánuco a fojas ochocientos ochenta y una (sic), por lo que aquella opinión del Juez Penal carece de efecto alguno en lo que concierne al presente proceso disciplinario; que, además, el auto que concedió la libertad incondicional fue revocado por la Sala Penal (fojas cuatrocientas ocho) disponiendo la recaptura de los inculpados y absteniéndose de sancionar disciplinariamente al Juez por encontrarse en trámite la investigación abierta por la Oficina de Control de la Magistratura [...]

86. La Corte advierte que el Informe de Investigación y las resoluciones de la OCMA y del CNM dan cuenta de forma pormenorizada de las irregularidades en que el señor Cordero Bernal habría incurrido al adoptar la decisión mediante la cual concedió la libertad incondicional a dos procesados. Según los órganos disciplinarios dicha resolución no se ajustaba al supuesto normativo previsto en la legislación peruana para otorgar tal beneficio, pues de esta forma se daba por concluido prematuramente el proceso penal “a dos inculpados cuya situación claramente era la de haber violado el espacio territorial peruano para conducir dinero extranjero en cantidad considerable”⁹⁶. Estas irregularidades dan cuenta de una inconducta del juez, quien no habría llevado a cabo ninguna diligencia de carácter sustantivo dentro del proceso; tomó la decisión de conceder la libertad incondicional sin que se hubiese cumplido el plazo previsto para ello, y no habría apreciado el conjunto de la prueba (*supra* párr. 40). A juicio del CNM esa conducta fue grave y comprometió la dignidad del cargo, porque no tuvo sustento jurídico racional, siendo este el requisito mínimo de cualquier decisión jurisdiccional. Sobre este asunto, la Corte nota que el CNM valoró la gravedad de la conducta del juez, esto es, adoptar una decisión irrazonable, así como su impacto en la función judicial. Por cuenta de tal valoración, procedió a adoptar la decisión de destitución.

⁹⁶ Consejo Nacional de la Magistratura, Resolución No. 008-96-PCNM de 14 de agosto de 1996 (expediente de prueba, folio 12)

87. Los anteriores argumentos evidencian el examen pormenorizado que hizo el CNM, tanto de los alegatos del señor Cordero Bernal, como de los supuestos fácticos y jurídicos y de las razones por las cuales su conducta era sancionable con destitución. En ese sentido, del estudio hecho por la autoridad disciplinaria se desprenden las razones que llevaron al CNM a determinar que la conducta del señor Cordero Bernal no solo fue grave, sino que además comprometió la dignidad del cargo y lo desmereció en el concepto público, por cuenta de su irrazonabilidad e impacto público.

88. Ahora bien, esta Corte tiene en cuenta que la Resolución mediante la cual el señor Cordero Bernal otorgó la libertad incondicional a dos procesados, no carece totalmente de fundamentación. No obstante, 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 disparos⁹⁷ 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.

89. En mérito de lo anterior, la Corte concluye que la decisión del CNM está debidamente motivada y no es arbitraria y, en consecuencia, no se vulneraron las garantías al debido proceso ni el principio de legalidad establecidos en la Convención.

90. Por otra parte, debido a que en este caso no se afectó en forma arbitraria la permanencia de los jueces y las juezas en su cargo, tampoco se configura una violación del derecho a la independencia judicial (artículo 8.1 de la Convención), en relación con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público (artículo 23.1.c de la Convención).

91. En cuanto a la alegada vulneración al derecho de recurrir el fallo ante un tribunal superior, esta Corte se remite al análisis de los alegatos relacionados con el derecho a la protección judicial, en el marco del cual será examinado el recurso de amparo interpuesto por el señor Cordero Bernal, tal como ha hecho en decisiones anteriores sobre el mismo asunto⁹⁸.

B.2 El principio de aplicación de la ley sancionatoria más favorable

92. La Comisión y las representantes alegaron que la violación del artículo 9 de la Convención también habría ocurrido porque, al momento de los hechos, existían dos normas que establecían consecuencias jurídicas diferentes y se aplicó una desfavorable a los intereses de la presunta víctima. Al respecto, la Comisión alegó que las normas vigentes eran la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), de 2 de junio de 1993, que establecía la condición de suspensión previa para aplicar la sanción de destitución y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (LOCNM), de 5 de diciembre de

⁹⁷ Cfr. Escrito de Contestación del Estado (expediente de fondo, folio 269), y Auto de 11 de julio de 1995, emitido por el Juez del Primer Juzgado Penal de Huánuco (expediente de prueba, folio 1155).

⁹⁸ Cfr. Caso López Lone y otros Vs. Honduras, *supra*, párrs. 246 – 250, y Caso Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383, párr. 84.

1994, que permitía aplicar como primera opción la sanción de destitución. Por su parte, el señor Cordero Bernal fue encargado en el Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Huánuco el 22 de junio de 1995, el 11 de julio de 1995 habría cometido la conducta que fue calificada como falta disciplinaria, y el 16 de agosto de 1996, se ordenó su destitución.

93. La Corte recuerda que el artículo 9 de la Convención se refiere al principio de legalidad y al principio de aplicación de la ley sancionatoria más favorable. Este último, indica que no es posible "imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito" y que "si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello". La Corte ha entendido que debe interpretarse como ley más favorable aquella que (i) establece una sanción menor; (ii) elimina la consideración de una conducta anteriormente sancionable; o (iii) crea una nueva causa de justificación, de inculpabilidad o de impedimento a la operatividad de la sanción, y que este no constituye un listado taxativo⁹⁹. Si bien la Corte no se ha pronunciado de forma expresa sobre la aplicación del principio de aplicación de la ley penal más favorable a asuntos disciplinarios, en su jurisprudencia sobre el artículo 9 de la Convención no ha hecho distinción alguna entre el alcance de las garantías allí contenidas, antes bien, ha señalado de forma reiterada que dicho artículo, sin distinguir entre sus apartados, es aplicable en materia sancionatoria administrativa¹⁰⁰.

94. En este caso, si bien la Comisión alegó que la LOPJ estaba vigente al momento de los hechos y de haberse aplicado habría permitido que el señor Cordero Bernal fuera sancionado con suspensión, la Corte encuentra que la LOCNM es una norma posterior, que ordenaba que se derogaran las disposiciones que le fueran contrarias¹⁰¹. En ese sentido, la LOPJ mantuvo su vigencia en relación con la destitución de auxiliares judiciales, mientras que fue derogada en lo que se refería a la destitución de jueces y magistrados, asunto que pasó a ser regulado por la LOCNM. Esta conclusión fue respaldada por el perito propuesto por el Estado, quien destacó que "considerando los criterios de jerarquía, temporalidad y especialidad, se debe entender que el artículo 31 de la LOCNM es la única norma aplicable para la destitución de magistrados. En ese sentido, no existen dos normas posiblemente aplicables. Por el contrario, solo existe una: el artículo 31 de la LOCNM"¹⁰².

95. Conforme a lo anterior, en materia de destitución de jueces, la norma vigente al momento de los hechos, era la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Esa norma, además, es previa a la conducta reprochada al señor Cordero Bernal. De modo que no es procedente 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.

⁹⁹ Cfr. *Mutatis Mutandis, Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 179.

¹⁰⁰ Por ejemplo, en el caso *López Lone Vs. Honduras* la Corte señaló: "el artículo 9 de la Convención Americana, el cual establece el principio de legalidad, es aplicable a la materia sancionatoria administrativa". *Caso López Lone y otros Vs. Honduras, supra*, párr. 257.

¹⁰¹ "Décima. - Deróganse el Decreto Legislativo N° 25, el Artículo 226 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y todas las disposiciones legales que se opongan a la presente ley". Disposiciones Transitorias y Finales. Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, 25 de noviembre de 1994 (expediente de prueba, folio 1646).

¹⁰² Declaración pericial rendida por el señor Ramón Alberto Huapaya Tapia (expediente de prueba, folio 1856).

B.5 Conclusión

96. De conformidad con las consideraciones anteriores, la Corte encuentra que debido a que la resolución mediante la cual el Consejo Nacional de la Magistratura destituyó al señor Cordero Bernal está debidamente motivada, y a que fue adoptada conforme a la normatividad vigente para la fecha de los hechos, referida a la destitución de jueces y magistrados, 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 y juezas, el principio de legalidad y el derecho a acceder a un cargo público en condiciones de igualdad, establecidos en los artículos 8.1, 9 y 23.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Héctor Fidel Cordero Bernal.

VII-2

PROTECCIÓN JUDICIAL, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO¹⁰³

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

97. La **Comisión** sostuvo que la Constitución y la ley peruanas disponen que no son impugnables las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura, y que solo procede el recurso de amparo en caso de violaciones al debido proceso. En ese sentido, concluyó que no existía un recurso ni en la vía administrativa ni en la judicial para obtener una revisión del fallo sancionatorio. Asimismo, indicó que 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.

98. Las **representantes** coincidieron con los argumentos presentados por la Comisión Interamericana.

99. El **Estado** alegó que, al intervenir dos órganos independientes en el procedimiento que da lugar a la destitución (la OCMA y el CNM), se "justifica que no se requiera de una revisión judicial, pues de otro modo, se restaría valor y efectividad a las decisiones que sobre este aspecto emita el CNM, más aún cuando este ha sido constitucionalmente creado especialmente para evaluar la destitución o no de Magistrados cuando así la ley lo disponga y bajo un procedimiento que es riguroso". También argumentó que las decisiones finales en materia de destitución de magistrados pueden ser cuestionadas en sede judicial mediante la acción de amparo y señaló que este es un procedimiento idóneo para evitar actuaciones arbitrarias y analizar la vulneración de derechos fundamentales como el debido proceso.

B. Consideraciones de la Corte

100. En relación con el artículo 25.1 de la Convención, este Tribunal ha indicado que contempla la obligación de los Estados parte de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial sencillo, rápido o efectivo ante juez o tribunal

¹⁰³ Artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 y 2 del mismo instrumento.

competente, contra actos violatorios de sus derechos fundamentales¹⁰⁴. En cuanto a la efectividad del recurso, la Corte ha establecido que no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares del caso, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure denegación de justicia¹⁰⁵.

101. Adicionalmente, al evaluar la efectividad de los recursos, la Corte debe observar si las decisiones tomadas han contribuido efectivamente a poner fin a una situación violatoria de derechos, a asegurar la no repetición de los actos lesivos y a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la Convención¹⁰⁶. En ese sentido, este Tribunal no evalúa la efectividad de los recursos interpuestos en función de una eventual resolución favorable a los intereses de la víctima.

102. Del análisis de los alegatos presentados por la Comisión y las representantes, se desprende que la controversia de este caso está relacionada con la efectividad del recurso de amparo contra las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura. Al respecto, la Corte encuentra que la Constitución peruana disponía que las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura eran inimpugnables y los jueces interpretaban que contra ellas solo procedía el recurso de amparo por violaciones al debido proceso. En efecto, en este caso concreto, el señor Cordero Bernal interpuso el recurso de amparo, el cual fue declarado improcedente en primera y segunda instancia por considerar que la decisión por medio de la cual se le destituyó daba cuenta de un amplio examen de lo actuado en el procedimiento disciplinario y se encontraba suficientemente motivada¹⁰⁷. Posteriormente, el Tribunal Constitucional consideró que el proceso disciplinario garantizó el debido proceso y declaró infundada la acción.

103. En este caso, los jueces de amparo examinaron la decisión adoptada por el CNM 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 y determinaron que no eran procedentes. A juicio de la Corte, las conclusiones a las cuales arribaron los jueces de amparo, no resultan manifiestamente arbitrarias o irrazonables, además, como se indicó en párrafos precedentes, el análisis de la efectividad de los recursos no depende de una eventual decisión favorable a los intereses de las presuntas víctimas.

104. En consecuencia, este Tribunal considera que el Estado de Perú no violó el derecho a la protección judicial contenido en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo

¹⁰⁴ *Cfr. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 5 de julio de 2011, Serie C No. 228, párr. 95, y *Caso Casa Nina Vs. Perú, supra*, párr. 116.

¹⁰⁵ *Cfr. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo.* Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 58, y *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia, supra*, párr. 130.

¹⁰⁶ *Cfr. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 252, y *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 184.

¹⁰⁷ *Cfr. Decisión de 27 de noviembre de 1996 emitida por el Primer Juzgado Especializado en Derecho Público (expediente de prueba, folios 1380 al 1383).*

instrumento, en perjuicio del señor Héctor Fidel Cordero Bernal.

VIII PUNTOS RESOLUTIVOS

105. Por tanto,

LA CORTE

DECIDE,

Por unanimidad,

1. Desestimar la excepción preliminar de "cuarta instancia", de conformidad con los párrafos 18 a 19 de esta Sentencia.

DECLARA,

Por cinco votos a favor y dos en contra, que:

2. El Estado no es responsable por la violación de los derechos reconocidos en los artículos 8, 9 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos y de adoptar disposiciones de derecho interno, consagradas en los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en los términos de los párrafos 70 a 96 de la presente Sentencia.

Disienten los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Por cinco votos a favor y dos en contra, que:

3. El Estado no es responsable por la violación del derecho reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dicho derecho y de adoptar disposiciones de derecho interno, consagradas en los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en los términos de los párrafos 100 a 104 de la presente Sentencia.

Disienten los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Por cinco votos a favor y dos en contra, que:

4. Al no haberse establecido la responsabilidad internacional del Estado, no procede pronunciarse sobre reparaciones, costas y gastos.

Disienten los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Y DISPONE:

Por unanimidad, que:

5. La Secretaría de la Corte notifique la presente Sentencia a la República de Perú, a las representantes del señor Cordero Bernal y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Por cinco votos a favor y dos en contra:

6. Archivar el expediente.

Disienten los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot hicieron conocer a la Corte sus votos disidentes, los cuales acompañan la presente Sentencia.

Redactada en español en San José, Costa Rica, el 16 de febrero de 2021.

Corte IDH. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021.

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

L. Patricio Pazmiño Freire

Eduardo Vio Grossi

Humberto Antonio Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Eugenio Raúl Zaffaroni

Ricardo C. Pérez Manrique

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO DISIDENTE
JUEZ L. PATRICIO PAZMIÑO FREIRE
CASO CORDERO BERNAL VS. PERÚ
SENTENCIA DE 16 DE FEBRERO DE 2021

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, me permito exponer las razones por las cuales me aparté de la decisión mayoritaria en la que se resolvió que el Estado peruano no había violado los derechos reconocidos en los artículos 8.1, 9, 23.1.c y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención") en perjuicio del señor Héctor Fidel Cordero Bernal.

2. Si bien coincido con los planteamientos expresados en el párrafo 72 la sentencia, en relación con las garantías con las que cuentan los jueces en virtud del principio de independencia judicial, dentro de las que se cuenta la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, considero que, en virtud de esa misma garantía, se debieron declarar las violaciones alegadas por la Comisión y las representantes de la presunta víctima.

3. Mi postura se fundamenta en que el señor Cordero Bernal fue destituido con base en la causal disciplinaria establecida en el numeral 2º del artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, que establecía:

Artículo 31º.- 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 [...].

4. A mi juicio, del texto de la norma no se desprende indicación alguna sobre qué tipo de actos pueden ser considerados hechos graves. Además, las expresiones "comprometa la dignidad del cargo" y "desmerezca en el concepto público" tienen un alto grado de indeterminación y permiten gran discrecionalidad al encargado de ejercer la potestad disciplinaria, por lo que no ofrecen ninguna garantía frente a la posibilidad de ser utilizadas arbitrariamente¹.

5. Si bien es cierto que la Corte ha establecido que la precisión exigida a una norma sancionatoria disciplinaria es diferente a la requerida en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está llamada a resolver², también lo es que la Corte ha señalado, de forma reiterada, que la garantía de estabilidad en el cargo de jueces y juezas requiere que estos sean destituidos o removidos de sus cargos por conductas claramente reprochables, es decir, por razones graves relacionadas con mala conducta o incompetencia. Asimismo, la posibilidad de destitución debe obedecer al principio de máxima gravedad. En efecto, la protección de la independencia judicial exige que la

¹ Cfr. Caso Urrutia Laubreux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 134.

² Cfr. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 86, y Caso Urrutia Laubreux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 129.

destitución de jueces y juezas sea considerada como la *última ratio* en materia disciplinaria judicial³.

6. En consecuencia, considero que el Consejo Nacional de la Magistratura, al sancionar al señor Cordero Bernal con fundamento en el numeral 2º del artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, utilizó una norma que permitía una discrecionalidad incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar una norma orientada a sancionar disciplinariamente la conducta de un juez o jueza, en violación del principio de legalidad e independencia judicial.

7. Por otra parte, debido a que la Corte ha indicado que cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de jueces y juezas en sus cargos, se viola también el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público⁴, considero que, además, se debió haber declarado la violación del artículo 23.1.c) de la Convención. Lo anterior, porque 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 accede⁵. Sobre este asunto, el Comité de Derechos Humanos también ha interpretado que esta garantía de protección abarca tanto el acceso como la permanencia en condiciones de igualdad y no discriminación respecto de los procedimientos de suspensión y destitución⁶. También considero que de haberse establecido que en este caso se violó el principio de legalidad y el derecho a la independencia judicial, no habría sido necesario analizar la alegada violación del deber de motivación, contenido en el artículo 8 de la Convención Americana.

8. Finalmente, en relación con la alegada violación del artículo 25.1 de la Convención, coincido con la mayoría en que, del análisis de los alegatos presentados por la Comisión y las representantes, se desprende que la controversia de este caso estaba relacionada con la efectividad del recurso de amparo contra las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura⁷. Sin embargo, debido a que la Constitución peruana disponía que las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura eran inimpugnables y a que los jueces interpretaban que contra ellas solo procedía el recurso de amparo por violaciones al debido proceso⁸, considero que, aunque existía un recurso, este no era adecuado frente a violaciones a derechos fundamentales diferentes, en esa medida, el recurso no era efectivo. Por esa razón, a mi juicio, debió declararse la violación del artículo 25.1 de la Convención Americana.

³ Cfr. 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. 259.

⁴ Cfr. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 155, y Caso López Lone y otros Vs. Honduras, *supra*, párr. 192.

⁵ Cfr. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138, y Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, párr. 93.

⁶ Cfr. Comité de Derechos Humanos, Caso Pastukhov v. Belarus (Comunicación 814/1998), UN Doc. CCPR/C/78/D/814/1998, 5 de agosto de 2003, párrs. 7.3 y 9, y Caso Adrien Mundyo Busyo et al. v. Democratic Republic of the Congo (Comunicación 933/2000), UN Doc. CCPR/C/78/D/933/2000, 31 de julio 2003, párr. 5.2. Ver también: Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 135.

⁷ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 102.

⁸ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo, *supra*.

9. Por lo expuesto en los párrafos precedentes, el criterio adoptado en la Sentencia al resolver que el Estado no es responsable de las violaciones a los derechos reconocidos en la Convención Americana y alegados por la Comisión y las representantes, no puede ser acogido por el suscrito.

L. Patricio Pazmiño Freire
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

**VOTO DISIDENTE DEL
JUEZ EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**

CASO CORDERO BERNAL VS. PERÚ

**SENTENCIA DE 16 DE FEBRERO DE 2021
(EXCEPCIÓN PRELIMINAR Y FONDO)**

INTRODUCCIÓN

1. Con el mayor respeto disiento con lo decidido en esta Sentencia. Estimo que se perdió una oportunidad para reafirmar la jurisprudencia interamericana en materia de independencia judicial y explorar de manera detallada el grado de motivación que se requiere en un proceso administrativo sancionador aplicado a juezas y jueces, en el que se encuentran inmersos tipos disciplinarios abiertos o indeterminados.

2. Mi disenso se centra respecto de la conclusión que adopta el criterio mayoritario sobre la no responsabilidad estatal por las violaciones alegadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el señor Cordero Bernal, archivando el caso. Estimo que el criterio mayoritario debió considerar un análisis diferente respecto a la forma en la que fue abordado el caso, por lo que hace al análisis de la *independencia judicial y el principio de legalidad*, así como por el *debido proceso y la efectividad del recurso de amparo*.

3. El objeto del presente caso se refiere al proceso administrativo sancionador que fue iniciado y concluido con la destitución de un juez por la emisión de una decisión estrictamente jurisdiccional, por la cual concedió la libertad incondicional a dos procesados. Esta decisión a nivel interno fue la que motivó a que se le impusiera la sanción de destitución por considerar el Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante "CNM") que la conducta fue "grave", resolución que resultaba no revisable en sede judicial conforme a la legislación interna y sólo procedía la acción de amparo como veremos más adelante. Cabe señalar que después de ocho años, el señor Cordero Bernal fue absuelto de los delitos de "encubrimiento" y "prevaricato" seguidos en su contra, con base en los mismos hechos que fundamentaron el proceso disciplinario que originó su destitución.

4. El criterio mayoritario consideró que la decisión emitida por el CNM estaba debidamente motivada y, por ende, ello permitía contextualizar la calificación de la gravedad en la que incurrió el entonces juez Cordero Bernal. Lo anterior, tuvo como consecuencia que en la sentencia no se declarara la responsabilidad internacional por la violación de los artículos 8, 9 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "el Pacto de San José)¹.

5. Contrariamente, como lo expondré a continuación, considero que debió analizarse conjuntamente la independencia judicial —en su vertiente de garantía reforzada respecto a la inamovilidad en el cargo para juezas y jueces— y el principio

¹ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párrs. 86 a 91 y 96.

de legalidad. En efecto, el problema de indeterminación de la causal disciplinaria aplicada al señor Cordero Bernal, está relacionado no solo con la alegada violación del principio de independencia judicial en relación con la garantía de inamovilidad en el cargo, sino también con la alegada violación del principio de legalidad. Lo anterior, porque tratándose de sanciones disciplinarias impuestas a juezas y jueces, el cumplimiento del principio de legalidad es de vital importancia, en la medida en que constituye una garantía para su independencia² y, por esa razón, el análisis de la alegada violación a estos derechos estimo debió realizarse de manera conjunta.

6. Sobre el principio de legalidad, ante tipos disciplinarios abiertos o indeterminados como los que se aplicaron en el caso para imponer la sanción de destitución, requiere de criterios normativos o jurisprudenciales previos, que sean previsibles, de tal manera que el órgano sancionador pueda precisar y dar contenido a dichos conceptos abiertos, situación que estimo no se efectuó. En la decisión del CNM se realiza solo un recuento de hechos que dieron origen a la decisión del juez Cordero Bernal, sin que se advierta una explicación de la relación entre los hechos y la norma (que contiene los conceptos indeterminados) sobre la que se basa la sanción, sin advertir tampoco que se realice un balance de proporcionalidad en cuanto a que la sanción de destitución sea la medida adecuada.

7. Igualmente, el criterio mayoritario declaró la no violación al debido proceso y a la protección judicial contenidos en los artículos 8 y 25 del Pacto de San José. Debe precisarse que la decisión del CNM no es sujeta a revisión en sede judicial conforme a la legislación nacional y contra la cual sólo procedía acción de amparo, únicamente por violaciones al debido proceso y no respecto a otros derechos fundamentales, como los alegados por el señor Cordero Bernal relacionados con las garantías de estabilidad e inamovilidad de los juzgadores.

8. Por las conclusiones anteriores estimo oportuno, en términos del artículo 66.2 de la Convención Americana³, acompañar a la Sentencia el presente voto individual disidente, con la finalidad de precisar un razonamiento distinto al criterio mayoritario. Para ello expondré algunas consideraciones en torno a los siguientes aspectos: (i) el estándar interamericano respecto del uso de tipos disciplinarios abiertos o indeterminados en procesos disciplinarios judiciales (*párrs. 9 a 21*); (ii) la independencia judicial y el principio de legalidad en el caso Cordero Bernal (*párrs. 22 a 44*); (iii) el debido proceso y la protección judicial en el presente caso (*párrs. 45 a 53*); y (iv) conclusiones (*párrs. 54 a 57*).

I. EL ESTÁNDAR INTERAMERICANO RESPECTO DEL USO DE TIPOS DISCIPLINARIOS ABIERTOS O INDETERMINADOS EN PROCESOS DISCIPLINARIOS JUDICIALES

9. Se estima de especial relevancia el caso *López Lone y otros Vs. Honduras* resuelto en 2015 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte IDH” o “el Tribunal Interamericano”). En este caso se sentaron importantes estándares respecto a cómo debe ser abordado el principio de legalidad en procesos

² Cfr. *Mutatis mutandis, Caso Urrutia Laubreux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 131 y Principios Bangalore sobre la conducta judicial. Principios 1.1 al 1.6.

³ El artículo 66.2 de la Convención Americana establece: “Si el fallo no expresare en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tendrá derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual”. Asimismo, véanse los artículos 24.3 del Estatuto y 32.1 a), 65.2 y 67.4 del Reglamento, ambos de la Corte IDH.

disciplinarios a juzgadores, en especial ante la aplicación de tipos disciplinarios abiertos o indeterminados.

10. En el caso *López Lone y otros*, el Tribunal Interamericano abordó la responsabilidad internacional del Estado con respecto al principio de legalidad, en dos vertientes: a) las sanciones impuestas a las víctimas y b) las conductas sancionables en la normativa disciplinaria⁴.

11. Respecto del primer punto consideró que "las razones por las cuales los jueces y [las] juezas pueden ser removidos de sus cargos deben estar clara y legalmente establecidas" y que teniendo en cuenta que la destitución o remoción de un cargo es la medida más restrictiva y severa que se puede adoptar en materia disciplinaria "la posibilidad de su aplicación debe ser previsible: [i)] porque está expresa y claramente establecida en la ley la conducta sancionable de forma precisa, taxativa y previa o [ii)] porque la ley delega su asignación al juzgador o a una norma *infra* legal, bajo criterios objetivos que limiten el alcance de la discrecionalidad"⁵. Además, la Corte IDH añadió "que 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". Sin embargo, el Tribunal Interamericano condicionó la referida "indeterminación de la norma" indicando que "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"⁶.

12. En ese caso, el Tribunal Interamericano constató que, en principio, la ley y su reglamento aplicables al caso, establecían un sistema de sanciones (por gradación de sanciones respecto de la gravedad) en el que la destitución se aplicaba tanto a las faltas graves, pero también se extendía a las faltas calificadas leves o menos graves en caso de incumplimiento o violación grave o reiterada de cualquiera de ellas. Así, la Corte IDH consideró que el diseño normativo afectaba la previsibilidad de la sanción, porque permitía la destitución de un juez o jueza por el incumplimiento de cualquiera de los deberes o incompatibilidades de su cargo cuando el juzgador entendiera que se trataba de un incumplimiento grave y, de esta forma, concedía una excesiva discrecionalidad al órgano encargado de aplicar la sanción⁷.

13. De este modo, en cuanto a las sanciones impuestas a las víctimas, la Corte IDH no evaluó si las normas internas eran o no de carácter abierto respecto de las conductas que la norma debería de prever; sino que la responsabilidad internacional, en cuanto a este punto, se circunscribió a que "las normas disciplinarias aplicables a los casos de las [...] víctimas otorgaban una excesiva discrecionalidad al juzgador *en el establecimiento de la sanción de destitución*" [énfasis añadido].

⁴ Cfr. 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. 258.

⁵ Cfr. 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. 259.

⁶ Cfr. 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.

⁷ Cfr. Caso *López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrs. 263 y 264.

14. Ahora bien, en cuanto a lo concerniente al segundo aspecto —las conductas sancionables en la normativa disciplinaria—, la Corte IDH consideró que “[t]ratándose de sanciones disciplinarias impuestas a jueces y juezas la exigencia de motivación es aún mayor que en otros procesos disciplinarios, ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. En el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las conductas reprochadas tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”⁸.

15. Particularmente indicó sobre el uso de tipos disciplinarios abiertos o indeterminados: “[...] en estos supuestos [...] la motivación al momento de su aplicación es fundamental, pues corresponde al juzgador disciplinario, *interpretar dichas normas respetando el principio de legalidad y observando la mayor rigurosidad para verificar la existencia de la conducta sancionable*”⁹ [énfasis añadido].

16. En ese caso, la Corte IDH estimó que los acuerdos de destitución emitidos en contra de las víctimas carecían de motivación porque no contenían “una adecuada relación entre los hechos constitutivos de la conducta o comportamiento reprochable y las normas presuntamente incumplidas”¹⁰. Asimismo, indicó que “[f]rente a la multiplicidad de normas invocadas por los órganos internos que intervinieron en los procesos disciplinarios [...] no le corresponde [a esta Corte] seleccionar aquellas que mejor se adecúen a las conductas de las [...] víctimas” a “efectos de determinar si cumplen o no con los requisitos de *precisión y claridad que exige el principio de legalidad para normas de carácter sancionatorio*”. La Corte IDH concluyó, que al menos en este caso, “no es posible realizar un análisis detallado respecto al requisito de *legalidad material de las normas supuestamente incumplidas, debido a la ausencia de motivación*” [énfasis añadido]¹¹.

17. En el párrafo 272 de la sentencia del caso *López Lone y otros*, la Corte IDH, retomando lo indicado en el párrafo 257¹² reiteró que “aun cuando puede aceptarse

⁸ Cfr. 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. 267.

⁹ Cfr. 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. 270.

¹⁰ Cfr. 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. 270.

¹¹ Cfr. 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. 271.

¹² Al respecto en el referido párrafo, el Tribunal Interamericano indicó que: “257. La Corte ha establecido que el artículo 9 de la Convención Americana, el cual establece el principio de legalidad, es aplicable a la materia sancionatoria administrativa. Al respecto, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas puesto que unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de una conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. En concordancia con lo anterior, la Corte considera que el principio de legalidad también tiene vigencia en materia disciplinaria, no obstante su alcance depende considerablemente de la materia regulada. La precisión de una norma

que la precisión requerida en materia disciplinaria sancionatoria sea menor que en materia penal [...], el uso de supuestos abiertos o conceptos indeterminados [...] requiere el establecimiento de criterios objetivos que guíen la interpretación o contenido que debe darse a dichos conceptos a efectos de limitar la discrecionalidad en la aplicación de las sanciones”¹³. En esta ocasión este pronunciamiento lo realizó respecto de las conductas sancionables.

18. A criterio del Tribunal Interamericano¹⁴:

272. Estos criterios pueden ser establecidos [: i)] por vía normativa o [ii)] por medio de una interpretación jurisprudencial que enmarque estas nociones dentro del contexto, propósito y finalidad de la norma, de forma tal de evitar el uso arbitrario de dichos supuestos, con base en los prejuicios o concepciones personales y privadas del juzgador al momento de su aplicación.

273. Respecto a lo anterior, la Corte recuerda que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público [...]. De esta forma, la normativa disciplinaria de jueces y juezas, debe estar orientada a la protección de la función judicial de forma tal de evaluar el desempeño del juez o jueza en el ejercicio de sus funciones. Por ello, al aplicar normas disciplinarias abiertas o indeterminadas, que exijan la consideración de conceptos [indeterminados], es indispensable tener en cuenta la afectación que la conducta examinada podría tener en el ejercicio de la función judicial, **ya sea positivamente a través del establecimiento de criterios normativos para su aplicación o por medio de un adecuado razonamiento e interpretación del juzgador al momento de su aplicación.** De lo contrario, se expondría el alcance de estos tipos disciplinarios a las creencias morales o privadas del juzgador [énfasis añadido].

19. Así, lo que sienta el caso *López Lone y otros*, es que i) no se requiere el mismo grado de precisión de las normas penales en los procesos disciplinarios sancionatorios, ii) se pueden permitir los tipos disciplinarios de carácter abierto o indeterminado, iii) para ello se requiere el establecimiento de criterios objetivos que guíen la interpretación o contenido que debe darse a dichos conceptos en aras de evaluar la legalidad material, iv) estos criterios pueden ser establecidos por la vía normativa o por medio de una interpretación jurisprudencial. Adicionalmente, abonando a lo indicado en el referido caso, sería necesario que el establecimiento de los criterios objetivos sean previos —es decir, previsibles¹⁵— para que el órgano disciplinario pueda tener elementos de razonamiento e interpretación al momento de su aplicación y motivación. Aunque este último elemento no fue abordado en el caso, por las particularidades propias del asunto, lo cierto es que es un elemento fundamental para que las y los miembros de la

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 destinada a resolver”.

¹³ Cfr. 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. 272.

¹⁴ Cfr. Caso *López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrs. 272 y 273.

¹⁵ En este sentido, la jurisprudencia constante de la Corte IDH al respecto ha sostenido que la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preeexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor ya sea en materia penal o en materia administrativa sancionadora. De lo contrario, las personas no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Véase en este sentido: *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106; *Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 161 y *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 207.

judicatura encuentren certeza ante la potencial aplicación de tipos disciplinarios abiertos o indeterminados.

20. No obstante, la motivación en los procesos disciplinarios sancionatorios, en los que se apliquen las máximas sanciones a las y los miembros de la judicatura, a mi juicio, debe reunir determinados elementos para que pueda ser considerada como una adecuada motivación (entre ellas, la inclusión en la motivación de los criterios jurisprudenciales o interpretativos pre existentes). Esta última cuestión no fue analizada por la Corte IDH en ocasión del caso *López Lone y otros*, debido a que, como se indicó, existió “una ausencia de motivación”.

21. Que la precisión de una norma de naturaleza sancionatoria sea o pueda ser diferente —como ha sido reconocido por el Tribunal Interamericano— a la requerida por el principio de legalidad en materia penal (cuestión que está relacionada con la taxatividad y claridad) no exime, en automático, la obligación del Estado respecto de la generación de criterios objetivos que sean previos y pongan un límite a la posible aplicación arbitraria de dichas normas, ya sea en la vía normativa o en la vía interpretativa.

II. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL CASO CORDERO BERNAL

22. Tal y como se indica en la Sentencia, la Corte IDH ha señalado que de la independencia judicial se derivan las garantías (a) a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, (b) a un adecuado proceso de nombramiento, y (c) a ser protegidos contra presiones externas. Sobre la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, el Tribunal Interamericano ha considerado que implica, a su vez, (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 ley¹⁶. Además en el fallo se indicó que:

75. [...] esta Corte ha establecido que la separación del cargo de un juez provisional debe responder a las causales legalmente previstas, sean estas (i) el acaecimiento de la condición resolutoria a que se sujetó la designación o nombramiento, o el cumplimiento de un plazo predeterminado debido a la celebración y conclusión de un concurso público, a partir del cual se nombre o designe al reemplazante del o la juez provisional con carácter permanente, o (ii) por faltas disciplinarias graves o comprobada incompetencia[...]¹⁷.

23. Por su parte, no debe perderse de vista lo que se retoma en el fallo en relación a la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, quien ha señalado que “si bien los jueces pueden ser sometidos a procesos disciplinarios por conductas que desacrediten el cargo o desconozcan la ética judicial, los tipos disciplinarios referidos en términos generales al peligro o menoscabo de la administración

¹⁶ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 72.

¹⁷ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 75.

de justicia, tienen el riesgo de “socavar la independencia del poder judicial”¹⁸. Además, la misma Relatora Especial ha indicado que si bien comprometer la dignidad del cargo puede ser una conducta sancionable, incluso con destitución, el tipo disciplinario no puede ser indeterminado. En esa medida, “la ley debe precisar de manera detallada las infracciones que puedan dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias contra los jueces, incluida la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate”¹⁹.

24. Ahora bien, en el caso concreto, la sanción que le fue aplicada al señor Cordero Bernal fue el numeral 2 del artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante “el art. 31.2 de la LOC”) de 25 de noviembre de 1994, la cual indica que la sanción de destitución es procedente por “[l]a comisión de un **hecho grave** que sin ser delito compromete la **dignidad del cargo** y la **desmerezca en el concepto público**” [énfasis añadido].

25. De la lectura de la referida disposición se advierte que adolece de vaguedad, no solo respecto de lo que podría implicar “un hecho grave” o “las conductas que podrían ser calificadas como graves”, sino además de lo que implicaría “la dignidad del cargo” y “desmerecer en el concepto público”. Tampoco fue indicado por el Estado que se hayan desarrollado criterios objetivos normativos o jurisprudenciales/interpretativos que permitan corregir la vaguedad de estos términos, cuya su textura especialmente abierta implicaba riesgos para la independencia del poder judicial.

26. No debe pasar inadvertido que la misma Corte IDH y el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, han insistido en que las juezas y jueces solo pueden ser removidos de sus cargos por conductas precisadas de manera detallada en la ley²⁰. En el mismo sentido, el Relator Especial ha señalado “que las medidas disciplinarias

¹⁸ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 76.

¹⁹ Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Misión a El Salvador. Doc. UN. A/HRC/23/43/Add.1, párr. 76. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/23/43/Add.1>. En el mismo sentido, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos en su Informe No. 1 (2001) sobre las normas relativas a la independencia e inamovilidad de los jueces, señala que “sería útil elaborar reglas que definan, no sólo las conductas que puedan motivar la revocación, sino también el conjunto de los comportamientos que puedan provocar sanciones disciplinarias o un cambio de estatuto como por ejemplo un traslado a otro juzgado o a otro lugar”, párr. 60. Disponible en: <https://rm.coe.int/1680747c9c>

²⁰ Al respecto, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados ha señalado: “la ley debe precisar de manera detallada las infracciones que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias contra los jueces, incluida la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate”. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. UN. A/HRC/11/41, párr. 57. Disponible en: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf. También sobre este asunto, la sentencia del caso López Lone Vs. Honduras, señala: “este Tribunal reitera que la garantía de estabilidad en el cargo de jueces y juezas requiere que estos no sean destituidos o removidos de sus cargos, salvo por conductas claramente reprochables, es decir, razones verdaderamente graves de mala conducta o incompetencia. Por tanto, la Corte considera que, en virtud de la garantía de estabilidad judicial, las razones por las cuales los jueces y juezas pueden ser removidos de sus cargos deben estar clara y legalmente establecidas [...]. Asimismo, la posibilidad de destitución debe obedecer al principio de máxima gravedad expuesto previamente. En efecto, la protección de la independencia judicial exige que la destitución de jueces y juezas sea considerada como la *ultima ratio* en materia disciplinaria judicial.”. 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. 259.

que se adopten deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción cometida por el juez”²¹.

27. Por lo anterior, respecto de la amplitud del artículo 31.2 de la LOC, estimo que el criterio mayoritario debió considerar que el CNM, al sancionar al señor Cordero Bernal utilizando la referida disposición, aplicó una norma que no estaba suficientemente definida, lo que constituye una violación del principio de legalidad, teniendo en consideración, además, que en la decisión no se precisan los criterios interpretativos utilizados.

28. Desafortunadamente, en este fallo, partiendo de lo indicado en el caso *López Lone y otros*, se consideró 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 un tipo disciplinario no pueden ser examinados en abstracto, sino a la luz de la motivación del juzgador al momento de su aplicación”²². Para ello, estimó que “le corresponde a la Corte establecer si la decisión que impuso la sanción de destitución al señor Cordero Bernal tuvo una motivación adecuada” y “definir si los argumentos expuestos por el Consejo Nacional de la Magistratura permiten llenar de contenido la norma aplicada”, “si la decisión tuvo en cuenta la afectación que la conducta examinada podía tener en el ejercicio de la función judicial, a través de un adecuado razonamiento e interpretación” y “la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción”²³.

29. Así, el criterio mayoritario estimó que “la decisión del [Consejo Nacional de la Magistratura [...] esta[ba] debidamente motivada y no [era] arbitraria y, en consecuencia, no se vulneraron las garantías al debido proceso ni el principio de legalidad establecido en la Convención [Americana]”²⁴.

30. Para arribar a la referida conclusión, el criterio mayoritario valoró diversas cuestiones que dieron cuenta de las irregularidades en las cuales el señor Cordero Bernal incurrió cuando adoptó una decisión de naturaleza jurisdiccional²⁵ y en la que en el fallo se

²¹ Cfr. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. UN. A/HRC/11/41, párr. 58.

²² Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 77.

²³ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 82.

²⁴ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 89.

²⁵ En particular: i) Consejo Nacional de la Magistratura “h[izo] un análisis detallado de los hechos que dieron lugar a la decisión de destitución y de las razones que permiten calificar esta conducta como una falta disciplinaria grave”, ii) que el informe de investigación, y las resoluciones de la OCMA y el CNM dan cuenta pormenorizada de las irregularidades en que el señor Cordero Bernal habría incurrido al adoptar la decisión mediante la cual concedió la libertad incondicional a [...] dos procesados , iii) que “según los órganos disciplinarios dicha resolución no se ajustaba al supuesto normativo previsto en la legislación peruana para otorgar tal beneficio”, iv) que al “no hab[er] llevado a cabo ninguna diligencia de carácter sustantivo dentro del proceso; tom[ar] la decisión de conceder la libertad incondicional sin que se hubiese cumplido el plazo previsto para ello y no hab[er] apreciado el conjunto de la prueba” darían cuenta de la inconducta del juez, siendo consideradas como irregularidades, y v) a criterio del CNM esa conducta “fue grave y comprometió la dignidad del cargo, porque no tuvo sustento jurídico racional”. Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párrs. 84, 85 y 86.

externó que “no carec[ía] totalmente de fundamentación”²⁶. De este modo, se concluyó que “el CNM valoró la gravedad de la conducta del juez, esto es, adoptar una decisión irracional, así como su impacto en la función judicial. Por cuenta de tal valoración, procedió a adoptar la decisión de destitución”²⁷ y que “del estudio hecho por la autoridad disciplinaria se desprenden las razones que llevaron al CNM a determinar que la conducta del señor Cordero Bernal no solo fue grave, sino que además comprometía la dignidad del cargo y lo desmerecía en el concepto público, por cuenta de su irrazonabilidad e impacto público”²⁸.

31. En este punto cabe recordar lo indicado en el caso *López Lone y otros* respecto que, ante la presencia de tipos sancionatorios indeterminados y ante la ausencia de normativa que desarrolle los criterios objetivos, la motivación —que desde mi perspectiva se ve reflejada en la argumentación y razonamientos claros y detallados— cobra una especial relevancia en la obligación del órgano disciplinario de indicar cómo la conducta realizada encaja o se circumscribe dentro de los elementos indeterminados que contempla el tipo sancionatorio de carácter abierto (que en este caso, son tres los que contempla el art. 31.2 de la LOC, *supra* párr. 24); siendo que, además de que dichos elementos indeterminados debían haber sido previamente desarrollados por vía normativa o interpretativa, ese desarrollo normativo o interpretativo debe estar presente en la motivación del órgano sancionador.

32. De acuerdo con el criterio mayoritario, “el Informe de Investigación, y las resoluciones de la Oficina de Control de la Magistratura (en adelante “la OCMA”) y del CNM dan cuenta pormenorizada de las irregularidades en que el señor Cordero Bernal habría incurrido”²⁹, y por ello “la decisión del CNM está debidamente motivada y no es arbitraria”³⁰. Sin embargo, debo destacar que si bien el informe de investigación así como las resoluciones de la OCMA y del CNM describen las acciones y omisiones del señor Cordero Bernal al adoptar la decisión y se calificaron “como graves”, no debe pasar inadvertido que en las tres decisiones se hace únicamente un recuento de hechos que dieron origen a la decisión del Juez Cordero Bernal *sin explicar adecuadamente la relación entre los hechos y la norma señalada* (en particular la decisión del Consejo Nacional de la Magistratura en su considerando Décimo)³¹. Para ello, se transcriben algunas de las partes pertinentes del informe investigativo y de las dos resoluciones en el proceso sancionador en contra del señor Cordero Bernal.

33. En primer lugar, el Informe de Investigación de 21 de julio de 1995 considera:

I) [...] se concluye válidamente que el Dr. Héctor Cordero Bernal al otorgar irregularmente la libertad incondicional de los narcotraficantes [...] no solo ha atentado gravemente contra la

²⁶ *Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo.* Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 88.

²⁷ *Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo.* Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 86.

²⁸ *Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo.* Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 87.

²⁹ *Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo.* Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 86.

³⁰ *Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo.* Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 89.

³¹ *Cfr. Mutatis mutandis, 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. 265.

respetabilidad del Poder Judicial, sino que ha comprometido la dignidad del cargo desmereciéndolo [...] el concepto público por lo que debe ser destituido en su cargo [...]³² [énfasis añadido].

34. La resolución de la OCMA de 3 de agosto de 1995 indica:

CONCLUSIÓN. [...] el doctor Héctor Fidel Cordero Bernal Juez encargado del Primer Juzgado Penal de Huánuco, con el único propósito de beneficiar con la libertad incondicional a los inculpados en el proceso penal de su referencia, hecho que se ve sumamente agravado por tratarse de un delito de Tráfico Ilícito de Drogas a nivel internacional: Que, este tipo de conductas que lindan con el dolo atentan gravemente contra la Majestad del Poder Judicial, la imagen de nuestra institución y la dignidad de sus miembros, por lo que debe imponérseles una sanción disciplinaria proporcional a la gravedad de sus actos: Que, debe tomarse conciencia que el Poder Judicial no es una Institución donde se pueda adquirir derechos, a través de los malos funcionarios y servidores, sino que, el poder judicial es un Poder del Estado, a quien le esta confiada la Vida, el Honor y el Patrimonio de las Personas, confianza que debe ser reafirmada en la ciudadanía otorgando siempre a casa cual lo que por derecho le corresponde, debiendo toda conducta contraria ser sancionada³³ [énfasis añadido].

35. Finalmente, la resolución de CNM de 14 de agosto de 1996:

DÉCIMO.- Que en consecuencia, el Consejo Nacional de la Magistratura, habiendo concedido al magistrado sometido a proceso, la garantía del ejercicio de su derecho de defensa, la recepción de su declaración y la presentación de documentos y del expediente penal pertinente, es decir, respetando los principios del debido proceso, llega a la convicción de que la conducta del magistrado procesado es pasible de sanción disciplinaria por que (sic) en la concesión prematura de la libertad incondicional que otorgó, no se encuentra sustento racional alguno y esa conducta es típica y, además, grave y por ello coincidente con el supuesto del artículo [31, inciso 2] de la LOC], es decir, un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y la desmerece en el concepto público³⁴ [énfasis añadido].

36. Aun cuando, tanto el informe de investigación como la resolución de la OCMA, "califican" como grave la actuación del Juez Cordero Bernal, cuestión que es retomada por la resolución del CNM, *ninguna de las tres se ocupa de manera pormenorizada de los otros dos elementos que también se encuentran presentes –e indeterminados– en el artículo 31.2 de la LOC que se refieren a que la conducta "comprometa la dignidad del cargo" y "desmerezca en el concepto público"*. Por el contrario, el informe de investigación reitera, en términos generales, que ha comprometido la dignidad del cargo desmereciéndolo "[d]el concepto público" sin indicar cómo fue comprometida la dignidad del cargo y más aún cuál es el alcance del "desmerecimiento público" en las actuaciones jurisdiccionales. En términos similares es lo indicado por la resolución del CNM.

37. Por otro lado, cabe destacar la expresión indicada por el CNM al señalar que "la conducta del magistrado procesado [...] es típica y, además, grave y por ello coincidente con el supuesto del artículo [31.2 de la LOC]". Sobre este aspecto, estimo que el criterio mayoritario debió considerar y analizar si en el caso existían suficientes elementos/criterios objetivos previos en la decisión de la CNM que fueran aplicados al caso para considerar que la decisión no fue adoptada de manera arbitraria. Por ello, al señalar que "la conducta es coincidente" con lo estipulado en la norma, no puede ser considerado como

³² Cfr. Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Informe de 21 de julio de 1995, Anexo 8, F. 1103.

³³ Cfr. Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Informe de 3 de agosto de 1995, Anexo 6, F. 1064 a 1065.

³⁴ Cfr. Consejo Nacional de la Magistratura, Resolución No. 008-96-PCNM de 14 de agosto de 1996, Anexo 7, F. 1074.

suficientemente motivado si solo indica que “es grave” sin dar mayores elementos previos de valoración, contexto y finalidad de la norma.

38. Por otro lado, el informe de investigación y la resolución de la OCMA, aunque realizan un desarrollo fáctico pormenorizado, las dos adolecen de recurrir —sin explicar sus alcances— a conceptos vagos. Por ejemplo, el informe de investigación refiere que las irregularidades del juez “atentan [...] contra la respetabilidad del Poder Judicial” y en la resolución de la OCMA se indica que se atenta “contra [...] la imagen [del Poder Judicial] y la dignidad de sus miembros”.

39. Finalmente, al ser la instancia que resuelve y determina la imposición de la sanción, es fundamental que el CNM de manera detallada indicara parámetros jurisprudenciales o interpretativos que permitieran concluir que lo actuado por el señor Cordero Bernal era lo suficientemente previsible al momento de emitir su decisión y que, como el mismo órgano indicó, esa conducta “sea coincidente” con la norma. Además, era necesario que indicara de manera clara cómo se cumplían los otros dos elementos presentes en el artículo 31.2 de la LOC y no limitarse a transcribir la norma y los elementos que la conforman. Debe tenerse como eje central que a mayor grado de discrecionalidad de la norma, mayor habrá de ser la motivación lógica, racional e interpretativa del órgano sancionador, tanto para garantizar la seguridad jurídica como para eliminar toda posible duda de arbitrariedad de la decisión.

40. Bajo estas consideraciones, era dable entender que en este caso se vulneró el principio de legalidad en relación con la independencia judicial. Por un lado, debido a que la norma aplicada al juez Cordero Bernal era demasiado amplia respecto de tres conceptos que resultaban indeterminados. Además, la argumentación que se dio en tres oportunidades pudo ser más exhaustiva respecto a argumentos y razonamientos —que hagan palpable el nexo causal entre la conducta (hecho) con la norma (derecho)— para de este modo entender el contexto y finalidad en el que la norma contempla cada uno de los elementos indeterminados presentes. Finalmente, no es menos cierto que en aras de la seguridad jurídica, ante la ausencia de desarrollos normativos que dieran criterios objetivos, lo deseable hubiera sido que esos elementos indeterminables previamente hayan sido dotados de contenido vía interpretativa o jurisprudencial, todo ello para salvaguardar la adecuada motivación en aplicación de los tipos disciplinarios abiertos.

41. Ante la presencia de causales disciplinarias que utilicen conceptos indeterminados y la ausencia de normativa o bases internas que acoten el alcance de los tipos disciplinarios (por ejemplo, vía reglamentaria), la adecuada motivación adquiere un carácter más estricto y riguroso. No deben únicamente exponerse los hechos y la norma aplicada, sino que la motivación necesariamente tendría que argumentar qué se ha entendido o cómo han sido desarrollados los elementos que conforman una causal disciplinaria abierta y cómo la conducta realizada encaja en el entendimiento de esa causal.

42. Aunado a las consideraciones precedentes, no debe pasar inadvertido que el señor Cordero Bernal, en la vía penal, fue absuelto de los delitos de “encubrimiento” y “prevaricato” luego de ocho años, con base a los mismos hechos que fundamentaron el proceso disciplinario.

43. Adicionalmente es de resaltar que, en la decisión, el criterio mayoritario consideró que la sanción impuesta por el CNM “no violaba el principio de proporcionalidad”³⁵. A mi juicio, ninguna de las dos resoluciones proferidas en el caso del señor Cordero Bernal dan cuenta de manera específica de porqué la sanción de destitución es la medida necesaria. No existe, en cuanto a este punto, un balance de proporcionalidad de la sanción en las resoluciones que se le impuso al juez Cordero Bernal.

44. Finalmente, es menester llamar la atención en cuanto a la invocación que hace el criterio mayoritario del caso *Casa Nina Vs. Perú*³⁶. No debemos perder de vista que las consideraciones efectuadas en ese caso distan del análisis abordado en esta sentencia, ya que en aquella oportunidad la Corte IDH se pronunció sobre una destitución “por necesidades del servicio público” de un fiscal provisional y no relativo a la sanción de destitución en un proceso administrativo sancionador.

III. DEBIDO PROCESO Y LA PROTECCIÓN JUDICIAL EN EL PRESENTE CASO

45. Tal como se consideró en la sentencia³⁷, del análisis de los alegatos presentados por la Comisión y las representantes del señor Cordero Bernal, se desprendía que la controversia de este caso estaba relacionada con el debido proceso y la efectividad del recurso de amparo contra las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura.

46. Al respecto, la Corte IDH encontró que la Constitución peruana disponía que las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura no eran revisables y los jueces interpretaban en el momento de los hechos que contra ellas solo procedía el recurso de amparo por violaciones al debido proceso, de modo que no procedía por alegadas violaciones a otros derechos fundamentales. En este caso, por ejemplo, el señor Cordero Bernal alegó la violación de la garantía de la inamovilidad en el cargo, la cual no fue analizada³⁸. No obstante, el criterio mayoritario concluyó que “los jueces de amparo examinaron la decisión adoptada por el CNM y concluyeron que estaba debidamente motivada y que no se había vulnerado el derecho al debido proceso”³⁹.

47. Discrepo de la conclusión anterior. Debemos recordar que este Tribunal Interamericana ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención prevé la obligación de los Estados Parte de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales⁴⁰. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte IDH ha señalado que, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana, es posible identificar la obligación del Estado de consagrar

³⁵ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 88.

³⁶ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 81.

³⁷ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 102.

³⁸ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 48.

³⁹ Cfr. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párrs. 102 y 104.

⁴⁰ Cfr. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011, Serie C No. 228, párr. 95, y Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 130.

normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven la determinación de los derechos y obligaciones de estas⁴¹. El derecho establecido en el artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Parte⁴². A la vista de lo anterior, el Estado tiene la responsabilidad no solo de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, sino también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales⁴³.

48. En lo que se refiere específicamente a la efectividad del recurso, esta Corte ha establecido que el sentido de la protección del artículo es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que una autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante, determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo⁴⁴. Lo anterior no implica que se evalúe la efectividad de un recurso en función de que este produzca un resultado favorable para el demandante [énfasis añadido]⁴⁵.

49. Conforme a lo anterior, el criterio mayoritario debió concluir que, aunque existía un recurso de acuerdo a la legislación peruana, este no era efectivo ya que acotaba su procedencia respecto de alegadas violaciones únicamente al debido proceso, pero no frente a la vulneración de derechos fundamentales que, como jueces, le son propios a las personas que conforman la judicatura en el supuesto de destituciones o de procedimientos disciplinarios sancionadores.

50. Inclusive, lo anterior se ve corroborado con la propia información suministrada por el Estado, en la que expresó que ha sido mediante la interpretación jurisprudencial posterior que se ha establecido la efectividad del recurso de amparo para conocer *de cualquier violación a los derechos fundamentales* derivada de la decisión de destituir a un juez o jueza⁴⁶. Es decir, se entiende que al menos, al momento de los hechos, el recurso de amparo, tal como estaba diseñado, si bien era un recurso que tutelaba derechos

⁴¹ Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 237, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2020. Serie C No. 401, párr. 79.

⁴² Cfr. Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 83, y Caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396, párr. 209.

⁴³ Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 237, y Caso López y otros Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396, párr. 209.

⁴⁴ Cfr. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A, No. 9, párr. 24; Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 100, y Caso López y otros Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396, párr. 210.

⁴⁵ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 67, y Caso López y otros Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396, párr. 210.

⁴⁶ Cfr. Escrito de contestación del Estado, F. 290 y Alegatos finales escritos del Estado, F. 882.

fundamentales, en el caso de los jueces y juezas, aunque invocaran otros derechos, estos no eran estudiados ya que procedía únicamente por violaciones al debido proceso.

51. No obstante, el criterio mayoritario únicamente se limitó a constatar la procedencia del recurso de amparo conforme a la única causal por la cual podía ser interpuesto y un posible examen que no sucedió en este caso. Todo ello aun cuando el señor Cordero Bernal alegó "el desconocimiento de la garantía de la inamovilidad en el cargo".

52. Además, es de advertirse que, en virtud del artículo 2 de la Convención Americana (derecho que también fue alegado como violado en este caso), el Estado estaba obligado a suprimir las prácticas de cualquier naturaleza que implicaran una violación a las garantías previstas en el Pacto de San José. Por tanto, hubo una omisión del Estado al no adoptar las medidas necesarias para garantizar la posibilidad de interponer un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo ante juez o tribunal competente, contra actos violatorios de los derechos fundamentales diferentes al debido proceso, ocurridos en el trámite de un proceso disciplinario. Esta omisión hubiera llevado a una violación del artículo 2 de la Convención en relación con el derecho a la protección judicial.

53. Conforme a lo expuesto, estimo que si bien el señor Cordero Bernal tuvo acceso al recurso de amparo, este no constituyó un recurso judicial efectivo que le permitiera exponer, ante un juez o tribunal competente, posibles actos violatorios de derechos fundamentales diferentes al debido proceso.

IV. CONCLUSIONES

54. Tal como he puesto de manifiesto en los párrafos precedentes, considero que el caso del juez Cordero Bernal pudo ser abordado desde otras perspectivas tanto en lo que refiere a la independencia judicial y al principio de legalidad, como en lo que concierne al debido proceso y la protección judicial. En la sentencia se debió declarar la violación a los artículos 8, 9, 23 y 25, en relación con los artículos 1 y 2 del Pacto de San José, dictar las medidas de reparación que correspondieran y no archivar el caso.

55. Estimo que la Corte IDH pudo haber reafirmado su jurisprudencia sobre independencia judicial y profundizar el análisis del grado de motivación requerida en un proceso administrativo sancionador cuando el órgano disciplinario aplica la sanción más severa a un juez basado en tipos disciplinarios abiertos o indeterminados, ya que "la exigencia de motivación es aún mayor que en otros procesos disciplinarios"⁴⁷. No debe pasar inadvertido que el señor Cordero Bernal fue absuelto años más tarde por los delitos que se le imputaron respecto de los mismos hechos sobre los que sirvieron de fundamento en el proceso disciplinario donde aplicaron la destitución.

56. En un proceso administrativo sancionador a juzgadores en el que se aplica la sanción basada en conceptos indeterminados, la motivación no solo se satisface con la mera descripción de hechos e indicar la norma aplicada, sino que es necesario que existan parámetros previos objetivos que le sean de utilidad al órgano sancionador para poder concluir que la conducta encaja de manera objetiva en la norma. Además, tal como sucede en este caso, si una norma contiene más de un elemento abierto es necesario que la motivación se ocupe de manera pormenorizada de ello. Lo anterior se ve agravado en el caso, ya que al momento de los hechos no existía un recurso judicial efectivo que

⁴⁷ Cfr. 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. 267.

permitiera el análisis de los derechos fundamentales en juego, sino sólo respecto al debido proceso, cuestión que años más tarde fue permitida por la jurisprudencia nacional, como indicó el Estado en la información suministrada al Tribunal Interamericano.

57. En un Estado constitucional y democrático de derecho es preciso extremar las precauciones para que las medidas sancionatorias que se adopten sean en estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita⁴⁸. Lo anterior es especialmente relevante cuando la independencia judicial se encuentra en juego, al involucrarse las garantías de estabilidad e inamovilidad del juzgador. El principio de legalidad preside la actuación de los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las sanciones más intensas del Estado frente a la judicatura: la destitución⁴⁹.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

⁴⁸ Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106.

⁴⁹ Cfr. *Mutatis mutandis*, ídem.