

VOTO DISIDENTE DE LOS JUECES
EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
Y RODRIGO MUDROVITSCH

CASO CAJAHUANCA VÁSQUEZ VS. PERÚ

SENTENCIA DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2023
(Excepciones Preliminares y Fondo)

INTRODUCCIÓN

1. Con el mayor respeto disentimos con lo decidido en esta Sentencia. Estimamos 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. El objeto del presente caso se refiere al proceso administrativo sancionador que fue iniciado y concluido con la destitución de un juez por una serie de actuaciones que, a nivel interno, pudieran ser calificadas como actos de corrupción. Estas actuaciones fueron las que motivaron 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". 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. 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").

3. Nuestro 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 Cajahuanca Vásquez por conducto de sus Defensores Públicos Interamericanos. Estimamos 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*. De igual manera consideramos que el caso ameritaba, que se declarara la vulneración del derecho al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y el derecho al trabajo, como lo ha realizado en casos anteriores la Corte IDH cuando se trata de destitución arbitraria de juzgadores.

4. Contrariamente, como lo expondremos a continuación y con el mismo entendimiento del criterio minoritario en el caso *Cordero Bernal Vs. Perú*¹, consideramos que debió analizarse conjuntamente la independencia judicial —en su

¹ *Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo*. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421. Votos disidentes de los jueces Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Patricio Pazmiño Freire.

vertiente de *garantía reforzada* respecto a la inamovilidad en el cargo (art. 23), a la estabilidad laboral para juezas y jueces (art. 26) y el principio de legalidad (art. 9). En efecto, el problema de indeterminación de la causal disciplinaria aplicada al señor Cajahuanca Vásquez, está relacionado no solo con la alegada violación al principio de independencia judicial en relación con la garantía de inamovilidad en el cargo, sino también, *vía iura novit curia* con la estabilidad laboral protegida por la Convención Americana, y 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, estimamos debió realizarse de manera conjunta y de manera reforzada.

5. Además de lo anterior, atendiendo a la falta de protección judicial, debido a que el recurso interpuesto al momento de los hechos acotaba su procedencia únicamente respecto del debido proceso y no frente a la vulneración todos los derechos fundamentales, alegados por el señor Cajahuanca Vásquez, por lo que también debió declararse violado el artículo 2 de la Convención Americana.

6. No debe pasar inadvertido que el señor Cajahuanca Vásquez, en la vía penal, fue absuelto "por los cargos imputados" debido a la acción de revisión de sentencia resuelta en definitiva a su favor por la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo argumentaron los Defensores Públicos Interamericanos³, a pesar de que se trataba de los mismos hechos que originaron la destitución del señor Cajahuanca de su cargo por parte del CNM en el proceso disciplinario.

7. Tampoco figuran como hechos relevantes en la sentencia, el proceso de "error judicial" y el procedimiento de "rehabilitación en la carrera judicial", así como que el entonces presidente Alberto Fujimori declaró públicamente que el entonces Presidente de la Corte Superior de Justicia de Huánuco (señor Cajahuanca Vásquez), junto con otras personas, eran "terroristas arrepentidos", lo cual tuvo impacto en su fama pública, si bien posteriormente se "retractaron de dichas injurias señalando que se trataba de otros magistrados"⁴. Todos estos hechos consideramos se encuentran íntimamente relacionado con los hechos sometidos a la Corte IDH en el Informe de Fondo. A pesar de ello, en la sentencia se estimó que "serán excluidos" al considerar que no estaban orientados a desestimar el marco fáctico propuesto por la Comisión Interamericana⁵.

8. Por las conclusiones anteriores consideramos oportuno, en términos del artículo 66.2 de la Convención Americana⁶, acompañar a la Sentencia el presente voto conjunto disidente, con la finalidad de precisar un razonamiento distinto al criterio mayoritario, para concluir en la violación de los derechos contenidos en los artículos 8, 9, 23, 25 y

² Cfr. *Mutatis mutandis, Caso Urrutia Laubreaux 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 Véase el Escrito de Solicitud de Argumentos y Pruebas, pág. 14.

⁴ *Ibidem*, pág. 9.

⁵ En efecto, la Corte IDH excluye los siguientes hechos invocados por los Defensores Públicos Interamericanos: "(i) las declaraciones del ex Presidente de la República Alberto Fujimori Fujimori de 16 de octubre de 1994; (ii) el proceso penal seguido en contra del señor Cajahuanca Vásquez y su posterior absolución; (iii) el proceso de indemnización por error judicial, y (iv) el proceso de rehabilitación en la carrera judicial". Véase párr. 45 de la Sentencia.

⁶ 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.

26, en relación con las obligaciones estatales de respeto y garantía, a que se refieren los artículos 1 y 2 del Pacto de San José. Para ello expondremos algunas consideraciones en torno: (i) al estándar interamericano respecto del uso de tipos disciplinarios abiertos o indeterminados en procesos disciplinarios judiciales (párrs. 9-14); (ii) la independencia judicial y el principio de legalidad en el caso (párrs. 15-22); (iii) la vulneración a la estabilidad laboral protegida desde el artículo 26 de la Convención Americana (párrs. 23-26); (iv) el debido proceso y la protección judicial en el caso (párrs. 27-37), y (v) conclusiones (párrs. 38-42).

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

9. En el voto disidente del caso *Cordero Bernal* se consideró que:

[...]

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 disciplinaria.

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”. 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”.

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 sanción.

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].

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”.

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*” [énfasis añadido].

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”. 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].

En el párrafo 272 de la sentencia del caso *López Lone y otros*, la Corte IDH, retomando lo indicado en el párrafo 257 reiteró que “aun cuando puede aceptarse 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”. En esta ocasión este pronunciamiento lo realizó respecto de las conductas sancionables.

A criterio del Tribunal Interamericano:

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 juzgador⁷ [énfasis añadido].

10. 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.

⁷ *Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo.* Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421. Voto disidente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot.

11. Adicionalmente, abonando a lo indicado en el referido caso, sería necesario que el establecimiento de los criterios objetivos sea previo —es decir, previsibles⁸— 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 judicatura encuentren certeza ante la potencial aplicación de tipos disciplinarios abiertos o indeterminados.

12. 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 nuestro 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 preexistentes). 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”.

13. En la misma sentencia, la Corte IDH reafirmó que la destitución de jueces debe guiarse por el “principio de máxima gravedad”. En otras palabras, “la protección de la independencia judicial exige que la destitución de jueces y juezas sea considerada como la *ultima ratio* en materia disciplinaria judicial”⁹. Este precepto se despliega en el refuerzo de la carga argumentativa de los órganos judiciales de demostrar plenamente las razones por las que la conducta examinada justificó la imposición de la sanción más grave en detrimento de penas menos restrictivas de los derechos de los acusados.

14. Si bien 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 de la interpretación 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 jurisprudencial; en especial cuando esas decisiones impactan en la independencia de la judicatura al aplicarse la máxima sanción como es la destitución de un juzgador, por lo que se requiere una motivación reforzada que despeje toda duda de arbitrariedad. La Corte IDH se pronunció sobre esta cuestión en el caso *López Lone vs. Honduras*:

272. La Corte advierte que, aun cuando puede aceptarse que la precisión requerida en materia disciplinaria sancionatoria sea menor que en materia penal (supra párr. 257), el uso de supuestos abiertos o conceptos indeterminados tales como la “dignidad de la administración de justicia” o el “decoro del cargo” 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. Estos criterios pueden ser establecidos por vía normativa o por medio de una interpretación jurisprudencial que enmarque estas nociones

⁸ 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 preexistentes 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.

⁹ *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.

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 aplicación¹⁰.

II. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL CASO CAJAHUANCA VÁSQUEZ

15. En el caso concreto, la sanción aplicada al señor Cajahuanca Vásquez 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].

16. 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"; es decir, la aplicación de esta disposición implicaría necesariamente que la motivación esté reforzada para que el contenido de estos tres conceptos se desarrolle de manera clara (fáctica y normativamente). Se debe precisar que no fue indicado por el Estado que se hayan desarrollado criterios objetivos normativos o jurisprudenciales/interpretativos que permitieran despejar la vaguedad de estos términos, cuya textura, especialmente abierta, implicaba riesgos para la independencia del poder judicial sobre todo cuando se imputan posibles actos de corrupción.

17. Respecto de la amplitud del artículo 31.2 de la LOC, estimamos que el criterio mayoritario debió considerar que el CNM, al sancionar al señor Cajahuanca Vásquez utilizando la referida disposición, aplicó una norma que no estaba suficientemente definida (ni normativa ni jurisprudencialmente), lo que constituye una violación del principio de legalidad (por ejemplo, afectando la previsibilidad de la norma), teniendo en consideración, además, que en la decisión no se precisan los criterios interpretativos utilizados que pudieran orientar por qué la aplicación de dicha norma era necesaria y comprendía las actuaciones realizadas por el señor Cajahuanca.

18. De hecho, adicionalmente y a diferencia de lo que sostiene la sentencia, de la revisión de la decisión emitida por el CNM, únicamente se trata de una descripción de hechos y la subsunción de esos hechos a la norma aplicada al caso. Sin embargo, no existe un solo indicio de esfuerzo argumentativo reforzado que permitiera identificar cómo esos hechos constituyen actos que comprometen la "dignidad del cargo" y la "desmerezca en el concepto público".

19. Desafortunadamente, el criterio mayoritario estimó que "la decisión del CNM de destituir al señor Cajahuanca Vásquez fue debidamente motivada y consideró la afectación de la conducta examinada en el ejercicio de la función judicial, la gravedad de la conducta y proporcionalidad de la sanción, y el contexto en el que se dio la actuación de las autoridades que impusieron la sanción"¹¹. Por todo ello, estima la mayoría de los integrantes de Corte IDJH, que no fue arbitraria, por lo que se estimó que no se acreditó una violación a las garantías al debido proceso ni al principio de legalidad establecidos en la Convención Americana.

¹⁰ Cfr. Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 272.

¹¹ Párr. 110 de la Sentencia.

20. 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 nuestra 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 circunscribe dentro de los elementos indeterminados que contempla el tipo sancionatorio de carácter abierto; 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.

21. Así, 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*, en especial para despejar cualquier posible duda de arbitrariedad sobre conductas que igual son vagas, como posibles actos de corrupción. De este modo, 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.

22. Por supuesto, no se trata de eximir de todo tipo de responsabilidad a los integrantes de la judicatura de posibles actos de corrupción, sino que se trata de que precisamente las causales —en las cuales se vean involucrados este tipo de conductas—, tengan la mayor certeza al momento de ser aplicadas, puesto que las decisiones por las cuales se destituyen a juzgadores deben carecer de toda arbitrariedad, finalidad última que se pretende salvaguardar mediante las garantías que se le aplican a la independencia judicial y, en todo caso, que las juezas y jueces en definitiva no se vean sometidas a presiones internas y externas.

III. VULNERACIÓN A LA ESTABILIDAD LABORAL PROTEGIDA POR EL ARTÍCULO 26 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA

23. Siguiendo los precedentes recientes de la Corte IDH, consideramos que al haber sido destituido arbitrariamente el señor Cahahuanca Vásquez de su cargo en la judicatura a la luz de todo lo expuesto anteriormente, también se debió haber declarado violado el derecho al trabajo protegido por el artículo 26 de la Convención Americana. Tal y como se consideró en el caso *Aguinaga Aillón Vs. Ecuador*¹², la destitución de un juez debe también analizarse desde la perspectiva del derecho al trabajo, en su dimensión a la estabilidad laboral.

24. En efecto, en dicho precedente la Corte IDH reitera que para los operadores de justicia también es necesario que se les dote de “estabilidad laboral” como garantía diferenciada y reforzada de la independencia judicial, cuyo contenido es distinto de la garantía de “estabilidad/permanencia en el cargo” (art. 23.1.c de la Convención¹³). Como lo hemos expresado en otra ocasión, cada derecho tiene su propio ámbito de

¹² Cfr. *Caso Aguinaga Aillón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de enero de 2023. Serie C No. 483.

¹³ Cfr. *Caso Aguinaga Aillón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de enero de 2023. Serie C No. 483, párr. 89.

protección, lo que permite su incidencia simultánea y no excluyente, bajo una concepción global e integral de la protección de la persona humana¹⁴.

25. Tal y como se sostiene en el *Caso Aguinaga Aillón*:

[...]

95. La Corte encuentra que, para el análisis que realizará respecto al derecho a la estabilidad laboral, resulta necesario considerar la simultaneidad con las violaciones a los otros derechos conforme se desarrolló anteriormente¹⁰⁴. Al respecto la Corte ha reconocido que tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante "los DESCAs"), son inescindibles, por lo que su reconocimiento y goce indefectiblemente se guían por los principios universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación¹⁰⁵. Lo anterior indica que ambas categorías de derechos deben ser entendidas integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquías entre sí y como exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes¹⁰⁶.

96. Debe considerarse, además, que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles por lo que no es admisible la hipótesis de que los DESCAs queden abstraídos del control jurisdiccional de este Tribunal¹⁵.

26. Por lo tanto, en el presente caso, además de haberse declarado la violación del artículo 23.1 c) de la Convención Americana, debió también declararse la violación al derecho del trabajo, protegido por el artículo 26 del mismo instrumento, al afectarse la estabilidad en el empleo del señor Cajahuanca Vásquez¹⁶.

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

27. En este caso, al igual que en el caso *Cordero Bernal*, 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 se podrían alegar violaciones a otros derechos fundamentales.

28. Es importante señalar que no existía órgano jerárquicamente superior para revisar las decisiones del CNM. Aunque el Sr. Cajahuanca presentó cuatro recursos distintos, sus demandas ni siquiera fueron examinadas en virtud de la disposición del artículo 142 de la Constitución peruana, que establecía que "no son revisables en sede judicial, las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces"¹⁷.

¹⁴ Cfr. Nuestro *Voto razonado conjunto* en el caso *Benites Cabrera y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de octubre de 2022. Serie C No. 465, párrs. 33-43.

¹⁵ *Aguinaga Aillón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de enero de 2023. Serie C No. 483, párrs. 95-96.

¹⁶ Este mismo criterio fue adoptado en cuanto a la estabilidad en el cargo/empleo de un fiscal, en el *Caso Nissen Pessolani Vs. Paraguay*, al declarar violado de manera autónoma y separada, los derechos políticos (art. 23.1.c) y el derecho al trabajo (art. 26).

¹⁷ El texto vigente del artículo 142, debido a una disposición complementaria sobreviniente en la Constitución peruana, fue modificado de manera que el Consejo Nacional de la Magistratura pasó a denominarse "Junta Nacional de Justicia", sin que se hayan producido cambios en sus atribuciones.

29. Cabe destacar que la propia convencionalidad de la disposición constitucional merecería un análisis cuidadoso por parte de la Corte IDH o incluso de las instancias de control judicial del país. Disposiciones como las contenidas en el texto del art. 142 —es decir, que establecen prohibiciones *a priori* de recurrir a las decisiones de los órganos encargados de juzgar la conducta de los juzgadores— riñen con el ámbito de protección del art. 25 de la Convención. Está bien establecido en la jurisprudencia de la Corte IDH que las garantías del debido proceso legal, incluso el derecho a un recurso efectivo, son ineludibles en los procesos de cualquier naturaleza, sea civil, penal, laboral o incluso disciplinario¹⁸.

30. En el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, la Corte IDH señaló que “la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte”¹⁹. Este precepto es especialmente relevante en el caso de los procedimientos que pueden dar lugar al cese de magistrados, no sólo por el cercenamiento del derecho a la protección judicial, sino también por el menoscabo de la independencia judicial, ya que la imposibilidad de recurrir las resoluciones de los órganos disciplinarios permite que se perpetúen los ceses arbitrarios.

31. En virtud de la citada disposición constitucional, el único recurso disponible para revisar el acto de destitución emitido por el CNM era la solicitud de reconsideración. Inclusive, la competencia para conocer y apreciar dicho recurso recaía sobre los mismos miembros que habían emitido la resolución inicial. La solicitud del Sr. Cajahuanca fue denegada y su cese confirmado.

32. Al presentar un recurso de amparo por la vía judicial, el señor Cajahuanca Vásquez alegó la violación a la igualdad, la cual no fue analizada. No obstante, el criterio mayoritario concluyó que “en las decisiones adoptadas en el proceso de amparo, los jueces nacionales examinaron si las resoluciones cuestionadas se adoptaron o no en observancia del debido proceso o si se advertía la vulneración de derechos constitucionales del señor Cajahuanca”²⁰.

33. Discrepamos 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 fundamentales²¹. 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 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 estas²². El derecho establecido en el artículo 25 se encuentra íntimamente

¹⁸ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr.124-127.

¹⁹ *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 89.

²⁰ Párr. 128 de la Sentencia.

²¹ 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.

²² 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.

ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Parte²³. 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 judiciales²⁴.

34. En lo que se refiere específicamente a la efectividad del recurso, esta Corte IDH 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 repararlo²⁵. 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]²⁶.

35. 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. 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.

36. 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.

37. Conforme a lo expuesto, estimamos que si bien el señor Cajahuanca Vásquez tuvo acceso al recurso de amparo, el mismo 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ *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.

V. CONCLUSIONES

38. Tal como hemos puesto de manifiesto en los párrafos precedentes, consideramos que el presente caso 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, la protección judicial, el derecho al acceso a los cargos público en condiciones de igualdad y el derecho al trabajo. En la sentencia se debió declarar la violación a los artículos 8, 9, 23, 25 y 26, en relación con las obligaciones de respeto y garantía estatal, previstas en los artículos 1 y 2 del Pacto de San José, y consecuentemente dictar las medidas de reparación oportunas y no archivar el caso.

39. Estimamos que la Corte IDH pudo haber reafirmado su jurisprudencia sobre independencia judicial y profundizar en 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, y que además implican posibles actos de corrupción en las magistraturas, ya que "la exigencia de motivación es aún mayor que en otros procesos disciplinarios"²⁷.

40. 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. En estos supuestos se requiere una *motivación reforzada* que despeje toda duda de arbitrariedad, en tanto que, como lo ha afirmado la propia Corte IDH, "la protección de la independencia judicial exige que la destitución de jueces y juezas sea considerada como la ultima ratio en materia disciplinaria judicial"²⁸.

41. Lo anterior se ve agravado en el caso, ya que al momento de los hechos no existía un recurso judicial efectivo que 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.

42. En suma, 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 ilícita²⁹. 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

²⁷ 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.

²⁸ Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 259.

²⁹ *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.

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 destitución³⁰.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Juez

Rodrigo Mudrovitsch
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

³⁰ *Cfr. Mutatis mutandi, ídem.* Asimismo, véase el voto disidente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en el *Caso Cordero Bernal Vs. Perú*, *supra*, párr. 57.