

OEA/Ser.L/V/II.169
Doc. 133
5 octubre 2018
Original: español

INFORME No. 116/18

CASO 12.975

INFORME DE FONDO

JULIO CASA NINA
PERÚ

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2137 celebrada el 5 de octubre de 2018
169 Período Ordinario de Sesiones

Citar como: CIDH. Informe No. 116/18. Caso 12.975. Fondo. Julio Casa Nina. Perú. 5 de octubre de 2018.



INFORME No. 116/18
CASO 12.975
FONDO
JULIO CASA NINA
PERÚ
5 DE OCTUBRE DE 2018

ÍNDICE

I.	RESUMEN	2
II.	ALEGATOS DE LAS PARTES	2
	A. Parte peticionaria	2
	B. Estado	4
III.	DETERMINACIONES DE HECHO	5
	A. Sobre los nombramientos de la presunta víctima.....	5
	B. Sobre la terminación del nombramiento de la presunta víctima.....	5
	C. Sobre los mecanismos de impugnación presentados	6
	1. Recurso de reconsideración	6
	2. Acción de Amparo	6
	3. Recurso de apelación y de agravio constitucional	7
IV.	ANÁLISIS DE DERECHO	8
	A. Derechos a las garantías judiciales y principio de legalidad	8
	1. Consideraciones generales sobre las garantías aplicables en procesos sancionatorios y de determinación de derechos.....	8
	2. Consideraciones generales sobre las garantías aplicables a operadores y operadoras judiciales incluyendo fiscales	9
	2.1 El principio de independencia judicial y la remoción de operadores y operadoras judiciales	9
	2.2 Consideraciones generales sobre la estabilidad reforzada de fiscales	10
	3. Análisis del presente caso.....	11
	3.1 En cuanto al derecho a ser oído, el derecho de defensa y el principio de legalidad	11
	3.2 El derecho a contar con decisiones debidamente motivadas y el principio de presunción de inocencia	12
	B. El derecho a la protección judicial	14
	C. Los derechos políticos	15
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	15

INFORME No. 116/18

CASO 12.975

FONDO

JULIO CASA NINA

PERÚ¹

5 DE OCTUBRE DE 2018

I. RESUMEN

1. El 6 de febrero de 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por Julio Casa Nina (en adelante “la parte peticionaria”) en la cual se alega la responsabilidad internacional de la República del Perú (en adelante “el Estado peruano”, “el Estado” o “Perú”) en perjuicio de Julio Casa Nina.

2. La Comisión aprobó el informe de admisibilidad No. 79/14 el 15 de agosto de 2014². El 8 de octubre de 2014 la Comisión notificó dicho informe a las partes y se puso a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa, sin que se dieran las condiciones para iniciar dicho procedimiento. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo. Toda la información recibida fue debidamente trasladada entre las partes.

3. La parte peticionaria alegó que fue nombrado como Fiscal Adjunto Provisional en 1998, periodo en el que la provisionalidad de los fiscales tenía un predominio absoluto en el Perú. Señaló que desempeñó este cargo por 5 años consecutivos sin haber sido objeto de ninguna sanción administrativa en el cumplimiento de sus funciones. Refirió que el 21 de enero de 2003 se resolvió su separación del cargo de Fiscal Adjunto Provisional de la Segunda Fiscalía Penal de la Provincia de Huamanga, Ayacucho, Perú, sin invocar causal alguna y sin proceso previo.

4. El Estado alegó que la separación del cargo del señor Casa Nina no fue un acto de destitución sino una decisión que concluyó su nombramiento como fiscal, la cual resulta válida en virtud del régimen de provisionalidad con el que fue nombrado. Agregó que, de acuerdo al marco jurídico aplicable, dicho régimen no genera más derechos que los inherentes a su cargo. Aclaró que mientras que un fiscal titular tiene vocación de permanencia, el fiscal provisional no es permanente y solo ejerce sus funciones temporalmente.

5. Con base en las determinaciones de hecho y de derecho, la Comisión Interamericana concluyó que el Estado es responsable por la violación de los artículos 8.1, 8.2, 8.2 b), 8.2 c) (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad), 23.1.c (derechos políticos) y 25.1 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”), en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. La Comisión formuló las recomendaciones respectivas.

II. ALEGATOS DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

6. A modo de contexto, el peticionario indicó que entre 1991 y 2000 no existía en Perú un organismo que nombrara a los fiscales y que por ello el Ministerio Público los designaba como provisionales después de realizarles una evaluación. Indicó que los fiscales provisionales ejercían las

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Francisco José Eguiguren Praeli, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente caso.

² CIDH. Informe No. 79/14. Caso 12.975, Julio Casa Nina. 15 de agosto de 2014. En dicho informe, la CIDH declaró admisibles los reclamos relacionados con los artículos 1.1, 2, 8, 9 y 25 de la Convención Americana. Asimismo, declaró inadmisibles los reclamos relacionados con los artículos 11 y 24 del mismo instrumento.

mismas funciones que un fiscal nombrado pero eran removidos por el Ministerio Público sin procedimiento previo. Adicionalmente planteó que en esa época la provisionalidad en los cargos tenía un predominio absoluto.

7. Refirió que en ese marco fue designado como Fiscal Adjunto Provincial Provisional en la Fiscalía Provincial Mixta de La Mar mediante resolución No. 464-98-MP-CEMP de 30 de junio de 1998 y que, posteriormente, mediante resolución No. 565-2002-MP-FN de 8 de abril de 2002 fue designado como Fiscal Adjunto Provincial Provisional en la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Huamanga. Indicó que desempeñó el cargo de Fiscal durante cinco años consecutivos de forma regular sin haber sido objeto de ninguna sanción administrativa, sujeto a la Ley Laboral y a la Carrera Administrativa, con una remuneración mensual y con los descuentos laborales respectivos.

8. Indicó que mediante resolución No. 087-2003-MP-FN de 21 de enero de 2003 la Fiscal de la Nación resolvió su separación del cargo sin invocar causal alguna para ordenarla y sin brindarle la oportunidad para realizar descargos. Expresó que en dicha resolución se hacía referencia a una queja y una denuncia que en ese entonces estaban siendo tramitadas en su contra y de las cuales fue absuelto mediante proceso regular posterior.

9. Señaló que el 13 de febrero de 2003 planteó un recurso de reconsideración ante la misma autoridad, el cual fue declarado sin lugar el 14 de febrero de 2003 por la Fiscal de la Nación bajo el fundamento de que su nombramiento fue de carácter temporal.

10. Expresó que interpuso demanda de acción de amparo ante el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Huamanga, Ayacucho, Perú, la cual fue declarada infundada el 19 de abril de 2005 al considerar que el acto de separación del cargo no constituyó una destitución sustentada en cuestiones de carácter disciplinario, sino en la conclusión de su nombramiento.

11. Indicó que interpuso un recurso de apelación ante la Sala Civil de Ayacucho, y el 11 de julio de 2005 la Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho resolvió confirmar la resolución del Primer Juzgado Especializado estimando que la presunta víctima no podía hacer valer derechos que corresponden a los fiscales titulares. Finalmente, interpuso recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional contra la resolución de apelación, el cual se declaró infundado, el 14 de noviembre de 2005, considerando que la provisionalidad constituye una situación que no genera más derechos que los inherentes al cargo.

12. En cuanto al derecho, la presunta víctima argumentó violaciones a las **garantías judiciales, principio de legalidad, protección judicial, derecho al trabajo, derecho a la honra y dignidad e igualdad ante la ley.**

13. Con respecto a las **garantías judiciales**, argumentó que el Estado violó el deber de motivación y sus derechos a la comunicación previa y detallada de la acusación formulada y al tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, dado que nunca se le hizo conocer algún hecho, situación o imputación en su contra, ni se plantearon cargos de mala o negativa conducta, desconociendo las causas de su destitución. Además, indicó que la decisión de separación de su cargo por parte de la Fiscalía de la Nación no contaba con motivación, y constituyó un acto arbitrario. Refirió que no se aplicó la Constitución Política en sus artículos 146 y 158, ni el Reglamento de Organización de funciones de la Fiscalía Superior que garantizan la permanencia e inamovilidad de funcionarios mientras haya buena conducta e idoneidad en sus funciones.

14. Indicó que se violó el **principio de legalidad** porque se le aplicó la Ley 27362, la cual se aprobó con posterioridad a su nombramiento como fiscal y que dejaba sin efecto la homologación entre magistrados titulares y provisionales que estaba reconocida en la Ley 26898 la cual se encontraba vigente cuando fue nombrado Fiscal Provisional.

15. Argumentó que se vulneró su **derecho a la protección judicial**, debido a que no existió ningún recurso efectivo para controlar jurisdiccionalmente el proceso de separación de su cargo de fiscal provisional.

16. Refirió que se vulneró su **derecho al trabajo** al haber sido separado de su cargo de manera arbitraria.

17. El peticionario continuó alegando violaciones a sus derechos a la honra y dignidad e igualdad ante la ley. La CIDH no recapitulará dichos argumentos tomando en cuenta que fueron declarados inadmisibles en el informe de admisibilidad del presente caso.

B. Estado

18. El Estado refirió que no existía un contexto de predominio absoluto de provisionalidad de fiscales como argumentó la presunta víctima, y que en todo caso resulta irrelevante porque el ámbito temporal del contexto alegado es entre 1991 y 2000, y los hechos del presente caso datan de 2003.

19. Manifestó que la presunta víctima no fue destituida ni sujeta a una sanción disciplinaria sino que la separación se produjo al dar por concluido su nombramiento de carácter provisional. Precisó que los fiscales provisionales y titulares no tienen los mismos derechos ni se le aplican los mismos procedimientos, por lo que no podía ser exigible la aplicación de procedimientos tales como el de la destitución. Indicó que dentro del ordenamiento jurídico peruano no existe un procedimiento de desvinculación, o destitución, aplicable a fiscales adjuntos provisionales.

20. El Estado explicó que, de acuerdo a la legislación peruana, el cargo en provisionalidad en el cual se desempeñaba la presunta víctima es un cargo de confianza, temporal, que no genera más derechos que los que le son inherentes. Refirió que si bien la Ley No. 24041 indica que “los servidores públicos contratados para labores permanentes, no pueden ser cesados o destituidos, sino por causas previstas en el Decreto Legislativo 276” tal ley no incluye a quienes desempeñan funciones “políticas o de confianza”. Refirió que por lo anterior, la separación del cargo de la presunta víctima no vulneró ningún derecho constitucional ni convencional, porque fue ordenado por la Fiscalía de la Nación en el marco de las facultades que le otorga la ley.

21. Añadió que la presunta víctima desempeñaba el cargo de fiscal adjunto provisional, es decir, realizaba una labor de apoyo al fiscal titular, sin vocación de permanencia, e indicó que si bien en su nombramiento no se precisaba un plazo específico de finalización, la duración estaba condicionada a las necesidades de servicio. Además, refirió que la falta de término resolutorio de los nombramientos no forma parte de la controversia.

22. Indicó que los fiscales provisionales cuentan con todas las debidas garantías en el marco de procesos de cese de sus nombramientos, pues por un lado se motivan las resoluciones que finalizan sus cargos, y por otra parte, cuentan con la posibilidad de ejercer sus derechos a la defensa por medio del recurso de reconsideración y el proceso de amparo.

23. En cuanto al derecho, indicó que no vulneró los derechos a las **garantías judiciales y protección judicial, ni al principio de legalidad**. Respecto a la **estabilidad laboral** expresó que el sistema de peticiones individuales de la Convención no comprende el derecho a la estabilidad en el trabajo como uno de los derechos sobre los cuales la Comisión cuente con competencia por razón de la materia.

24. Refirió que no vulneró las **garantías judiciales y protección judicial**, toda vez que la presunta víctima tuvo acceso a distintas instancias jurisdiccionales en las que contó con la oportunidad de defenderse y con las garantías del debido proceso. Precisó que no podían ser objetos de tutela los

derechos que la presunta víctima alegó ante las instancias nacionales porque los mismos aplican a fiscales titulares y no a los provisionales.

25. Indicó que no vulneró el **principio de legalidad** debido a que las resoluciones que confirmaron la conclusión del nombramiento de la presunta víctima tienen fundamento en las leyes vigentes. Señaló al respecto que la Ley 26898 que equipara derechos y deberes de fiscales provisionales con titulares fue derogada por la Ley 27362. Es decir que desde el segundo nombramiento de la presunta víctima, ya le era aplicable la nueva ley. Adicionalmente resaltó que la fundamentación de la primera y la segunda resolución que dan por concluidos sus diferentes nombramientos son idénticas, pero el peticionario sólo cuestiona la segunda, estando de acuerdo con la primera.

26. Finalmente informó que en 2014 la Fiscalía de la Nación aprobó el "Reglamento para el nombramiento, evaluación y permanencia de los fiscales provisionales a nivel nacional", el cual contiene principios para la elección de fiscales provisionales, tales como la necesidad, es decir, que el fiscal provisional ocupará el cargo en tanto exista la necesidad del servicio. También informó sobre la aprobación de la Ley de la Carrera Fiscal en la cual se define con claridad la diferencia entre fiscales titulares y fiscales provisionales.

III. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Sobre los nombramientos de la presunta víctima

27. Según consta en el expediente, el 30 de junio de 1998 la presunta víctima fue nombrada como Fiscal Adjunto Provincial Provisional de la Fiscalía Provincial Mixta de la Mar – Ayacucho, por medio de Resolución de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público No. 464-1998-MP-FN-CEMP. En la resolución se indicó que "se encuentra vacante la plaza de Fiscal Adjunto Provincial de la Fiscalía Provincial Mixta de La Mar, Distrito Judicial de Ayacucho" y "Que, habiéndose presentado como postulante el Doctor Julio Casa Nina (...) "SE RESUELVE: ARTICULO PRIMERO: Nombrar al Doctor Julio Casa Nina como Fiscal Adjunto Provincial Provisional de la Fiscalía Provincial Mixta de La Mar, Distrito Judicial de Ayacucho"³.

28. El 8 de abril de 2002 la Fiscal de la Nación nombró a la parte peticionaria como Fiscal Adjunto Provincial Provisional del Distrito Judicial de Ayacucho en el Despacho de la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Huamanga, por medio de la Resolución 565-2002-MP-FN, del 08 de abril de 2002. En la resolución se indicó "Que, por necesidad de servicio (...) SE RESUELVE: ARTICULO SEGUNDO: Nombrar al Doctor Julio Casa Nina, como Fiscal Adjunto Provincial Provisional del Distrito Judicial de Ayacucho (...) "⁴.

29. La CIDH recuerda que en su Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú del 2000, hizo notar que, para ese momento, "más del 80% de los fiscales del Perú son 'provisionales'"⁵.

B. Sobre la terminación del nombramiento de la presunta víctima

30. El 21 de enero de 2003 la Fiscal de la Nación dio por terminado el nombramiento de la presunta víctima mediante Resolución No. 087-2003-MP-FN. En dicha resolución indicó que "el nombramiento de los Fiscales en calidad de provisionales es de carácter temporal, sujeto a las

³ Anexo 1. Copia de Resolución No. 464-98-MP-CEMP del 30 junio de 1998, emitida por la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público. Anexo a la petición inicial del 6 de febrero de 2007.

⁴ Anexo 1. Copia de Resolución No. -565-2002-MP-FN del 08 de abril de 2002, emitida por Fiscalía de la Nación. Anexo a la petición inicial del 6 de febrero de 2007.

⁵ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, Capítulo II, Administración de Justicia y Estado de Derecho, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 59 rev, 2 de junio de 2000, párr.35.

necesidades del servicio (...)” y resolvió “Dar por concluido el nombramiento del Doctor Julio Casa Nina como Fiscal Adjunto Provincial Provisional de la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Huamanga, Distrito Judicial de Ayacucho (...) sin perjuicio de las acciones legales que pudiesen ser pertinentes por la queja y la denuncia que se encuentran en trámite”⁶.

C. Sobre los mecanismos de impugnación presentados

1. Recurso de reconsideración

31. Según consta en el expediente, la presunta víctima presentó un recurso de reconsideración ante la Fiscal de la Nación, con el fin de que se “deje sin efecto la decisión adoptada y se ordene que el recurrente sea repuesto en el cargo de fiscal provincial adjunto que venía ejerciendo”. En el recurso argumentó que “los cargos que se me han imputado se han desvanecido y existiendo pronunciamiento en sede jurisdiccional, no motiva se adopte la separación del cargo y éstas pruebas acreditan por el contrario mi inocencia, y corresponde a su Autoridad reconsiderar el acto administrativo”⁷. La Comisión toma nota que según informó la parte peticionaria, y el Estado no controvertió, con posterioridad fue absuelto de dichas quejas.

32. El 14 de febrero 2003 la Fiscal de la Nación declaró infundado el recurso de reconsideración presentado por la presenta víctima. Dentro de sus consideraciones estimó:

Que, el nombramiento de los Fiscales en calidad de provisionales es de carácter temporal y que los argumentos invocados por el recurrente en su escrito de reconsideración no desvirtúan en forma alguna, los fundamentos de la Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 087-2003-MP-FN, de fecha 21 de enero de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 5 de la Ley 27362.

Que, a la fecha de expedirse la citada Resolución el recurrente tiene dos quejas en trámite en la Comisión Distrital Descentralizada de Control Interno⁸.

33. La Comisión toma nota que el artículo 5 de la Ley 27362 establecía que “los magistrados provisionales sólo pueden ejercer labores jurisdiccionales mientras dure la interinidad. Están impedidos de asumir función administrativa o de representación alguna”⁹.

2. Acción de Amparo

34. Con posterioridad, la presunta víctima presentó una demanda de Acción de Amparo ante el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Huamanga, Ayacucho, en contra del Ministerio Público, alegando la vulneración de los derechos al trabajo, al debido proceso y a la defensa. La demanda fue subsanada el 16 de diciembre de 2004 tras inadmisión por no precisar “la fecha en que fue afectado su derecho” y no acreditar “haber agotado la vía previa”¹⁰. Dentro de sus planteamientos, la presunta víctima indicó que:

⁶ Anexo 2. Copia de Resolución No. 087-2003-MP-FN del 21 de enero de 2003, emitida por Fiscalía de la Nación. Anexo a la petición inicial del 6 de febrero de 2007

⁷ Anexo 3. Copia Recurso de Reconsideración ante Nelly Navarro, Fiscal de la Nación, del 13 de febrero de 2003, interpuesto por Julio Casa Nina. Anexo a la respuesta del Estado a la petición inicial del 22 de julio de 2011.

⁸ Anexo 4. Copia de Resolución No. 285-2003-MP-FN del 14 de febrero de 2003, emitida por Fiscalía de la Nación. Anexo a la respuesta del Estado a la petición inicial del 22 de julio de 2011.

⁹ Ver Ley No 27362, Ley que Deja sin efecto la homologación de los magistrados titulares y provisionales del Poder Judicial y del Ministerio Público.

¹⁰ Anexo 5. Copia de Resolución No. 01 del 02 de diciembre de 2004, emitido por el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Huamanga, Ayacucho. Anexo a la respuesta del Estado a la petición inicial del 22 de julio de 2011.

(...) mi nombramiento como Fiscal Adjunto Provisional no puede ser concluido llanamente por decisión unilateral y sobre todo cuando no existe razón justificada para efectuarlo.

(...) es falso de que (sic) existan quejas administrativas que determinen una conducta funcional. Así mismo al haber sido destituido y no haberme explicado motivos de tales decisiones se me está minusvalorando en mi conducta de persona humana...viola el principio de dignidad de la persona (...)

(...) para ser separado en el cargo, requería de un procedimiento administrativo, dotado de toda las garantías, no afectando en lo mínimo el derecho de defensa¹¹.

35. El 19 de abril de 2005 el Despacho del Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Huamanga declaró infundada la demanda de Acción de Amparo. Dentro de sus consideraciones estimó:

Que, al haber tenido el demandante la condición de Provisional en el cargo de Fiscal Adjunto Provincial y no así Titular; la decisión adoptada por la Fiscal de la Nación no constituye de modo alguno, medida disciplinaria de destitución del cargo prevista en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo 052, debiéndose por tanto desestimar la demanda interpuesta al no haberse acreditado vulneración constitucional alguna; tanto más si en la misma resolución cuya inaplicación se demanda, se precisa que la medida adoptada es sin perjuicio de las acciones legales que pudiesen ser pertinentes por la queja y denuncia que se encuentran en trámite; lo cual implica que éstas no constituyen el sustento de la misma conforme se alega en la demanda¹².

3. Recurso de apelación y de agravio constitucional

36. Posteriormente la presunta víctima interpuso recurso de apelación ante la Sala Civil de Ayacucho. El 11 de julio de 2005 la Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho resolvió confirmar la resolución del Primer Juzgado Especializado estimando que:

(...) el actor pretende alegar derechos que corresponden a los fiscales titulares, nombrados de acuerdo a lo previsto por los artículos ciento cincuenta y ciento cincuenticuatro de nuestra Carta Magna, ya que el cargo que venía desempeñando (...) como un nombramiento de confianza, era de Fiscal Adjunto Provincial Provisional de la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Huamanga, es decir, un cargo temporal, que como tal no genera más derechos que los inherentes a su cargo (...) ¹³.

37. El mismo día, la presunta víctima interpuso recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional contra la resolución de apelación. El 14 de noviembre de 2005 el Tribunal Constitucional emitió sentencia en la cual declaró infundada la demanda puesto que consideró que:

(...) la suplencia o provisionalidad, como tal, constituye una situación que no genera más derechos que los inherentes al cargo que "provisionalmente" ejerce quien no tiene titularidad alguna. Siendo ello así, no puede pretenderse, en sede constitucional, la protección de derechos que no corresponden a quien no ha sido nombrado

¹¹ Anexo 6. Copia acción de amparo ante Juez del Juzgado Civil de Huamanga, Ayacucho, interpuesta por Julio Casa Nina. Anexo a la respuesta del Estado a la petición inicial del 22 de julio de 2011.

¹² Anexo 7. Copia de Resolución No. 07 del 19 de abril de 2005, emitida por Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Huamanga, Ayacucho. Anexo a la petición inicial del 6 de febrero de 2007.

¹³ Anexo 8. Copia de Resolución No. 13 del 11 de julio de 2005, emitida por Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho. Anexo a la petición inicial del 6 de febrero de 2007.

conforme a lo establecido en los artículos 150 y 154 de la Constitución, sino que ejerce, de manera interina, una función de carácter transitorio¹⁴.

IV. ANÁLISIS DE DERECHO

A. Derechos a las garantías judiciales¹⁵ y principio de legalidad¹⁶

1. Consideraciones generales sobre las garantías aplicables en procesos sancionatorios y de determinación de derechos

38. La Comisión recuerda que ambos órganos del sistema interamericano han indicado que las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana, no se limitan a procesos penales, sino que aplican a procesos de otra naturaleza¹⁷. Específicamente, cuando se trata de procesos sancionatorios, ambos órganos del sistema han indicado que aplican, análogamente, las garantías establecidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana¹⁸. En procesos en los cuales se ventilan derechos o intereses, resultan aplicables las “debidas garantías” establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana, incluyendo el derecho a una motivación suficiente¹⁹. Asimismo, el Tribunal Europeo ha dispuesto que las garantías del debido proceso deben respetarse y garantizarse en el marco de procedimientos administrativos que concluyen en el despido de un servidor público²⁰.

39. Conforme a lo anterior, la determinación de cuáles son las debidas garantías en un proceso específico de determinación de derechos, deberá efectuarse según la naturaleza del proceso y los bienes jurídicos en juego²¹.

¹⁴ Anexo 9. Copia de Sentencia del Tribunal Constitucional del 14 de noviembre de 2005, emitida por el Tribunal Constitucional. Anexo a la petición inicial del 6 de febrero de 2007.

¹⁵ El artículo 8.1 de la Convención señala que: Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. El artículo 8.2 establece en lo pertinente que: 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada; c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa.

¹⁶ El artículo 9 de la Convención Americana establece que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

¹⁷ CIDH, Informe No. 65/11, Caso 12.600, Fondo, Hugo Quintana Coello y otros “Magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, Ecuador, 31 de marzo de 2011, párr. 102; Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 126-127; Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 69-70; y Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 111.

¹⁸ CIDH, Informe No. 65/11, Caso 12.600, Fondo, Hugo Quintana Coello y otros “Magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, Ecuador, 31 de marzo de 2011, párr. 102; Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 126-127; Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 69-70; y Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 111.

¹⁹ Corte IDH. Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 118; y Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 118.

²⁰ TEDH, Cudak v. Luthania. Application No. 15869/025. Judgment of March 23, 2010, párr.42.

²¹ Corte IDH. Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párrs. 118-119.

2. Consideraciones generales sobre las garantías aplicables a operadores y operadoras judiciales incluyendo fiscales

2.1 El principio de independencia judicial y la remoción de operadores y operadoras judiciales

40. La CIDH ha indicado que el principio de independencia judicial es un requisito inherente a un sistema democrático y un prerrequisito fundamental para la protección de los derechos humanos²². Se encuentra consagrado como una de las garantías del debido proceso protegida por el artículo 8.1 de la Convención Americana y, además, de dicho principio se desprenden a su vez garantías “reforzadas”²³ que los Estados deben brindar a los jueces y juezas a fin de asegurar su independencia²⁴. Los órganos del sistema interamericano han interpretado el principio de independencia judicial en el sentido de incorporar las siguientes garantías: adecuado proceso de nombramiento, inamovilidad en el cargo y garantía contra presiones externas²⁵.

41. Específicamente, respecto de las garantías para asegurar la inamovilidad, la Corte ha indicado que los procesos que pueden culminar con la separación de un operador u operadora judicial, deben desarrollarse de manera compatible con el principio de independencia judicial. Ello implica que los Estados deben asegurar que todas las personas que ejerzan la función judicial cuenten con garantías de estabilidad reforzada, entendiendo por ello que la destitución o cese de un juez o jueza en su cargo puede proceder por dos razones fundamentales: i. por incurrir en conductas “claramente reprochables”, “razones verdaderamente graves de mala conducta o incompetencia”²⁶ o bien ii. por cumplirse el plazo o condición establecida en la designación. La provisionalidad no equivale a libre remoción y no debe significar alteración alguna del régimen de garantías para el buen desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables²⁷.

42. La estabilidad en el cargo de las y los operadores de justicia está estrechamente ligada a la garantía contra presiones externas e internas, ya que si no tienen la seguridad de permanencia durante un periodo determinado, serán vulnerables a presiones de distintos sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre sus destituciones.

43. En virtud de ello, la Comisión reitera que los Estados deben asegurar que todas las personas que ejerzan la función judicial cuenten con garantías de estabilidad reforzada, entendiendo que, salvo la comisión de graves faltas disciplinarias, la estabilidad en el cargo debe ser respetada por el

²² CIDH, Informe de Fondo 12.816, Informe No. 103/13, 5 de noviembre de 2013, párr. 112. Citando Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr.19. Ver en este sentido Cfr. El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 30. Ver también, CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, III. La Separación e independencia de los poderes públicos, 30 de diciembre de 2009, párr. 80.

²³ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67; CIDH, Democracia y Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2009, párr. 185; CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, párr. 359.

²⁴ Así, por ejemplo, la Corte Interamericana ha señalado que de las obligaciones que tiene el Estado para los justiciables sujetos a procesos ante los tribunales surgen a su vez “derechos para los jueces”, entre ellos, la Corte ha señalado que “la garantía de no estar sujeto a libre remoción conlleva a que los procesos disciplinarios y sancionatorios de jueces deben necesariamente respetar las garantías del debido proceso y debe ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo”. Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 147.

²⁵ CIDH, Informe sobre las Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, 5 de diciembre de 2013, párrs. 56, 109 y 184, 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. 191.

²⁶ Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 259.

²⁷ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No.182, párr.43.

plazo o condición establecida en la designación, sin distinción entre los jueces de carrera y aquellos que ejercen temporal o provisoriamente la función judicial. Tal temporalidad o provisionalidad debe estar determinada por un término o condición específica del ejercicio de la judicatura, a fin de garantizar que estos jueces no serán removidos de sus cargos en razón de los fallos que adopten o en virtud de decisiones arbitrarias de entes administrativos o judiciales. El nombramiento de operadores u operadoras judiciales temporales sin un plazo o condición en su nombramiento, debe considerarse incompatible con las obligaciones internacionales de un Estado en materia de independencia judicial y no puede esgrimirse como excusa para no otorgar garantías de debido proceso en una decisión de remoción²⁸. La CIDH ha indicado que la independencia del sistema judicial se ve socavada cuando los jueces provisionales pueden ser destituidos sin expresión de causa²⁹.

44. En suma, aun cuando las “necesidades del servicio” puedan justificar un nombramiento de un operador u operadora judicial de manera temporal o para cumplir alguna función específica, dicho periodo o condición debe estar claramente establecida en el acto de nombramiento y también ser parte de la motivación del eventual acto de separación. Sólo de esta manera se protege la independencia de la función judicial y se evita que la provisionalidad de los operadores sea utilizada arbitrariamente para socavar dicha independencia.

2.2 Consideraciones generales sobre la estabilidad reforzada de fiscales

45. La Comisión estima que el principio de estabilidad reforzada de jueces y juezas resulta también aplicable a fiscales en la medida en que desempeñan un papel complementario al del juez en la administración de justicia, al promover procesos penales, investigar delitos, así como el ejercicio de otras funciones de interés público, lo cual en ausencia de garantías suficientes puede favorecer que sean objeto de presiones internas y externas con respecto a las decisiones que toman³⁰.

46. Al respecto las Directrices de Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales establecen que “los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole”³¹.

47. Asimismo, la Declaración de Burdeos sobre los jueces y fiscales en una sociedad democrática establece que:

La independencia del Ministerio Público constituye un corolario imprescindible de la independencia del poder judicial (...) La independencia del Ministerio Público, es imprescindible para permitirle cumplir su misión (...) A semejanza de la independencia que es propia de los jueces, la independencia que debe reconocerse al ministerio público, no constituye una prerrogativa o un privilegio concedido en interés de sus miembros, sino una garantía para una justicia equitativa, imparcial y eficaz que protege los intereses públicos y privados de los personas afectadas.

(...) la proximidad y complementariedad de las misiones del juez y del fiscal, imponen exigencias y garantías parecidas en el ámbito del estatuto y de las condiciones de empleo, en particular en lo relativo a la selección inicial, la

²⁸ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mercedes Chocrón Chocrón, Caso 12.556, párr.78.

²⁹ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, Capítulo II, Administración de Justicia y Estado de Derecho, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 59 rev, 2 de junio de 2000, párr.15.

³⁰ Ver por ejemplo CIDH, Políticas integrales de protección de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II.Doc.207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 47.

³¹ Naciones Unidas. Directrices sobre la Función de los Fiscales. Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

formación, el desarrollo de la carrera, la disciplina, el traslado, la remuneración, el cese de funciones y la libertad de crear asociaciones profesionales³².

48. También, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos del Consejo de Europa indicó en su Opinión no. 9 que:

la independencia y la autonomía de los servicios de la fiscalía constituyen un corolario indispensable de la independencia del poder judicial. Por lo tanto, debe alentarse la tendencia general a mejorar la independencia y la autonomía efectiva de los servicios de la fiscalía (...)

Los fiscales deberían ser autónomos en la adopción de decisiones y deberían desempeñar sus funciones sin presiones externas ni injerencias, teniendo en cuenta los principios de separación de poderes y responsabilidad³³.

49. En vista de las anteriores consideraciones, la CIDH estima que los estándares citados en la sección anterior resultan aplicables a los y las fiscales, quienes por la naturaleza de la función que ejercen, deben gozar de estabilidad reforzada en su cargo como una garantía para la independencia en su labor, y solo deben ser sustituidos por incurrir en faltas graves o por cumplirse el plazo o condición establecido en su designación, de manera asimilable a los jueces y juezas. Como se indicó en la sección anterior, lo previamente indicado resulta aplicable a operadores y operadoras nombrados en provisionalidad, en la medida en que ejercen la misma función que las personas titulares y es dicha función la que es materia de protección bajo el principio de independencia judicial.

3. Análisis del presente caso

3.1 En cuanto al derecho a ser oído, el derecho de defensa y el principio de legalidad

50. En aplicación de lo indicado, la Comisión estima que en el presente caso se trató de un proceso de determinación de derechos, en el cual resultan aplicables, como mínimo, las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana incluyendo el derecho a ser oído y el deber de motivación. Además, por las razones que se exponen, la Comisión considera que el caso también debe ser analizado a la luz de las garantías aplicables de los artículos 8.2 y 9 de la Convención.

51. Tal como indicó en la sección de determinaciones de hecho, la CIDH recuerda que la presunta víctima fue nombrada en 1998 como Fiscal Adjunto Provincial Provisional de la Fiscalía Provincial Mixta de la Mar-Ayacucho, cargo que desempeñó por cinco años consecutivos. Asimismo el 8 de abril de 2002 fue nombrado “por necesidad de servicio” como Fiscal Adjunto Provincial Provisional del Distrito Judicial de Ayacucho. El 21 de enero de 2003 la Fiscalía de la Nación dio por terminado su nombramiento, considerando que “el nombramiento de los fiscales en calidad de provisionales es de carácter temporal, sujeto a las necesidades del servicio”.

52. La Comisión observa que el nombramiento de la presunta víctima no tenía un plazo o condición sino únicamente una justificación para el nombramiento, por necesidad de servicio, cuestión que se mencionó también al momento de cesarlo en el cargo.

53. El Estado indicó que la presunta víctima desempeñaba un cargo de confianza, temporal, que no genera más derechos que los que le son inherentes, y que los fiscales provisionales y titulares no tienen los mismos derechos ni se le aplican los mismos procedimientos, por lo que no podía ser exigible la aplicación de procedimientos como el de destitución. Además refirió que dentro del

³² Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Declaración de Burdeos, sobre los jueces y fiscales en una sociedad democrática, Estrasburgo, 8 de diciembre de 2009, párrs.10, 27 y 37.

³³ Consultative Council of European Prosecutors, Opinion No. 9 (2014), Rome Charter, puntos IV y V.

ordenamiento peruano no existe un procedimiento de destitución aplicable a fiscales adjuntos provisionales.

54. La Comisión destaca que la asimilación de fiscales provisionales a “cargos de confianza”, como ocurrió con la presunta víctima, permite su libre remoción, lo cual afecta la independencia que se les debe garantizar, por cuanto los hace vulnerables a ser removidos en razón de las decisiones que adopten o en virtud de decisiones arbitrarias de los entes administrativos o judiciales.

55. La CIDH reitera, tomando en cuenta lo indicado en la sección anterior sobre la naturaleza de la función que ejercen, que los fiscales deben contar con garantías de estabilidad reforzada y únicamente deben ser separados de sus cargos por incurrir en graves causales disciplinarias o por cumplirse el plazo o condición establecida en su designación. En esta línea, la Comisión considera que en el presente caso resultó incompatible con la Convención, el nombramiento de la presunta víctima sin ningún plazo o condición, limitada a una invocación genérica de las “necesidades de servicio”.

56. En este escenario, en el cual el Estado no ha logrado demostrar que la situación de provisionalidad de la presunta víctima por cinco años consecutivos tenía una finalidad específica vinculada a un marco temporal delimitado o una condición resolutoria, bajo los estándares internacionales citados, la presunta víctima tenía derecho a que su separación del cargo fuera consistente con la única otra opción aceptable bajo dichos estándares, esto es, un procedimiento en el cual se cumpliera con el derecho de defensa y el principio de legalidad, en la medida en que debió tratarse de un procedimiento formalmente disciplinario.

57. De los hechos probados se desprende con claridad que por la naturaleza del acto mediante el cual fue separada la presunta víctima, ésta no contó con un procedimiento que cumpliera con las garantías mínimas que se desprenden del derecho de defensa y el principio de legalidad.

58. En virtud de las razones anteriores, la CIDH estima que el Estado violó los artículos 8.1, 8.2 b), 8.2 c) y 9 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 en perjuicio de Julio Casa Nina.

3.2 El derecho a contar con decisiones debidamente motivadas³⁴ y el principio de presunción de inocencia³⁵

59. La Comisión recuerda que el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso³⁶ que consiste en la “exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”³⁷ y constituye un derecho a que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos o intereses de las personas, estén debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. Dicho deber “es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el

³⁴ El artículo 8.1 de la Convención establece que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

³⁵ El artículo 8.2 de la Convención Americana establece que toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

³⁶ Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 118.

³⁷ Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapó Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107.

derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”³⁸.

60. La CIDH ha indicado que la motivación en los procesos de carácter sancionatorio tiene dos efectos: demostrar a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, proporcionar la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Según lo ha señalado la Corte Interamericana, las resoluciones de carácter disciplinario deben contener “la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”. La exigencia de un nivel adecuado de motivación es sumamente relevante ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño de un funcionario público y, por ende, es en la propia motivación donde corresponde analizar la gravedad de la conducta imputada y la proporcionalidad de la sanción³⁹.

61. Por otra parte, el principio de presunción de inocencia exige que una persona no pueda ser sancionada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad. Según lo ha señalado la Corte Interamericana, si obra contra ella prueba incompleta o suficiente, no es procedente condenarla, sino absolverla. En este sentido, la Corte ha considerado que “el principio de presunción de inocencia subyace al propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada”⁴⁰. La Corte también ha indicado que se vulnera la presunción de inocencia si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable⁴¹.

62. En el presente caso, la Comisión destaca que la decisión que cesó a la presunta víctima de su cargo, carece de motivación y se limita a indicar que el nombramiento de los Fiscales es de carácter temporal, sujeto a las necesidades del servicio por lo que resolvió “dar por concluido el nombramiento del Doctor Julio Casa Nina”. Asimismo, en dicha decisión se indica que la misma es “sin perjuicio de las acciones legales que pudiesen ser pertinentes por la queja y la denuncia que se encuentran en trámite”. En la decisión de 14 de febrero de 2003, que declaró sin lugar el recurso de reconsideración planteado por la presunta víctima la Fiscal reiteró que el nombramiento de los fiscales es temporal y añadió dentro de sus consideraciones que “a la fecha de expedirse la citada resolución el recurrente tiene dos quejas en trámite en la Comisión Distrital Descentralizada de Control Interno”.

63. La Comisión subraya que la falta de motivación de dichas resoluciones no permiten comprender las razones que determinaron el cese del nombramiento de la presunta víctima. La CIDH destaca que la mera invocación dentro de la parte considerativa de “necesidades de servicio” sin indicar a que se refiere no cumple con la garantía de motivación. Como se analizó anteriormente, el acto de nombramiento del señor Casa Nina no ofrece salvaguardas mínimas en cuanto a temporalidad o condición resolutoria, de manera que fuera posible entender las razones de servicio que fundamentaron su designación de carácter provisional. Esto, sumado a la falta de motivación de la separación del cargo, viene a profundizar la precariedad en que el señor Casa Nina ejerció una función trascendental en un Estado de derecho, precariedad que tuvo su mayor concreción en la separación inmotivada de un cargo que venía ejerciendo por un periodo de tiempo considerable.

64. A lo anterior se suma que tanto en la decisión de 21 de enero de 2003 se hace referencia a una queja y denuncia en trámite, sin indicar si la existencia de dichas quejas fue un factor que se consideró para tomar la decisión. No obstante, lo anterior pareciera hacerse explícito en la

³⁸ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 224.

³⁹ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 225.

⁴⁰ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 156.

⁴¹ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 156.

decisión de reconsideración, la cual toma en cuenta para ratificar su decisión, que la presunta víctima tiene quejas o denuncias en trámite. Ello implica que la mera existencia de quejas o procesos en curso sin que importe las decisiones que se alcanzaron en el marco de dichos procedimientos, fueron factores que pudieron tomarse en cuenta para cesar a la presunta víctima de su cargo, lo cual vulnera el principio de presunción de inocencia. Justamente, la existencia del nombramiento sin salvaguardas mínimas de independencia, seguido de una separación inmotivada y bajo la premisa que se trató de una “cargo de confianza”, además de ser incompatible con los estándares ya citados, genera serias dudas sobre la incidencia que pudieron tener las quejas contra la presunta víctima en la toma de esta decisión. Estas dudas no fueron despejadas por el Estado mediante una debida motivación. .

65. En virtud de las consideraciones anteriores, la CIDH estima que el Estado violó el deber de motivación y el principio de presunción de inocencia, establecidos en los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Julio Casa Nina.

B. El derecho a la protección judicial⁴²

66. La CIDH recuerda que el Estado está en la obligación general de proveer los recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1). Para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto legalmente sino que deber ser realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, y proveer lo necesario para remediarla⁴³. Al evaluar la efectividad de los recursos debe examinarse si las decisiones en los procesos judiciales 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 Convención⁴⁴.

67. En el presente caso, la Comisión toma nota que la presunta víctima hizo uso de recursos en la vía administrativa y constitucional.

68. En cuanto a la vía administrativa, la Comisión recuerda que la presunta víctima planteó un recurso de reconsideración ante la Fiscal de la Nación, el cual fue declarado sin lugar el 14 de febrero de 2003 por dicha autoridad, por considerar que el nombramiento del señor Casa Nina era de carácter provisional y que no desvirtuó los fundamentos de la decisión que lo cesó en el cargo.

69. En cuanto a la vía constitucional, la Comisión nota que la presunta víctima planteó un amparo ante el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Huamanga, el cual se declaró sin lugar el 19 de abril de 2005 al estimarse que la presunta víctima ejercía un cargo provisional, que la decisión adoptada por la Fiscal de la Nación no constituye medida disciplinaria y que no se acreditó ninguna vulneración constitucional.

70. La presunta víctima apeló tal decisión, ante la Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, la cual declaró sin lugar el recurso el 11 de julio de 2005 por estimar que el actor pretende alegar derechos que corresponden a los fiscales titulares.

⁴² El artículo 25.1 de la Convención estipula que: Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

⁴³ Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158. Párr. 125; Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Párr. 61; Corte IDH, Caso "Cinco Pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98. Párr. 136.

⁴⁴ Corte IDH, Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párrs. 251-252.

71. Finalmente, la CIDH recuerda que la presunta víctima también planteó agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional, el cual el 14 de noviembre de 2005 declaró infundada la demanda reiterando que la provisionalidad constituye una situación que no genera más derechos que los inherentes al cargo.

72. En virtud de lo anterior, la Comisión estima que en ninguna de las vías intentadas por la presunta víctima contó con un recurso efectivo para impugnar la decisión que declaró la terminación de su nombramiento como Fiscal Adjunto Provincial Provisional del Distrito Judicial de Ayacucho y revisar las violaciones al debido proceso y al principio de legalidad que se originaron como consecuencia del cese de su cargo, en los términos analizados en el presente informe.

73. En virtud de las razones anteriores, la Comisión concluye que el Estado peruano violó el derecho a la protección judicial establecido en el artículo 25.1 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Julio Casa Nina.

C. Los derechos políticos⁴⁵

74. El artículo 23.1.c establece el derecho de acceder a cargos públicos “en condiciones de igualdad”. La Corte ha interpretado este artículo indicando que cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces y las juezas en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c”⁴⁶.

75. La Comisión estima que el estándar indicado también resulta aplicable a fiscales, a la luz de lo indicado en el presente informe respecto a que las garantías de estabilidad reforzada de jueces también son aplicables y deben proteger a fiscales para garantizar la independencia en el ejercicio de su cargo.

76. En el presente caso ha quedado establecido que el señor Casa Nina fue separado de su cargo de fiscal provisional en un procedimiento en el cual no se cumplieron las garantías mínimas requeridas, en los términos descritos a lo largo del presente informe. En tales circunstancias y en consistencia con el criterio mencionado en el párrafo anterior, la Comisión considera que el Estado también violó el artículo 23.1 c) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Julio Casa Nina.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

77. La Comisión concluye que el Estado peruano es responsable por la violación del derecho a las garantías judiciales, al principio de legalidad y a la protección judicial, consagrados en los artículos 8.1, 8.2, 8.2 b), 8.2 c), 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, en perjuicio de Julio Casa Nina.

⁴⁵ El artículo 23 de la Convención Americana establece, en lo relevante, que: 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

⁴⁶ Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 192.

78. Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente informe,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RECOMIENDA AL ESTADO DE PERÚ,

1. Reincorporar a la víctima en un cargo similar al que desempeñaba, con la misma remuneración, beneficios sociales y rango equiparable al que le correspondería el día de hoy si no hubiera sido cesado. En caso de que esta no sea la voluntad de la víctima o que existan razones objetivas que impidan la reincorporación, el Estado deberá pagar una indemnización por este motivo, que es independiente de las reparaciones relativas al daño material y moral incluidas en la recomendación número dos.
2. Reparar integralmente las consecuencias de las violaciones declaradas en el presente informe, incluyendo tanto el daño material como el daño inmaterial.
3. Adoptar medidas de no repetición necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares. En particular, asegurar la aplicación de las reglas del debido proceso en el marco de procesos de destitución o cese de fiscales, independientemente de que sean o no provisionales.
4. Adoptar las medidas necesarias para que la normativa interna y la práctica relevante obedezcan a criterios claros y aseguren garantías en el nombramiento, permanencia y remoción de fiscales, conforme a los criterios establecidos en el presente informe.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Boulder, Colorado, a los 5 días del mes de octubre de 2018. (Firmado): Margarete May Macaulay, Presidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Joel Hernández García, Antonia Urrejola y Flavia Piovesan, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Mario López-Garelli, por autorización del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Mario López-Garelli
Por autorización del Secretario Ejecutivo