

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 254
4 septiembre 2020
Original: español

INFORME No. 239/20
PETICIÓN 336-11
INFORME DE ADMISIBILIDAD

RAÚL SAÚL QUISPE CUAILA
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 4 de septiembre de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 239/20. Petición 336-11. Admisibilidad. Raúl Saúl Quispe Cuaila. Perú. 4 de septiembre de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Raúl Saúl Quispe Cuaila
Presunta víctima:	Raúl Saúl Quispe Cuaila
Estado denunciado:	Perú ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 10 (indemnización), 11 (protección y honra), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² , en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar derechos)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	15 de marzo de 2011
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	18 de marzo de 2011, 31 de marzo de 2011, 22 de enero de 2013 y 1 de julio de 2016
Notificación de la petición al Estado:	15 de octubre de 2018
Primera respuesta del Estado:	21 de enero de 2019

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 5 de septiembre de 1984)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	No
Presentación dentro de plazo:	N/A

V. HECHOS ALEGADOS

1. El Sr. Raúl Saúl Quispe Cuaila sostiene que sus garantías judiciales y debido proceso han sido violados por el Estado peruano al ser destituido del cargo que ejercía en el Poder Judicial luego de un proceso de evaluación de magistrados y auxiliares jurisdiccionales. Hechos que se habrían producido durante el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional de Alberto Fujimori, cuando se emitieron los Decretos Ley 25446 y 25454 de 1992 y el Reglamento para el Proceso de Investigación y Sanción de la Conducta Funcional de los Magistrados y Auxiliares Jurisdiccionales del Poder Judicial, con la finalidad de reformar el sistema judicial del país.

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Julissa Mantilla Falcón, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria. Asimismo, en comunicación del 4 de febrero de 2019 el peticionario solicitó a la CIDH dar impulso a su petición y manifestó interés en el trámite de la misma.

2. El peticionario narra que trabajó como Secretario Judicial adscrito al 5º Juzgado Civil de Arequipa desde el 23 de febrero de 1987 hasta el 1 de abril de 1988, y que luego fue designado como Juez Provisional del Juzgado Mixto de la Provincia General Sánchez-Cerro desde el 17 de enero de 1989 hasta el 16 de noviembre de 1992.

3. En este contexto, el peticionario indica que el 13 de noviembre de 1992 la Corte Suprema de Perú, con base en el Reglamento para el Proceso de Investigación y Sanción de la Conducta Funcional de los Magistrados y Auxiliares Jurisdiccionales del Poder Judicial, dejó sin efecto su designación como juez provisional tras considerar que no cumplía con los requisitos para ese cargo. Alega que su derecho a la igualdad fue violado, porque fue sometido a un trato distinto que el de otros funcionarios judiciales que sí conservaron sus cargos a pesar de la nueva normativa. Asimismo, el Sr. Quispe alega que el 16 de noviembre de ese año la Sala Plena de la Corte Suprema del Perú, volvió a evaluar su caso, y tras una votación que resultó en un empate de ocho votos a favor y ocho votos en contra de su ratificación en su cargo originario de Secretario del Quinto Juzgado Civil de Arequipa, el colegiado acordó destituirlo definitivamente de ese cargo.

4. El peticionario cuestiona la decisión del 16 de noviembre con base en los siguientes argumentos: (i) el 16 de noviembre de 1992, él ya no ejercía el cargo de secretario judicial, sino el de juez provisional, y que, a su juicio, el acto del 13 de noviembre no dejaba sin efecto su designación como juez provisional; (ii) la motivación de la decisión debería haber sido rigurosa, sin embargo no se mencionaron los hechos imputados, como tampoco se especificaron los dispositivos legales que se habían infringido, ni se incluyó un informe de la Comisión Evaluadora del Poder Judicial; (iii) el resultado de la votación fue un empate y en el Reglamento para el Proceso de Investigación y Sanción de la Conducta Funcional de los Magistrados y Auxiliares Jurisdiccionales del Poder Judicial no está regulado el empate; (iv) no se tuvo en cuenta en el Acuerdo de Sala Plena de la Corte Suprema del Perú, que no tenía ninguna medida disciplinaria que perjudicara su récord de trabajo en el poder judicial. Adicionalmente, el peticionario indica que, a pesar de que las normas no lo permitían, interpuso recursos administrativos ante la Corte Suprema de Justicia contra las decisiones el 13 y 16 de noviembre de 1992, como se indica a continuación.

5. El 23 de noviembre de 1992 interpuso ante la Corte Suprema de Justicia un recurso de reconsideración que fue resuelto el 24 de noviembre de 1992 como inadmisibles. El 20 de agosto de 1993 interpuso ante esa misma instancia un recurso de nulidad, en contra de los Acuerdos de la Sala Plena de la Corte Suprema del Perú del 13 y 16 de noviembre de 1992; el cual, mediante resolución del 4 de septiembre de 1993, fue admitido a trámite. Sin embargo, el peticionario sostiene que el recurso fue admitido con el fin de dilatar el trámite por muchos años, ya que la resolución final fue emitida el 11 de diciembre de 2008, en la que se declaró infundado el recurso de nulidad solicitado. En esta decisión la Corte Suprema de Justicia consideró que el Sr. Quispe no cumplía con los requisitos legales para haber sido designado como juez provisional; que no se puede establecer la nulidad por analogía, sino solamente por causas establecidas en la ley; y que el peticionario al ser destituido no estaba ejerciendo legalmente el cargo de juez provisional, porque no cumplía con los requisitos, por tanto, no habría perjuicio en contra del peticionario.

6. Al margen de su litigio por la alegada destitución de su cargo de juez provisional a principios de los 90s, el peticionario continuó vinculado al Poder Judicial por medio de una relación laboral de contratista prestando servicios de asesoría al Estado. En este contexto, alega que luego de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 2008, recaída en el recurso de nulidad, el Poder Judicial dio por terminada esta relación laboral, lo que aduce ha perjudicado su vida y su honra, así como la de su familia.

7. El Sr. Quispe añade que el 2 de junio de 2009 interpuso una acción de amparo ante el Quinto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Lima, con el fin de que se declare nula la resolución del 11 de diciembre de 2008; sin embargo, el juzgado declaró improcedente la demanda. El peticionario añade que apeló el 23 de junio de 2009 la resolución emitida por el Quinto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Lima; pero, el 12 de enero de 2010 la Primera Sala Civil Superior de Lima confirmó la resolución apelada. Contra esta decisión, el peticionario presentó un recurso de agravio constitucional que fue declarado improcedente el 27 de julio de 2010, y notificado el 17 de septiembre de 2010, porque el peticionario no acudió a la vía contencioso administrativa. A este respecto, el Sr. Quispe argumenta que no se deben agotar los recursos internos puesto que se ha presentado un retardo injustificado durante el proceso, ya que ha tardado diez y ocho años, y añade

que no es sostenible iniciar un proceso contencioso-administrativo porque tiene cincuenta y dos años y el proceso puede demorar mucho.

8. Asimismo, el peticionario solicita que se restablezcan sus derechos, que lo reincorporen a sus labores, que se abonen las remuneraciones y sea reparado con una indemnización por el daño ocasionado.

9. Por su parte, el Estado argumenta que la petición es inadmisibles porque no se cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 47.b) y c) de la Convención Americana. Sostiene que el examen realizado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia tuvo como objeto remediar un grave error de la administración de justicia y del propio peticionario, puesto que su nombramiento como juez provisional fue ilegal e indebido ya que no cumplía con ninguno de los requisitos establecidos en el Decreto Ley N°14605. El Estado recuerda que entre estos requisitos se encuentran el haber sido juez de paz, relator o secretario de tribunales por dos años o haber ejercido la abogacía por tres años, los cuales objetivamente no cumplía el peticionario. En este sentido, el Estado argumenta que la violación alegada por el peticionario no constituye *prima facie* una violación a la Convención Americana; y que “*el error no otorga derechos*”.

10. El Estado especifica que el Sr. Quispe no fue sujeto a una evaluación de ratificación, sino a una nulidad de su designación, situaciones que califica como completamente diferentes. Además, sostiene que el Reglamento para el Proceso de Investigación y Sanción de la Conducta Funcional de los Magistrados y Auxiliares del Poder Judicial establece que para alcanzar la ratificación es necesario contar como mínimo con diez votos a favor. Por lo tanto, el empate alegado por el peticionario, no constituye una violación a de derechos.

11. Sostiene que las supuestas violaciones a los derechos humanos del peticionario habrían sido reparadas, porque el Poder Judicial decidió volver a contratarlo como secretario judicial el 17 de febrero de 2003, cargo equivalente al que desempeñaba; sin embargo, el 7 de marzo de 2003 el peticionario renunció a ese puesto por encontrarse inconforme con la reincorporación.

12. El Estado argumenta que en relación a las supuestas irregularidades cometidas por la Corte Suprema de Justicia, en la tramitación de los recursos de reconsideración y nulidad: (i) el recurso de reconsideración, presentado el 23 de noviembre de 1992 y resuelto el 24 de noviembre de 1992 fue declarado inadmisibles porque el Reglamento para el Proceso de Investigación y Sanción de la Conducta Funcional de los Magistrados y Auxiliares Jurisdiccionales del Poder Judicial prohibía recursos impugnatorios contra estas resoluciones; y (ii) la nulidad de un acto administrativo puede ser declarada por el mismo órgano emisor, así como por un órgano superior.

13. El Estado sostiene que los recursos administrativos de reconsideración y nulidad presentados por el Sr. Quispe, no son los recursos idóneos para revertir la supuesta violación de derechos alegada por el peticionario, y añade que la única vía habilitada por la Constitución para remediar la aplicación de las leyes inconstitucionales es la judicial en el marco de un proceso de amparo o contencioso-administrativo. Añade que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional demuestra que los recursos mencionados son adecuados e idóneos para tutelar los derechos presuntamente infundados. En consecuencia, alega que la petición no cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

14. Adicionalmente aduce que la resolución del Tribunal Constitucional que puso fin al proceso no puede ser materia de control por parte de la CIDH porque estaría asumiendo un rol de cuarta instancia. Por último, sostiene que no se le ha causado ningún perjuicio al Sr. Quispe, puesto que el proceso de ratificación no es un proceso sancionatorio, razón por la cual puede acceder nuevamente a la magistratura, y prueba de esto es que el peticionario se ha presentado, sin éxito, a cuatro concursos públicos de nombramiento de magistrados.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

15. En el presente asunto, el peticionario sostiene que aplica la excepción del artículo 46.2.c de la Convención porque el proceso ha demorado diez y ocho años, por lo tanto, a su juicio, ha habido un retardo injustificado en la atención a sus reclamos. Por su parte, el Estado alega que no se agotaron los recursos internos

porque los recursos interpuestos de reconsideración y nulidad no eran los adecuados ni idóneos para tutelar los derechos alegados, sino que eran los de amparo o contencioso administrativo, por lo tanto, alega el incumplimiento del requisito establecido en el artículo 46.1.a de la Convención Americana. Por otro lado, ninguna de las partes presenta alegatos o cuestiona el requisito del plazo de presentación (art. 46.1.b de la Convención).

16. La Comisión observa que en el presente caso el Estado fundamenta y aporta información relevante que sustentaría, sobre todo, la idoneidad de la jurisdicción contencioso-administrativa como vía legal idónea para atender el reclamo del peticionario. Lo cual, en estricto sentido, no ha sido negado por el propio peticionario, quien sostiene luego del prolongado proceso de nulidad que tuvo que esperar, ya no tendría sentido a su edad intentar el reclamo contencioso administrativo.

17. En este sentido, y sin cuestionar la eventual idoneidad de la vía contencioso administrativa, la Comisión Interamericana observa que el peticionario presentó recursos de reconsideración y nulidad contra los Acuerdos de Sala Plena de la Corte Suprema del Perú del 13 y 16 de noviembre de 1992 que lo desvincularon de los cargos que ocupó en el Poder Judicial. En síntesis, presentó el recurso de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia el 20 de agosto de 1993; el cual fue admitido a trámite por esta corporación el 4 de septiembre de 1993; y finalmente, decidido en el fondo el 11 de diciembre de 2008, quince años después de su presentación. Hechos estos que no han sido cuestionados por el Estado. Luego, el peticionario ejerció distintas acciones ante la jurisdicción constitucional, a partir de aquella decisión adversa de 2008, que tuvieron como última resolución una decisión de improcedencia de un recurso de agravio constitucional que le fue notificado el 17 de septiembre de 2010.

18. A este respecto, la Comisión considera pertinente recordar su posición según la cual el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan necesariamente la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. En consecuencia, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida⁴. A la luz de este criterio, la Comisión observa que el recurso de nulidad planteado por el peticionario fue, en efecto, admitido a trámite por la Corte Suprema de Justicia sin que está lo declara inadmisibles o improcedentes indicándole al peticionario que tal vía era jurídicamente inviable. Por el contrario, conoció del reclamo planteado en el recurso y emitió una resolución al respecto. Aunado a lo anterior, la propia Comisión Interamericana en su Informe de Admisibilidad 37/16, también relativo a Perú, estableció el agotamiento de los recursos internos respecto de la destitución de una funcionaria judicial en base a la tramitación de un recurso de nulidad impulsado por esta⁵. Por lo tanto, la Comisión considera que el peticionario, acudió a una alternativa válida para plantear su reclamo a nivel interno.

19. Con respecto al recurso de amparo, la Comisión observa que el propio Decreto Ley 25454, promulgado por el régimen del Presidente Alberto Fujimori y vigente al momento de los hechos, disponía en su artículo 2: *“No procede la Acción de Amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente los efectos de la aplicación de los Decretos Leyes [...] 25446”*.

20. Finalmente, en cuanto al plazo de presentación, la Comisión observa que la petición fue presentada el 15 de marzo de 2011 y el último recurso fue notificado al peticionario el 17 de septiembre de 2010, cumpliéndose así con el término de seis meses establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

21. En el presente caso, el peticionario alega que fue destituido del cargo que ejercía como Juez Provisional del Juzgado Mixto de la Provincia General Sánchez-Cerro, y desvinculado definitivamente del Poder Judicial, con fundamento en un marco jurídico que no ofrecía una adecuada protección judicial a los operadores

⁴ CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12.

⁵ CIDH, Informe No. 37/16, Petición 124-00. Admisibilidad. Norka Moya Solís. Perú. 12 de agosto de 2016, párrs. 17 y 18.

de justicia. Además, que los tribunales competentes tardaron dieciocho años en emitir una decisión final en su caso, litigio que se habría prolongado en total desde 1992 hasta 2010; siendo, el periodo más notorio el de quince años que habría tardado la Corte Suprema de Justicia en decidir su recurso de nulidad. El Estado, a su vez, considera que la petición no plantea violaciones a la Convención Americana en los términos de su artículo 47, y que la desvinculación del peticionario de la función judicial estuvo justificada por el incumplimiento de los requisitos propios del cargo que ostentaba.

22. La Comisión, por su parte, recuerda que a los efectos de la admisibilidad debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b de la Convención Americana, o si la petición es "manifiestamente infundada" o es "evidente su total improcedencia", conforme al inciso c) de dicho artículo. El criterio para analizar la admisibilidad difiere del utilizado para el análisis del fondo de la petición dado que la Comisión sólo realiza un análisis *prima facie* para determinar si los peticionarios establecen la aparente o posible violación de un derecho garantizado por la Convención Americana. Se trata de un análisis somero que no implica prejuzgar o emitir una opinión preliminar sobre el fondo del asunto.

23. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas, existen suficientes elementos relativos, por ejemplo, al derecho a la protección judicial y a la razonabilidad del plazo en el que se atienden los recursos internos que *prima facie* podrían constituir violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana. Asimismo, el análisis de la alegada arbitrariedad de las decisiones del 13 y 16 de noviembre de 1992, emitidas en perjuicio del peticionario cuando este ejercía el cargo de Juez Provisional del Juzgado Mixto de la Provincia General Sánchez-Cerro, corresponde a la etapa de fondo del presente caso, y de ser ciertos los reclamos planteados en este sentido, los mismos podrían constituir la vulneración del artículo 23 (derechos políticos) de la Convención Americana. Todos estos derechos en conexión con el artículo 1.1 de dicho tratado.

24. En cuanto al reclamo sobre la presunta violación de los artículos 10 (indemnización), 11 (protección de la honra y de la dignidad) y 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana; la Comisión observa que el peticionario no ha ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 23 y 25 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1;

2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 10, 11 y 24 de la Convención Americana; y

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 4 días del mes de septiembre de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitño y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.