

OEA/Ser.L/V/II.172

Doc. 72

4 de mayo 2019

Original: español

INFORME No. 63/19

CASO 13.036

INFORME DE FONDO

NORKA MOYA SOLIS
PERÚ

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2150 celebrada el 4 de mayo de 2019
172 período ordinario de sesiones

Citar como: CIDH, Informe No. 63/19, Caso 13.036. Fondo. Norka Moya Solis. Perú. 4 de mayo de 2019.



I.	INTRODUCCIÓN	2
II.	POSICIONES DE LAS PARTES	2
	A. Parte peticionaria.....	2
	B. Estado.....	3
III.	DETERMINACIONES DE HECHO	4
	A. Sobre Norka Moya Solís.....	4
	B. Marco Normativo relevante.....	4
	C. Proceso de ratificación.....	5
IV.	DETERMINACIONES DE DERECHO	11
	A. Consideraciones generales sobre las garantías aplicables a los procesos administrativos sancionatorios	11
	B. El derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada y derecho a tener el tiempo y los medios adecuados para la defensa.	11
	C. El derecho a contar con decisiones debidamente motivadas y el principio de legalidad	13
	D. El derecho al plazo razonable y a la protección judicial	15
	E. Los derechos políticos.....	16
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	17

INFORME No. 63/19**CASO 13.036**

FONDO

NORKA MOYA SOLÍS

PERÚ¹

4 DE MAYO DE 2019

I. INTRODUCCIÓN

1. El 21 de marzo del 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por Norka Moya Solís (en adelante “la parte peticionaria”) en la cual se alega la responsabilidad de la República del Perú (en adelante “el Estado”, “el Estado peruano” o “Perú”) por la violación de varios derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) en perjuicio de la señora Moya Solís por la presunta vulneración al debido proceso en las decisiones que la cesaron en su cargo de Secretaria Judicial del Tercer Juzgado del Fuero Privativo del Trabajo y Comunidades Laborales.

2. La Comisión aprobó el Informe de Admisibilidad No. 37 el 12 de agosto de 2016². El 1 de septiembre de 2016 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 solucionar el caso a través de 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.

II. POSICIONES DE LAS PARTES**A. Parte peticionaria**

3. A modo de contexto la parte peticionaria indicó que a partir del 3 de julio de 1973 fue nombrada auxiliar del Juzgado VII-2 del Fuero Privativo de Trabajo y el 31 de diciembre de 1979 fue nombrada secretaria judicial V-2 en los Juzgados Quinto, Noveno, y Décimo del Fuero de Trabajo. Refirió que en el momento de los hechos se desempeñaba como Secretaria Judicial del Décimo Juzgado del Fuero Privativo del Trabajo y Comunidades Laborales.

4. Indicó que en diciembre 1981 a través de las leyes N°23344 y N°23369 se regularon los procedimientos de nombramiento y ratificación de los operadores judiciales, entre ellos los secretarios de juzgado. Para dar cumplimiento a esta legislación se creó, mediante el Decreto Supremo N°003-82 JUS en diciembre de 1982, una Comisión de Vocales para proceder con la ratificación de los secretarios de juzgado.

5. Refirió que el 13 de septiembre de 1982 se le informó verbalmente que después de revisar los expedientes a su cargo y de realizar una evaluación de su trabajo la Comisión de Ratificación había decidido no ratificarla en su cargo de secretaria judicial.

6. Manifestó que dicha decisión contravino el procedimiento establecido en las leyes N°23344 y N°23369, porque la Comisión de Ratificación, compuesta por 10 magistrados, se encontró en un empate frente a la decisión de ratificarla o no en su cargo y para la parte peticionaria se debió haber tomado la decisión con base en el principio *in dubio pro operario* o el Presidente de la Sala debía haber dirimido de acuerdo a la regulación del procedimiento.

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. 37/16, Petición 124.00. Admisibilidad, Norka Moya Solís, Perú, 12 de agosto de 2016, párr. 27. En dicho informe la CIDH declaró la petición admisible frente a la posible violación de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en conexión con la obligación establecida en el artículo 1.1 del mismo instrumento.

7. Refirió que ante dicha decisión, procedió a interponer recurso de revisión contra el acuerdo expedido por la Sala Plena del Tribunal de Trabajo y Comunidades Laborales de Lima ante la Corte Suprema de Justicia, la cual el 12 de octubre de 1983 declaró como infundado el recurso de revisión, sin darle la oportunidad de presentar pruebas de descargo.

8. Indicó que interpuso acción de amparo contra la resolución de 12 de octubre de 1983 ante el Décimo Segundo Juzgado Civil de Lima, el cual declaró improcedente esta acción el 14 de junio de 1985.

9. Argumentó que el 1 de julio de 1985 interpuso un recuso de apelación contra la decisión de amparo, ante la Tercera Sala Civil, la cual confirmó el fallo el 2 de septiembre de 1985. Refirió que acto seguido, interpuso recurso de nulidad ante la misma Sala, la cual elevó las actuaciones ante la Sala Segunda Civil de la Corte Suprema de Justicia.

10. Expresó que ante dicha instancia, el Fiscal Supremo manifestó que las resoluciones de la acción de amparo de 14 de junio de 1985 y de la apelación de amparo de 2 de septiembre de 1985 se emitieron sin tener en cuenta el expediente del proceso de ratificación de tal manera que no le era posible determinar si el Tribunal de Trabajo había incurrido o no en las irregularidades alegadas por la parte peticionaria.

11. Refirió que siguiendo dicho dictamen, el 4 de agosto de 1986 la Corte Suprema de Justicia declaró nula la sentencia de 2 de septiembre de 1985 y ordenó al juez de la causa que expidiese un nuevo fallo tomando en cuenta el expediente del proceso de ratificación.

12. Indicó que más de 10 años después, el 30 de diciembre de 1996 el Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima emitió una nueva decisión de amparo, en la que nuevamente declaró infundada la acción. Refirió que este fallo ignoró lo ordenado por la Corte Suprema por lo que interpuso recurso de apelación el 19 de mayo de 1997, el cual fue denegado por la Sala Corporativa Transitoria de Derecho Público el 20 de marzo de 1998.

13. Expresó que ante dicha decisión, interpuso recurso de nulidad argumentando una serie de errores procesales en que incurrió la Sala Corporativa, ante la Corte Suprema de Justicia, la cual declaró sin lugar el recurso el 29 de octubre de 1998.

14. Respecto al derecho, argumentó la violación de los derechos a las **garantías judiciales y protección judicial**, porque en el marco del proceso que la cesó en su cargo no tuvo oportunidad de defenderse y presentar pruebas, y por la demora irrazonable del proceso, el cual duró más de 16 años.

15. Igualmente, argumentó la violación al **derecho al trabajo**, porque se le apartó de su posición laboral a través de un proceso irregular que no cumplió con los estándares del debido proceso.

B. Estado

16. El Estado no controvirtió los hechos del proceso narrados por la parte peticionaria. Al respecto, indicó que la presunta víctima fue sometida a un proceso de ratificación de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 23369, la cual establece que los funcionarios que no fuesen ratificados en este proceso tendrían la posibilidad de interponer recurso de revisión ante la Corte Suprema. Expresó que en el desarrollo de este proceso la señora Moya Solís no fue ratificada, por lo que interpuso recurso de revisión ante la Corte Suprema, el cual declaró infundado el recurso el 12 de octubre de 1983.

17. En cuanto al derecho, el Estado indicó que no se vulneraron las **garantías judiciales o la protección judicial**. Indicó que en el marco de los procesos que culminaron con el cese de la parte peticionaria de su cargo de Secretaria Judicial se respetaron todas las garantías del debido proceso y fueron conducidos de manera justa, imparcial y rápida. Específicamente, refirió que la parte peticionaria tuvo oportunidad de ejercer su defensa técnica, y de plantear todos los recursos judiciales disponibles en la legislación nacional y el hecho de haber recibido resultados desfavorables no implica una violación a los derechos a las garantías judiciales y protección judicial.

III. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Sobre Norka Moya Solís

18. La señora Norka Moya Solís tenía 27 años al momento de los hechos, era bachiller en administración de empresas, estudiante de derecho y ciencias políticas y ejercía como Secretaria Judicial desde 1973³, al momento de los hechos se desempeñaba como Secretaria Judicial del Décimo Juzgado del Fuero Privativo del Trabajo y Comunidades Laborales⁴.

B. Marco Normativo relevante

19. La Ley N°23344 de 19 de diciembre de 1981 establecía en lo pertinente que:

Artículo 5. Los secretarios de Juzgados serán ratificados cada tres años por la Corte Superior del Distrito Judicial correspondiente. Debiendo hacerse la primera ratificación dentro de los sesenta días siguientes a la vigencia de la presente ley⁵.

20. Asimismo, la Ley N°23369 expedida el 31 de diciembre de 1981 estableció que:

Artículo 1. Concluida ratificación de todos los Magistrados de la República, las Cortes Superiores de Justicia procederán a ratificar a los Secretarios y Relatores de Corte, en el término de sesenta días de concluida la ratificación de los Magistrados. Asimismo, el Tribunal Agrario y el Tribunal Privativo de Trabajo procederán a ratificar a sus Secretarios y Relatores, y a los Secretarios de sus respectivos Juzgados, dentro del término señalado.

Artículo 2. Los funcionarios que no fueran ratificados según el artículo precedente, podrán interponer el recurso de revisión ante la Corte Suprema, dentro del décimo día de conocida la resolución, cuyo fallo tendrá carácter de resolutorio y definitivo⁶.

21. El Decreto Supremo N°003-82-JUS de 13 de enero de 1982 estableció el procedimiento para llevar a cabo el proceso de ratificación de los Secretarios Judiciales de la siguiente manera:

Artículo 1. Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del presente Reglamento, el Presidente de la respectiva Corte Superior – o quien lo estuviese reemplazando en el cargo – designará una Comisión integrada por no más de siete de los vocales mas antiguos, en el caso de Lima [...]

Artículo 2. Los miembros de la referida Comisión se distribuirán la labor de manera que se constituyan en las oficinas de los Secretarios de los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil, en lo Penal, de Menores, Coactivos y de Paz. Letrados del distrito judicial respectivo. Al constituirse, el Vocal Comisionado procederá a:

- a. Revisar los expedientes en trámite para el efecto de que al emitir el informe correspondiente, dé la más clara idea de la actuación del Secretario que tiene a su cargo;
- b. Precisar los casos de incumplimiento de las obligaciones legales en que hubiese incurrido el Secretario, extendiendo el acta correspondiente, y;
- c. Obtener informe escrito del Secretario sobre los casos señalados en el inciso precedente y recibirle las pruebas de descargo a las que hubiere lugar.

³ Anexo 1. Resoluciones de ratificación en el cargo de secretaria judicial de la señora moya Solís, en los años 1973, 1974 y 1979. Anexo 2, 3 y 4 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

⁴ Anexo 1. Resolución de ratificación en el cargo de secretaria judicial de la señora Moya Solís en 1979. Anexo 4 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

⁵ Anexo 2. Copia de la Ley N°23344 de 1981. Anexo 5 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

⁶ Anexo 3. Copia de la Ley N° 23369. Anexo 6 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

Artículo 3. El Vocal a que se refiere el artículo precedente obtendrá de los jueces correspondientes informes escritos sobre la actuación y la conducta de cada uno de los Secretarios adscritos a su Juzgado.

Podrán asimismo, solicitar informes sobre dichos aspectos al Colegio de Abogados del Distrito Judicial, o, en su caso a la Asociación de Abogados de la provincia y a las instituciones y personas que creyere conveniente⁷ (...).

Artículo 4. Con el acta y los informes a que se refieren los artículos anteriores, el Vocal Comisionado formará un expediente por cada Secretario de Juzgado. Terminada que sea la visita de la provincia, el Vocal Comisionado emitirá su informe escrito al Presidente de la Comisión de qué forma parte. Reunida la Comisión (...) elevará al Presidente de la Corte Superior dentro de los treinta días siguientes a la designación de la Comisión.

Artículo 5. Recibido que sea el primer informe provincial de la Comisión, el Presidente de la Corte Superior citará a la Sala Plena para que, en sesión permanente y a medida que se vayan recibiendo los demás informes provinciales, se pronuncie sobre la ratificación o no ratificación de los Secretarios del Distrito Judicial.

C. Proceso de ratificación

22. Según informó la parte peticionaria en 1982 se inició su proceso de ratificación que culminó con su destitución. De acuerdo con información disponible, el 13 de septiembre de 1982 se expidió por parte del Fuero de Trabajo y Comunidades Laborales un acta de no ratificación respecto a la señora Norka Moya Solís en su puesto de trabajo de secretaria judicial. El acta indica lo siguiente:

CERTIFICA:

Que en el Libro de Acuerdos de Sala Plena N° 2 del Fuero de Trabajo y Comunidades Laborales, obra, de fojas [...] a fojas 18, el Acta de Sala Plena de fecha diez de septiembre de 1982, cuyo tenor literal [...] es el siguiente:

[...] se reunieron en [...] Sala Plena, bajo la Presidencia del doctor Pedro Pablo Gutierrez Ferreyra, los señora Vocales del Tribunal de Trabajo y Comunidades Laborales, doctores Luis Felipe Barrientos, Sara Collazos de Manchego, Juan Parra Solís, Gonzalo Iturry Iturry, Victoria [...] de Fuertes, Felipe [...], Eduardo Gutierrez Ballón, Jaime Beltrán Quirosa y Edmundo Vilecorte Ramirez; actuando en esta oportunidad como secretario el último de los Vocales mencionados por ser el menos antiguo. Abrió la reunión el Presidente manifestando que [...] la Sala Plena era dar cumplimiento a la Ley N°23369, sobre la ratificación de los [...] y secretarios del Tribunal de Trabajo y Comunidades Laborales de toda la [...] pública, (PARTE PERTINENTE) Sra. NORKA MOYA DE ROCHA, tiene informe favorable en parte; se informó a la Sala que la referida secretaria tiene deudas económicas que alcanzan la suma de [...] aproximadamente, y prueba de ellos sería la [...] planteada por ante la Comisión de Ratificaciones por trabajadora del Fuero. Asimismo, se informó que la señora Moya, tenía negocio propio, el mismo que le absorbía [sic] tiempo. A continuación se procedió a la votación: obteniendo 5 balotas blancas contra 5 negras (NO RATIFICADA)⁸.

23. La parte peticionaria argumentó que dicha decisión no le fue notificada. El Estado no controvertió tal afirmación.

⁷ Anexo 4. Copia del Decreto Supremo N°003-82-JUS. Anexo 7 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

⁸ Anexo 5. Copia del Acta de la Comisión de Vocales donde se tomó la decisión de no ratificación. Anexo 8 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

1. Recurso de revisión

24. El 21 de septiembre de 1982 la parte peticionaria interpuso recurso de revisión ante la Corte Suprema de Justicia argumentando que la prestación de sus servicios había sido “excelente”, que en el proceso de ratificación no tuvo la oportunidad de presentar pruebas y que pese a haber solicitado una copia del acta de la reunión donde se evaluó su desempeño como secretaria judicial, esta nunca le fue entregada⁹.

25. El 12 de octubre de 1983 la Sala Plena Laboral de la Corte Suprema de Justicia declaró como infundado el recurso de Revisión interpuesto por la señora Moya Solís. En dicha decisión indicó lo siguiente:

Visto el recurso de revisión interpuesto por doña Norka Moya Solís de Rocha contra el acuerdo de Sala Plena del Tribunal de Trabajo y comunidades Laborales, que resuelve no ratificarla en el cargo de Secretaria del Décimo Juzgado Privativo de Trabajo y Comunidades Laborales de Lima; CONSIDERANDO: que, de los actuados que se tienen a la vista, que originaron la no ratificación de la recurrente, se desprende que la Comisión de Ratificaciones comprobó serias deficiencias en el desempeño de sus funciones, constatándose que en un acta no llevaba la firma del juez, pero sí de la secretaria; haber autorizado una constancia de notificación cuando del expediente no aparece fecha de notificación; no haber cumplido con pasar los oficios que estaban ordenados en autos; haber omitido anotar las fechas en que se realizan las consignaciones; así como de las entregas y no anotar el número del certificado ni la cantidad; por lo tanto la recurrente no ha cumplido a cabalidad el desempeño de sus funciones; asimismo, la recurrente no cumple con abonar las deudas contraídas, situación que daña la imagen del Tribunal; de conformidad con lo informado por el señor Ugarte del Pino, y estando a lo acordado en sesión de Sala Plena de la fecha, SE RESUELVE: Declarar infundado el recurso de revisión interpuesto por la señora Norka Moya Solís de la ROCHA¹⁰.

2. Recurso de Amparo

26. El 17 de febrero de 1984 la parte peticionaria interpuso recurso de amparo contra la Resolución Suprema del 12 de octubre de 1982 ante el Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima, afirmando que esta se había basado en un informe negativo de sus funciones, del cual no había sido notificada durante el procedimiento. Afirmó que solo tuvo conocimiento de este documento hasta el 14 de diciembre de 1983, fecha en que se le notificó la decisión referente al recurso de revisión, y por lo tanto no tuvo la oportunidad de presentar prueba en contrario, ni de estudiar el resto de los expedientes del procedimiento, y en consecuencia sus derechos constitucionales se vieron vulnerados durante el proceso judicial¹¹.

27. El 14 de junio de 1985 el Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima declaró improcedente el recurso de amparo solicitado por la parte peticionaria argumentando que no se adecuaba a la Ley N°23506 de Habeas Corpus y Amparo: que establece que no proceden las acciones de garantía cuando ha cesado la violación o la amenaza de violación, o esta se ha convertido en irreparable¹².

28. Dicho Juzgado indicó que:

No obstante que la no ratificación de la accionante está sustentada en las motivaciones que han sido materia de revisión por la Sala Plena de la Corte Suprema de la República, la

⁹ Anexo 6. Copia del recurso de revisión del 17 de septiembre de 1982 presentado por la señora Moya Solís. Anexo 9 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

¹⁰ Anexo 7. Copia de la decisión del 12 de octubre de 1983 de la Corte Suprema de Justicia sobre el recurso de revisión. Anexo 10 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

¹¹ Anexo 8. Copia de la acción de amparo del 17 de febrero de 1984 interpuesta por la señora Moya Solís frente a la decisión tomada respecto del recurso de revisión. Anexo 11 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

¹² Ley N°23506 de Habeas Corpus y Amparo de la República del Perú.

misma que, consecuentemente, no puede configurar ni constituye violación o amenaza de violación de un derecho constitucional o fundamental consagrado en la constitución¹³.

3. Recurso de Apelación

29. El 1 de julio de 1985 la parte peticionaria apeló la sentencia emitida por el Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima, solicitando que el superior de tal despacho se pronunciara sobre el fondo del asunto y no se enfocara en las formalidades del caso¹⁴.

30. El 2 de septiembre de 1985 la Tercera Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión del 14 de junio de 1985, indicando que:

Interviniendo como Vocal ponente el señor Urrutia Carrillo; de conformidad con lo opinado por el señor Fiscal a fojas veintinueve; por sus fundamentos: CONFIRMARON: la sentencia apelada de fojas veinticuatro, su fecha catorce de junio último que declara Improcedente la acción de amparo interpuesta a fojas cuatro y cinco por doña Norka Moya Solís de Rocha¹⁵.

4. Recurso de nulidad

31. El 17 de septiembre de 1985 la parte peticionaria interpuso recurso de nulidad ante la Tercera Sala Civil de Lima alegando que “se pretende declarar inamovible una Resolución Administrativa como si tuviera carácter de cosa juzgada”¹⁶.

32. El 17 de enero de 1986 el Ministerio Público se pronunció frente a la decisión de la Corte Suprema, indicando que:

Tanto el fallo de primera Instancia como el de la segunda, se ha expedido sin tenerse a la vista el expediente de ratificaciones en el cual se procedió a la separación de la accionante Norka Moya Solís de Rocha. Sin tenerse a la vista ese proceso no podrá saberse si el Tribunal del Trabajo incurrió o no en las irregularidades en que sustenta la acción de amparo. Así lo entendió el juez para remitir el oficio cuya copia corre a fojas 9 y la Sala Civil al expedir la resolución de fojas 14. Sin ese expediente no podía expedirse de ninguna manera un fallo máxime si se tiene en cuenta que la copia de fojas 3 es ilegible y no permite formarse una idea de los fundamentos que sustentan esa resolución¹⁷.

33. El Ministerio Público indicó que tomando en cuenta lo anterior, consideraba procedente declarar nula la resolución del 2 de septiembre de 1985, e insubsistente la del 14 de junio de 1985, y que en consecuencia el juzgado expidiese un nuevo fallo teniendo a la vista el expediente¹⁸.

34. El 4 de agosto de 1986 la Corte Suprema de Justicia declaró nula la resolución del 2 de septiembre de 1985 expedida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia e insubsistente la sentencia de primera instancia del 14 de junio de 1985¹⁹. En dicha decisión motivó que:

¹³ Anexo 9. Copia de la decisión del 14 de junio de 1985 del Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima frente a la acción de amparo interpuesta por la señora Moya Solís. Anexo 12 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

¹⁴ Anexo 10. Copia del recurso de apelación del 1 de julio de 1985 interpuesto por la señora Moya Solís frente a la decisión del Décimo sexto Juzgado Civil de Lima respecto a la acción de amparo. Anexo 13 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

¹⁵ Anexo 11. Copia de la decisión del 16 de septiembre de 1985 de la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Lima frente al recurso de apelación interpuesto por la señora Moya Solís. Anexo 14 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

¹⁶ Anexo 12. Copia del recurso de nulidad del 19 de septiembre de 1985 interpuesto por la señora Moya Solís frente a la decisión del recurso de apelación. Anexo 15 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

¹⁷ Anexo 13. Copia del pronunciamiento del Ministerio Público del 17 de enero de 1986 ante la Corte Suprema de Justicia frente al caso de la Señora Moya Solís. Anexo 16 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo de 2000.

¹⁸ Anexo 13. Copia del pronunciamiento del Ministerio Público del 17 de enero de 1986 ante la Corte Suprema de Justicia frente al caso de la Señora Moya Solís. Anexo 16 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo de 2000.

¹⁹ Anexo 14. Copia de la decisión del 4 de agosto de 1986 de la Corte Suprema de Justicia frente al recurso de nulidad interpuesto por la señora Moya Solís. Anexo 17 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

De conformidad con el dictamen del señor Fiscal; declararon: NULA la sentencia de vista fojas treinta, su fecha de [...] de septiembre de mil novecientos ochentaicinco, INSUBSISTENTE la apelada de fojas veinticuatro, fechada el catorce de junio del mismo año; MANDARON: que el juez de la causa expida nuevo fallo teniendo a la vista el expediente de ratificaciones; en es seguidos por doña Norka Moya Solís de Rocha contra el acuerdo de Sala Plena del Tribunal de Trabajo y Comunidades Laborales; sobre acción de amparo; y las devolvieron²⁰.

5. Segundo fallo ante la acción de Amparo

35. La Comisión toma nota que con posterioridad a dicha decisión la presunta víctima envió diversos escritos al Décimo Sexto Juzgado de lo Civil en Lima manifestándole que solicitara el expediente de ratificaciones al Tribunal del Trabajo y solicitando que se expidiera una decisión sobre su caso²¹. Según información disponible, en noviembre de 1986, septiembre de 1987 y enero de 1990 el Décimo Sexto Juzgado de lo Civil de Lima solicitó el expediente de ratificaciones de la presunta víctima a distintos tribunales²². La Comisión no cuenta con respuesta respecto a dichas solicitudes.

36. En junio de 1995 el Trigésimo Tercer Juzgado de lo Civil en Lima realizó la misma solicitud²³. El 4 de marzo de 1996 el Delegado Administrativo de las Salas y Juzgados contestó a la solicitud efectuada por el Trigésimo Tercer Juzgado de lo Civil en Lima, indicando que:

Habiéndose efectuado la búsqueda en los archivos que obran en esta oficina Administrativa en la que obra archivos de la Ex Secretaria General del Tribunal de Trabajo y Comunidades Laborales, no se encuentra expediente alguno sobre lo precitado [...] y certificación expedida por la Secretaria General de fecha 10-09-92 que se adjunta en fotocopias²⁴.

37. El 30 de diciembre de 1996 el Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima expidió un nuevo fallo frente a la acción de amparo interpuesta en 1983 por la presunta víctima. En este fallo el Juzgado estableció lo siguiente:

Primero: Que, la acción de amparo por tratarse de un mecanismo de efectiva tutela para el particular, cuando es evidente y cierto la amenaza o violación de un derecho constitucional; en cuyo caso, tiene por objeto reponer las cosas al estado anterior del acto cuestionado, tal como lo señalan los artículos primero y segundo de la Ley 23506; Segundo: Que, conforme se advierte del tenor del petitorio, la demandante acude por la vía del amparo cuestionando la Resolución Suprema de fecha doce de octubre de mil novecientos ochentaitrés, por la cual se declara infundado su recurso de revisión interpuesto contra su no ratificación como

²⁰Anexo 14. Copia de la decisión del 4 de agosto de 1986 de la Corte Suprema de Justicia frente al recurso de nulidad interpuesto por la señora Moya Solís. Anexo 17 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

²¹ Anexo 15. Comunicados enviados por la señora Moya Solís ante el Juzgado Décimo Sexto de lo Civil en Lima actualizando información frente al caso y solicitándole se pronuncie de nuevo frente a la acción de amparo de acuerdo a lo ordenado por la Corte Suprema de justicia, estos fueron enviados en las siguientes fechas: 27 de febrero de 1986, 13 de marzo de 1987, 1 de abril de 1987, 10 de febrero de 1988, 16 de agosto de 1989, 3 de febrero de 1995, 8 de agosto de 1995, 25 de septiembre de 1995, 7 de febrero de 1996, 2 de agosto de 1996. Anexo 25 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

²² Anexo 16. Comunicado de noviembre de 1986 del Décimo Sexto Juzgado de lo Civil en Lima al Presidente de la Corte Suprema de Justicia solicitando el expediente de ratificaciones referente al caso de la parte peticionaria. Anexo 25.17 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000; Anexo 17. Comunicado de marzo de 1987 del Décimo Sexto Juzgado de lo Civil en Lima al Presidente del Tribunal de Trabajo y Comunidades Laborales solicitando el expediente de ratificaciones referente al caso de la parte peticionaria. Anexo 25.16 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000; Anexo 18. Comunicado de septiembre de 1987 del Décimo Sexto Juzgado de lo Civil en Lima al Presidente del Tribunal de Trabajo y Comunidades Laborales solicitando el expediente de ratificaciones referente al caso de la parte peticionaria. Anexo 25.15 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

²³ Anexo 19. Comunicado de junio de 1995 del Trigésimo Tercer Juzgado de lo Civil en Lima solicitando a la Corte Superior de Lima la remisión del Expediente de Ratificación del proceso de ratificación del 10 de septiembre de 1982. Anexo 25.12 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

²⁴ Anexo 20. Respuesta del 4 de marzo de 1996 del Delegado Administrativos de las Salas y Juzgados al Presidente de la Corte Superior de Justicia frente a la solicitud del expediente de ratificaciones realizada por el Trigésimo Tercer Juzgado de lo Civil en Lima, señalando que el expediente solicitado no se encuentra. Anexo 25.18 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

Secretaría Judicial adscrita al Décimo Juzgado de Trabajo y Comunidades Laborales de Lima; en razón que, según refiere con ella se ha trasgredido (sic) sus derechos fundamentales, indicados en su escrito de demanda; **Tercero:** Que, conforme se desprende del considerando precedente, así como de los hechos expuestos en la demanda, la actora cuestiona la Resolución que se indica, más no, el acuerdo de Sesión de Sala Plena del Tribunal de Trabajo realizada el diez de septiembre de mil novecientos ochenta y dos, por la cual se acordó no ratificarla en el cargo de secretaria judicial aludida; en tal caso la cuestión litigiosa deberá centrarse respecto de la Resolución primeramente indicada, debiéndose verificar, si con su expedición se ha infringido derecho constitucional alguno de la actora; **Cuarto:** Que, conforme se puede apreciar del expediente administrativo que se tiene a la vista, la accionante en el desarrollo del trámite del recurso de revisión interpuesto ante el Supremo Tribunal, ha ejercido plenamente su derecho de defensa, tal es así que, incluso ha presentado instrumentos diversos escritos haciendo uso de tal derecho, así se puede advertir de fojas catorce, diecisiete, diecinueve, veinticinco, treinta y uno, treinta y dos y demás que aparecen en el citado expediente, los mismo que fueron presentados antes de expedirse la resolución que es cuestionada por este en el presente proceso; **Quinto:** Que, de lo señalado en los considerandos que preceden es de concluirse que, al expedirse por el Supremo Tribunal la Resolución de fecha doce de octubre de mil novecientos ochenta y tres, no se ha vulnerado o violentado derecho constitucional alguno de la accionante, pues la misma ha sido expeditada en el ejercicio de la función; no siendo de aplicación por tanto al presente caso, las disposiciones contenidas en los artículos primero y segundo de la Ley 23506; deviniendo por ende desestimable la acción incoada; por lo expuesto; **FALLO:** declarando INFUNDADA la demanda de acción de amparo interpuesta por doña Norka Moya Solís de Rocha contra el poder judicial ²⁵.

6. Recurso de Apelación

38. El 19 de mayo de 1997 la presunta víctima apeló el fallo de 30 de diciembre de 1996 ante el Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima, argumentando que no había tenido conocimiento del Acuerdo de la Comisión de Vocales donde se decidió su no ratificación y que el expediente de ratificaciones de este proceso no había sido tenido en cuenta para tomar esta decisión, debido a que el documento que se encontraba en el proceso ante el Décimo Sexto Juzgado era una copia del Acta de Ratificación enviada por el Secretario Administrativo al Juzgado por no haber encontrado el expediente de ratificaciones²⁶. Señaló además que solo recientemente había tenido conocimiento de esta acta, debido a que antes no se le habían informado los fundamentos de la no ratificación, en consecuencia solicitó la revocación de tal resolución²⁷.

39. El 20 de marzo de 1998 la Sala Corporativa Transitoria especializada de Derecho Público confirmó la sentencia apelada, manifestando que:

PRIMERO: Que, las acciones de Amparo proceden cuando el hecho violatorio atenta un derecho constitucional, cierto e inminente, que sea posible de reponer al estado anterior a la amenaza de la violación; **SEGUNDO:** Que, en el caso sub-judice la demandante alega hechos que requieren de probanza, situación que no puede darse en un proceso constitucional, en donde no hay etapa probatoria por el carácter residual y urgentísimo de las acciones de garantía; por estos fundamentos; **CONFIRMARON:** la sentencia apelada de fojas ciento ocho a ciento diez, su fecha treinta de diciembre de mil novecientos noventa y seis

²⁵ Anexo 21. Copia de la decisión del 30 de diciembre de 1996 del Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima frente al recurso de amparo, posterior al fallo de la Corte Suprema de Justicia. Anexo 18 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

²⁶ Anexo 22. Copia del recurso de apelación del 19 de mayo de 1997 frente a la segunda decisión frente al recurso de amparo interpuesto por la señora Moya Solís. Anexo 19 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000; Anexo 28. Respuesta del 4 de marzo de 1996 del Delegado Administrativos de las Salas y Juzgados al Presidente de la Corte Superior de Justicia frente a la solicitud del expediente de ratificaciones realizada por el Trigésimo Tercer Juzgado de lo Civil en Lima, señalando que el expediente solicitado no se encuentra. Anexo 25.18 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

²⁷ Anexo 23. Copia de la acción de amparo del 19 de mayo de 1997 frente a la segunda decisión frente al recurso de amparo interpuesta por la señora Moya Solís. Anexo 19 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

que falla declarando INFUNDADA la demanda de amparo constitucional interpuesta a fojas cuatro y siguientes por Norka Moya Solís de Rocha contra el Poder Judicial²⁸.

7. Recurso de Nulidad

40. El 8 de abril de 1998 la presunta víctima interpuso recurso de nulidad contra el pronunciamiento del 20 de marzo de 1998. En este recurso señaló que: primero, el Décimo Sexto Juzgado de lo Civil no había tenido en cuenta el expediente de ratificación del procedimiento de la presunta víctima para tomar la decisión sobre la acción de amparo posterior a la orden de la Corte Suprema de justicia. Segundo, que la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público, al resolver la apelación realizada frente al segundo pronunciamiento del Décimo Sexto Juzgado, había señalado que la parte peticionaria debía haber cuestionado el Acuerdo de no ratificación de la Comisión de Vocales del 10 de septiembre de 1982, a pesar de que este Acuerdo y la resolución de no ratificación, solo le fueron informados verbalmente y nunca le fueron notificados. Por último, expresó que el Décimo Sexto Juzgado había indicado que no podía proceder el recurso debido a que era necesario una etapa probatoria que no se encontraba en la acción de amparo, a pesar de que la peticionaria no hubiese solicitado prueba alguna. Por lo tanto, la presunta víctima afirmó que esta sentencia incumplía con el mandato expresado por la Corte Suprema²⁹.

41. El 29 de octubre de 1998 la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia declaró como infundada la acción interpuesta por la parte peticionaria debido a que:

Primero: que, es objeto de la presente acción la nulidad de la Resolución Administrativa expedida por la Corte Suprema de Justicia, con fecha de doce de octubre de mil novecientos ochentitrés, por la cual se declara infundado el recurso de revisión derivado del proceso administrativo en el que no se le ratifica a la demandante en el cargo de secretaria del juzgado laboral; Segundo: que, conforme se desprende de fojas veintinueve a treinta del expediente administrativo, la accionante no ha sido ratificada en su cargo, por no haber cumplido a cabalidad con el desempeño de sus funciones, incurriendo en irregularidad en la tramitación de los expedientes, entre otros, que a criterio de la Comisión Evaluadora ameritaba su separación del cargo; Tercero: que, de dichos actuados se advierte que la actora ha hecho uso de todos los medios de defensa e impugnatorios que le franquea a la ley; Cuarto: que, la pretensión de la actora de enervar las conclusiones y consecuencias de la Resolución materia de amparo, debe ser discutida en una vía más idónea donde se actúen y meritúen [...] los medios probatorios que sean necesarios por las que , declararon NO HABER NULIDAD³⁰.

42. La Comisión toma nota que un magistrado emitió un voto disidente en tal decisión, indicando que se debió tomar una decisión de nuevo con base en el expediente de ratificaciones, para efectos de determinar si se cometió una violación al debido proceso durante el proceso de ratificación de la señora Moya Solís³¹.

²⁸ Anexo 24. Copia de la decisión de la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público del 20 de marzo de 1998 frente a la segunda acción de amparo interpuesta por la señora Moya Solís. Anexo 20 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

²⁹ Anexo 25. Copia del recurso de nulidad del 8 de abril de 1998 frente a la segunda decisión sobre el recurso de amparo, interpuesto por la señora Moya Solís. Anexo 21 al escrito de la parte peticionaria de 21 de marzo del 2000.

³⁰ Anexo 26. Copia de la decisión del 29 de octubre de 1998 de la Sala de Derecho Constitucional y Social la Corte Suprema de Justicia frente al recurso de nulidad del 8 de abril de 1998 interpuesto por la señora Moya Solís. Anexo 23 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

³¹ Anexo 27. Voto razonado del juez Castillo La Rosa Sánchez frente a la decisión de la Sala de Derechos Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia frente al recurso de nulidad interpuesto por la señora Moya Solís. Anexo 24 al escrito de la parte peticionaria del 21 de marzo del 2000.

IV. DETERMINACIONES DE DERECHO

A. Consideraciones generales sobre las garantías aplicables a los procesos administrativos sancionatorios

43. 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 naturaleza³². Específicamente, cuando se trata de procesos sancionatorios, ambos órganos han indicado que aplican, análogamente, las garantías establecidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana³³. Igualmente, el principio de legalidad es aplicable a los procesos disciplinarios que son “una expresión del poder punitivo del Estado” puesto que implican un menoscabo o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita³⁴.

44. Conforme a lo anterior, para la determinación de cuáles son las garantías que el Estado tenía la obligación de otorgar en el caso concreto, resulta necesario hacer referencia al carácter del proceso en cuestión.

45. En el presente caso la presunta víctima fue separada de su cargo de Secretaría Judicial del Décimo Juzgado del Fuero Privativo del Trabajo y Comunidades Laborales como consecuencia del proceso de ratificación consagrado en la legislación interna del Perú que establecía dicho mecanismo frente a secretarios de juzgados cada tres años. Atendiendo a la naturaleza y efectos del procedimiento, y tomando en cuenta que el control disciplinario tiene esencialmente como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño de un servidor público, la Comisión estima que se trató de un procedimiento de carácter sancionatorio y, por lo tanto, las garantías aplicables incluyen de manera análoga y *mutatis mutandis* las relativas a un proceso penal. En particular, resultan relevantes para el análisis de este caso las garantías establecidas en los artículos 8.1, 8.2 y 9 de la Convención Americana.

B. El derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada³⁵ y derecho a tener el tiempo y los medios adecuados para la defensa³⁶.

46. En relación con la garantía de conocer previa y detalladamente la acusación, la Comisión recuerda que el artículo 8.2 b) de la Convención Americana “ordena a las autoridades judiciales competentes a notificar al inculpado la acusación formulada en su contra, sus razones y los delitos o faltas por los cuales se le atribuye responsabilidad”³⁷.

³² 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.

³³ CIDH. El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. 7 de septiembre de 2007, párrs. 98-123; y Caso No. 12.828, Informe 112/12, Marcel Granier y otros, Venezuela, Fondo, 9 de noviembre de 2012, párr. 188; 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.

³⁴ CIDH, Informe No 99/11, Caso 12.597, Informe de Fondo, Miguel Camba Campos y otros “Vocales del Tribunal Constitucional”, Ecuador, 22 de julio de 2011, párr.94;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. 257 y Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 89. 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. 106 y 108.

³⁵ El artículo 8.2 b se refiere a la comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada.

³⁶ El artículo 8.2 c se refiere a la concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa.

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Oscar Barreto Leiva, Caso 11.663, contra la República Bolivariana de Venezuela, párr. 78; Corte IDH, Caso López Álvarez. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 149; Corte IDH, Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 225; Corte IDH, Caso Acosta Calderón. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 118; y Corte IDH, Caso Tibi. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 187.

47. Al respecto, en el caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*, la Corte Interamericana indicó que “para satisfacer el artículo 8.2 b) de la Convención, el Estado debe informar al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan, sino también las razones que llevan al Estado a formular la acusación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que se da a esos hechos. Toda esta información debe ser expresa clara, integral y suficientemente detallada para permitir al acusado que ejerza plenamente su derecho a la defensa y muestre a la autoridad sancionadora su versión de los hechos. La Corte ha considerado que la puntual observancia del artículo 8.2 b) es esencial para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa”³⁸. En el mismo caso la Corte Interamericana indicó que “el investigado, antes de declarar, tiene que conocer de manera oficial cuales son los hechos que se le imputan, no sólo deducirlos de la información pública o de las preguntas que se le formulan. De esta forma su respuesta podrá ser efectiva y sin el margen de error que las conjeturas producen”³⁹. Asimismo, este derecho rige incluso antes de que se formule una “acusación” en sentido estricto. Para que el mencionado artículo satisfaga los fines que le son inherentes, es necesario que la notificación ocurra previamente a que el inculpado rinda su primera declaración ante cualquier autoridad pública⁴⁰.

48. Por su parte, la garantía de contar con los medios adecuados para la defensa contenida en el artículo 8.2 c) de la Convención Americana implica el acceso del inculpado al conocimiento del expediente, y a las actuaciones relacionadas con los cargos y la detención⁴¹, así como respetar el principio del contradictorio, que garantiza la intervención de aquel en el análisis de la prueba⁴². En similar sentido, la Comisión ha indicado que conforme al artículo 8.2 c) de la Convención, el Estado debe asegurar que las personas puedan “preparar su defensa, formular alegatos y promover las pruebas pertinentes”⁴³

49. La Comisión también recuerda que el derecho a la defensa implica que la persona sometida a un proceso, incluyendo uno de carácter administrativo, pueda defender sus intereses o derechos en forma efectiva y en “condiciones de igualdad procesal (...) siendo plenamente informado de las acusaciones que se formulan en su contra”⁴⁴, a fin de que frente al poder punitivo del Estado, la persona procesada pueda formular sus descargos con toda la información necesaria. El derecho de defensa debe necesariamente poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso, incluyendo, en su caso, la etapa de ejecución de la pena⁴⁵.

50. La Comisión recuerda que en el presente caso durante el proceso de ratificación, la presunta víctima no fue notificada de los cargos o acusación en su contra, ni se le informó de denuncias o quejas que le permitieran presentar pruebas o descargos respecto de las mismas. La CIDH recuerda que el marco normativo vigente no preveía la formulación de cargos o de una acusación que permitiera a la persona conocer los motivos que podrían fundamentar la decisión de no ratificarla, lo cual imposibilitaba que pudiera defenderse o presentar medios probatorios pues no tenía conocimiento de los cargos por los que estaba siendo evaluada. Según consta en el expediente, en el marco del procedimiento se presentó un informe negativo respecto del desempeño de la presunta víctima, sin embargo, el mismo no le fue notificado, de tal forma que pudiera presentar argumentos y pruebas de descargo respecto del mismo.

51. Por otra parte, en relación con el derecho de defensa, la CIDH recuerda que la presunta víctima argumentó que fue notificada verbalmente de la decisión de no ratificación, afirmación que no fue

³⁸ Corte IDH. Caso Barreto Leiva, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C no. 206, párr. 28.

³⁹ Corte IDH. Caso Barreto Leiva, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C no. 206, párr. 47.

⁴⁰ Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009, Serie C No. 206, Párr.29.

⁴¹ Corte IDH. Caso Bulacio vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr.32.

⁴² Ver Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009, Serie C No. 206, Párr.29; Corte IDH. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr.83.

⁴³ CIDH. Informe No. 136/11. Caso 12.474. Familia Pacheco Tineo. Bolivia. 31 de octubre de 2011, párr. 118 citando CIDH. Informe No. 49/99. Caso 11.610. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz. México. 13 de abril de 1999. Párr. 60; CIDH. Informe No. 84/09. Caso 12.525. Nelson Iván Serrano Sáenz. Publicación. Ecuador. 6 de agosto de 2009. Párrs. 61 y 62.

⁴⁴ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. párr. 117.

⁴⁵ Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009, Serie C No. 206, Párr.29.

controvertida por el Estado. La notificación verbal afectó el derecho de defensa en las instancias de apelación porque la presunta víctima no conoció las razones que llevaron a la Comisión de Vocales a decidir su no ratificación. Adicionalmente, según consta en el expediente, ni en el trámite del recurso de revisión, ni en el del amparo, las autoridades competentes permitieron a la presunta víctima acceso al expediente de ratificaciones que podía dar cuenta del detalles de las razones y las pruebas presentadas en su contra que condujeron a no ratificarla de tal forma que pudiera controvertirlas con sus argumentos o presentar pruebas de descargo.

52. En virtud de lo anterior, la CIDH concluye que el Estado peruano violó los derechos establecidos en los artículos 8.2 b) y 8.2 c) de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento en perjuicio de Norka Moya Solís.

C. El derecho a contar con decisiones debidamente motivadas⁴⁶ y el principio de legalidad⁴⁷

53. El principio de legalidad reconocido en el artículo 9 de la Convención preside la actuación de los órganos del Estado cuando deriva del ejercicio de su poder punitivo⁴⁸. Dicho principio es aplicable a los procesos disciplinarios en cuanto estos son “una expresión del poder punitivo del Estado” puesto que implican un menoscabo o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita⁴⁹.

54. La Comisión ha indicado que el cumplimiento del principio de legalidad permite a las personas determinar efectivamente su conducta de acuerdo con la ley⁵⁰. Según ha afirmado la CIDH, “el principio de legalidad tiene un desarrollo específico en la tipicidad, la cual garantiza, por un lado, la libertad y seguridad individuales al establecer en forma anticipada, clara e inequívoca cuáles comportamientos son sancionados y, por otro, protege la seguridad jurídica”⁵¹.

55. La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver⁵². Sin embargo, debe ser previsible “sea porque está expresa y claramente establecida en la ley (...) de forma precisa, taxativa y previa o porque la ley delega su asignación al juzgador o a una norma *infra* legal, bajo criterios objetivos que limiten el alcance de la discrecionalidad”⁵³.

56. Por su parte, respecto del deber de motivación, ésta se traduce en la “justificación razonada” que permite al juzgador llegar a una conclusión⁵⁴. Dicha garantía guarda relación intrínseca con el principio de

⁴⁶ El artículo 8.1 de la Convención Americana 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/Doc.49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 253.

⁴⁹ 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. 257 y Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 89. 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. 106 y 108.

⁵⁰ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párr. 225, y Resumen Ejecutivo, párr. 17.

⁵¹ CIDH, Demanda y alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso De la Cruz Flores v. Perú; referidos en: Corte IDH, Caso De la Cruz Flores v. Perú, sentencia del 18 de noviembre de 2004 (fondo, reparaciones y costas), Serie C. No. 115, párr. 74.

⁵² 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. 257.

⁵³ 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.

⁵⁴ Corte IDH, Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de Mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 87.

legalidad, pues partiendo de que las causales disciplinarias deben estar establecidas en el marco normativo del Estado conforme a los estándares antes descritos, la argumentación de un fallo debe permitir conocer “cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión”⁵⁵. En ese sentido, es la motivación de la decisión sancionatoria la que permite entender la manera en que los hechos que sustentaron el procedimiento, se adecuan o caen dentro del ámbito de las causales invocadas. Sobre este punto, en el caso *De la Cruz Flores vs. Perú*, la Corte resaltó la necesidad de que en toda decisión sancionatoria exista un vínculo entre la conducta imputada a la persona y la disposición en la cual se basa la decisión⁵⁶. Igualmente, en el caso *Lopez Lone vs. Honduras*, la Corte Interamericana indicó que ante el uso de tipos disciplinarios abiertos o indeterminados, la motivación al momento de su aplicación es fundamental, pues corresponde al juzgador disciplinario, interpretar dichas normas respetando el principio de legalidad y observando la mayor rigurosidad para verificar la existencia de la conducta sancionable”⁵⁷.

57. La Corte Interamericana ha establecido que el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso⁵⁸. Tanto la Comisión como la Corte han indicado que el deber de motivación “es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el 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”⁵⁹.

58. En el presente caso la Comisión observa que el marco legal del proceso de ratificación no establecía causales debidamente delimitadas que permitieran a la presunta víctima entender las conductas que serían evaluadas por la Comisión de Vocales, encargada del proceso de ratificación. Las normas pertinentes se limitaban a señalar que un miembro de la Comisión de Vocales revisaría los expedientes a cargo del Secretario examinado para darse una idea de sus actuaciones, precisar los casos de incumplimiento de obligaciones legales en que hubiere incurrido y obtener un informe escrito del Secretario sobre lo anteriormente indicado. La legislación no establecía que tipo de supuestos fácticos configuraban “incumplimiento de las obligaciones legales”.

59. Por otra parte, la CIDH subraya que en la decisión de no ratificación emitida por la Comisión de Vocales, se hizo constar que se llegaba a tal conclusión con base en dos elementos: i) que la Secretaria tiene deudas económicas; ii) que tiene negocio propio que “le absorbía tiempo”. La Comisión observa que dicha decisión carece de una motivación adecuada que justifique las razones por las que dichas cuestiones ameritan no ratificarla en el cargo, lo que en la práctica implicaba un cese en sus funciones. Por su propia naturaleza se desprende que las mismas no guardan relación con el desempeño de sus funciones, por lo que no existiría una correlación entre la conducta y la sanción impuesta. Igualmente, la Comisión subraya que en la decisión de no ratificación se hace constar que la presunta víctima “tiene informe favorable en parte”, sin embargo, no se realiza ningún análisis sobre el peso probatorio de dicho documento, o las razones por las que pese a dicho informe, la presunta víctima no debía ser ratificada.

60. Finalmente, sobre dicho informe de no ratificación, la Comisión destaca que en el mismo consta que en la votación se obtuvieron 5 votos a favor de la ratificación, y 5 votos en contra de la ratificación. La Comisión no conoce las razones por las que, pese a que la legislación establecía que el Comité de Vocales estaba compuesto por 7 personas, habrían participado 10, sin embargo estima que el empate ameritaba que la Comisión de Vocales proporcionara las razones por las que pese a obtenerse igual número de votos por la ratificación y en contra de la ratificación, se determinó no ratificar a la presunta víctima en su cargo.

⁵⁵ CIDH, Informe No. 103/13, Caso 12.816, Informe de Fondo, Adán Guillermo Lopez Lone y otros, Honduras, párr.145.

⁵⁶ Corte IDH. Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 84.

⁵⁷ 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. 271.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

61. En segundo lugar, la Comisión hace notar que la Corte Suprema de Justicia, al resolver el recurso de revisión interpuesto por la parte peticionaria indicó que la decisión de no ratificación tomó en cuenta el incumplimiento de las funciones laborales de la presunta víctima que consistió en que “un acta no llevaba la firma del juez”, “haber autorizado una constancia de notificación cuando el expediente no aparece fecha de notificación”, “no haber cumplido con pasar los oficios que estaban ordenados en autos”, “haber omitido anotar las fechas en que se realizan las consignaciones, así como de las entregas y no anotar el número del certificado ni la cantidad”. Igualmente, indicó que “la recurrente no cumple con abonar las deudas contraídas, situación que daña la imagen del tribunal”. La CIDH subraya que en dicha decisión, el Tribunal tampoco justificó las razones por las que tales conductas se relacionaban con criterios previamente establecidos para estas definiciones ni tenían la suficiente entidad para justificar la no ratificación de la presunta víctima. Tampoco refirió las razones por las que tener deudas podían ameritar una decisión que, en la práctica, implicaba su separación del cargo.

62. En virtud de todas las consideraciones efectuadas en la presente sección, la CIDH estima que el Estado peruano es responsable por la violación de los artículos 8.1 y 9 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento en perjuicio de Norka Moya Solís.

D. El derecho al plazo razonable y a la protección judicial⁶⁰

63. La CIDH recuerda que el Estado está en la obligación general de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos, los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal. 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 remediarla⁶¹.

64. La Comisión recuerda que para efectos de determinar la razonabilidad del plazo, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado cuatro elementos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso⁶².

65. Asimismo, el artículo 25.2.c) de la Convención establece que los Estados se comprometen a “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. La Corte Interamericana ha señalado que en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, 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 a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento”. Por tanto, “la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho

⁶⁰ 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.

⁶¹Corte 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.

⁶² CIDH, Informe No. 75/15, Caso 12.923. Fondo. Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. 28 de octubre de 2015, párr.200; Corte IDH, Caso Kawas Fernández vs Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párr.112.

involucrado. Para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora⁶³.

66. En el presente caso, la Comisión observa que tras la decisión de no ratificación, la presunta víctima interpuso recursos de revisión, amparo, apelación y nulidad. Sin embargo todos fueron rechazados sin realizar un análisis sustantivo de las violaciones al debido proceso que la presunta víctima argumentó se produjeron como consecuencia de su no ratificación, especialmente el derecho de defensa.

67. En particular, la CIDH subraya que ante la denegatoria del primer recurso de amparo, la presunta víctima presentó un recurso de apelación y con posterioridad un recurso de nulidad contra la denegatoria del recurso de apelación, argumentando que las decisiones de amparo y apelación se tomaron sin tener en cuenta el expediente de ratificaciones, que permitiría conocer si se cometieron violaciones al debido proceso en el marco del proceso que culminó en su no ratificación. El 4 de agosto de 1986 la Corte Suprema de Justicia declaró nulas las sentencias de amparo y apelación de amparo y ordenó que el juez de la causa expida un nuevo fallo teniendo a la vista el expediente de ratificaciones.

68. La Comisión observa que en el transcurso de más de 10 años, no se emitió dicha decisión, pese a las constantes solicitudes de la presunta víctima, y fue hasta el 30 de diciembre de 1996 que el Décimo Sexto Juzgado Civil de Lima expidió un nuevo fallo denegando la acción de amparo. Igualmente con posterioridad, se denegaron los recursos de apelación y nulidad interpuestos contra esta segunda decisión de amparo. La CIDH considera innecesario analizar los elementos del plazo razonable respecto de la segunda decisión de amparo, y estima que un plazo de más de diez años para emitir una decisión de amparo que fuera ordenada por un órgano judicial competente resulta a todas luces irrazonable, y además configura una violación al derecho de garantizar el cumplimiento de decisiones judiciales de manera efectiva y sin demora.

69. En vista de lo anterior, la CIDH estima que el Estado peruano es responsable por la violación de los artículos 8.1, 25.1 y 25.2 c) de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de Norka Moya Solís.

E. Los derechos políticos

70. El artículo 23.1 c) establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

71. La Corte Interamericana ha interpretado que cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de jueces en su cargo se vulnera tal derecho en consonancia con el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana⁶⁴. Igualmente, la CIDH ha extendido la aplicación de dicho derecho a supuestos en los que se afecta la estabilidad laboral de fiscales⁶⁵. Siguiendo dichos criterios y el tenor literal del artículo 23.1. c), la CIDH estima que cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de funcionarios públicos en sus cargos, se vulnera tal derecho.

72. Tal como se estableció en apartados anteriores, en el presente caso ha quedado establecido que la presunta víctima fue separada de su cargo en un proceso arbitrario en el cual se cometieron diversas violaciones tanto al debido proceso como al principio de legalidad en los términos descritos a lo largo de este informe de fondo, por lo que, en observancia del criterio indicado en el párrafo anterior, la Comisión considera que el Estado también violó el artículo 23.1 c) de la Convención Americana en perjuicio de Norka Moya Solís.

⁶³ Corte IDH. Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C no. 228, párr. 104 y 105.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ CIDH, Informe No. 159/18. Caso 12.993. Fondo. Jorge Luis Cuya Lavy y otros. Perú. 7 de diciembre de 2018, párr. 101.

73. En virtud de lo expuesto, la Comisión considera que el Estado violó el artículo 23.1 c) de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Norka Moya Solís.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

74. La Comisión concluye que el Estado peruano es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 8.1, 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 relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

75. 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 Norka Moya Solís, en caso de ser este su deseo, en un cargo similar al que desempeñaba en el Poder Judicial, con la misma remuneración, beneficios sociales y rango equiparable a los que le correspondería el día de hoy si no hubiera sido destituida. Si por razones fundadas no es posible la reincorporación, pagar una indemnización alternativa.
2. Reparar integralmente las violaciones de derechos declaradas en el presente informe incluyendo el aspecto material e inmaterial.
3. Disponer las medidas de no repetición necesarias para asegurar que los procesos de ratificación de funcionarios del Poder Judicial, en la ley y en la práctica: i) regulen debidamente las faltas cometidas que dan lugar a la no ratificación de un funcionario del Poder Judicial, con base en criterios objetivos y de manera proporcional; ii) permitan que el funcionario sometido al proceso pueda defenderse frente a los cargos puntuales en su contra a la luz de dichos criterios objetivos, así como contar con un recurso efectivo para enmendar posibles violaciones al debido proceso.