

OEA/Ser.L/V/II.171
Doc. 20
12 febrero 2019
Original: español

INFORME No. 17/19

CASO 12.702

INFORME DE FONDO

**BONIFACIO RIOS AVALOS Y CARLOS FERNÁNDEZ GADEA
PARAGUAY**

Aprobado por la Comisión en su Sesión No. 2147 celebrada el 12 de febrero de 2019
171 Período Extraordinario de Sesiones.

Citar como: CIDH, Informe No. 17/19, Caso 12.702. Fondo. Bonifacio Rios Avalos y Carlos
Fernández Gadea. Paraguay. 12 de febrero de 2019.



Organización de los
Estados Americanos

I.	INTRODUCCIÓN	2
II.	POSICIONES DE LAS PARTES.....	2
A.	Parte peticionaria	2
B.	Estado.....	4
III.	DETERMINACIONES DE HECHO.....	5
A.	Marco Normativo aplicable	5
B.	Sobre el juicio político contra las presuntas víctimas	5
1.	Nombramientos de las presuntas víctimas.....	5
2.	Antecedentes del juicio político.....	5
3.	Procedimiento ante la Cámara de Diputados	6
4.	Acusación ante la Cámara de Senadores.....	9
5.	Decisión de destitución.....	10
6.	Acciones de inconstitucionalidad.....	10
C.	Proceso penal.....	13
IV.	ANALISIS DE DERECHO	14
A.	Derecho a las garantías judiciales, principio de legalidad y protección judicial.....	14
1.	Consideraciones generales sobre las garantías aplicables	14
2.	Competencia de la autoridad disciplinaria y procedimientos respectivos.....	15
3.	El derecho a contar con un juez imparcial	16
4.	El derecho a ser oído y el derecho de defensa.....	17
5.	El principio de independencia judicial, el principio de legalidad y el derecho a contar con decisiones debidamente motivadas	18
6.	El derecho a recurrir el fallo y el derecho a la protección judicial en relación con el principio de independencia judicial.....	20
V.	CONCLUSIONES	21
VI.	RECOMENDACIONES	21

I. INTRODUCCIÓN

1. El 13 de noviembre de 2003 y 7 de junio de 2004 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió dos peticiones presentadas respectivamente por Carlos Fernández Gadea y Bonifacio Ríos Avalos (en adelante “la parte peticionaria”) en las cuales se alega la responsabilidad internacional de la República del Paraguay (en adelante “el Estado paraguayo”, “el Estado” o “Paraguay”) por una serie de supuestas violaciones cometidas en su perjuicio en el marco de los juicios políticos que culminaron con sus destituciones como ministros de la Corte Suprema del Paraguay en 2003.

2. La Comisión aprobó los Informes de Admisibilidad No. 18/09¹ y 47/09² el 19 de marzo de 2009 y los notificó a las partes el 20 de abril de 2009 conjuntamente con la decisión de acumular ambas peticiones por plantear cuestiones similares. Asimismo, se puso a disposición de las partes 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.

II. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

3. A modo de contexto, la parte peticionaria indicó que en abril de 2003 el Presidente electo del Paraguay, Nicanor Duarte Frutos sugirió que era necesario cambiar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia para lograr una renovación de la justicia y al asumir indicó que “pulverizará al Poder Judicial”. Refirió que el Presidente se habría reunido con los partidos políticos para acordar que sustituirían a 6 de los 9 Ministros de la Corte Suprema y que la forma de sustitución sería pedirles sus respectivas renunciaciones, bajo amenaza de someterlos a juicio político en caso de que no renuncien. Refirió que el 27 de octubre de 2003 dos de los Magistrados de la Corte Suprema presentaron su renuncia.

4. Indicó que con posterioridad, senadores y líderes políticos comenzaron a buscar causales de juicio político en contra de las presuntas víctimas. Refirió que para tal efecto se habilitó una oficina en la Cámara de Diputados para que el público pudiera formular denuncias. Indicó que el 18 de noviembre de 2003 los líderes de bancada en la Cámara de Diputados formularon acusación contra las dos presuntas víctimas junto con los Ministros Luis Lezcano Claude y Felipe Santiago Paredes, para su sometimiento a juicio político, por incurrir en 20 causales disciplinarias. Expresó que los dos últimos renunciaron a sus cargos antes de ser sometidos a juicio político.

5. Refirió que el 25 de noviembre de 2003 ante la falta de una Ley de Enjuiciamiento que estableciera las reglas para el juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución del Paraguay, se dictó la Resolución No. 122 que estableció un reglamento para llevar a cabo dicho proceso, mismo que no permitía recusaciones, únicamente garantizaba dos días hábiles para presentación de prueba de descargo, y un periodo de tres horas para defenderse de los cargos imputados.

6. Alegó que el 26 de noviembre de 2003 inició el juicio político contra las presuntas víctimas por parte del Congreso de la República. Indicó que el 3 de diciembre de 2003 la defensa de las presuntas víctimas realizó ofrecimiento de pruebas y los diputados que actuaron como fiscales acusadores desistieron de 14 de los 20 cargos formulados originalmente. En el caso de Carlos Fernández Gadea, continuó el juicio político por las causales 1, 2 y 4 relativas a la supuesta declaración de vitaliciado de sus propios miembros y

¹ CIDH. Informe No. 18/09, Petición 525-04, Carlos Fernández Gadea, 19 de marzo de 2009. En dicho informe la CIDH declaró la petición admisible por la presunta violación de los artículos 8 y 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana e inadmisibles por la presunta violación de los artículos 11, 23 (1) (c) y 24 de la Convención Americana.

² CIDH. Informe No. 47/09, Petición 963-03, Bonifacio Ríos Avalos, 19 de marzo de 2009. En dicho informe la CIDH declaró la petición admisible por la presunta violación de los artículos 8 y 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana e inadmisibles por la presunta violación de los artículos 11, 23 (1) (c) y 24 de la Convención Americana.

violación de los deberes de excusación; supuesta alteración del procedimiento constitucional para la confirmación de magistrados judiciales e interferencia en funciones propias de otro órgano judicial; y supuesta interferencia en el ejercicio de funciones constitucionales de la Cámara de Diputados. En el caso de Bonifacio Ríos Avalos continuó el juicio político en su contra por las causales 1, 2 y 4, así como las causales 5, 7 y 14 referentes al incumplimiento de plazos procesales por parte de la Sala Constitucional, atribución de potestades constitucionales expresamente reservadas al Poder Legislativo con grave afectación al equilibrio de poderes y un caso en el que se ordenó al Estado el pago de una indemnización.

7. Refirió que el 12 de diciembre de 2003 se dictó la Resolución No. 134 mediante la cual se resolvió declarar culpables a las presuntas víctimas de las acusaciones formuladas en su contra, y en consecuencia, separarlos de sus cargos. Indicó que dicha resolución carece de motivación y se limita a hacer referencia al supuesto mal desempeño de funciones.

8. Argumentó que las presuntas víctimas presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de las Resoluciones No. 122 y 134 por las que fueron destituidos de sus cargos. Indicó que ambas acciones fueron resueltas el 30 de diciembre de 2009 por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a través de las sentencias 951 y 952, declarando la inconstitucionalidad de las resoluciones de destitución de las presuntas víctimas, por lo que se ordenó su restitución. Refirió que tanto la Corte Suprema de Justicia como el Poder Legislativo desconocieron las sentencias 951 y 952.

9. Indicó que por los mismos hechos que fueron objeto de juicio político y culminaron en la destitución de las presuntas víctimas se formularon denuncias penales en su contra por parte del Congreso Nacional. El 1 de noviembre de 2005 el Juez del Crimen desestimó las denuncias e hizo notar que las decisiones por las cuales fueron denunciados los juzgadores han sido resultado de la facultad interpretativa de estos y obedecen a sus convicciones jurídicas fundamentadas en las circunstancias de hecho y de derecho.

10. La parte peticionaria argumentó que las presuntas víctimas fueron objeto de discriminación en virtud de que ciertos Ministros que firmaron algunas de las sentencias que constituyeron las causales de enjuiciamiento político no fueron procesados, sino que continuaron en sus cargos de Ministros.

11. En cuanto al derecho, la parte peticionaria argumentó la violación de los derechos a las garantías judiciales, principio de legalidad, igualdad ante la ley, protección judicial y derechos políticos.

12. Con respecto a las **garantías judiciales** argumentó que se violó el derecho a contar con una autoridad competente e imparcial en virtud de que el Reglamento no existía con anterioridad al procedimiento iniciado contra las presuntas víctimas sino fue dictado precisamente para juzgarlas. Agregó que el mismo no permitía recusar a la autoridad disciplinaria, por lo que no pudieron cuestionar la imparcialidad de la misma.

13. Asimismo, argumentó que se vulneró el principio de presunción de inocencia, ya que la decisión de separar a las presuntas víctimas fue tomada antes de que iniciara el proceso. Indicó también que el Reglamento con base en el cual se rigió el juicio político prohibía recurrir a una segunda instancia judicial o algún tipo de apelación. Agregó que los plazos para la presentación de la defensa eran tan restringidos que se vulneró el derecho a ejercer una defensa adecuada.

14. En cuanto al **principio de legalidad**, argumentó que se violó dicho derecho porque el proceso mediante el cual se separó a las presuntas víctimas de su cargo no se sustanció conforme a una ley previamente establecida, sino a un reglamento, además de la inexistencia de una ley que califique un hecho como “mal desempeño de las funciones”, por lo que fueron juzgados con una norma que no existía en el momento de los hechos, la cual se aprobó justamente para poder juzgarlos, de manera dirigida a su situación.

15. Alegó que se violó el derecho a la **protección judicial** porque las presuntas víctimas no contaron con un recurso efectivo para recurrir la decisión que los cesó en sus cargos, y las acciones de inconstitucionalidad que plantearon, aunque fueron resueltas favorablemente, nunca fueron ejecutadas.

B. Estado

16. El Estado indicó que tanto el procedimiento de juicio político, como las autoridades que lo pusieron en marcha y las causales aplicadas, fueron las establecidas en la Constitución Nacional. Asimismo, expresó que el procedimiento de juicio político es eminentemente político, y por esta naturaleza, no rigen muchas de las garantías establecidas para el proceso judicial común, puesto que no tiene por objeto aplicar una pena o una condena sino la separación del cargo de un funcionario público que haya sido encontrado culpable de algunas de las causales señaladas en la ley para el efecto.

17. Señaló que las garantías de independencia e imparcialidad propias de los magistrados de fueros ordinarios de justicia no son aplicables a los parlamentarios que participan del proceso del juicio político, por contener contradicciones insalvables con la naturaleza misma de esos cuerpos políticos.

18. Refirió que el mal desempeño de las funciones de las presuntas víctimas debía ser objeto de investigación, por lo que se aprobó un procedimiento para llevarlo a cabo a través de la Resolución No. 122. Argumentó que las presuntas víctimas fueron juzgadas conforme a todas las garantías procesales. En particular, indicó que la Cámara Legislativa garantizó el derecho de defensa de las presuntas víctimas y les dio la oportunidad de presentar pruebas de descargo. Afirmó que aun cuando el Reglamento otorgaba solamente un plazo de 48 horas para el traslado de la acusación, la acusación fue remitida a los enjuiciados por parte de la Comisión Acusadora desde el 12 de noviembre de 2003 lo que implica que en total las presuntas víctimas tuvieron 18 días entre la notificación y la presentación de su defensa.

19. Respecto a la duración de la defensa el Estado aclaró que aun cuando en el Reglamento se establecía el plazo de 3 horas para defenderse de los cargos imputados, la Cámara de Senadores en ningún momento limitó a los acusados el tiempo para el ejercicio de su defensa. Indicó que el Ministro Carlos Fernández hizo uso de las 3 horas previstas, y que el Ministro Bonifacio Ríos prolongó su defensa a 5 horas con 30 minutos.

20. Adicionalmente, el Estado argumentó que la Cámara de Senadores cuenta con la facultad intrínseca de darse su propio reglamento, así como de definir que debe entenderse por “mal desempeño en funciones”, por lo que la CIDH no tiene competencia para entrar en el análisis de fondo de lo que la Cámara de Senadores ha considerado como tal. Asimismo estima que el juicio político en comento no se encuentra viciado, pues la Convención Americana es de jerarquía inferior respecto a la Constitucional Nacional, y se cumplieron todos los parámetros establecidos por ésta.

21. Indicó que lo que motivó que se retiraran 14 de las 20 acusaciones en contra de las presuntas víctimas no fue la falta de fundamentos sino el hecho de que el trámite probatorio de dichas causales requería de mucho más tiempo. Al respecto, de la causal 1 referente a la decisión por la cual los Ministros determinaron su propio vitaliciado en el cargo señaló que tal decisión es una “herejía jurídica”.

22. Respecto de la causal 2 relativa a la alteración del procedimiento de confirmación de magistrados, afirmó que los Ministros enjuiciados no interpretaron el caso sometido a su juzgamiento, sino que cometieron una “perversión” interpretativa alterando lo establecido en la Constitución. Respecto de la causal 4 sobre la injerencia en funciones de la Cámara de Diputados, argumentó que se forzó el texto de la ley para otorgar una medida que contraría lo establecido en la Constitución. Respecto a la causal 5 relativa al incumplimiento de plazos procesales, afirmó que el desempeño de los Ministros enjuiciados se caracterizaba por la total indolencia, incuria, negligencia y ocio. Respecto de la causal 7 acerca de la injerencia en potestades legislativas con afectación al principio de equilibrio de poderes, aseguró que los Ministros enjuiciados dictaron un fallo con alcances *erga omnes*, lo que sería contrario a la Constitución. Por último, respecto de la causal 14 relativa al caso en el cual se condenó al Estado a pagar una indemnización, señaló que “el juicio (...) fue asumido por toda la ciudadanía de bien como un caso de traición a la patria”.

23. Finalmente, respecto a las Resoluciones 951 y 952, el Estado considera que se trata de sentencias viciadas de nulidad, al haber sido emitidas por una Sala Constitucional *ad hoc* que carece de imparcialidad, además de basarse en el informe de admisibilidad emitido por la propia Comisión y analizar el concepto de “mal desempeño”, cuestión privativa de la Cámara de Senadores. Según el Estado, cuando la

Corte Suprema de Justicia desconoció dicha resolución se dio una solución definitiva y final a la cuestión jurídica bajo análisis.

III. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Marco Normativo aplicable

24. La Comisión toma nota que las presuntas víctimas fueron sometidas a un juicio político con base en la Constitución Política de la República del Paraguay, así como las disposiciones de la Resolución 122 de la Cámara de Senadores, cuyas normas más importantes se indican a continuación.

25. La Constitución Política de la República del Paraguay de 1992 estipula, en lo pertinente:

Artículo 225. Del Procedimiento. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

Artículo 261. De la remoción y cesación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Los ministros de la Corte Suprema de Justicia sólo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años.

B. Sobre el juicio político contra las presuntas víctimas

1. Nombramientos de las presuntas víctimas

26. Según consta en el expediente el señor Carlos Fernandez Gadea fue nombrado como Ministro de la Corte Suprema de Justicia en abril de 1995. Por su parte, el señor Bonifacio Ríos fue designado como Ministro el 6 de mayo de 1999³ y nombrado como Presidente de dicho tribunal el 6 de febrero de 2003⁴ para el periodo de 2003 a 2004. Según la Constitución Política vigente para el momento de los hechos, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia permanecían en sus cargos hasta cumplir 75 años de edad⁵.

2. Antecedentes del juicio político

27. La CIDH toma nota que según información pública, el 15 de agosto de 2003, Nicanor Duarte, al asumir su cargo como Presidente de la República de Paraguay, realizó una serie de declaraciones respecto del Poder Judicial indicando que era necesario “pulverizar al poder judicial corrupto”⁶.

28. La Comisión observa que en ese contexto el 27 de octubre 2003 renunciaron dos Ministros de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay. En su renuncia, uno de ellos indicó que “luego de una serie de

³ Anexo 1. Resolución No. 240 de la Cámara de Senadores por la que se designa en el carácter de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, al Doctor Bonifacio Ríos Ávalos. Anexo a la Petición Inicial del Bonifacio Ríos de 9 de noviembre del 2003.

⁴ Anexo 2. Acordada No. 276 de la Corte Suprema de Justicia por la que se designa en calidad de Presidente al Ministro Bonifacio Ríos. Anexo a la Petición Inicial del Bonifacio Ríos de 9 de noviembre del 2003.

⁵ Artículo 261 de la Constitución Nacional.

⁶ Anexo 3. Nota periodística del 8 de septiembre de 2003 titulada “Reacciones encontradas en relación a “pulverizar al poder judicial corrupto”. Anexo a la Petición Inicial del Bonifacio Ríos de 9 de noviembre del 2003 / Nota periodística del 8 de septiembre de 2003 titulada “Castiglioni apoya la “pulverización”. Anexo a la Petición Inicial del Bonifacio Ríos de 9 de noviembre del 2003.

negociaciones entre los presidentes de los partidos políticos, se hizo pública la lista de Ministros que seríamos objeto de juicio político. A pesar de que varios protagonistas de la mencionada negociación sostuvieron que nos darán la oportunidad de ejercer el derecho a la defensa en juicio político, no puede dejar de considerarse que en otras declaraciones se habló reiteradamente de destitución. En estas circunstancias, cualquier defensa que esgrima será inútil”⁷.

3. Procedimiento ante la Cámara de Diputados

29. El 18 de noviembre de 2003 la Cámara de Diputados formuló acusación contra Carlos Fernández Gadea, Luiz Lezcano Claude y Bonifacio Ríos Avalos, a efectos de instaurar juicio político en su contra y comunicó la misma a la Cámara de Senadores. En la resolución se indica:

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación resuelve (...)

a) Formular acusación ante la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, contra los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, señores Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude y Bonifacio Ríos Ávalos, por hechos que constituyen la causal de mal desempeño y que, además, podrían constituir delitos cometidos en el ejercicio del cargo y delitos comunes, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 225 de la Constitución Nacional.

b) Comunicar la presente Resolución a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación para el sometimiento al correspondiente juicio político (...) de acuerdo al procedimiento establecido para el efecto previsto por el Artículo 225 de la Constitución Nacional, y de ser hallados culpables proceder a su destitución del cargo y a la eventual remisión de sus antecedentes a la justicia ordinaria⁸.

30. La Comisión observa que dicha resolución contiene 20 acusaciones contra las presuntas víctimas. En lo relevante para el presente caso, la Comisión enlista las siguientes:

(...) 1. Declaración del vitaliciado de sus propios miembros, violación de los deberes de excusación previstos en el Código Procesal Civil. Los Acuerdos y Sentencias Nros 222 y 223, ambos de fecha 5 de mayo de 2000, dictados por la Corte Suprema de Justicia resolvieron hacer lugar, el primero de ellos a la acción de inconstitucionalidad promovida por los Ministros FELIPE SANTIAGO PAREDES y JERÓNIMO IRALA BURGOS, y el segundo a la promovida por el Dr. ENRIQUE SOSA ELIZECHE, ambas contra la Resolución No 421 de fecha 5 de noviembre de 1999, dictada por la Cámara de Senadores, el Decreto No. 6131 dictado por el Poder Ejecutivo, en fecha 9 de noviembre de 1999, y en contra el artículo 19 de la Ley 609/15.

(...) los Ministros de la Corte que firmaron esa sentencia tenían un interés directo en el caso porque la resolución les beneficiaba con la permanencia en el cargo hasta la edad de jubilación (...)

(...) 2. Alteración del procedimiento constitucional para la confirmación de magistrados judiciales, interferencia en funciones propias de otro órgano judicial.

(...) magistrados judiciales presentaron una acción de inconstitucionalidad (...) solicitaban que en virtud de la misma se declare la inaplicabilidad de la norma que establece la necesidad de que los magistrados que aspiran a la confirmación en el cargo vuelvan a presentarse ante el Consejo de la Magistratura (...) la Corte, en su acuerdo y Sentencia No. 1033 del 19 de diciembre de 2001, rechazó la acción. Sin embargo, en la parte resolutive introdujo una decisión insólita que no tiene ningún asidero constitucional. Efectivamente, el

⁷ Anexo 4. Renuncia del Ministro Raúl Sapena Brugada. Anexo a la Petición Inicial del Bonifacio Ríos de 9 de noviembre del 2003; Anexo 5. Renuncia del Ministro Jerónimo Irala Burgos. Anexo a la Petición Inicial del Bonifacio Ríos de 9 de noviembre del 2003.

⁸ Anexo 6. Resolución No. 134 de la Cámara de Diputados por la que se formula acusación contra los Ministros. Anexo al escrito del Estado de 22 de septiembre de 2010.

fallo de referencia dispone (...) que el Consejo de la Magistratura no podrá excluir de las ternas de candidatos al Magistrado que se presentare a concursar pretendiendo su confirmación en el cargo (...) en ningún artículo de la Constitución se establece que el Consejo de la Magistratura debe incluir en las ternas a los jueces que se presentan para la confirmación. Es más, en la Constitución se estableció un procedimiento que expresamente obliga a concursar a los jueces por lo menos dos veces más, a partir de su designación, para alcanzar la inamovilidad en el cargo.

(...) 4. Interferencia en el ejercicio de funciones constitucionales de la Cámara de Diputados.

(...) El 24 de abril de 2002 se comunicó a la Cámara de Diputados que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia había resuelto en el expediente “Acción de inconstitucionalidad contra la Resolución No. 864/2002 de la Honorable Cámara de Diputados: “Que Cita e Interpela al Director paraguayo de la Entidad Binacional Yacretá Arquitecto Walter Reiser, Dictar el A.I. No 487 de fecha 24 de abril de 2002 por el que se disponía: “la suspensión de efectos de la Resolución No 864/2002...”. De esta manera, los ministros de la Sala Constitucional, interferían en el ejercicio de una función atribuida a las cámaras del Congreso por la propia Constitución (...) lo más grave es que la decisión se adoptó sin un solo fundamento (...)

(...) 5. Incumplimiento de plazos procesales con grave perjuicio al funcionamiento de la administración pública. Varios casos importantes corren el riesgo de caducar por la morosidad judicial y la lentitud con la que se tramitan los expedientes. El proceso al ex Contralor General de la República Daniel Fretes Ventre, acusado de graves hechos de corrupción, estuvo retenido en la Sala Constitucional durante varios meses por citar un ejemplo. El ejemplo más grave de las nefastas consecuencias de esta conducta negligente e irresponsable es el escándalo legal que se genera debido al retraso en la resolución de varias acciones de inconstitucionalidad contra la Ley 1626 de la Función Pública (...)

(...) 7. Atribución de potestades constitucionales expresamente reservadas al Poder Legislativo, con grave afectación del equilibrio de poderes consagrado en el artículo 3 de la Constitución y que constituye el hecho punible de “atentado contra el orden constitucional”. La Corte Suprema de Justicia en pleno (...) a través del Acuerdo y sentencia número 979 del 18 de septiembre de 2002, resolvió (...) hacer lugar, a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Fiscal General del Estado contra el art.5 de la ley no. 1444/99 “De Transición”, con el alcance previsto en el artículo 137 última parte de la Constitución Nacional (...) la Corte Suprema de Justicia defecionó respecto a los mandatos expresos y taxativos de la Constitución Nacional, invadiendo (por desconocimiento manifiesto de la ley o por omisión dolosa) la esfera precisa y expresa de otro de los poderes constituidos, más precisamente arrogándose atribuciones legislativas que competen exclusivamente al Congreso Nacional (...)

(...) 14. Caso Mundy Recepciones o de las “Croquetas de Oro. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (...) ha dictado en fecha 28 de febrero de 2002 el Acuerdo y Sentencia Número 62 que resolviera rechazar la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la ITAIPU Binacional contra la S.D no. 305 del 9 de abril de 2001 (...) y contra el Acuerdo y Sentencia No. 101 del 9 de agosto del mismo año (...) que, en consecuencia ,condenara a la ITAIPU BINACIONAL a abonar la suma de GUARANÍES DIEZ MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS DIECISIETE MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO (...) teniendo en cuenta la notoria celeridad con la cual fue evacuada la citada cuestión, surgen graves indicios de parcialidad en el juzgamiento, más aun considerando que uno de los abogados de la parte actora en el citado juicio era nada más y nada menos que el hermano del ministro Carlos Fernández Gadea. Más allá de la ligereza que podría constituir mal

desempeño de funciones, dicha conducta se halla encuadrada dentro de la tipificación del delito de prevaricato previsto por el Código Penal en su artículo 305⁹.

31. El 22 de noviembre de 2003 la Cámara de Senadores emitió la Resolución No. 122 que establece el Procedimiento para la Tramitación del Juicio Político contra los Ministros antes mencionados. Dicha norma estipulaba en lo pertinente, lo siguiente:

Artículo 2º.- No se admitirán incidentes, recusaciones, cuestiones de previo y especial pronunciamiento ni prueba confesoria. Todas las resoluciones que adopte la Honorable Cámara de Senadores en presencia de las partes o de sus representantes, quedaran notificadas de pleno derecho; las demás serán notificadas mediante cedula suscrita por el Presidente de la Honorable Cámara de Senadores, diligenciada por las personas que este designe. Las resoluciones que dicte la Honorable Cámara de Senadores como Tribunal no podrán ser objeto de recurso alguno.

Artículo 4º.- La Cámara de Senadores sesionará como Tribunal, previo juramento de sus miembros, según el Artículo 225 de la Constitución Nacional, el miércoles 26 de noviembre del año en curso, a las 9:00 horas, con el siguiente orden de acusación:

- 1) acusación al ministro de la Corte Suprema de Justicia, doctor Carlos Fernandez Gadea;
- 2) acusación al ministro de la Corte Suprema de Justicia, doctor Luis Lezcano Claude; y,
- 3) acusación al ministro de la Corte Suprema de Justicia, doctor Bonifacio Ríos Avalos.

Cada acusación no podrá durar más de una hora y treinta minutos, y deberá realizarse en forma particular o individual.

En dicha sesión se observará el siguiente procedimiento:

- a) se efectuaran las acreditaciones de quienes comparezcan por la acusación y por la defensa, respectivamente;
- b) la Honorable Cámara de Diputados formulara la acusación y ofrecerá las pruebas de las que intente valerse; y,
- c) se dará traslado de las acusaciones y de los documentos aportados por la Honorable Cámara de Diputados a las partes acusadas, emplazándolas para que formulen su defensa y ofrezcan las pruebas de las que intenten valerse en la sesión extraordinaria del lunes 1 de diciembre de 2003, a las 8:30 horas, con el siguiente orden:

- 1) defensa del ministro de la Corte Suprema de Justicia, doctor Carlos Fernandez Gadea;
- 2) defensa del ministro de la Corte Suprema de Justicia, doctor Luis Lezcano Claude; y,
- 3) defensa del ministro de la Corte Suprema de Justicia, doctor Bonifacio Ríos Avalos.

Cada defensa no podrá durar más de tres horas.

Artículo 5º.- En la sesión extraordinaria prevista para el lunes 1 de diciembre de 2003, conforme al horario establecido en el artículo anterior, y en el orden señalado se adoptaran las siguientes medidas:

- a) cada acusado, si conviniera a sus derechos, formulara su defensa y ofrecerá todas las pruebas de las que intente valerse;

⁹ Anexo 6. Resolución No. 134 de la Cámara de Diputados por la que se formula acusación contra los Ministros. Anexo al escrito del Estado de 22 de septiembre de 2010.

b) se entregara copia de cada defensa y de cada ofrecimiento de pruebas a la Honorable Cámara de Diputados;

c) se pasara a un cuarto intermedio hasta el miércoles 3 de diciembre de los corrientes a las 8:00 horas, a fin de que los integrantes del Tribunal examinen las pruebas ofrecidas por las partes y evalúen su atingencia.

Artículo 6º.- En la sesión extraordinaria del miércoles 3 de diciembre del corriente a las 8:00 horas, el Tribunal resolverá la admisión o el rechazo de cada prueba ofrecida. En caso de rechazo de una o más de las pruebas ofrecidas, la resolución deberá ser fundada verbalmente.

En la misma sesión se ordenará la producción de las pruebas admitidas, y se convocará a sesión extraordinaria para su producción, la cual se realizara el sábado 6 de diciembre del corriente, a las 8:00 horas.

Si se trata de pruebas que no han de producirse en sesión (informes, pericias), se obviara convocar a sesión extraordinaria a tal efecto; y las mismas se agregaran a las ya producidas, antes de la sesión de alegatos.

La producción de las pruebas admitidas, tanto de los acusados como del acusador se realizara en el siguiente orden:

a) Acusador y defensa (caso ministro de la Corte Suprema de Justicia, doctor Carlos Fernandez Gadea);

b) Acusador y defensa (caso ministro de la Corte Suprema de Justicia, doctor Luis Lezcano Claude); y,

c) Acusador y defensa (caso ministro de la Corte Suprema de Justicia, doctor Bonifacio Ríos Avalos).

Artículo 8º.- En la última sesión extraordinaria, que se realizará el viernes 12 de diciembre del corriente, a las 8:30 horas:

a) el pleno de la Honorable Cámara de Senadores deliberará en forma pública sobre los extremos alegados por las partes y sobre las pruebas producidas; y,

b) seguidamente se procederá a la votación nominal correspondiente; si se reúne el número mínimo de votos requerido por la Constitución Nacional para el efecto, los acusados serán declarados culpables y separados ipso jure de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasaran los antecedentes a la justicia ordinaria; caso contrario, se procederá el archivo de las actuaciones.

El resultado del juicio político se notificará a las partes que no hubieran asistido al acto, a la Corte Suprema de Justicia y al Poder Ejecutivo.

Artículo 9º.- Los casos no contemplados en esta Resolución, o si hubiera duda, divergencia sobre la interpretación de alguna de las disposiciones de la misma, el Tribunal podrá resolver de inmediato, previa discusión¹⁰.

4. Acusación ante la Cámara de Senadores

32. El 26 de noviembre de 2003 se dio inicio al juicio político ante la Cámara de Senadores luego que esta aprobó el proyecto de acusación¹¹.

¹⁰ Resolución No. 122 de la Cámara de Senadores.

33. El 3 de diciembre dicha Cámara desistió de diversas acusaciones y continuó el proceso respecto de Bonifacio Ríos Avalos únicamente por las causales 1, 2 y 4 y respecto de Carlos Fernández Gadea respecto de las causales 5, 7 y 14 referidas a la declaración de vitaliciado de los Ministros, la modificación del procedimiento de confirmación de los magistrados, la interferencia en funciones legislativas por parte de la Corte Suprema de Justicia, el incumplimiento de plazos judiciales, la resolución de acciones de inconstitucionalidad con efectos erga omnes y el Caso Mundy. Al respecto, la Cámara argumentó que al desistir de dichas acusaciones se ahorraría tiempo y se permitiría una discusión más extensa de los temas más relevantes, además de garantizar el ejercicio a la defensa de los acusados¹².

5. Decisión de destitución

34. El 12 de diciembre de 2003 mediante la Resolución 134 la Cámara de Senadores decidió la destitución de las presuntas víctimas. En su Resolución dicha Cámara indicó lo siguiente:

(...) Que ya en este estadio, y existiendo respecto al primer encausado, doctor CARLOS FERNÁNDEZ GADEA, la moción de removerlo de su cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia, puesta la misma a votación obtuvo un total de cuarenta y cuatro votos a favor, sobre un total de cuarenta y cuatro Senadores presentes en la sala.-

Que, sometida a votación la moción de remover del cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia al doctor BONIFACIO RÍOS AVALOS, la misma obtuvo cuarenta y tres votos favorables sobre un total de cuarenta y cuatro Senadores presentes en la sala.-

(...)Resuelve:

1. Declarar culpable y, en consecuencia, separar de su cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia al doctor CARLOS FERNÁNDEZ GADEA, por mal desempeño de sus funciones.-

2. Declarar culpable y, en consecuencia, separar de su cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia al doctor BONIFACIO RÍOS ÁVALOS, por mal desempeño de sus funciones¹³.

6. Acciones de inconstitucionalidad

35. Con posterioridad las presuntas víctimas presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de las resoluciones 122 y 134. Argumentaron que se vulneró su derecho de defensa porque el plazo para preparar la defensa se limitaba a 2 días hábiles y la presentación de la defensa no podía exceder 3 horas. Igualmente, argumentaron la falta de independencia e imparcialidad del órgano que los cesó de sus cargos, lo cual además afectó el principio de independencia judicial.

¹¹ Anexo 7. Versión taquigráfica de la sesión extraordinaria de 18 de noviembre de 2003 de la Cámara de Diputados. Anexo al escrito del Estado de 22 de septiembre de 2010.

¹² Las acusaciones desistidas se referían respectivamente a: 3. Usurpación de atribuciones legislativas en materia tributaria; 6. Atentado contra las atribuciones del Poder Legislativo para mantener en vigencia al Tribunal de Cuentas 2º Sala, órgano judicial que en numerosas ocasiones ha entorpecido el trabajo de la Contraloría General de la República y que cuenta con el apoyo de la Corte a través de acciones de inconstitucionalidad y medidas cautelares; 8. La reinterpretación de un precepto del Código Procesal Penal por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para evitar los efectos del artículo 142 del Código Procesal Penal, "inaugurando" una jurisprudencia obligatoria para casos similares y emblemáticos, cuya aplicación aumentará la impunidad; 9. La apropiación ilegal de dos aeronaves decomisadas a narcotraficantes por parte de la Corte Suprema de Justicia en contravención del Convenio de Chicago; 10. Irregularidades en la licitación de las obras de la Torre Norte del Palacio de Justicia, como la concesión del contrato a oferentes cuyo monto superaba el de aquellos rechazados; 11. Graves y generalizados casos de nepotismo, incluyendo cargos ocupados por familiares directos de los Ministros; 12. La insólita promoción del Juez Juan Carlos Paredes, involucrado en un cuestionado proceso por narcotráfico en el que se determinó conceder una medida sustitutiva de libertad; 13. Autoaumento de salarios en el año de 2002 en contravención de la normativa relativa al ejercicio fiscal de dicho año; 15. Caso Nissen, el acoso judicial a un fiscal que investigaba casos de corrupción, en el que se suspendió a dicho funcionario sin respetar las garantías constitucionales de debido proceso; 16. Denuncias sobre irregularidades administrativas en la facultad de Ciencias Veterinarias, caso de corrupción en el que se encontraba involucrado un compañero de promoción de la esposa del Ministro Ríos; 17. El caso de Magu SRL en el que la esposa del Ministro Ríos defendía a la empresa en un litigio fiscal; 18. La causa penal en contra de diversos funcionarios de la Municipalidad de San Lázaro, en la que la mencionada abogada defendía a los imputados; 19. La denuncia del Juez Alfredo Romero de ser presionado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en relación con el caso de soborno al ex Diputado Julián Sosa; 20. Indicios de enriquecimiento ilícito, tales como la residencia del Ministro Ríos.

¹³ Anexo 8. Resolución de la Cámara de Senadores por la que se separa de sus cargos a los Ministros. Anexo a la Respuesta del Estado a la Petición de Bonifacio Ríos.

36. Entre el 27 de noviembre de 2003 y el 15 de septiembre de 2004 los Ministros Antonio Fretes, Víctor Núñez Rodríguez y Wildo Rienzi Galeano se inhibieron y argumentaron no poder conocer el caso por pertenecer a la Sala Constitucional de la Corte Suprema, por lo que la Sala fue integrada por tres Ministros con carácter interino¹⁴.

37. El 30 de diciembre de 2009 la Sala Constitucional de la Corte Suprema declaró con lugar las acciones de inconstitucionalidad planteadas por las presuntas víctimas y ordenó su restitución, a través de las sentencias 951 y 952. La sentencia 951 resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por Bonifacio Ríos mientras que la sentencia 952 resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por Carlos Fernández. Ambas sentencias tienen el mismo contenido.

38. Con respecto a la resolución 122, la Sala indicó que:

(...) la aquí impugnada RESOLUCIÓN NO. 122 estableció un procedimiento para la tramitación del juicio político a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude y Bonifacio Ríos (ART. 1), circunstancia que no se compadece con la disposición constitucional que prohíbe el establecimiento de ley especial de juzgamiento; es decir, ley o norma jurídica aplicada al juzgamiento de persona determinada, admitida por el Derecho Internacional Público y acogida en el marco del Orden Jurídico Supranacional prescrito por el Art. 145 de nuestra Carta Magna.

(...) la prohibición para oponer incidentes, recusaciones, cuestiones previas y recurso alguno establecida por el Art. 2º de la citada resolución administrativa del Senado de la Nación, notoriamente conculca la garantía de defensa para ser juzgado por magistrados imparciales (Art. 16 de la C.N.), como así el derecho de petición consagrado en el Art. 40, también de nuestra Carta Política.

(...) En la disposición del Art. 4 del mismo acto administrativo impugnado, expresa en su parte final, que “cada defensa no podrá durar más de tres horas”. Y bien sabemos que toda limitación del derecho a la defensa, atenta contra el principio cardinal de la inviolabilidad de la defensa, contenida en el Art. 16 de la Constitución; a mayor abundamiento podemos citar la propia Ley Suprema, que en su Art. 17 inc. 7 impone el deber de “comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación”

En estas condiciones, surge en forma patente e inequívoca, que el acto normativo de carácter procesal, establecido en la RESOLUCIÓN No. 122, del 25/11/03, dictada por la Honorable Cámara de Senadores, es notoriamente inconstitucional (...) ¹⁵.

39. Con respecto a la resolución 134, la Sala indicó que:

(...) en todas las exposiciones no se atribuyó hechos concretos a los destituidos, sólo se enuncia 44 votos por la destitución de Carlos Fernández Gadea y 43 votos por la destitución del Dr. Bonifacio Ríos Avalos. Los sentenciantes no han tenido por acreditado ningún hecho; el fallo no está fundado en su aspecto fáctico ni jurídico. La sentencia, en este caso, está fundada en la voluntad autocrática de los “votantes” (antes que juzgadores), pues ellos no explicaron por qué se ha procedido de esa manera, lo que torna inevitablemente arbitraria a dicha decisión o sanción: Estamos pues, ante la presencia de una sentencia arbitraria, y toda sentencia arbitraria es inconstitucional.

(...) la remoción del 2003 no fue por motivos jurídicos sino estrictamente políticos. Es cierto que un “juicio político” puede obedecer a “motivaciones políticas”, y generalmente obedece a

¹⁴ Anexo 9. Escrito de Inhibición de los Ministros Antonio Fretes, Victor Nuñez and Wildo Rienzi Galeano. Anexo a la respuesta del Estado a la petición.

¹⁵ Anexo 10. Sentencias 951 y 952. Anexo al escrito de Carlos Fernández de 16 de enero de 2010.

ellas; empero, lo que no se puede o no se debe consentir es que se invoquen “motivaciones jurídicas” para el enjuiciamiento, y que se concluya el juicio condenando o sancionando a alguien por “razones políticas”, empleándose para ese “objetivo político”, procedimientos imprevistos o inexistentes en una ley sancionada con anterioridad, y que atentan abiertamente, no solamente contra el “principio de legalidad” que debe gobernar el accionar de toda la Administración Pública, sino inclusive contra el Estado de Derecho reinante, transgrediéndose normas superiores que hacen a los Derechos y Garantías Constitucionales, cuyas custodia y efectividad han sido puestas bajo el control de esta Sala Constitucional (...)

(...)evidentemente, el juzgamiento en el subjuicio de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia por las opiniones vertidas en los fallos ut supra individualizados, se ha tratado no solamente de un grave error cometido contra la inmunidad judicial reconocida por la propia Constitución, para todos los magistrados judiciales, sino también, porque el fallo impugnado podría significar hasta un “atentado contra la independencia del poder judicial”, un “Hecho Punible” calificado como tal por la propia Carta Política, que lo sanciona inclusive en los siguientes términos: “... Los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fije la ley” (Sic, Art. 248) ¹⁶.

40. El 2 de enero de 2010 en respuesta a las decisiones anteriores, el Congreso aprobó la Resolución No. 1, rechazando el contenido de los fallos en los términos siguientes:

Artículo 1º.- La facultad de juzgar en juicio político a los funcionarios citados en el Artículo 225 de la Constitución es una competencia exclusiva y excluyente del Congreso Nacional; y el procedimiento a ser utilizado para el efecto, sólo puede ser determinado por este Poder del Estado. Así pues, las resoluciones adoptadas en consecuencia, no son justiciables. (...)

Artículo 3º.- Repudiar energéticamente el contenido de los Acuerdos y Sentencias N°s 951 y 952, respectivamente, del 30 de diciembre de 2009, dictados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que pretende declarar la inconstitucionalidad de la destitución por vía del juicio político de los ex Ministros de la Corte Suprema de Justicia, señores Bonifacio Ríos Ávalos y Carlos Fernández Gadea, resuelto por la Honorable Cámara de Senadores, según Resolución N° 134 del 12 de diciembre de 2003.
(...)

Artículo 5º.- Advertir a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de la Magistratura, al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y al Poder Ejecutivo que, en caso de admitir la validez de la sentencia, incurrirán en causales de juicio político, además de las responsabilidades penales en las que incurrirán por actuar como cómplices de los firmantes de la sentencia indicada¹⁷.

41. El 5 de enero de 2010 la Corte Suprema de Justicia emitió la Resolución No. 2382 declarando la invalidez de las sentencias 951 y 952, y suspendió en sus funciones a los Magistrados que las emitieron. La Corte Suprema indicó que:

En tales decisiones los Magistrados intervinientes no observaron el orden jurídico de la República y vulneraron principios cardinales del sistema jurídico nacional, ya que tanto nuestra Carta Magna como el Código Procesal Civil son categóricos en indicar que la sentencia de inconstitucionalidad siempre contiene un pronunciamiento que se agota única y exclusivamente en la declaración de inconstitucionalidad.

(...) ante la relevancia de los efectos de decisiones de magistrados integrantes del Poder Judicial que fueron dictadas en oposición a la carta magna y al marco legal aplicable sobre la

¹⁶ Anexo 10. Sentencias 951 y 952. Anexo al escrito de Carlos Fernández de 16 de enero de 2010.

¹⁷ Anexo 11. Resolución No. 1 del Congreso Nacional del 2 de enero de 2010. Anexo al escrito del Estado de 25 de enero de 2010.

materia, esta máxima instancia encuentra necesario declarar que lo resuelto en los Acuerdos y Sentencias N°s 951/2009 y 952/2009 dictados por los Miembros del Tribunal de Cuentas como integrantes de la Sala Constitucional de este órgano, carecen de validez jurídica, con los alcances previstos en el artículo 137 de la Constitución Nacional.

Además, por las razones expuestas anteriormente, corresponde suspender en sus funciones a los Magistrados Juan Francisco Recalde Burgos, Meneleo Insfrán Riveros y Florencio Pedro Almada Álvarez, mientras dure el proceso ante el tribunal de Enjuiciamiento de Magistrados¹⁸.

42. La Comisión toma nota que el Ministro Antonio Fretes, quien se inhibió de conocer el caso ante la Sala Constitucional, firmó la resolución¹⁹.

C. Proceso penal

43. La CIDH toma nota que con posterioridad diversos miembros del Congreso presentaron denuncias penales contra las presuntas víctimas por incurrir en los delitos de prevaricato, atentado contra el orden constitucional, usurpación de funciones públicas y exacción, lesión de confianza y enriquecimiento ilegítimo.

44. El 5 de noviembre de 2005 el Juez Penal de Garantías del Cuarto Turno resolvió desestimar la denuncia. En su resolución el Juez indicó que:

(...) Esta representación puede coincidir con la posición jurídica de los anteriores Ministros en varios fallos sometidos a estudio pero, a la luz del derecho penal, no considera que en las mismas se advierta la comisión de hecho punible de Prevaricato.

(...) en relación al alegado atentado contra el orden constitucional no se encontraron elementos que indiquen una extralimitación de las potestades legales conferidas a la Corte Suprema de Justicia, sobre usurpación de funciones públicas y exacción se encontró que el hecho que los Ministros aprobaron una modificación en las tasas judiciales no constituye la imposición de un tributo sino un simple ajuste del monto en virtud del Índice de Precios al Consumidor, acorde a lo establecido por la legislación pertinente; por lo que hace al delito de lesión de confianza se concluyó que al no haber afectación en el patrimonio estatal no se reúne uno de los elementos constitutivos del mismo; finalmente se desestimó el delito de enriquecimiento ilegítimo en vista de que "la misma autoridad encargada del análisis de la correspondencia entre las declaraciones juradas presentadas por el ex Ministro concluyó que las mismas se encuentran justificadas²⁰.

¹⁸ Anexo 12. Resolución No. 2382 de la Corte Suprema de Justicia de 5 de enero de 2010. Anexo al escrito de Carlos Fernández de 16 de enero de 2010.

¹⁹ Anexo 13. Escrito de Inhibición de Antonio Fretes, párrafo 41. Anexo a la respuesta del Estado a la petición inicial.

²⁰ Anexo 10. Sentencias 951 y 952. Anexo al escrito de Carlos Fernández de 16 de enero de 2010.

IV. ANALISIS DE DERECHO

A. Derecho a las garantías judiciales²¹, principio de legalidad²² y protección judicial²³

1. Consideraciones generales sobre las garantías aplicables

45. 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 naturaleza²⁴. 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 Americana²⁵.

46. El presente caso involucra un juicio político que culminó con la decisión de destitución de las presuntas víctimas de sus cargos de Ministros de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay. En este sentido, la Comisión considera que se trató de un procedimiento de carácter sancionatorio que involucró el poder punitivo del Estado y, por lo tanto, las garantías aplicables incluyen de manera análoga las aplicables a un proceso penal. En particular, resultan relevantes para el análisis de este caso las establecidas en los artículos 8.1, 8.2 y 9 de la Convención Americana.

47. En particular, en cuanto al juicio político y su aplicación para la remoción de operadores de justicia, la Corte Interamericana ha indicado que dicha figura “debe observar las garantías de debido proceso a fin de asegurar el principio de independencia judicial respecto de altos magistrados sometidos a dicho procedimiento”²⁶. Por su parte, la CIDH ha indicado que la figura del juicio político:

(...) sólo excepcionalmente puede utilizarse como mecanismo de remoción de jueces, ya que por su propia naturaleza, podría generar ciertos riesgos frente a algunas garantías que deben ser observadas estrictamente en ese supuesto. En virtud de lo anterior, si el Poder Legislativo se encuentra facultado para ejercer funciones jurisdiccionales en casos de destitución de jueces, ello no puede constituir un control político de la actividad judicial, basado en criterios de discrecionalidad o conveniencia política, sino que debe consistir en un

²¹ El artículo 8 de la Convención establece, en lo pertinente: 1. 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. 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 inculpado de la acusación formulada; c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

²² 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.

²³ El artículo 25 de la Convención Americana establece en lo pertinente que: 1. 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. 2. Los Estados Partes se comprometen a: c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr.84.

control jurídico, en cumplimiento irrestricto de los principios de legalidad y las garantías del debido proceso²⁷.

48. La Comisión ha resaltado que resulta “conveniente eliminar progresivamente el uso del juicio político en la región para operadores de justicia, ya que esta figura constituye un riesgo significativo a la independencia judicial”²⁸.

2. Competencia de la autoridad disciplinaria y procedimientos respectivos

49. El artículo 8.1 de la Convención consagra el derecho a ser juzgado por “un tribunal competente [...] establecido con anterioridad a la ley. De esta forma, las personas “tienen derecho a ser juzgadas por tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos”. El Estado no debe crear tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios”²⁹.

50. Los Estados tienen la facultad de diseñar y organizar los procedimientos disciplinarios al interior de éstos. Tales procesos deben aplicarse con arreglo a procedimientos previamente establecidos que indican las autoridades y las normas procesales que correspondan³⁰. Tal garantía se encuentra satisfecha cuando la autoridad disciplinaria se origina en una norma establecida con anterioridad a la causa³¹ y, correlativamente, dicha norma se viola cuando el órgano disciplinario carece de competencia establecida por ley³².

51. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha indicado, al interpretar el artículo 6.1 del Convenio Europeo que establece que “toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley”, que la frase “establecido por ley” tiene por objeto que la organización judicial en una sociedad democrática no dependa de la discreción del ejecutivo, sino que esté regulada por una ley que emana del parlamento³³, y abarca no solamente la base legal de la existencia misma de un “tribunal”, sino también el cumplimiento por parte del tribunal de las reglas particulares que lo rigen³⁴ y la composición del tribunal en cada caso³⁵.

52. En el presente caso la Comisión resalta que la Constitución establecía la competencia de la Cámara de Diputados para someter a juicio político a ministros de la Corte Suprema de Justicia por mal desempeño de sus funciones, en cuyo caso debían presentar acusación ante la Cámara de Senadores la cual está encargada de llevar a cabo el juicio político y decidir la remoción de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

53. Pese a lo anterior, la Comisión observa que el 22 de noviembre de 2003, luego de que la Cámara de Diputados formulara acusación contra las presuntas víctimas, la Cámara de Senadores emitió la

²⁷ CIDH, Informe No.43/15, Caso 12.632. Fondo (Publicación). Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin, Argentina, 28 de julio de 2015, párr.135.

²⁸ 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. 205.

²⁹ Corte IDH, Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de Noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 75; Principio 5, Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985.

³⁰ 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.187.

³¹ 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. 53.

³² 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. 221.

³³ TEDH, Case Biagioli vs. San Marino, Tercera sección, Aplicación 8162-13, 8 de julio de 2014, párr.74.

³⁴ TEDH, Caso Sokurenko y Strygun vs. Ucrania. Aplicaciones 29458/04 y 29465/04, Sentencia de 12 de noviembre de 2006, párrs 24 y ss.

³⁵ Ver Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (civil limb), Updated to 31 August 2018, parr. 174 y ss.

Resolución No. 122, la cual no solamente estableció el Reglamento para la Tramitación del Juicio Político sino normas procesales para el juicio político en particular y con impacto sustantivo en el ejercicio del derecho de defensa, así como otros aspectos relacionados a las garantías del debido proceso. En particular, en dicho reglamento la Cámara de Senadores determinó entre otras cuestiones: i) que no se admitirían recusaciones contra el órgano disciplinario; ii) que la decisión de la Cámara de Senadores sería irrecurrible; iii) que la defensa de cada acusado no podría durar más de tres horas; iv) que se trasladaría la acusación a las presuntas víctimas el miércoles 26 de noviembre de 2003 y tendrían hasta el lunes 1 de diciembre de 2003 para formular su defensa y ofrecer sus medios de prueba, es decir, dos días hábiles.

54. La Comisión estima que la incorporación de normas procesales como las indicadas, de manera ad-hoc al caso, cuando ya se había iniciado el procedimiento mediante la acusación, a través de un reglamento aplicable al caso específico de las presuntas víctimas, vulnera el derecho establecido en el artículo 8.1 de la Convención, el cual incluye que tanto la autoridad disciplinaria como el procedimiento a seguir se encuentren previamente establecidos en la ley. Ello se constituye en una garantía que ofrece la seguridad jurídica necesaria en cuanto a la previsibilidad de la autoridad competente y el consecuente alcance y manera en que se ejercerá dicha competencia y que se prevé salvaguardar el derecho de defensa, lo cual tiene aún mayor relevancia tratándose de un proceso de carácter sancionatorio contra jueces, a la luz del carácter reforzado que tienen las garantías aplicables debido a la inamovilidad de quienes ostentan tal función a fin de salvaguardar su independencia.

55. En vista de lo anterior, la Comisión concluye que el Estado paraguayo violó el derecho a contar con una autoridad competente mediante procedimientos previamente establecidos, consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Bonifacio Ríos Avalos y Carlos Fernández Gadea.

3. El derecho a contar con un juez imparcial

56. La CIDH recuerda que la garantía de imparcialidad resulta plenamente aplicable a juicios políticos que involucran la destitución de jueces, tomando en cuenta que lo decisivo para la determinación de las garantías exigibles y su alcance es la naturaleza sancionatoria de la facultad que está ejerciendo la autoridad respectiva. La garantía de imparcialidad implica que los integrantes de la autoridad sancionadora “no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia³⁶”.

57. La Corte Interamericana ha indicado que la recusación es un medio destinado a proteger el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial que otorga el derecho a las partes de instar a la separación de un juez, cuando, más allá de la conducta personal del juez cuestionado, existen hechos demostrables o elementos convincentes que produzcan temores fundados o sospechas legítimas de parcialidad sobre su persona impidiéndose de este modo que su decisión sea vista como motivada por razones ajenas al Derecho y que, por ende, el funcionamiento del sistema judicial se vea distorsionado. La institución de la recusación por un lado, actúa como una garantía para las partes en el proceso y por otro, busca otorgar credibilidad a la función que desarrolla la jurisdicción. La recusación no debe ser vista necesariamente como un enjuiciamiento de la rectitud moral del funcionario recusado, sino más bien como una herramienta que brinda confianza a quienes acuden al Estado solicitando la intervención de órganos que deben ser y aparentar ser imparciales³⁷.

58. En el presente caso, la Comisión destaca que la Resolución 122 que reglamentó el juicio político contra las presuntas víctimas establecía que en el procedimiento “no es admitirán incidentes, recusaciones, cuestiones de previo y especial pronunciamiento ni prueba confesoria”. Ello impidió que las presuntas víctimas cuestionaran la imparcialidad de la autoridad sancionadora, garantía que tenía una especial relevancia en el contexto descrito en el que estas argumentaron que el juicio político tenía un

³⁶ Corte IDH, Palamara Iribarne vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 146.

³⁷ 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.63.

fundamento discriminatorio, y en el que, como se analizará en las siguientes secciones, la autoridad disciplinaria no motivaba sus decisiones y tampoco estas podían ser recurridas.

59. En virtud de lo anterior, la Comisión concluye que el Estado paraguayo violó el derecho a contar con una autoridad imparcial establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Bonifacio Ríos Avalos y Carlos Fernández Gadea.

4. El derecho a ser oído y el derecho de defensa

60. El derecho a ser oído (artículo 8.1 de la Convención) comprende el derecho de toda persona a tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones³⁸. Por su parte el derecho de defensa incluye la obligación de comunicar previa y detalladamente la acusación formulada (artículo 8.2 b de la Convención), así como la concesión a la persona acusada del tiempo y medios adecuados para preparar su defensa (artículo 8.2 c de la Convención). Ambos derechos -ser oído y defensa- guardan relación entre sí, puesto que “oír a una persona investigada implica permitir que se defienda con propiedad”³⁹. El derecho a ser oído no necesariamente implica que sea ejercido de manera oral y puede ser sustanciado de manera escrita⁴⁰. La autoridad a cargo del proceso sancionatorio debe conducirse conforme el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa⁴¹. Este derecho resulta afectado, por ejemplo, cuando la duración del plazo otorgado para ejercer la defensa no es adecuado considerando el examen de la causa y el acervo probatorio⁴².

61. En el presente caso, las presuntas víctimas argumentaron que se vulneró su derecho de defensa tomando en cuenta que contaban con dos días hábiles para la preparación de la misma y tres horas para presentarla. Por su parte, el Estado indicó que aunque el Reglamento otorgaba solamente un plazo de 48 horas para el traslado de la acusación, esta fue remitida por parte de la Comisión Acusadora desde el 12 de noviembre de 2003, por lo que las presuntas víctimas contaron con 18 días entre la notificación y la presentación de su defensa. Asimismo, refirió que aun cuando en el Reglamento se estableció el lapso de tres horas para defenderse de los cargos imputados, la Cámara de Senadores no limitó el tiempo para el ejercicio de la defensa y que el Ministro Carlos Fernández hizo uso de las tres horas previstas, mientras que el Ministro Bonifacio Ríos prolongó su defensa cinco horas con 30 minutos.

62. La Comisión hace notar que más allá de la inconventionalidad de la regulación ad-hoc de la forma de ejercer el derecho de defensa, la cual fue analizada en la sección anterior, la CIDH no cuenta con elementos de prueba suficientes para determinar la forma en que el plazo previsto afectó el derecho a ser oído y el derecho de defensa⁴³. Si bien el plazo de 48 horas puede entenderse excesivamente corto, ante el alegato del Estado, la CIDH no cuenta con elementos para determinar que, en la forma en que operó en la práctica, el tiempo para la preparación y presentación de la defensa fue violatorio de la Convención. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado paraguayo no violó el derecho a ser oído y el derecho de defensa en perjuicio de Bonifacio Ríos Avalos y Carlos Fernández Gadea.

³⁸ Corte IDH. Cfr. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 74, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 140.

³⁹ Así, la Comisión ha indicado que: “[o]ír a una persona investigada implica permitir que se defienda con propiedad, asistida por abogado, con conocimiento de todos los elementos que puedan obrar en su contra en el expediente; oírle es permitir su presencia en los interrogatorios de testigos que puedan declarar en su contra, permitirle tacharlos, contrainterrogarlos con el fin de desvirtuar sus declaraciones inculpativas por contradictorias o por falsas; oír a un procesado es darle la oportunidad de desconocer, de restar valor a los documentos que se pretenden utilizar en su contra”. CIDH. Informe No. 50/00 del Caso 11.298, Reinaldo Figueredo Planchart Vs. Venezuela, párr.112.

⁴⁰ 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. 75.

⁴¹ Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 73 y 74. CIDH, Informe No. 30/97. Caso 10.087 (Fondo) Gustavo Carranza, Argentina, 30 de septiembre de 1997, párr.68.

⁴² Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 81-83.

⁴³ Ver Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr.121.

5. El principio de independencia judicial, el principio de legalidad y el derecho a contar con decisiones debidamente motivadas

63. La Comisión recuerda que los procesos disciplinarios en contra de operadores de justicia deben ejercerse de manera compatible con el principio de independencia judicial. De dicho principio se desprenden garantías reforzadas que los Estados deben brindar a los jueces y juezas a fin de asegurar su independencia⁴⁴. 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 externas⁴⁵. Específicamente, en lo relevante para el presente caso, respecto de las garantías para asegurar la inamovilidad, la Corte ha indicado que “se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato”⁴⁶. Cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los y las juezas en su cargo, “se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención”⁴⁷.

64. Por su parte, el principio de legalidad preside la actuación de los órganos del Estado cuando deriva del ejercicio de su poder punitivo y es aplicable a los procesos disciplinarios que son una expresión de dicho poder puesto que implican un menoscabo o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita⁴⁸. La CIDH ha indicado que en el marco de procedimientos disciplinarios en contra de operadores de justicia deben existir reglas claras en cuanto a las causales y procedimiento de separación del cargo de jueces y juezas, y su ausencia además de fomentar dudas sobre la independencia, puede dar lugar a actuaciones arbitrarias de abuso de poder, con repercusiones directas en los derechos al debido proceso y a la legalidad⁴⁹. En particular, la ley debe precisar de manera detallada las infracciones que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias a operadores de justicia, incluida la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate⁵⁰. La Comisión ha subrayado que “está prohibido por el derecho internacional establecer como causal disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en alguna resolución”⁵¹.

65. Asimismo, el deber de motivación, se traduce en la “justificación razonada” que permite al juzgador llegar a una conclusión⁵². Dicha garantía guarda relación intrínseca con el principio de 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”⁵³. 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

⁴⁴ Corte IDH, Caso Aritz 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.

⁴⁵ 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.

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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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. 257.

⁴⁹ 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. 206 y 207.

⁵⁰ 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. 208.

⁵¹ 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, párr. 216.

⁵² 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.

⁵³ CIDH, Informe No. 103/13, Caso 12.816, Informe de Fondo, Adán Guillermo Lopez Lone y otros, Honduras, párr.145.

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 decisión⁵⁴.

66. En relación con la sanción aplicable, el “principio de máxima severidad” de la sanción de destitución de un juez o jueza implica que sólo debe proceder por conductas “claramente reprochables”, “razones verdaderamente graves de mala conducta o incompetencia”⁵⁵. La protección de la independencia judicial exige que la destitución de jueces y juezas sea considerada como la *última ratio* en materia disciplinaria judicial⁵⁶. La CIDH ha indicado que “el derecho internacional establece que la sanción de suspensión o destitución debe corresponder solo a faltas objetivamente muy graves. Es por ello que según lo ha recomendado el Consejo de Europa el marco jurídico disciplinario debe incluir una gradualidad en las sanciones en función de la gravedad de la falta, las que pueden comprender el retiro de los casos del juez, la asignación de otras tareas al juez, sanciones económicas y la suspensión”⁵⁷. Asimismo la Corte indicó que la garantía de inmovilidad de las y los operadores de justicia implica que la destitución obedezca a conductas bastante graves, mientras que otras sanciones pueden contemplarse ante eventos como negligencia o impericia⁵⁸.

67. En el presente caso, la Comisión observa en primer lugar que la decisión que destituyó a las presuntas víctimas no contiene motivación y se limita a indicar que se aprobó la moción para remover a Carlos Fernandez Gadea y Bonifacio Rios Avalos por cuarenta y tres y cuarenta y cuatro votos por mal desempeño de sus funciones. Ello impide conocer las razones que motivaron la decisión, incluida la forma en la que la conducta de las presuntas víctimas se adecua a la falta disciplinaria mencionada.

68. Por otra parte, y relacionado con lo anterior, la CIDH subraya que la norma invocada de “mal desempeño de sus funciones” es sumamente vaga, dando un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad sancionadora a cargo de aplicarla, y ofrece escasas garantías a los jueces y magistrados, quienes no pueden guiar su conducta de acuerdo a parámetros claros y preestablecidos. Ello resulta particularmente grave si se toma en cuenta que el incurrir en la conducta prohibida traerá la grave consecuencia de la destitución⁵⁹.

69. La Comisión estima que esta vaguedad de la causal invocada posibilitó, al menos en parte, que la Cámara de Diputados incluyera en la acusación como hechos que constituyen mal desempeño de sus funciones, una serie de decisiones jurisdiccionales emitidas por las presuntas víctimas que corresponden al juicio o criterio jurídico de estas y se encuentran protegidos por el principio de independencia judicial. Al respecto, la CIDH subraya que todas las supuestas conductas que constituyen la falta disciplinaria, con excepción de una, se refieren a decisiones en las que las presuntas víctimas en su calidad de Ministros de la Corte Suprema de Justicia declararon con lugar o sin lugar acciones de inconstitucionalidad.

70. La Comisión toma nota que en el marco de las decisiones que declararon con lugar las acciones de inconstitucionalidad planteadas por las presuntas víctimas se hizo notar esta situación al indicarse que “evidentemente, el juzgamiento en el subjuicio de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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; CIDH, Informe No. 38/16, Caso 12.768, Fondo, Omar Francisco Canales Ciliezar, Honduras, 31 de agosto de 2016, párr. 71 y ss. Ver también 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. 211. En dicho informe la CIDH consideró que “las disposiciones legales que establecen sanciones administrativas como la destitución deben ser sometidas al más estricto juicio de legalidad. Tales normas no solo aparejan una sanción de extraordinaria gravedad, y limitan el ejercicio de derechos, sino que, dado que constituyen una excepción a la estabilidad judicial, pueden comprometer los principios de independencia y autonomía judicial”.

⁵⁷ 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. 211.

⁵⁸ 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. 199.

⁵⁹ CIDH, Informe No. 43/15, Caso 12.632. Fondo (Publicación). Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin. Argentina, 28 de julio de 2015, párr. 250.

por las opiniones vertidas en los fallos ut supra individualizados, se ha tratado no solamente de un grave error cometido contra la inmunidad judicial reconocida por la propia Constitución para todos los magistrados judiciales” sino también (...) “un atentado contra la independencia del Poder Judicial”.

71. En virtud de lo anterior, la Comisión concluye que el Estado paraguayo violó el derecho a contar con decisiones debidamente motivadas y el principio de legalidad en relación con el principio de independencia judicial, establecidos en los artículos 8.1 y 9 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Bonifacio Rios Avalos y Carlos Fernández Gadea.

6. El derecho a recurrir el fallo y el derecho a la protección judicial en relación con el principio de independencia judicial

72. El derecho a recurrir el fallo hace parte del debido proceso legal de un procedimiento sancionatorio disciplinario⁶⁰ y es una garantía primordial cuya finalidad es evitar que se consolide una situación de injusticia⁶¹. En cuanto al alcance del derecho a recurrir, tanto la CIDH como la Corte han indicado que este implica un examen por autoridad distinta y de superior jerarquía tanto de aspectos de hecho como de derecho de la decisión recurrida⁶². Debe proceder antes que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada, debe ser resuelto en un plazo razonable, ser oportuno y eficaz, es decir, debe dar resultado o respuesta al fin para el cual fue concebido. Además, debe ser accesible, sin requerir mayores formalidades que tornen ilusorio el derecho⁶³.

73. Por otra parte, 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 (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 remediarla⁶⁴.

74. Finalmente, la CIDH recuerda que la tutela judicial efectiva implica la ausencia de presiones externas en la resolución de los recursos que se promuevan. La garantía contra presiones externas es un corolario del principio de independencia judicial según el cual “los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo⁶⁵”.

75. En el presente caso, la CIDH nota que la Resolución No. 122 emitida por la Cámara de Senadores el 25 de noviembre de 2003 indicaba expresamente que “las resoluciones que dicte la Honorable Cámara de Senadores como Tribunal no podrán ser objeto de recurso alguno”.

76. Pese a lo anterior, las presuntas víctimas promovieron acciones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las cuales fueron resueltas favorablemente por dicho tribunal el 30 de diciembre de 2009, esto es, más de seis años después, sin que el Estado haya fundamentado tal demora en una acción para proteger derechos fundamentales. Además, el 5 de enero de 2010 la Corte

⁶⁰ 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. 235; Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párr. 179.

⁶¹ CIDH, Informe No. 33/14, Caso 12.820, Manfred Amrhein y otros, Costa Rica. 4 de abril de 2014, párr.186.

⁶² CIDH, Informe No. 33/14, Caso 12.820, Manfred Amrhein y otros, Costa Rica. 4 de abril de 2014, párr.186.

⁶³ CIDH, Informe No. 33/14, Caso 12.820, Manfred Amrhein y otros, Costa Rica. 4 de abril de 2014, párr.186 y ss.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985.

Suprema de Justicia declaró la invalidez de dichas sentencias favorables argumentando que los magistrados intervinientes no observaron el orden jurídico al emitir las.

77. La CIDH toma nota que dicha decisión se tomó tres días después que el Congreso aprobara la Resolución no. 1 la cual “repudió enérgicamente” el sentido de las decisiones mencionadas y advirtió a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, así como a otros funcionarios que “en caso de admitir la validez de la sentencia, incurrirán en causales de juicio político (...)”. La Comisión estima que dicha resolución, emitida por el órgano que destituyó a las presuntas víctimas en el contexto y la forma descrita constituyó una presión externa que claramente generó que la Corte Suprema de Justicia declarara la invalidez de las sentencias 951 y 952.

78. Ante este escenario, la CIDH estima que tanto del marco normativo como del contenido de las decisiones indicadas se desprende que las presuntas víctimas no contaron con un recurso jerárquico ni judicial efectivo para obtener una revisión del fallo sancionatorio.

79. En virtud de lo anterior, la Comisión concluye que el Estado paraguayo violó el derecho a recurrir del fallo y el derecho a la protección judicial establecidos en los artículos 8.2 h) y 25. 1 de la Convención Americana en relación con el principio de independencia judicial contenido en el artículo 8.1 y los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Bonifacio Ríos Avalos y Carlos Fernández Gadea.

V. CONCLUSIONES

80. La Comisión concluye que el Estado paraguayo es responsable por la violación del principio de independencia judicial, el derecho a contar con una autoridad competente e imparcial, el derecho a una motivación adecuada, el principio de legalidad, el derecho a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1, 8.2 h), 9 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 Bonifacio Ríos Avalos y Carlos Fernández Gadea.

81. Asimismo, la Comisión concluye que el Estado paraguayo no es responsable por la violación del derecho a ser oído y el derecho de defensa.

VI. RECOMENDACIONES

82. Con fundamento en las anteriores conclusiones,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO PARAGUAYO,

1. Reincorporar a Bonifacio Ríos Avalos, 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 corresponderían el día de hoy si no hubiera sido destituido. Si por razones fundadas no es posible la reincorporación, pagar una indemnización alternativa. En el caso de Carlos Fernández Gadea, la CIDH toma nota de su fallecimiento, por lo que corresponde la indemnización alternativa en su favor.

2. Reparar integralmente las violaciones de derechos declaradas en el presente informe incluyendo el aspecto material e inmaterial.

3. Adecuar la legislación interna, para asegurar que los procesos sancionatorios en contra de las y los operadores de justicia sean compatibles con los estándares en materia de independencia judicial establecidos en el presente informe y cumplan con todas las garantías del debido proceso y el principio de legalidad. Específicamente, se deben tomar las medidas necesarias para: i) asegurar que los procesos sancionatorios contra jueces y juezas obedezcan a un control jurídico y no a un control político; ii) regular debidamente las sanciones aplicables, de manera que cumplan con el principio de legalidad; iii) permitir que los jueces y juezas puedan contar con un recurso jerárquico en el marco de todo proceso sancionatorio en su contra, a fin de que puedan contar con un doble conforme de la sanción impuesta, así como un recurso judicial por posibles violaciones al debido proceso; y iv) adoptar las medidas necesarias para asegurar que las

autoridades a cargo de los procesos sancionatorios contra jueces y juezas motiven sus decisiones de manera compatible con la Convención Americana, en los términos analizados en el presente informe.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Sucre, Bolivia, a los 12 días del mes de febrero de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Francisco José Eguiguren, Luis Ernesto Vargas Silva, y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

La que suscribe, Marisol Blanchard, en su carácter de Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva 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.

Marisol Blanchard
Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva