

RATIFICACIÓN AUTOMÁTICA COMO GRAVE IRREGULARIDAD INCONSTITUCIONAL: DESAFÍO PARA LA REFUNDACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PERUANO

Beatriz Ramírez Huaroto

1. Introducción

Como producto de la difusión en medios de comunicación de audios que involucraban a varios integrantes del ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en coordinaciones ilegítimas, se inició un proceso de reforma hacia cambios sustantivos en la institucionalidad responsable del nombramiento de jueces, juezas y fiscales en el Perú.

En julio de 2018, luego de que el Pleno del Congreso de la República aprobara por unanimidad la remoción de todos los miembros y de que se declarara en situación de emergencia al Consejo Nacional de la Magistratura, se impulsó una reforma constitucional aprobada por referéndum que dio origen a una nueva entidad: la Junta Nacional de Justicia, creada por Ley 30904 en enero de 2019.

Con la dación de la Ley 30916, Ley Orgánica de esta nueva entidad, aprobada en febrero de 2019, se incorporaron reglas para revisar las decisiones adoptadas por el ex-CNM. La Décima Disposición Complementaria Transitoria de esta ley, faculta a la Junta Nacional de Justicia:

A revisar de oficio o por denuncia, los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los exconsejeros removidos por el Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa del Congreso 016-2017-2018-CR en los casos que existan indicios de graves irregularidades. (Congreso de la República, 2019)

En este marco, el presente informe evalúa un grupo especialmente controvertido de las decisiones del ex-CNM: las referidas a los procesos de ratificación automática. La controversia sobre la constitucionalidad de las ratificaciones automáticas requiere revisar la regulación constitucional y legal del ex Consejo Nacional de la Magistratura, así como el desarrollo de la jurisprudencia constitucional e internacional sobre la materia.

El artículo 154.2 de la Constitución Política, vigente hasta enero de 2019, señalaba que era función del CNM, entre otras el “ratificar a los jueces y fiscales cada siete años”. Por su parte, la Ley 23697, Ley Orgánica del CNM, regulaba esto en su artículo 30 de la siguiente forma:

A efecto de la ratificación de jueces y fiscales a que se refiere en el inc. b) del artículo 21° de la presente Ley, el Consejo Nacional de la Magistratura evalúa la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes de los Colegios y Asociaciones de Abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, *debiendo conceder una entrevista personal en cada caso* [énfasis agregado]. (Congreso de la República, 1994)

Conforme a este marco, el ex-CNM emitió su *Reglamento del Procedimiento de Evaluación Integral y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público* en junio de 2016, estableciendo lo siguiente:

Artículo 52. De la entrevista personal.

El procedimiento de evaluación integral y ratificación comprende una entrevista personal pública. [énfasis agregado]

La fecha fijada para su realización se publica en la convocatoria. Se realiza ante el Pleno del Consejo en su sede institucional.

La entrevista se graba en un soporte audiovisual.

En caso de inconcurrencia injustificada o concurriendo se negare a absolver las preguntas formuladas por los consejeros, el procedimiento continúa según su estado. (Consejo Nacional de la Magistratura, 2016)

Sin embargo, en junio de 2017, los integrantes de ex-CNM modificaron el reglamento para que fuera posible proceder a una “ratificación automática” en tanto no requería la realización de la entrevista personal. Las justificaciones dadas fueron que, en algunos casos, la entrevista era un acto formal y conllevaba a un gasto innecesario de recursos. Así, la Resolución 328-2017-CNM señalaba lo siguiente en sus extractos pertinentes:

Las etapas del procedimiento individual de evaluación y ratificación y el informe individual.

Tercero: el procedimiento de evaluación integral y ratificación tiene diversas etapas. Se inicia con la etapa de actos previos. La siguiente etapa es la de formación del expediente y del procesamiento, análisis y contrastación de la documentación recibida, que se materializa en un informe individual en el que se resumen los aspectos sobre conducta e idoneidad; este informe se complementa con los resultados de la evaluación psicológica y psicométrica y la información que se recibe hasta siete días antes de la entrevista personal. La siguiente etapa es la entrevista personal al magistrado. Finalmente, la última etapa es la decisión final que se ratifica o no al magistrado. *El informe individual* [énfasis agregado] si bien tiene la característica de ser preliminar, aporta elementos objetivos sobre el desempeño del magistrado, tanto sobre su conducta como su idoneidad, de forma que *permite a los consejeros tener una información completa sobre el magistrado, valorarla y decidir sobre su ratificación o no* [énfasis agregado].

Fines de la entrevista personal.

Cuarto: *la entrevista personal tiene por finalidad evaluar las competencias del magistrado, así como su conducta o idoneidad en el desempeño del cargo durante el periodo de evaluación. Con la programación de la entrevista el Consejo cumple con su obligación de dar al magistrado la oportunidad de absolver las preguntas de los consejeros sobre aspectos de su conducta e idoneidad que resulten del informe individual y de los documentos que obren en el expediente de evaluación* [énfasis agregado].

La posibilidad de aplicar la ratificación automática prescindiendo de la entrevista personal.

Quinto: *existen casos en los que de la documentación existente en el expediente de evaluación y de acuerdo al informe individual se aprecia que los magistrados han demostrado una conducta*

adecuada al cargo y han alcanzado indicadores satisfactorios respecto de su idoneidad [énfasis agregado]. En estos casos, la entrevista personal se convierte en un acto más bien formal en el que se corrobora la información que ya se tiene sobre el magistrado y no aporta elementos sustanciales que desmerezcan el desempeño del magistrado [énfasis agregado]. En este contexto, realizar la entrevista personal conlleva a un uso innecesario de recursos institucionales, por lo que se podría prescindir de dicha entrevista.

Sexto: ratificar automáticamente a estos magistrados prescindiendo de la entrevista personal significa un reconocimiento a su compromiso y responsabilidad con el ejercicio de la magistratura encomendada, así como el ejercicio de esta función constitucional acorde a los principios de la Ley del Procedimiento Administrativo General, evitando actuaciones formalistas que impidan alcanzar una decisión en tiempo razonable y que no incidan en el cumplimiento de la finalidad, ni determinen aspectos importantes de la decisión final [énfasis agregado].

Criterios para aplicar la ratificación automática.

Sétimo: para la ratificación automática sin pasar por una entrevista personal, es necesario contar con indicadores que permitan aplicarla garantizando que sean ratificados aquellos magistrados que acrediten una adecuada conducta e idoneidad para continuar en el ejercicio del cargo.

Al respecto, para decidir si un magistrado puede ser ratificado automáticamente, los magistrados evaluados den cumplir con los siguientes indicadores [énfasis agregado]:

a) Sobre el rubro conducta.

La evaluación de la conducta está sujeta a la aplicación de los indicadores cualitativos sobre los aspectos previstos en el artículo 25 del Reglamento del Procedimiento de Evaluación Integral y Ratificación, así como a los parámetros de cada convocatoria [énfasis agregado].

b) Sobre el rubro idoneidad.

El magistrado debe obtener como mínimo un puntaje de dos tercios (2/3) del máximo obtenible en la calificación de los aspectos siguientes [énfasis agregado]: calidad de decisiones, calidad en la gestión de los procesos, celeridad y rendimiento, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional. En el caso que de la información que obre en el expediente, no se pueda establecer puntajes finales, siempre que no sea de responsabilidad del magistrado evaluado, el Pleno realiza la calificación correspondiente y procede a emitir la decisión que corresponda [énfasis agregado].

Octavo: el cumplimiento de estos indicadores no significa necesariamente que el magistrado este automáticamente ratificado, sino que corresponde a los consejeros valorar los indicadores alcanzados y en sesión del Pleno adoptar la decisión por unanimidad de ratificarlo automáticamente.

SE RESUELVE

Artículo primero. – Aprobar los criterios para la ratificación automática sin pasar por entrevista personal de los magistrados comprendidos en un procedimiento de evaluación integral y ratificación, que son los desarrollados en el séptimo considerando de la presente resolución.

Artículo segundo. – Establecer que a pedido del Consejero ponente y en atención a los criterios establecidos en la presente resolución, el Pleno, cómo mínimo siete días antes de la entrevista personal programada, decide por unanimidad si un magistrado comprendido en un procedimiento individual de evaluación y ratificación es ratificado automáticamente prescindiendo de dicha entrevista. (Consejo Nacional de la Magistratura, 2017)

De acuerdo con la modificación realizada, para la aplicación de la ratificación automática era necesario que se cumplieran una serie de criterios. Para tal fin se establecieron una serie de indicadores en los rubros de conducta e idoneidad de forma que se exigía un puntaje mínimo para que el Pleno del ex-CNM adopte la decisión por unanimidad.

Sin embargo, en febrero de 2018, se cambió nuevamente el reglamento para que, al evaluar el rubro de idoneidad, el énfasis estuviera en los rubros de calidad de las decisiones, celeridad y rendimiento, dejando de lado otros rubros como la gestión de procesos, la organización del trabajo, las publicaciones y el desarrollo profesional. Así, la Resolución 044-2018-CNM, fijó como criterio que:

Artículo Único. – Establecer como criterio complementario para la aplicación de la ratificación automática de los jueces y fiscales, sujetos a procedimientos de evaluación y ratificación, que *cuando el magistrado evaluado no alcance los puntajes mínimos en los indicadores de gestión de procesos, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional, estos deben ser valorados conjuntamente con los estándares de conducta e idoneidad* [énfasis agregado] exigibles durante el periodo de evaluación, lo que el Pleno decidirá en cada caso a propuesta del Consejero ponente. (Consejo Nacional de la Magistratura, 2018)

Como puede apreciarse, esta segunda modificación supuso un mayor margen de discrecionalidad en la decisión respecto de la ratificación automática: con la primera modificación se mantuvieron todos los indicadores de conducta e idoneidad de una convocatoria de ratificación regular, aunque su valoración quedaba librada finalmente a la decisión de los miembros del Pleno; con la segunda modificación, se sacrificaron varios elementos del rubro idoneidad cuando el juez, jueza o fiscal evaluado no alcanzaba los puntajes mínimos en ellos.

Este informe sostiene que las decisiones de ratificación automática que se permitieron entre 2017 y 2018 constituyen en sí mismas casos de graves irregularidades y que, por tanto, al amparo de Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, deben ser revisadas de oficio para ser eventualmente declaradas nulas.

Para ello se analiza, en primer lugar, la vulneración del principio de jerarquía normativa y del principio de participación ciudadana como razones para la inconstitucionalidad. Posteriormente, se resumen los estándares del Sistema Interamericano sobre la protección de la labor jurisdiccional y fiscal, incluyendo las sentencias más recientes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para evaluar si los procedimientos de ratificación automática cumplieron las obligaciones internacionales sobre acceso y cuáles son las condiciones para una eventual remoción del sistema de justicia. Por último, se señala el procedimiento y efectos que deberían establecerse al evaluar las decisiones sobre ratificación automática adoptadas por el ex Consejo Nacional de la Magistratura.

2. Análisis Constitucional de la Ratificación Automática

2.1 Violación del Principio de Jerarquía Normativa

Nuestro sistema legislativo está organizado de manera jerarquizada: el artículo 51 de la Constitución establece que la Constitución prevalece sobre toda norma legal y que, a su vez, la ley tiene preeminencia sobre normas de inferior jerarquía.

Puntualmente, sobre el principio de jerarquía normativa, el Tribunal Constitucional ha señalado que supone una consideración tanto sobre la validez de las normas, como sobre su fuerza jurídica: no solo se sostiene que si no hay conformidad con una norma superior la consecuencia es la invalidez, sino que ello conlleva su incapacidad para incidir efectivamente en el ordenamiento creando o modificando las normas existentes (Nina-Quispe Hernández, 2006a, fundamento jurídico 56). Así, “el principio de jerarquía es el único instrumento que permite garantizar la validez de las normas jurídicas categorialmente inferiores. Ergo, la invalidez es la consecuencia necesaria de la infracción de tal principio” (Nina-Quispe Hernández, 2006a, fundamento jurídico 59), lo que debe ser analizado con varios criterios:

Los requisitos para que una norma pueda condicionar la validez de otra, imponiéndose jerárquicamente, son los siguientes:

a) Relación ordinamental

La prelación jerárquica aparece entre normas vigentes en un mismo ordenamiento constitucional.

b) Conexión material

La prelación jerárquica aparece cuando existe un enlace de contenido, objeto o ámbito de actuación entre una norma superior y otra categorialmente inferior.

c) Intersección normativa.

La prelación jerárquica aparece cuando la legítima capacidad regulatoria de una norma contraría al mandato u ordenación de contenidos de otra norma. En efecto, para que una norma categorialmente superior cumpla su función, es vital que no pueda ser desvirtuada por aquella cuya producción regula.

En resumen, *el principio de jerarquía implica la determinación por una norma de la validez de otra, de allí que la categorialización o escalonamiento jerárquico se presente como el único modo posible de organizar eficazmente el poder normativo del Estado* [énfasis agregado]. (Nina-Quispe Hernández, 2006a, fundamento jurídico 59).

El procedimiento de “ratificación automática” vulneró este principio pues, pese a que la Ley Orgánica del CNM prescribía que debía concederse una entrevista personal en cada proceso de evaluación integral y ratificación, esta etapa fue omitida.

La omisión de una entrevista personal en el marco de los procesos de ratificación, en contra de lo prescrito en el artículo 30 de la Ley Orgánica del CNM, ya había sido dispuesta por el ex-CNM en el año 2000 y ello fue materia de numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Así, en el Tribunal Constitucional se forjó una línea jurisprudencial al respecto en la que inaplicó el *Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público* emitido en 2000, que consideraba que no era

una obligación, sino una facultad del ex-CNM otorgar entrevista a los magistrados que pasaran por proceso de ratificación. La sistematización de las decisiones emitidas puede apreciarse en la Tabla 1, a continuación.

Tabla 1

Sentencias del Tribunal Constitucional declaradas fundadas en casos en los que se omitió la entrevista personal en procesos de ratificación del ex Consejo Nacional de la Magistratura

Número del expediente	Fecha de la sentencia	Decisión
0068-2003-AA/TC	18 marzo 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la sesión del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura en la parte sobre la no ratificación, así como la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
2543-2002-AA/TC	24 marzo 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
2436-2002-AA/TC	22 mayo 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal.
2136-2002-AA/TC	30 mayo 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal.
0627-2003-AA/TC	4 junio 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
1389-2003-AA/TC	7 julio 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal.

Número del expediente	Fecha de la sentencia	Decisión
0290-2003-AA/TC	4 agosto 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
2808-2002-AA/TC	3 octubre 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación, así como los actos administrativos derivados de ella, o que tengan conexión con la afectación de sus derechos fundamentales. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
2602-2003-AA/TC	4 noviembre 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente el acuerdo suscrito en diferentes sesiones del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura en la parte sobre la no ratificación, así como la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
0718-2004-AA/TC	22 junio 2004	Inaplicable al caso concreto del recurrente el acuerdo del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura en la parte sobre la no ratificación, así como la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.

En los expedientes referidos en la Tabla 1, el Tribunal Constitucional estableció que la posición del ex-CNM era inconstitucional porque:

[u]na Resolución como la N° 043-2000-CNM [Reglamento de evaluación y ratificación] no puede transgredir ni desnaturalizar las leyes y, en ese sentido, considera que es insostenible alegar que del mencionado artículo 30° se desprenda que la entrevista no se concede obligatoriamente [énfasis agregado], sino solo en aquellos casos en los que así lo decidió el pleno del Consejo Nacional de la Magistratura o a pedido de parte.

Es necesario precisar que la palabra “debiendo” que utiliza dicho precepto legal es un gerundio del verbo *deber* [énfasis agregado], y que la expresión “en cada caso” no alude a que la entrevista deba concederse si lo pide el interesado o porque así lo acuerde el pleno del Consejo. “En cada caso” quiere decir que la entrevista debe señalarse para cada una de las personas que sean sometidas al proceso de ratificación y, además, ser personal o individual [énfasis agregado]. (Paccini Virhuez, 2003b, fundamento jurídico 3).

Esta línea jurisprudencial se plasmó en el Código Procesal Constitucional (CPC) que entró en vigor el 1 de diciembre de 2004 y establece hasta la fecha en su artículo 5, inciso 7

que “no proceden los procesos constitucionales cuando se cuestione resoluciones definitivas del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución y ratificación de jueces y fiscales, *siempre que dichas resoluciones hayan sido motivadas y dictadas con previa audiencia al interesado* [énfasis agregado]” (Presidencia de la República, 2004). Como puede apreciarse, la realización de la entrevista se consideraba también en esta otra norma legal como parte fundamental de los procesos a cargo del Consejo.

En atención a lo dispuesto en el Código Procesal Constitucional, el ex-CNM realizó la adecuación de su *Reglamento de Procesos de Evaluación y Ratificación*, por medio de la Resolución N° 1019-2005-CNM. En la exposición de motivos de este reglamento se señaló que,

Interpretando contrario sensu, *dicha norma* [el CPC] *permite iniciar proceso constitucional contra las resoluciones definitivas del CNM en materia de destitución y ratificación de jueces y fiscales, cuando aquellas no hayan sido motivadas y/o no se haya concedido el derecho de audiencia* [énfasis agregado] (Consejo Nacional de la Magistratura, 2016).

Por ello, el reglamento precisó que “con la entrevista personal, se hace efectivo el derecho de audiencia, en la que el magistrado sujeto a evaluación tiene la posibilidad de exponer y efectuar cualquier aclaración o referirse a hechos que convienen a su evaluación” (Consejo Nacional de la Magistratura, 2016). Esto permite apreciar que, de acuerdo con la regulación constitucional en la que la actuación del Consejo Nacional de la Magistratura debía enmarcarse, este órgano constitucionalmente autónomo reconoció previamente que no era posible omitir la entrevista como parte de los procesos a su cargo.

Adicionalmente a la consideración sobre la menor jerarquía normativa del Reglamento de evaluación y ratificación en relación con la Ley Orgánica del CNM, el Tribunal Constitucional en el primer precedente sobre la ratificación de jueces, juezas y fiscales fijó que el contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso en los procesos del CNM era únicamente la posibilidad de que haya una audiencia (Almenara Bryson, fundamentos jurídicos 16-17).

Este extremo se mantuvo en el siguiente precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional sobre la materia. Allí, se amplió los alcances del control constitucional de las decisiones del ex-CNM analizando la tutela procesal efectiva en base a los criterios objetivos que deben ser parte de la motivación de las decisiones en el procedimiento de ratificación (Álvarez Guillén, 2005, fundamentos jurídicos 17-18, 23-43). Se estableció que:

Es correcto que el consejero vote por la ratificación o no de un magistrado con un alto grado de valor intrínseco, pero su decisión debe sustentarse en la apreciación obtenida en la entrevista realizada [énfasis agregado]; en los datos proporcionados por el mismo evaluado; y en los informes recolectados de instituciones como las oficinas de control interno, la Academia de la Magistratura y otras entidades públicas, así como la proveniente de la participación ciudadana. (Álvarez Guillén, 2005, fundamento jurídico 18).

Por último, la centralidad de la audiencia se mantuvo también en el siguiente precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional que amplió la revisión de las resoluciones del CNM “sin importar el tiempo en que se hayan emitido” (Lima Lara Contreras, 2009, mandato resolutivo 3).

Poco antes de la difusión de los audios que marcaron el inicio de la reforma del ex-CNM, el Tribunal Constitucional señaló que la publicidad de la programación de la entrevista personal era una concretización del derecho fundamental al debido procedimiento administrativo, y que la obligación de publicidad alcanzaba a cualquier reprogramación de la entrevista que se hiciera (Rojjasi Pella, 2018, fundamentos jurídicos 27-28). En concreto indicó que “la ausencia de dicha publicidad impide considerar como debido al procedimiento de ratificación” (Rojjasi Pella, 2018, fundamento jurídico 25) lo que es una violación del artículo 139, inciso 3, de la Constitución.

Siendo este el marco constitucional bajo el cual los órganos administrativos del Estado tenían el deber de articular las normas que crearon y las decisiones que adoptaron, se concluye que los pronunciamientos de ratificación automática violentaron el principio constitucional de jerarquía normativa al contradecir expresamente lo dispuesto en la Ley Orgánica del CNM, el Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia constitucional, en cuanto a la necesidad de una entrevista personal como parte del proceso de ratificación de jueces, juezas y fiscales.

2.2 Violación del Derecho a la Participación Ciudadana

La participación ciudadana es un derecho fundamental reconocido en el artículo 2, inciso 17, y el artículo 31 de la Constitución Política del Perú (Congreso de la República, 1993). Constituye una nota propia de la democracia y, como tal, su ámbito no se reduce a la participación de la ciudadanía en los procesos de elección política.

Al respecto, el Tribunal Constitucional que el ámbito de protección de este derecho “es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural” (Verdi Olivares, 2006b, fundamento jurídico 3). Se trata entonces de “un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad” (Verdi Olivares, 2006b, fundamento jurídico 3). De este modo, “no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el *Estado-aparato* [énfasis agregado] o, si se prefiere, en el *Estado-institución* [énfasis agregado], sino que se extiende a su participación en el *Estado-sociedad* [énfasis agregado], es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado” (Verdi Olivares, 2006b, fundamento jurídico 3).

Los procesos de selección de jueces, juezas y fiscales deben ser transparentes y **participativos, con el propósito de evitar que la** postulación y selección dependa de la existencia de vínculos subalternos, y no de la capacidad, adecuada conducta e idoneidad para el cargo. En ese sentido, el Tribunal Constitucional destacó que:

La ratificación fomenta la participación ciudadana en la gestión del servicio de justicia. Al ser un proceso público, la ratificación de magistrados se presenta también como una oportunidad para que la ciudadanía pueda reivindicar al buen juez o pueda acusar directamente, y con las pruebas debidas, al juez incapaz, deshonesto o corrupto. La crítica ciudadana a la función pública es un elemento fundamental en el fortalecimiento de las instituciones de la democracia participativa. Un modelo abierto a la participación del pueblo como es el Estado social y democrático no puede desperdiciar un momento como este para que la magistratura dé cuenta pública de sus funciones [énfasis agregado] cada siete años. Eso sí, el sistema debe permitir que el magistrado responsable, capaz y honesto, espere sin temor ni incertidumbre de lo que pueda ocurrir con su destino funcional luego del proceso de ratificación. La sociedad peruana,

que ha vivido en los últimos años con las puertas del poder público poco permeables a la crítica pública, necesita abrir espacios de diálogo entre el ciudadano y la función pública. (Álvarez Guillén, 2005, fundamento jurídico 16 d).

Esto ha sido ratificado recientemente por el Tribunal Constitucional que ha señalado que el “procedimiento de ratificación de jueces y fiscales debe estar acompañado de modo transversal de la debida publicidad, a efectos de cumplir con diversas funciones constitucionales por las que ha sido instituido” (Rojjasi Pella, 2018, fundamento jurídico 25). El máximo órgano de control constitucional precisa que la ausencia de dicha publicidad supone una violación del “derecho de la ciudadanía de participar en forma individual o asociada en la vida institucional de la nación, reconocido en el artículo 2, inciso 17, de la Constitución”, en tanto “la participación de la ciudadanía en el procedimiento de ratificación de jueces y fiscales constituye una manifestación del referido derecho fundamental” (Rojjasi Pella, 2018, fundamento jurídico 25).

Con ocasión de los procedimientos de ratificación automática el derecho a la participación ciudadana se vulneró de dos formas. Por un lado, en el caso de las decisiones de ratificación automática adoptadas en el marco de la Resolución 328-2017-CNM se permitió eximir a algunos y algunas postulantes del requisito de ser evaluados con puntajes finales como a los y las demás, con la sola mención de que “no fuera su responsabilidad”, lo que quedaba a decisión discrecional de los exconsejeros. Con ello se permitía un trato diferenciado sustraído del escrutinio público posterior en tanto se eliminó la entrevista posterior. Esto se agravó con la emisión de la Resolución 044-2018-CNM pues ésta permitió que una persona que no cumpliera los puntajes mínimos en los indicadores de gestión de procesos, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional pudiera ser ratificada automáticamente por el Pleno del ex-CNM, decisión que quedaba sustraída del escrutinio público al eliminarse la etapa de entrevista.

Por otro lado, a través de los pronunciamientos constitucionales se había puesto un énfasis especial en la necesidad de que la entrevista, prevista como obligatoria en la Ley Orgánica del CNM como parte del proceso de ratificación de jueces, juezas y fiscales, sea de carácter público. En esa línea es que el Tribunal Constitucional había precisado “que todo magistrado sujeto a ratificación tiene derecho al acceso de: a) la copia de la entrevista personal, *por ser la audiencia de carácter público* [énfasis agregado], a través del acta del acto público realizado” (Álvarez Guillén, 2005, fundamento jurídico 30).

La omisión de la entrevista por un “ahorro de recursos institucionales”, mencionado en el considerando quinto de la Resolución 328-2017-CNM (Consejo Nacional de la Magistratura, 2017), contradujo el interés general previsto prima facie en el cumplimiento de la ley: los estándares legales protegen el interés general pues están basados en los mandatos constitucionales en tanto las leyes tienen una “presunción de constitucionalidad” que es de carácter *iuris tantum* (Colegio Químico Farmacéutico Departamental de Lima, 2004, fundamento jurídico 33).

Bajo estas premisas se concluye también que, a través de las decisiones de ratificación automática, se afectó el derecho de participación ciudadana, al eliminar del proceso de ratificación la realización de la entrevista personal pública prevista normativamente.

3. La Ratificación Automática y los Estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Para la Protección de la Labor Jurisdiccional

A la fecha, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido diferentes criterios referidos a la protección especial que debe brindarse a la función de jueces y juezas por la función que cumplen en la consolidación de un Estado de Derecho, protecciones que se traducen individualmente y que alcanzan también a quienes ejercen labores en las fiscalías.

Desde hace años ha señalado ya, siguiendo a la Corte Europea, que la independencia judicial “supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas” (Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2001, párrafo 75). La Corte Interamericana ha indicado que jueces y juezas “cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como ‘esencial para el ejercicio de la función Judicial’” (Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, párrafo 67).

Recientemente la Corte IDH ha precisado, en concordancia con estándares del Sistema Universal de Derechos Humanos y del Sistema Europeo y Africano, que la independencia y la objetividad son exigibles también de la función fiscal en tanto se requiere que las investigaciones y acciones “formuladas ante los órganos jurisdiccionales se dirijan exclusivamente a la realización de la justicia”; así, “las garantías a un adecuado proceso de nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a ser protegidos contra presiones externas también amparan la labor de las y los fiscales” (Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia, 2020a, párrafo 88).

Tabla 2

Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre protección de la labor jurisdiccional y fiscal

Nombre del caso	Fecha de la sentencia	Decisión
Tribunal Constitucional Vs. Perú	31 de enero de 2001	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25) y obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Apítz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela	5 de agosto de 2008	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Reverón Trujillo Vs. Venezuela	30 de junio de 2009	Vulneración del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25) y del derecho de acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas (CADH artículo 23), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1) y de adoptar disposiciones de derecho interno (CADH artículo 2).

Nombre del caso	Fecha de la sentencia	Decisión
Chocrón Chocrón Vs. Venezuela	1 de julio de 2011	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1) y de adoptar disposiciones de derecho interno (CADH artículo 2).
Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador	23 de agosto de 2013	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador	28 de agosto de 2013	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Martínez Esquivia Vs. Colombia	14 de diciembre de 2020	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), de permanecer en el cargo en condiciones de igualdad (artículo 23.1.c), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Casa Nina Vs. Perú	18 de diciembre de 2020	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), de permanecer en el cargo en condiciones de igualdad (artículo 23.1.c), a la estabilidad laboral (artículo 26) y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).

Por un lado, respecto de cómo deben realizarse los nombramientos, la Corte Interamericana ha seguido estándares del Sistema Universal de Derechos Humanos, en concreto, los *Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura* de 1985, y del Comité de Derechos Humanos, así como recomendaciones del Consejo de Europa. Con base en todo ello ha establecido que todo proceso de nombramiento debe: (a) Tener como función seleccionar por el mérito personal y la capacidad profesional de quienes postulan, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tomen en consideración la singularidad y especificidad de las funciones a desempeñar, y (b) asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso (Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2009, párrafos 71-73).

En la medida de lo anterior, la Corte es categórica al concluir que:

no cualquier procedimiento [de nombramiento] satisface las condiciones que exige la Convención para la implementación adecuada de un verdadero régimen independiente. Si no se respetan parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, resultaría posible diseñar un régimen que permita un alto grado de discrecionalidad en la selección del personal judicial de carrera, en virtud de lo cual las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas (Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2009, párrafo 74).

Estas pautas respecto del nombramiento deben tenerse presentes en lo pertinente para los procesos de ratificación previstos en el ordenamiento peruano en tanto la jurisprudencia de la Corte ha previsto, como se ha mencionado, “una duración” en el ejercicio del cargo (Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2001). Justamente la ratificación prevista en el Perú es la renovación periódica en el cargo en el sistema de justicia para un nuevo periodo, luego de una evaluación integral.

La posición del presente informe es que, por la forma en que se reguló la ratificación automática desde su origen en 2017, situación que se agravó el año 2018, las decisiones adoptadas bajo esa modalidad no cumplieron las condiciones exigidas por la jurisprudencia de la Corte Interamericana a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esto pues no se respetaron parámetros objetivos que garantizaran igualdad de oportunidades a todas las juezas, jueces y fiscales que debían pasar por una ratificación; al contrario, solo algunos y algunas fueron evaluados bajo esta modalidad por lo que no se cumplió con requerir a todos y todas un mínimo de parámetros objetivos, pues su regulación daba margen a la arbitrariedad.

Por otro lado, respecto de la salida de la función, a propósito de la imposición de consecuencias gravosas derivadas de un juicio político, la Corte señaló también que el órgano del Estado “sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete” (Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2001, párrafo 77). En un pronunciamiento posterior, la Corte reiteró que para la suspensión o remoción de un juez o jueza se requieren razones “las cuales pueden ser, entre otras, mala conducta o incompetencia” (Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2008, párrafo 84). Estas consideraciones sobre imposiciones de sanciones políticas, administrativas o disciplinarias se han desarrollado ampliamente en la jurisprudencia interamericana.

No obstante, respecto de la imposición de consecuencias gravosas a jueces, juezas y fiscales cuando existe un término de mandato, como se da en los casos de provisionalidad, la Corte Interamericana ha precisado que, considerando la garantía de independencia judicial, el ejercicio de la facultad prevista en un ordenamiento interno para dejar sin efecto un nombramiento debe encontrarse mínimamente justificado, “por lo menos en cuanto a la precisión de los hechos que sustentan dichas observaciones y a que la motivación respectiva no sea de naturaleza disciplinaria o sancionatoria”, en tanto que para esta última,

la exigencia de motivación sería aún mayor, ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. (Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, párrafo 120).

Lo anterior supone que es posible que se produzca la remoción del cargo siempre que ello no se constituya en un acto arbitrario y que sea claramente diferenciable de un procedimiento disciplinario. Dicho eso, ninguna separación puede ser inmediata: un debido procedimiento requiere una serie de pasos previos a la imposición de consecuencias (Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2013a, párrafo 158; Caso del Tribunal Constitucional

(Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2013b, párrafo 171).

Para el caso específico de los fiscales, en reciente sentencia la Corte Interamericana ha precisado que la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo supone:

- (i) que la 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; (ii) que las y los fiscales solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y (iii) que todo proceso seguido contra fiscales se resuelva mediante procedimientos justos, objetivos e imparciales según la Constitución o la ley, pues la libre remoción de las y los fiscales fomenta la duda objetiva sobre la posibilidad efectiva de aquellos de ejercer sus funciones sin temor a represalias. (Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia, 2020a, párrafo 96)

Lo anterior es especialmente relevante en el marco de la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30916 pues esta norma establece la posibilidad de declaración de nulidad de decisiones adoptadas por el ex-CNM, lo que impactará en el ejercicio individual de la labor judicial o fiscal y puede derivar en la salida del cargo. Por ello se requiere que sea claro que los procesos a emprender: a) no tienen naturaleza disciplinaria, b) estén vinculados la causal objetiva de graves irregularidades prevista en la Ley 30916, c) existe un procedimiento adecuado que permita el contradictorio, en los que no haya asomo alguno de arbitrariedad, ni efectos inmediatos.

4. Del Procedimiento y los Efectos de la Aplicación de la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30916.

La décima disposición complementaria transitoria de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, plantea una secuencia de efectos tras la determinación de indicios de graves irregularidades:

- El primero es la revisión de oficio o por denuncia de las decisiones adoptadas por los ex-CNM en los casos que existan indicios de graves irregularidades;
- El segundo es que se proceda a la nulidad de las decisiones adoptadas por el ex-CNM;
- El tercero es que se disponga el cese automático en el ejercicio de la función, con la precisión de que, para esto, debe acreditarse la responsabilidad del juez(a) o fiscal.
- El cuarto es que se disponga la inscripción de la persona nombrada o ratificada en los registros disciplinarios correspondientes y que ello impida postular nuevamente a la carrera judicial o fiscal. Esto como consecuencia de que se disponga el cese automático, y
- El quinto es que la Junta Nacional de Justicia remite copia de lo actuado a las autoridades competentes si advierte que las graves irregularidades pueden derivar en la determinación de responsabilidad penal, civil, administrativa o de otra índole.

Dos de los efectos previstos por la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, el tercero y el cuarto, requieren que se acredite la responsabilidad personal del juez, jueza o fiscal evaluado y evaluada por el CNM. Eso supone precisar qué efectos se debe aplicar cuando se detectan graves irregularidades en los procedimientos que son de carácter general en tanto

afectan al conjunto de personas a quienes se evaluó bajo la modalidad de “ratificación automática”, irregularidad que, además, es imputable a los exconsejeros del CNM y no necesariamente a las y los magistrados sujetos a evaluación.

Para la aplicación de la décima disposición complementaria transitoria de la Ley 30916, la Junta Nacional de Justicia ha aprobado el *Reglamento del procedimiento de revisión especial de nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los exconsejeros removidos por el Congreso de la República*, aprobado por Resolución 015-2020-JNJ, y modificado por Resolución 043-2020-JNJ.

4.1 La Determinación de la Grave Irregularidad

El literal a) del artículo 4 del reglamento referido contempla como grave irregularidad susceptible de generar la nulidad de una decisión del ex-CNM el “contravenir la Constitución, las leyes o las normas reglamentarias” (Junta Nacional de Justicia, 2020). Como se ha sostenido a lo largo del informe, la modalidad de ratificación automática supuso per se una contravención de la Constitución, la jurisprudencia constitucional, las leyes vigentes, así como las obligaciones internacionales del Estado peruano en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos por las siguientes razones:

- a) se afectó el principio constitucional de jerarquía normativa no solo en función de la Ley Orgánica del CNM, sino porque existía jurisprudencia del Tribunal Constitucional previa sobre la relevancia de la audiencia en el marco de los procesos de ratificación de juezas, jueces y fiscales, que inclusive se plasmó en el Código Procesal Constitucional vigente desde 2004 y fue reiterada por jurisprudencia constitucional posterior;
- b) se afectó el principio constitucional de participación ciudadana porque se establecieron criterios que permitían distinciones ampliamente discrecionales entre los jueces, juezas y fiscales sujetos a evaluación sin la posibilidad de escrutinio público posterior en las audiencias, así como porque se eliminó la entrevista que era una etapa de carácter público;
- c) no se respetaron los estándares interamericanos sobre parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, pues el procedimiento permitía un alto grado de discrecionalidad y abrió así las puertas a la arbitrariedad:
 - en las decisiones de ratificación automática emitidas en el marco de la Resolución 328-2017-CNM se permitió un estándar incompatible con parámetros objetivos: la habilitación a eximir a algunos/as postulantes del requisito de ser evaluados con puntajes finales como a los/as demás, con la sola mención de que “no fuera su responsabilidad” lo que era evaluado discrecionalmente por el Pleno del ex-CNM,
 - en las decisiones de ratificación automática emitidas en el marco de la Resolución 044-2018-CNM se habilitó que jueces, juezas y fiscales que no cumplieran los puntajes mínimos en los indicadores previamente previstos fueran ratificados a criterio discrecional del Pleno del ex-CNM;
- d) no se respetaron los estándares interamericanos sobre asegurar igualdad de oportunidades en los procedimientos de evaluación:
 - las decisiones de ratificación automática emitidas en el marco de la Resolución 328-2017-CNM se dieron bajo la premisa de que solo algunos/as evaluados/as carecían de cuestionamientos y, así, el ex-CNM no brindó a todas las personas

- evaluadas un tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, tratamiento que, además, fuera respetuoso del ordenamiento jurídico,
- en las decisiones de ratificación automática emitidas en el marco de la Resolución 044-2018-CNM se habilitó que jueces, juezas y fiscales que cumplieran los puntajes mínimos en los indicadores previamente previstos estuvieran en una situación semejante que quienes no los cumplieron porque el Pleno del ex-CNM tuvo la posibilidad de ratificar a ambos grupos a pesar de esa notable diferencia que, adicionalmente, no se justificó en interés general alguno.

El mismo artículo 4 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial* señala que “la grave irregularidad se evalúa de conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad” (Junta Nacional de Justicia, 2020). Este informe sostiene que la omisión de criterios objetivos y de las entrevistas como parte de la evaluación de un grupo importante de magistradas y magistrados fue particularmente gravosa. Apoya esto como parte del principio de proporcionalidad el que con la eliminación de las entrevistas se afectó no solo el principio de jerarquía normativa, sino el derecho de participación ciudadana en la administración de justicia, lo que debe ser considerado de la mayor intensidad.

4.2 El Procedimiento de Revisión Aplicable en los Casos de Ratificaciones Automáticas

Para la declaración de las ratificaciones automáticas como grave irregularidad no se requiere la declaración de inconstitucionalidad de las Resoluciones 328-2017-CNM y 044-2018-CNM por parte del Poder Judicial vía una acción popular. En el marco de los artículos 5 y 6.1 del reglamento precitado, este informe ofrece elementos argumentativos para que la dirección pertinente de la Junta Nacional de Justicia fundamente ante la *Comisión Especial de Revisión de actos del Consejo Nacional de la Magistratura* la invalidez de las decisiones considerando lo siguiente:

- a) El pronunciamiento de la Junta Nacional de Justicia debería enfocarse en las decisiones de ratificación automática adoptadas, es decir, en los acuerdos, no en las resoluciones que dan cuenta de éstos si las mismas no se expidieron oportunamente. Este camino ha sido seguido por la jurisprudencia constitucional como puede apreciarse en la Tabla 1: en las sentencias de los Expedientes 0068-2003-AA/TC, 2602-2003-AA/TC y 0718-2004-AA/TC el Tribunal Constitucional inaplicó los acuerdos adoptados por el Pleno del ex-CNM en los que se omitió la entrevista personal.

Asimismo, existe jurisprudencia constitucional posterior a la previamente sistematizada en la que se aprecia cómo el Tribunal Constitucional resuelve declarar la nulidad no solo de resoluciones, sino del acuerdo adoptado por el ex-CNM como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla 3

Sentencias del Tribunal Constitucional declaradas fundadas en casos en que se cuestionó diferentes decisiones del ex Consejo Nacional de la Magistratura

Número del expediente	Fecha de la sentencia	Decisión
3891-2011-PA/TC	16 enero 2012	Nulo el acuerdo del Consejo Nacional de la Magistratura sobre no nombramiento, contenido en el acta de sesión plenaria. Ordenó que se emita un nuevo acuerdo debidamente motivado en el que los consejeros vuelvan a votar su decisión.
4918-2011-PA/TC	2 junio 2014	Nula la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión de no ratificación. Ordenó que se emita una nueva resolución.
4101-2017-PA/TC	6 febrero 2018	Nulas las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura que contenían la decisión de no ratificación y la que declaró infundado el recurso extraordinario interpuesto contra la primera. Ordenó restituir a la demandante y emitir una nueva resolución.

b) No obstante, es posición del presente informe que en los casos de ratificación automática no es aplicable per se el literal b del artículo 5 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial*, ni el literal c del artículo 6.5 que suponen que se identifique “la presunta responsabilidad administrativa y funcional de los/las jueces/juezas” (Junta Nacional de Justicia, 2020). Como se ha señalado, la jurisprudencia interamericana diferencia los procedimientos disciplinarios o sancionatorios de los de otro tipo que pueden suponer el cese del cargo por otras razones objetivas, con la exigencia de que no se imponga una separación inmediata y que se evite toda forma de arbitrariedad.

Por ello, en los procesos de revisión no son aplicables prima facie las consecuencias tercera y cuarta previstas en el Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30916 en tanto suponen la asignación de sanciones que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, tienen una rigurosa exigencia de control y están sujetos a los requerimientos de motivación más altos. La mención en el texto de la norma de responsabilidades personales de jueces, juezas y fiscales en las graves irregularidades detectadas no supone su consideración automática por parte de la Junta Nacional de Justicia: en todo caso, allí se aplica el argumento a maiori ad minus (quien puede lo más, puede lo menos).

c) Lo anterior supone que al realizar la revisión especial de las decisiones sobre ratificación automática deben hacerse adaptaciones al procedimiento previsto en el artículo 6 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial*, aún en su versión modificada. Esto porque el procedimiento supone un contradictorio que no puede tener como presupuesto que el juez, jueza o fiscal debe ejercer derecho a la defensa en tanto se le atribuirá una conducta que la cual debe responder, concretamente en lo previsto en los numerales 6.1, 6.2, 6.3 y 6.5.

La Junta Nacional de Justicia debiera partir de la argumentación general de grave irregularidad de las decisiones sobre ratificación automática, pero al iniciar cada procedimiento y proceder a la notificación, conforme a los numerales 6.1 y 6.2 del

reglamento, debe señalarse a cada juez, jueza o fiscal cómo en cada caso concreto se ha plasmado la irregularidad; por ejemplo:

- si se permitió en el caso una calificación discrecional del rubro *idoneidad* en el marco de lo que permitía la Resolución 328-2017-CNM; o
 - si se permitió en el caso acceder a la ratificación a pesar de no alcanzar los puntajes mínimos en los indicadores de gestión de procesos, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional del rubro *idoneidad* en el marco de la Resolución 044-2018-CNM; o
- si pese a que se evaluó adecuadamente todos los indicadores de *conducta e idoneidad*, se prescindió de la entrevista personal.

Cada uno de los supuestos anteriores es diferente y amerita efectos distintos. Es sobre cómo en cada caso concreto se han plasmado las graves irregularidades permitidas en el marco de la regulación de la ratificación automática que debe hacerse la apertura de investigación y notificación previstas en los artículos 6.1 y 6.2, así como emitirse en informe previsto en el artículo 6.5 del reglamento.

4.3 Efectos Aplicables en los Casos de Ratificaciones Automáticas

Para la determinación de los efectos de la nulidad corresponde precisar los alcances de la grave irregularidad en cada caso concreto en el marco de la ratificación automática.

Como se ha descrito en el presente informe, en el Tribunal Constitucional se ha forjado una línea jurisprudencial a propósito de la falta de realización de entrevistas personales en los procedimientos a cargo del ex-CNM por decisión del Pleno de esta entidad. En las sentencias sistematizadas en las Tablas 1 y 3 del presente informe se aprecia que la respuesta constitucional al declarar la nulidad de las decisiones del ex-CNM es reponer las cosas al estado anterior. No obstante, dada la variedad de casos concretos de graves irregularidades posibles en el marco de los procedimientos de ratificación automática debe determinarse qué etapa del procedimiento se volverá a realizar, para graficar esto presentamos la tabla 4 a continuación.

Tabla 4

Comparación de efectos según el Reglamento de procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y juezas del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público y supuestos de irregularidades

Efecto	Supuesto de grave irregularidad revisado
Nueva evaluación de <i>conducta e idoneidad</i> conforme a las reglas previstas en los artículos 42-58 del vigente <i>Reglamento de procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y juezas del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público</i> .	<ul style="list-style-type: none"> - se permitió una calificación discrecional del rubro <i>idoneidad</i> en el marco de lo que permitía la Resolución 328-2017-CNM; o - se permitió acceder a la ratificación a pesar de no alcanzar los puntajes mínimos en los indicadores de gestión de procesos, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional del rubro <i>idoneidad</i> en el marco de la Resolución 044-2018-CNM.
Programación de vista pública conforme a las reglas previstas en los artículos 59 y 62 del vigente <i>Reglamento de procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y juezas del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público</i> .	- se prescindió de la entrevista personal, pero se evaluó adecuadamente todos los indicadores de <i>conducta e idoneidad</i> .

Sobre el último punto, en la normativa vigente sobre ratificaciones, el *Reglamento de procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y juezas del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público*, aprobado en diciembre de 2020 por Resolución 260-2020-JNJ, no se considera como obligatoria una etapa de entrevista en tanto que no existe una exigencia de la misma en la Ley Orgánica de la Junta, y porque la publicidad se asume como un principio transversal, así como porque se promueve la participación ciudadana de forma amplia conforme se desprende de los artículos 6.7, 6.8, 29-37 del mismo.

Por ello, para aquellos casos de revisión de ratificaciones automáticas en los que se haya completado la evaluación de forma correcta en los procedimientos originales, conforme a lo previsto en las reglas de ratificación vigentes actualmente, se programará entrevista pública:

- a) para jueces, juezas y fiscales supremos y supremas,
- b) para aquellos y aquellas jueces, juezas y fiscales no supremos quienes lo hayan solicitado al presentar los descargos previstos en el artículo 6.6 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial de nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los exconsejeros removidos por el Congreso de la República*.

Caso contrario, no existe obligación vigente de realizar entrevistas y el informe debería emitirse en el sentido del artículo 6.8.1 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial*, es decir, en el sentido de la inexistencia de grave irregularidad en la ratificación concreta.

5. Conclusiones

La aplicación de la modalidad de ratificación automática durante los años 2017-2018 vulneró el principio constitucional de jerarquía normativa, así como el derecho fundamental de participación ciudadana. Esto, se concretó mediante la transgresión de las leyes vigentes, en contra de lo establecido con fuerza vinculante por el Tribunal Constitucional del Perú respecto de la actuación que debía seguir el ex-CNM, así como desconociendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los parámetros para el acceso a la labor en el sistema de justicia. La regulación de la ratificación automática constituyó en sí misma una grave irregularidad constitucional.

En vista de que las ratificaciones automáticas fueron una práctica institucional, en el marco de lo establecido por la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30916 corresponde revisión de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de la Magistratura. Esa revisión supone la identificación de las graves irregularidades cometidas en cada caso concreto a la luz de la regulación implementada por el ex-CNM a fin de que cada magistrada y magistrado ejerza su derecho a contradictorio y se asignen efectos diferenciados para cada supuesto. Conforme a los estándares interamericanos, el proceso de revisión de ratificaciones y eventual separación de jueces, juezas y fiscales como consecuencia de ello no tiene naturaleza disciplinaria y no puede implicar por sí mismo la atribución de responsabilidad alguna para las y los evaluadas y evaluados.

El camino que empezó con la difusión de los denominados “audios de la vergüenza” requiere decisiones precisas y garantistas de los estándares constitucionales y convencionales que se dejaron de lado por fines espurios. La refundación del sistema de justicia peruano está por delante.

REFERENCIAS

- Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Serie C No. 182 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de Agosto de 2008).
- Caso Casa Nina vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C No. 419 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 24 de Noviembre de 2020b).
- Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C No. 227 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de Julio de 2011).
- Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C No. 266 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de Agosto de 2013a).
- Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C No. 268 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de Agosto de 2013b).
- Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Serie C No. 71 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de Enero de 2001).
- Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia., Serie C No 412 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de Octubre de 2020a).
- Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Serie C No. 197 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de Junio de 2009).
- Colegio Químico Farmacéutico Departamental de Lima, 0020-2003-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 17 de mayo de 2004).
- Almenara Bryson, 1941-2002-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 27 de enero de 2003a).
- Álvarez Guillén, 3361-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 12 de agosto de 2005).
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (1994, 5 de diciembre). *Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N° 26397*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2016, 6 de junio). *Reglamento del Procedimiento de Evaluación Integral y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, Resolución N° 221-2016-CNM*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2017, 15 de junio). *Resolución N° 328-2017-CNM*. Lima.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2018, febrero). *Resolución 044-2018-CNM*. Lima.

Junta Nacional de Justicia. (2020, 11 de febrero). *Reglamento del Procedimiento de Revisión Especial de Nombramientos, Ratificaciones, Evaluaciones y Procedimientos Disciplinarios efectuados por los ex Consejeros removidos por el Congreso de la República*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

Lara Contreras, 1412-2007-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 11 de febrero de 2009).

Nina-Quispe Hernández, 0047-2004-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 24 de abril de 2006a).

Paccini Virhuez, 0068-2003-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 18 de marzo de 2003b).

Presidencia de la República. (2004, 17 de mayo). *Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

Rojjasi Pella, 4101-2017-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 6 de febrero de 2018).

Verdi Olivares, 5741-2006-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 11 de diciembre de 2006b).