

JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ): FORTALECIENDO SU ROL EN LA DEMOCRACIA

José Enrique Sotomayor Trelles
(coordinador)

Capítulo 3

**Junta Nacional de Justicia:
fortaleciendo su rol en la
democracia**

**José Enrique Sotomayor Trelles
(coordinador)**

Junta Nacional de Justicia: Fortaleciendo su rol en la democracia

**José Enrique Sotomayor Trelles
(coordinador)**

Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD)

Jefe del DAD

Elmer Arce Ortíz

Directora del CICAJ-DAD

Betzabé Marciani Burgos

Consejo Directivo del CICAJ

Renzo Cavani Brain

Gilberto Mendoza del Maestro

Arelí Valencia Vargas

Equipo de Trabajo

Rita Del Pilar Zafra Ramos

Carlos Carbonell Rodríguez

Ana Lucía Montenegro Chaupis

Josué David Ochoa Guevara

Celia Mercedes Cárdenas Eguizabal

Genesis Mendoza Lazo

Junta Nacional de Justicia: fortaleciendo su rol en la democracia

Coordinador: José Enrique Sotomayor Trelles

Imagen de cubierta: PriceM/Shutterstock.com

Primera edición digital: Mayo de 2025

© De los autores de los trabajos publicados

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú

Departamento Académico de Derecho

Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2000, anexo 4930 y 4901

<https://departamento.pucp.edu.pe/derecho/cicaj/>

Corrección de estilo: Parte de la corrección de estilo fue realizada por Loreta Alva Mansilla y María Gracia Tamara Minaya Chávez y parte por el Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica

Diseño: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña

tareagrafica@tareagrafica.com

Mayo 2025

En la edición de la presente publicación se ha intentado de hacer la menor cantidad de cambios posibles para mantener la manera más fidedigna los textos de los/as autores/as.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons de tipo Reconocimiento-NoComercial-SinDerivados 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-03699

ISBN: 978-612-49809-2-3

LA ATRIBUCIÓN DE RATIFICACIÓN DE JUECES Y FISCALES A LA LUZ DE LAS RECIENTES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Javier Alonso De Belaunde De Cárdenas¹

El presente informe desarrolla los alcances de las recientes sentencias del Tribunal Constitucional (TC) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte) sobre la atribución de ratificación de jueces y fiscales a cargo de la Junta Nacional de Justicia (JNJ). Concretamente, el informe evalúa la incidencia que tienen los desarrollos jurisprudenciales contenidos en las sentencias de los casos sobre la JNJ (Tribunal Constitucional, 2021), Moya Solís (Moya Solís vs. Perú, 2021) y Cuya Lavy (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021), teniendo presentes las atribuciones interpretativas que el ordenamiento le reconoce al TC y a la Corte sobre la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), respectivamente.

A efectos de un desarrollo adecuado de la presente consulta, el informe sigue la siguiente estructura: parte con una reseña de los elementos centrales de los fallos (sección I), posteriormente analiza los aspectos principales de las sentencias que han sido objeto de debate público (sección II) y, finalmente, ofrece conclusiones (sección III).

I. Las Sentencias Recientes de la Corte y del TC sobre Ratificación de Magistrados

1. *Caso Moya Solís*

a) Información Básica del Caso.

El primer caso materia de revisión es el de Norka Moya Solís. Si bien no se trata de una ratificación de magistrados, sino de la de una secretaria de juzgado, es sumamente relevante para el análisis de las ratificaciones, ya que el procedimiento era similar al que se empleaba para los magistrados y, sobre todo, porque muchas de las definiciones que realiza la Corte serán luego la base de su fallo en Cuya Lavy.

En 1982, la Sala Plena del Fuero del Trabajo y Comunidades Laborales decidió no ratificar a Moya Solís. Siguiendo el mecanismo tradicional de votación aplicable en esa época — voto secreto y por cédula—, Moya Solís obtuvo cinco balotas blancas y cinco balotas negras, determinando su no ratificación. En el acta se consignó que el informe sobre su actuación y conducta fue “favorable en parte” y que se recibió información de que la evaluada tenía deudas

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. LL.M. por King's College London y M.A. en Derechos Humanos por University College London. Integró el consejo consultivo de la Comisión de Constitución del Congreso de la República. Actualmente se desempeña como profesor del Departamento Académico de Derecho de la PUCP y Asociado Senior de las áreas de solución de controversias y derecho constitucional del estudio Hernández & Cía.

económicas y un negocio propio (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 43-45). Adicionalmente, una resolución posterior consignó que se encontraron deficiencias en la tramitación de los expedientes a su cargo, que el juez del despacho donde laboraba emitió un informe “no favorable” y que había recibido sanciones previas, “cargos [que] no fueron desvirtuados” (párr. 45).

Ese mismo año, iniciando lo que fue un infructuoso y largo camino de denegación de justicia, “Moya Solís interpuso recurso de revisión ante la Corte Suprema de Justicia”, en donde, entre otros aspectos, alegó no haber tenido oportunidad de presentar pruebas ni sustentar descargos (párr. 46). Asimismo, señaló que nunca se le entregó el acta de la reunión en la que se calificó su desempeño ni tampoco se le notificó la resolución (párr. 46).

En 1983, la Sala Plena Laboral de la Corte Suprema rechazó su recurso como infundado (párr. 47). Contra esta decisión, Moya Solís interpuso un proceso de amparo en 1984 ante un juzgado de Lima (párr. 48). Luego de un prolongado proceso, la sentencia definitiva recién fue alcanzada más de 15 años después, en 1998 (párr. 49-58). La Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público confirmó el rechazo de su demanda como infundada (párr. 58).

En el año 2000, se presentó la petición respectiva ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y luego del procedimiento ante la CIDH, y ante el incumplimiento del Estado de implementar las recomendaciones del informe de fondo, la CIDH sometió el caso a la Corte en 2020 (párr. 1-4).

Mediante sentencia de fecha 3 de junio de 2021, la Corte declaró al Estado responsable de la violación de los derechos de Moya Solís a la defensa, a una debida motivación, al principio de legalidad, a un plazo razonable, a la protección judicial y a permanecer en la función pública (párr. 81, 82, 85, 86, 89, 91, 104, 111, 141)². En consecuencia, ordenó como medidas de satisfacción que el Estado cumpliera con publicar aspectos de la sentencia (párr. 121, 141). Asimismo, ordenó indemnizaciones compensatorias por daño material y daño moral (párr. 127, 131, 141). Por el contrario, la Corte no consideró necesario ordenar medidas de adecuación del ordenamiento interno (párr. 124).

b) Fundamentos Principales de la Sentencia.

La Corte partió explicando que el artículo 8.1 de la CADH³ (“garantías judiciales”) no limita su aplicación a los procesos judiciales en sentido estricto, sino que involucra a toda instancia procesal o procedimental donde se pueda estar discutiendo derechos u obligaciones de las personas, obligando a que se cumpla con un debido proceso (párr. 66-67).

En cuanto al artículo 8.2 de la CADH (“garantías penales mínimas”), la Corte señaló que esta disposición también tenía un ámbito mayor al que la literalidad podría indicar. Su jurisprudencia ha ido extendiendo “en lo pertinente” las garantías allí comprendidas a procedimientos sancionatorios y procesos judiciales no penales: “lo que corresponde en cada caso es

² La decisión fue emitida por unanimidad. Los magistrados y la magistrada intervinientes fueron: Elizabeth Odio Benito, Patricio Pazmiño Freire, Eduardo Vio Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eugenio Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique.

³ “ 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 sustentación 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” (CADH, 1969, art. 8.1).

determinar las garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso sancionatorio no penal, según su naturaleza y alcance” (párr. 68).

Para el tribunal de San José, la ratificación es un procedimiento de evaluación de desempeño. En este se examina la conducta y la idoneidad del funcionario en el ejercicio del cargo. En la medida que una calificación desfavorable supone la separación, la Corte sostuvo que la naturaleza de la ratificación era materialmente sancionatoria: “se convierte en un proceso materialmente sancionatorio, pues la desvinculación de la persona evaluada es una sanción a su bajo desempeño” (párr. 69). Una calificación que no ha estado exenta de polémica⁴, pero que la Corte mantendrá luego en el fallo Cuya Lavy.

De la interpretación de que la ratificación de magistrados es un procedimiento materialmente sancionatorio, la Corte deriva la necesidad de que este también cumpla con las garantías de un debido proceso “propias de los procesos disciplinarios, aunque su alcance pueda ser de diferente contenido o intensidad” (párr. 70). Este relevante aspecto volverá a tratarse en la sección II del informe.

Este fue el marco con el cual la Corte analizó los derechos específicos que la CIDH alegó habían sido vulnerados con motivo de la no ratificación de Moya Solís.

Respecto de los derechos a conocer previa y detalladamente la acusación formulada y a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, la Corte señaló que el Estado no cumplió con informar a Moya Solís los criterios generales de ratificación ni las razones que podrían ameritar que no fuera ratificada. Tampoco le dio una oportunidad real de ejercer su defensa, ofreciendo descargos y pruebas (párr. 77-81).

Respecto del derecho a una debida motivación, la Corte consideró que el Estado no cumplió con informarle las razones de su no ratificación, ya que la comunicación que recibió simplemente indicaba que no había sido ratificada, sin motivación alguna (párr. 82). Para la Corte, el Estado no pudo acreditar haber notificado a Moya Solís el acta de la sala plena donde se discutió su caso, ni la resolución de no ratificación donde se expresaron algunas razones para justificar la decisión (párr. 85). Sin perjuicio de ello, al analizar estos documentos, la Corte observó que la fundamentación consignada no constituía una debida motivación, ya que la sala no señaló por qué las deudas o negocios de la evaluada guardaban relación con el incumplimiento de sus obligaciones funcionales, precisando que, salvo que configuraran un conflicto de interés previsto por ley, “no es una razón para separar a una persona de su cargo” (párr. 86). Asimismo, la Corte encontró que la resolución y el acta eran documentos inconsistentes, ya que señalaban motivos distintos para la no ratificación. Finalmente, la Corte resaltó que no se brindó una explicación respecto a por qué el empate en la votación de la Sala Plena fue resuelto a favor de no ratificarla (párr. 86).

En cuanto al principio de legalidad, la Corte señaló que, si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 detallaba los deberes y obligaciones de los secretarios de juzgados, no precisaba qué tipo de incumplimientos podían dar pie a una no ratificación, ni tampoco cuáles eran los pesos correspondientes al informe que emitió el juez del juzgado donde Moya Solís laboraba, la entrevista que sostuvo y los otros elementos del procedimiento de ratificación. Estos criterios tampoco estaban recogidos en otras normas (párr. 89).

⁴ Sobre los cuestionamientos a la calificación de la Corte, ver la aguda intervención de Manuel Atienza en la conferencia televisada (Poder Judicial, 2022).

Respecto del derecho a la protección judicial, la Corte indicó que, si bien el proceso de amparo estaba normativamente previsto para tutelar la violación de derechos fundamentales, los jueces inicialmente declararon la demanda como improcedente, sin estudiar las violaciones alegadas (párr. 96). Posteriormente, la Corte resaltó que las instancias inferiores ingresaron al fondo sin cumplir la orden impartida por la Corte Suprema de resolver el caso teniendo a la vista el expediente de ratificación (párr. 97).

Sobre el derecho al plazo razonable, como no podía ser de otro modo, la Corte juzgó que la duración del proceso de amparo de más de 15 años fue desproporcionada e irrazonable, toda vez que no se trataba de un asunto particularmente complejo ni la demandante había incurrido en conductas dilatorias, todo lo contrario, la Corte constató que Moya Solís había buscado impulsar el proceso (párr. 99-101). Para la Corte, la violación de este derecho se debió a que la conducta de los jueces que conocieron el caso “no siguió las pautas de la debida diligencia” (párr. 102).

Finalmente, en atención a todas estas violaciones del derecho a un debido proceso, la Corte concluyó que también se vio afectado el derecho de Moya Solís a la permanencia en el cargo —comprendido como parte del derecho de acceso a las funciones públicas— (párr. 111).

2. *Caso de la Junta Nacional de Justicia*

a) Aspectos Generales.

En el 2020, el Colegio de Abogados de Sullana presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 30904 —ley de reforma constitucional a través de la cual se reemplazó al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) por la JNJ— y contra la Ley Orgánica de la JNJ (LOJNJ) (Estudio Castillo & Grández, 2020). Entre otros aspectos, el citado colegio profesional pidió la expulsión del ordenamiento de todas las disposiciones referidas a la ratificación de magistrados.

La demanda argumentó la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas señalando que:

- a) La pregunta incluida en el referéndum para aprobar la reforma constitucional fue genérica, sin que recogiera el contenido de la reforma y, por lo tanto, sin que la ciudadanía pudiese estar adecuadamente informada respecto de la atribución de ratificación de magistrados que le estaba reconociendo a la JNJ (inconstitucionalidad por forma);
- b) El referéndum vulneró la prohibición del artículo 32 de la Constitución de llevar a cabo consultas sobre la supresión o disminución de derechos fundamentales, toda vez que las ratificaciones, en la tesis de la demanda, contravienen el derecho a ser juzgado por un juez independiente e imparcial (inconstitucionalidad por forma);
- c) Las ratificaciones afectan las garantías de inamovilidad y permanencia judicial, comprometiendo de esa forma al principio de independencia, todos contemplados en los artículos 139 y 146 de la Constitución y 8.1 de la CADH (inconstitucionalidad por fondo) (Estudio Castillo & Grández, 2020).

Respecto de este último punto, la demanda alegó que la ratificación de magistrados:

- a) Constituye una injerencia indebida en la independencia subjetiva del juez, ya que este no solo resolverá los casos en función al ordenamiento jurídico, sino que estará considerando si su decisión lo puede beneficiar o perjudicar de cara a su futura ratificación (Estudio Castillo & Grández, 2020);

- b) Somete a la judicatura a un régimen que, en la práctica, al poder ser removidos cada siete años, es de provisionalidad (Estudio Castillo & Grández, 2020);
- c) Favorece la existencia de presiones e injerencias indebidas sobre el juez (Estudio Castillo & Grández, 2020);
- d) Es, de acuerdo con la experiencia de su aplicación, una restricción inidónea para lograr una mejor judicatura (Estudio Castillo & Grández, 2020);
- e) Es una medida innecesaria, dado que persigue la misma finalidad que los procesos disciplinarios —finalidad que la demanda identifica como “el aseguramiento de una magistratura moral y profesionalmente idónea”— a través del mismo medio —la separación del juez—, con la diferencia de que los procesos disciplinarios son menos invasivos al ser más estrictos y brindar mayores garantías (Estudio Castillo & Grández, 2020).
- f) Afecta el principio de legalidad, en tanto las normas no establecen con claridad las causales que habilitan a la JNJ a decidir la no ratificación de un magistrado (Estudio Castillo & Grández, 2020).

Mediante sentencia de fecha 19 de octubre de 2021, publicada el 21 de noviembre de 2021, el TC resolvió la demanda. Se trató de un fallo dividido. El magistrado Sardón votó por la improcedencia; los magistrados Blume y Miranda votaron por declararla fundada; y los magistrados Espinosa-Saldaña, Ferrero y Ledesma votaron por declararla infundada. Al no alcanzarse los cinco votos exigidos por el Código Procesal Constitucional para declarar la demanda fundada, operó la consecuencia legalmente prevista: la demanda fue declarada infundada⁵.

b) Efectos de la Sentencia.

El Código Procesal Constitucional reconoce efectos normativos a las sentencias del TC emitidas en procesos de inconstitucionalidad, se trate de sentencias estimatorias o, como es el caso, desestimatorias. Esto se relaciona con su rol de supremo intérprete de la Constitución y con el objeto sobre el cual realiza el control en este tipo de procesos —normas con rango de ley—.

Así, las sentencias emitidas en un proceso de inconstitucionalidad “vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación” (Congreso del Perú, 2021, art. 81)⁶. En una sentencia de inconstitucionalidad infundada, “el precepto cuestionado queda confirmado en su constitucionalidad, de modo que ninguna autoridad ni ningún particular podrá dejar de aplicarlo en cualquier caso futuro” (Castillo Córdova, 2020, p. 78).

Como una expresión de esta característica de los procesos de inconstitucionalidad, el artículo VII del Código Procesal Constitucional dispone que “los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad” (Abad Yupanqui et al. 2008, pp. 43-45).

En esa línea, resulta de interés detenerse en los fundamentos jurídicos de los votos que confirmaron la constitucionalidad de las ratificaciones. Es decir, en la ponencia de la magistrada

5 Código Procesal Constitucional “art. 107 [...] La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma requiere de cinco votos conformes. De no alcanzarse esta mayoría calificada en favor de la inconstitucionalidad de la norma demandada, el Tribunal Constitucional dictará sentencia declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad” (Congreso del Perú, 2021).

6 Al respecto, ver también: Abad Yupanqui (2019, pp. 155, 329-330) y Landa Arroyo (2006, pp. 327-329).

Ledesma —a la que se sumaron los magistrados Ferrero y Espinosa-Saldaña—, y en el voto singular de este.

c) La Ponencia de Ledesma (2021) y el Voto Singular de Espinosa-Saldaña.

En cuanto al fondo, la ponencia consideró que las normas impugnadas no implicaban un cambio sustancial a la institución de la ratificación de magistrados como había estado prevista desde que la Constitución de 1993 entrara en vigor (f.j. 90 y 92). Sobre la base de dicha evaluación, de que se está ante una continuidad y no ante un cambio, rechazó los argumentos de la demanda, utilizando para ello criterios previamente establecidos por la jurisprudencia del TC sobre el tema.

Así, la ponencia recordó que el principio constitucional de independencia —que busca asegurar que los magistrados se encuentren únicamente vinculados al ordenamiento y no bajo injerencias, intereses o presiones (f.j. 78 y 79)—, incluye la prohibición de separación de la carrera “salvo proceso sancionatorio y/o sometimiento a la ratificación” (f.j. 80).

Específicamente, la ponencia reiteró que el derecho de los magistrados a la permanencia en el servicio no era absoluto. Este tiene como límites (i) el observar “conducta e idoneidad propias o acordes con la investidura de la función que se ejerce” y (ii) un plazo de duración de siete años, al término del cual se debe ser ratificado en el cargo para poder continuar ejerciendo la función (f.j. 81-82).

Para la ponencia, la ratificación de magistrados es una institución que persigue fines y objetivos constitucionalmente valiosos. Así, señaló los siguientes (f.j. 83, 86-88):

- a) Renovar el compromiso de la magistratura
- b) Establecer el principio de responsabilidad funcional
- c) Promover el mérito personal y la capacidad profesional
- d) Incentivar la sana competencia
- e) Lograr la eficiencia en el desempeño
- f) Mejorar el rendimiento
- g) Fomentar la participación ciudadana en la gestión del sistema de justicia

Precisamente, la ponencia señaló que, para conseguir estos fines, la ratificación “evalúa la idoneidad de jueces y fiscales” (f.j. 89).

Por su parte, el voto singular concurrente del magistrado Espinosa-Saldaña añadió consideraciones valiosas basadas en estándares internacionales en materia de independencia judicial. Así, señaló que la garantía de la inamovilidad se expresaba en la permanencia en el cargo en tanto se mantuviera idoneidad para ejercerlo. Enfatizando que las ratificaciones se deben conducir “buscando mantener en el cargo a quienes demuestran objetivamente idoneidad y profesionalismo para ejercer la función jurisdiccional o, dicho de otro modo, no ratificar o retirar del cargo a quienes no mantengan las calificaciones descritas” (f.j. 16).

Para el magistrado Espinosa-Saldaña, la importancia de un sistema de evaluación objetivo del desempeño jurisdiccional y fiscal reside en “garantizar el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a recibir un servicio de calidad del sistema de justicia” (f.j. 17).

Finalmente, un aspecto interesante del caso es que ninguno de los seis integrantes del TC consideró que las ratificaciones fueran un mecanismo de evaluación inconstitucional. Los únicos votos para declarar fundada la demanda, emitidos por los magistrados Blume y Miranda,

fueron únicamente por motivos formales, es decir, porque consideraron que las preguntas del referéndum estuvieron mal formuladas.

3. Caso Cuya Lavy

a) Aspectos Generales del Caso.

Entre los años 2001 y 2002, el CNM decidió no ratificar a cuatro magistrados: Jorge Luis Cuya Lavy (juez), Jean Aubert Díaz Alvarado (fiscal), Marta Silvana Rodríguez Ricse (fiscal) y Walter Antonio Valenzuela Cerna (juez). Las resoluciones no tuvieron motivación alguna ni fueron individualizadas, se trató de listados colectivos (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 85, 90, 96, 101, 138).

Las víctimas cuestionaron infructuosamente ante la justicia las resoluciones del CNM que los separaron del cargo. En ese periodo estuvo vigente la interpretación judicial que, reafirmando lo dispuesto por el ordenamiento, consideraba que las decisiones sobre ratificaciones eran inimpugnables e irrecorribles (párr. 86-87, 89, 91-92, 97-98, 102-104, 172-182).

Ante la denegación de justicia, las víctimas presentaron peticiones a la CIDH contra el Estado. Luego del procedimiento en este órgano de la OEA, del fracaso de los incidentes de solución amistosa iniciados y del incumplimiento del Estado de implementar las recomendaciones del informe de fondo, la CIDH sometió el caso a la Corte en 2019 (párr. 1-3).

Mediante sentencia de fecha 28 de setiembre 2021⁷, la Corte declaró al Estado responsable de vulnerar los derechos de las víctimas “a conocer previa y detalladamente la acusación formulada”, a contar con el tiempo y los medios suficientes para preparar su defensa, a recibir una decisión debidamente motivada, a la honra y dignidad, a la protección judicial, y a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad (párr. 140, 149-151, 158, 161-164, 183). Sin embargo, consideró que el Estado no violó el principio de legalidad (párr. 147 y 165). Como reparaciones, ordenó publicar la sentencia y diversas indemnizaciones (párr. 195, 199, 219, 225). Finalmente, la Corte estableció como medida de no repetición, que el Estado cumpla con adecuar su ordenamiento “en lo relativo a la [posibilidad de] reincorporación de los magistrados no ratificados al Poder Judicial o al Ministerio Público y a la posibilidad de recurrir las decisiones mediante las cuales se determine la no ratificación de un magistrado” (párr. 206).

b) Fundamentos Principales de la Sentencia.

La Corte partió considerando a la independencia judicial como el marco a partir del cual se debe analizar la afectación de los derechos alegada por la petición. En ese sentido, señaló que el ejercicio autónomo de la función jurisdiccional y fiscal debía ser garantizado, tanto en su faceta institucional como individual, en aras de evitar que los magistrados fueran sometidos a restricciones indebidas, sea externa o internamente (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 123-124).

⁷ La conformación de la Corte fue la misma que la de la sentencia Moya Solís. Es decir, intervinieron: “Elizabeth Odio Benito, [...] L. Patricio Pazmiño Freire, [...] Eduardo Vio Grossi, [...] Humberto Antonio Sierra Porto, [...] Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, [...] Eugenio Raúl Zaffaroni [...] y Ricardo Pérez Manrique [...]” (p. 1, presentación del caso). Si bien la decisión fue por unanimidad, los magistrados Vio Grossi y Sierra Porto emitieron votos singulares concurrentes.

En cuanto a la garantía de estabilidad e inamovilidad de los magistrados, sobre la base de instrumentos internacionales como el Estatuto del Juez Iberoamericano o los Principios Básicos de las Naciones Unidas, y, teniendo en cuenta su jurisprudencia previa sobre la materia, la Corte estableció lo siguiente:

- a) La separación de cargos judiciales debe responder a causales permitidas, sea por el cumplimiento del término de su mandato o a través de un procedimiento de destitución que se ajuste al debido proceso.
- b) Los magistrados solo pueden ser destituidos por faltas disciplinarias graves o por incompetencia.
- c) Todo proceso debe ser objetivo e imparcial, ciñéndose a las normas de comportamiento judicial (párr. 125-129).

Con referencia expresa a su sentencia del caso Moya Solís, la Corte reiteró que considera que la ratificación de magistrados es un procedimiento de naturaleza materialmente sancionatoria, debido a que involucra la posibilidad de separar del cargo al operador de justicia evaluado (párr. 131).

Al igual que en Moya Solís, la consecuencia de esta interpretación fue determinar que a la ratificación de magistrados “le son aplicables las garantías del debido proceso propias de los procesos disciplinarios, aunque su alcance pueda ser de diferente contenido o intensidad” (párr. 132).

Respecto del derecho a una debida motivación, en la medida que las decisiones del CNM evaluadas corresponden a la época en la cual no se brindaba razón alguna, la Corte señaló con claridad que el Estado incumplió el deber de justificar la separación del cargo de los peticionarios (párr. 138-140).

La Corte entendió, además, que la falta de motivación afectó la honra y dignidad de las víctimas, toda vez que “quedaron señaladas como funcionarios que no fueron ratificados en razón de su conducta o por su incapacidad, sin que se expusieran las razones” (párr. 149).

A diferencia de Moya Solís, la Corte concluyó que el principio de legalidad no fue afectado. De acuerdo con la sentencia, los peticionarios “tenían conocimiento de la normativa que regía el procedimiento de evaluación y ratificación” y “conocían los criterios de la evaluación establecidos normativamente relacionados con la evaluación de su conducta, idoneidad y desempeño en el cargo”. Agregando, que “es evidente” que las decisiones del CNM se adoptaron “con base en los criterios fijados en la normativa vigente al momento de los hechos” (párr. 147).

Un aspecto de interés de la sentencia en este punto es que la Corte revisó las normas legales y reglamentarias —tanto en lo referido a los parámetros de evaluación como sobre la regulación del procedimiento— bajo las cuales se dio la no ratificación de los peticionarios, considerando su compatibilidad con el estándar de principio de legalidad exigible en una ratificación de magistrados (párr. 143-147).

Específicamente, las normas analizadas por la Corte fueron: la Ley Orgánica del CNM (LOCNM) (Congreso del Perú, 1994) y los reglamentos de ratificaciones N.º 043-2000-CNM y 241-2002-CNM. El artículo 30 de la LOCNM vigente al momento de los hechos del caso establecía:

A efectos de la ratificación de jueces y Fiscales a que se refiere el inciso 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.

Treinta días naturales antes del inicio del proceso de ratificación, el presidente del Consejo solicita los informes pertinentes.

Reunidos los elementos de juicio el Pleno del Consejo decide la ratificación o separación de los Jueces y Fiscales.

Para la ratificación se requiere el voto conforme de la mayoría simple de consejeros asistentes. (1994)

En esa línea, sobre los parámetros de evaluación, la Corte concluyó que la atribución del CNM consistía en “[evaluar] la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo”, según el texto del antes mencionado (artículo 30 de la LOCNM citado en el párr. 70 y luego a su vez citados en el párr. 143), considerando “los siguientes indicadores: producción jurisdiccional, capacitación profesional, calificaciones de la Academia de la Magistratura [,] antecedentes policiales, penales y judiciales, denuncias por participación ciudadana, información de los Colegios de Abogados, evolución patrimonial” (párr. 146) y “méritos” (artículo 30 de la LOCNM citado en el párr. 70 y luego a su vez citados en el párr. 143).

Adicionalmente, sobre los procedimientos de ratificación entonces vigentes, la Corte tomó en cuenta:

- a) Que los aspectos a ser evaluados como parte de una ratificación incluían: “concurcencia y puntualidad al centro de trabajo; número de licencias concedidas”; ausencias injustificadas; producción jurisdiccional; número de procesos penales con plazos vencidos; números de causas pendientes de resolver (párr. 144).
- b) Que el CNM estaba facultado a solicitar documentación e información relativa a hechos bancarios y tributarios, siguiendo los procedimientos que correspondieran para ello (párr. 145).
- c) Que el CNM se podía asesorar por especialistas para evaluar el crecimiento patrimonial de los magistrados evaluados (párr. 145).

En lo referido a la regulación del procedimiento entonces vigente, la Corte tuvo en cuenta en su análisis lo siguiente:

- a) Que los evaluados debían presentar una declaración jurada detallando: sus sanciones; si habían tenido procesos sobre su responsabilidad civil, penal o disciplinaria; las fechas de ingresos a clubes sociales y deportivos; si tenían parentesco con trabajadores o funcionarios del sistema de justicia; si poseían aptitud física y mental (párr. 144).
- b) Que la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público del CNM (Comisión de Evaluación) era la encargada de evaluar toda la información recibida, analizarla y emitir un informe al Pleno del CNM para que decidiera la ratificación o no del evaluado (párr. 146).

Llamativamente, pese a la intensidad de la evaluación antes descrita, la Corte no formuló reparo alguno.

Por otro lado, respecto de los derechos a conocer previa y detalladamente la acusación formulada y a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar su defensa, la Corte consideró que este fue vulnerado, ya que las víctimas no tuvieron conocimiento del informe

de la Comisión de Evaluación que sirvió de base para tomar la decisión de separarlos del cargo. Con esta omisión se les privó de la posibilidad de desvirtuarlo y presentar pruebas de descargo (párr. 157-158).

En cuanto a los derechos a acceder y permanecer en condiciones de igualdad en la función pública, la Corte concluyó que, en tanto los peticionarios fueron separados de sus cargos sin que se respetara el debido proceso, se afectó de forma arbitraria su derecho a permanecer en la función (párr. 161).

Sobre el derecho a la protección judicial, la Corte consideró que que los procesos de amparo iniciados por las víctimas no fueron recursos efectivos. Por diversos motivos —entre los que estuvieron las doctrinas de la ratificación como un voto de confianza, inimpugnable e irrecurrible—, los órganos de justicia que los tramitaron evitaron ingresar al fondo de las demandas, violando este derecho (párr. 180-181, 183).

La Corte IDH observó:

que la normativa aplicable en el presente caso *al momento del dictado de las resoluciones de no ratificación* [énfasis añadido] del CNM contra las presuntas víctimas impedía la revisión judicial en materia de evaluaciones y ratificaciones de las juezas, los jueces y las y los fiscales, las decisiones eran inimpugnables en la sede administrativa e irrecurribles en sede judicial, lo que resultaba incompatible con la Convención Americana, en tanto la regulación no permitía a las presuntas víctimas acceder a la justicia, mediante un recurso que les permitiera proteger sus derechos. Por lo anterior, la Corte considera que el marco normativo vigente en Perú, *aplicado al presente caso es violatorio* [énfasis añadido] del artículo 2 de la Convención Americana en relación con el artículo 25.1 del mismo instrumento, aunque como adujo el Estado, posteriormente se abrió la posibilidad de impugnar las resoluciones del CNM a través del recurso de amparo bajo ciertas condiciones. (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 182)

En concreto, la Corte se refería a la regulación dispuesta por los artículos 142 y 154.3 de la Constitución^{8 9}, 2 y 30 de la LOCNM^{10 11}, 32 y 17 de los reglamentos de ratificación^{12 13}.

8 “Artículo 142.- No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces” (Constitución Política del Perú, 1993).

9 “Artículo 154.- Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura: [...] 3. Aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable” (Constitución Política del Perú, 1993).

10 “Artículo 2.- Compete al Consejo Nacional de la Magistratura la selección, nombramiento, ratificación y destitución de los jueces y fiscales de todos los niveles [...] No son revisables en sede judicial las decisiones sobre las materias a que se refiere el párrafo anterior. Sus decisiones son inimpugnables” (Congreso del Perú, LOCNM, 1994).

11 “Artículo 30.- A efectos de la ratificación de jueces y Fiscales a que se refiere el inciso 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 [...] La resolución que se adopte, no es susceptible de recurso alguno” (Congreso del Perú, LOCNM, 1994).

12 Resolución N° 043-2000-CNM: “Artículo 32º.- Contra la resolución que decide la ratificación o no ratificación no procede reconsideración por parte de los señores Consejeros. No procede medio impugnatorio contra ella y su ejecución. No procede la revisión en sede judicial del proceso o sus resultados, conforme lo establece la Constitución Política”.

13 Resolución 241-2002-CNM: “Artículo Décimo Séptimo.- Contra el resultado de la votación de la ratificación no procede reconsideración por parte de los señores Consejeros. No procede recurso impugnatorio contra ella y su ejecución. No procede la revisión en sede judicial del proceso o sus resultados, conforme lo establece la Constitución Política”.

Este último punto se encuentra estrechamente vinculado a las medidas de no repetición ordenadas por la Corte, uno de los aspectos que más atención generó del fallo.

Al respecto, la CIDH solicitó a la Corte las siguientes medidas de no repetición (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 200):

- a) Asegurar que los procesos de evaluación y ratificación obedezcan a un control jurídico y no a un voto de confianza
- b) Regular sobre la base de criterios objetivos y con proporcionalidad las faltas que dan lugar a la no ratificación
- c) Permitir el derecho de defensa
- d) Contar con un recurso jerárquico al interior de la ratificación que permita “el doble conforme de la sanción impuesta”, independientemente del recurso judicial
- e) Asegurar que el recurso judicial por violaciones al debido proceso sea accesible, sencillo y que permita un pronunciamiento sobre el fondo

Por su parte, las víctimas solicitaron a la Corte las siguientes medidas de no repetición (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 201):

- a) Garantizar el debido proceso en las ratificaciones
- b) Adoptar criterios objetivos y proporcionales, estableciendo normativamente faltas que dan lugar a la no ratificación
- c) Garantizar la doble instancia al interior del procedimiento de ratificación
- d) Garantizar que el recurso judicial sea accesible, sencillo y permita un pronunciamiento sobre el fondo
- e) Establecer que el efecto de una ratificación, en cuanto a la prohibición de reingreso, tenga un plazo razonable, como máximo cinco años
- f) Dejar de lado aspectos personales y subjetivos en los componentes de evaluación, garantizando que solo se relacionen con el trabajo propio de la función

No obstante estos pedidos amplios, la Corte limitó las medidas de no repetición a dos puntos específicos: que los magistrados no ratificados puedan reingresar al sistema judicial y que las decisiones de la JNJ en materia de ratificaciones puedan ser judicialmente revisables:

Debido a lo anterior [se refiere a los cambios normativos operados a raíz de la reforma constitucional de 2018], la Corte considera que es necesario que el Estado adopte las medidas legislativas o de otro carácter para adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en la Convención Americana, de conformidad con lo resuelto en la presente sentencia *en lo relativo* [énfasis añadido] a la reincorporación de los magistrados no ratificados al Poder Judicial o al Ministerio Público y a la posibilidad de recurrir las decisiones mediante las cuales se determine la no ratificación de un magistrado. (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 206)

Ambos mandatos de adecuación se relacionan a los considerandos de la sentencia de la Corte referidos al derecho a la protección judicial. En estos, no solo se tocó el problema de la falta de acceso al proceso de amparo, sino que también se mencionó que una de las manifestaciones del mencionado derecho era la efectividad de las resoluciones judiciales¹⁴. De hecho, en el párrafo 205 antes de establecer las dos medidas de no repetición, la Corte indicó que existía jurisprudencia del TC que venía siendo incumplida:

14 La Corte señaló sobre el derecho a la protección judicial: “es posible identificar dos obligaciones del Estado [...] La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas [...] de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos” (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 170).

La Corte advierte que, de acuerdo a las alegaciones de las partes, las propias declaraciones de las víctimas, así como de la normativa vigente, aún se mantiene la prohibición de que los magistrados no ratificados puedan reingresar al Poder Judicial y al Ministerio Público, pese a que el Estado reiteradamente ha señalado que el Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de enero de 2006 indicó que no se puede impedir en modo alguno el derecho de los magistrados no ratificados de postular nuevamente al Poder Judicial y al Ministerio Público, pues el hecho de no haber sido ratificado no debe ser un impedimento para reingresar a la carrera judicial.

4. La Resolución de Aclaración del Caso de la Junta Nacional de Justicia

Con posterioridad a la publicación de la sentencia Cuya Lavy, el Colegio de Abogados de Sullana presentó un pedido de aclaración al TC (Castillo Córdova y Grández Castro, 2021). En este escrito se señaló que, a la luz del fallo del tribunal de San José, era necesario que el TC aclarara su sentencia, ya que, de lo contrario,

podría conllevar un nuevo caso de responsabilidad internacional para el Estado Peruano por violación a los derechos de los jueces y fiscales, quienes seguirían sometidos a procesos de ratificación y evaluación sobre la base de una ley que no cumple los estándares del sistema interamericano (Castillo Córdova y Grández Castro, 2021, p. 1).

Como se puede seguir, el colegio profesional propuso al TC la tesis interpretativa de que, en esa sentencia, la Corte había declarado la inconvencionalidad del marco normativo vigente sobre ratificaciones.

Específicamente, se solicitó al TC aclarar:

- a) si la sentencia de la Corte, al haber considerado que la ratificación se “asemeja” a un procedimiento más garantista como el disciplinario, no estaría determinando que el proceso de ratificación es desproporcionado por innecesario; y,
- b) si la adecuación ordenada al Estado peruano por la Corte “no incluye también una normativa que, ajustada al principio de proporcionalidad, convierta al proceso disciplinario en un mecanismo realmente eficiente para asegurar una magistratura honesta y de calidad en el Estado peruano” (Castillo Córdova y Grández Castro, 2021, p. 2).

Si bien el TC declaró improcedente el pedido de aclaración —al considerar que más que una precisión, se pretendía una vedada revisión de lo resuelto—, este dio pie a un pronunciamiento trascendente. Con los votos de los magistrados Espinosa-Saldaña, Ferrero, Ledesma y Sardón, el TC dejó establecidos criterios de cara a la interpretación y cumplimiento interno de la sentencia interamericana (TC, 2022a).

En su resolución, el TC consideró que el marco normativo y jurisprudencial interno referido a las ratificaciones había evolucionado “sustancialmente” desde que se produjeron los hechos analizados por la Corte en su sentencia. Para el TC, la regulación actual “se ha ajustado, sin duda, al canon interpretativo derivado de la CADH y de las decisiones de la Corte” (TC, 2022a, f.j. 10 y 12).

En particular, el TC clarificó que, de acuerdo con su jurisprudencia, las resoluciones de la JNJ en materia de ratificaciones deben ser motivadas y no son incuestionables en sede judicial, ya que pueden ser controladas por la vía del proceso de amparo (TC, 2022a, f.j. 10 y 11).

En buena cuenta, con este pronunciamiento, el TC ratificó que, pese a los cambios normativos efectuados, la eliminación del CNM y la creación de un órgano nuevo como la JNJ, sus estándares sobre la materia siguen vigentes y deben ser aplicados por la JNJ y el resto de operadores del sistema de justicia.

II. Análisis de los Aspectos Principales de las Sentencias que Han Sido Objeto de Debate Público

En el presente acápite del informe se analizan los alcances de las sentencias. Como guía para seleccionar los temas de análisis se ha tomado de referencia el nutrido debate público generado a raíz de la publicación de las sentencias. Este se expresó en múltiples comunicados, artículos y conferencias académicas¹⁵. En aras de un mayor orden y precisión, los temas seleccionados han sido formulados como preguntas por el autor del informe y consignados como subtítulos de la presente sección.

Una aclaración preliminar necesaria respecto a las sentencias de la Corte es que el sistema de peticiones y resolución de casos contenciosos es un mecanismo de tutela de derechos humanos. Su centro es la reparación concreta de la violación de los derechos humanos de una persona específica producida en un caso particular. Como señala el artículo 63.1 de la CADH (1969):

Quando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

No es ese el aspecto que privilegia el presente informe. Se busca establecer, más allá de los casos concretos, cuál es el alcance de las sentencias para el actual procedimiento de ratificación y evaluación integral de magistrados a cargo de la JNJ. Toda vez que, como se verá, si bien la resolución de casos contenciosos en el sistema interamericano no constituye un proceso abstracto de control normativo sobre normas vigentes —como sí lo es el proceso de inconstitucionalidad ante el TC—, el ordenamiento internacional e interno le reconocen a las decisiones de la Corte efectos más allá del caso concreto. Me refiero a los efectos interpretativos, pero también a la posibilidad de establecer garantías de no repetición como medidas de reparación (como, por ejemplo, adecuar el ordenamiento interno a la CADH). Por ello, al reseñar las sentencias, no se ha prestado atención a los aspectos estrictamente individuales como la determinación de las indemnizaciones otorgadas a las víctimas.

Ello y las líneas que siguen no deben opacar que las sentencias de la Corte corresponden a hechos ocurridos en 1982 y comienzos de 2000, periodos donde existía un verdadero estado

15 Esta sección se construyó a partir de la selección de algunos de los temas tratados en los siguientes materiales producidos a raíz de la publicación de las sentencias: Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia (2021); Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República (2022); Poder Judicial (2022); Fiscalía de la Nación (2022); Escuela Garantista (2022); Poder Judicial (2022); Azabache Caracciolo (2022) y Castillo Córdova (2022).

de cosas inconstitucional e inconvenional respecto a la ratificación de magistrados¹⁶. Como reconoció recientemente el exjuez interamericano y relator especial para la independencia de magistrados y abogados de Naciones Unidas, Diego García Sayán, esa situación ha evolucionado (Escuela Garantista, 2022, intervención de Diego García Sayán). Los problemas principales detectados por las sentencias de la Corte materia del presente informe (falta de motivación, ausencia de parámetros objetivos, decisiones inimpugnables e irrecurribles, etc.), y que explican la responsabilidad internacional declarada, tienen ya varios años de haber sido superados.

1. De Acuerdo con las Sentencias Analizadas, ¿la Ratificación de Magistrados es una Institución Inconstitucional y/o Inconvenional?

No. Las sentencias analizadas no declaran a la ratificación como una institución contraria a la independencia de los magistrados. Más bien, reconocen que la ratificación —entendida como un mecanismo de evaluación objetivo de desempeño y no como un voto de confianza— es compatible con la Constitución y la CADH.

La preocupación de la jurisprudencia del TC y de la Corte no pasa, entonces, por la existencia misma de la ratificación de magistrados, sino porque se plasme en procedimientos concretos que respeten los estándares aplicables en materia de derechos humanos.

En el caso del TC, la sentencia en realidad no supuso novedad alguna en su línea jurisprudencial sobre ratificaciones. Desde el primer caso, consideró a la institución como constitucionalmente posible e, incluso, deseable. El último pronunciamiento en abstracto sobre la materia, antes de la sentencia analizada en el presente informe, fue a raíz de la demanda de inconstitucionalidad presentada por Gladys Echaíz, entonces fiscal de la nación, contra diversos artículos de la Ley de Carrera Judicial (TC, 2010). En aquella oportunidad, el TC señaló que la evaluación integral de desempeño regulada en la ley “no es más que la ratificación judicial prevista por el artículo 154, inciso 2) de la Constitución” y que resultaba de “indiscutible validez” (f.j. 58), toda vez que “no hay nada que haga suponer que evaluar signifique una vulneración a la independencia de los jueces” (f.j. 59).

En la discusión sobre la ratificación de magistrados —que sería mejor denominar únicamente como evaluación integral para dejar de lado a la concepción subjetiva discrecional y arbitraria con la que se ejecutó en el pasado— es necesario tener presente que la independencia judicial no es solo un derecho de los magistrados, sino de la ciudadanía¹⁷. Se busca resguardar a jueces y fiscales de injerencias y presiones indebidas, externas e internas, con la finalidad de que en el ejercicio de la potestad jurisdiccional y fiscal únicamente tengan presente al caso materia de análisis y al ordenamiento. La centralidad del usuario del sistema de justicia no debe soslayarse^{18 19}.

Esto se relaciona con la importancia de algunas de las funciones confiadas a los magistrados (en lo que corresponda, jueces o fiscales): perseguir el delito, aplicar sanciones, tutelar

16 Sobre el punto ver también: intervención de Samuel Abad en Poder Judicial (22 de febrero de 2022).

17 El artículo 8.1 de la CADH señala: “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”.

18 Sobre el punto ver: intervención de Elvia Barrios en Poder Judicial (22 de febrero de 2022).

19 Ver también, intervención de Manuel Atienza en Poder Judicial (17 de febrero de 2022).

derechos, resolver conflictos de intereses, controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder, etc. Solo con magistrados que cumplan con ser, concurrentemente, independientes, imparciales, honestos, capacitados, responsables y comprometidos con los derechos humanos será posible alcanzar los fines del Estado constitucional de derecho.

Los instrumentos internacionales que se ocupan sobre el estatuto de los magistrados, al igual que nuestra Constitución, reconocen que la garantía de la inamovilidad o, con mayor precisión, la permanencia en el servicio, no es absoluta: está condicionada a que se observen conducta e idoneidad propias de la función (1993, art. 146). En otras palabras, es válido regular mecanismos que tengan como uno de sus objetivos principales separar del cargo a los magistrados que incurran en mala conducta o incompetencia. Tanto la sentencia del TC como de la Corte hacen referencia a ello.

Así, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de Naciones Unidas (1985) establecen: “18. Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones”²⁰.

En la misma línea, el Estatuto del Juez Iberoamericano (2001) señala en el artículo 14: “los jueces deben ser inamovibles [...] No obstante, podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad física o mental, evaluación negativa de su desempeño profesional en los casos en que la ley lo establezca [...]”²¹.

La paradoja de la independencia judicial, según el profesor Claudio Nash, es que, si se le entiende de forma absoluta y no restringible, como establecen los instrumentos antes citados, puede generar condiciones que fomenten a la corrupción judicial: impunidad, poca transparencia, discrecionalidad, concentración de poder. Más aún, en un medio como el peruano, donde existe una fuerte cultura de ilegalidad y de tolerancia a la corrupción. Esta situación puede, eventualmente, degenerar hasta la captura o cooptación de las instituciones por mafias, eliminando por completo a los principios de independencia e imparcialidad (Poder Judicial, 24 de febrero de 2022)²².

Al ser la corrupción un fenómeno que puede generar directamente graves violaciones a los derechos humanos o puede ocasionar el contexto que las facilite, favorezca y fomente (Lovatón, 2021), desde el sistema interamericano se viene impulsando la introducción de mecanismos de rendición de cuentas en la judicatura como forma de prevención contra la corrupción judicial (CIDH, 2019a, párr. 339-343)²³.

La rendición de cuentas judicial, de acuerdo con la CIDH, se debe relacionar “al cumplimiento de normas de conducta y actividades [...] metas, tareas y objetivos de la actividad jurisdiccional” (CIDH, 2019a, párr. 339).

20 Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 1985 y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

21 Adoptado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de 2001.

22 “La inexistencia o debilidad de los sistemas de control de la actividad judicial y de los miembros del Poder Judicial, facilita la actuación sobre la base de cohecho, tráfico de influencias y formas más complejas de corrupción como la captura del Poder Judicial por intereses privados” (CIDH, 2019a, párr. 341).

23 Por corrupción judicial se entiende “[e]l abuso o desviación de las funciones [judiciales o fiscales] que desplaza el interés público para obtener un beneficio material o inmaterial, personal o para terceros, dañando la institucionalidad, el Estado de Derecho y el acceso a los derechos humanos” (Fundación para el Debido Proceso [DPLF], 2019, p. 4).

Para la CIDH, la idea de magistrados que deben responder por cómo han ejercido la función no se encuentra reñida con la independencia judicial, sino que debe funcionar conjuntamente (CIDH, 2019a). La clave pasa por dotar a los instrumentos de rendición de cuentas de garantías, como la observancia del debido proceso.

Estos desarrollos del enfoque de derechos humanos en materia de corrupción deberían tener gran resonancia en nuestro país, dada nuestra historia reciente. La JNJ nació, precisamente, como respuesta a una severa crisis de corrupción en el sistema de justicia²⁴.

2. ¿Qué Implica que la Corte Haya Considerado que las Ratificaciones son “Materialmente Sancionatorias”?

La consecuencia práctica de la calificación de las ratificaciones como “materialmente sancionatorias” es que una ratificación o evaluación integral de desempeño deberá observar las garantías propias de un debido procedimiento sancionatorio de acuerdo con la CADH.

La Corte utiliza así una de las características de las ratificaciones —la posibilidad de cese o separación del magistrado— para “llamar” a las garantías del debido proceso. Ello es parte del fenómeno que Salmón y Blanco (2021) describen como la expansión del debido proceso en la jurisprudencia de la Corte. Las citadas especialistas explican:

el debido proceso ha sufrido un doble proceso de expansión. Por un lado, aunque anclado inicialmente en el marco del derecho penal, el debido proceso es hoy una verdadera línea transversal en la función evaluadora de cualquier instancia de poder público, o incluso privado, que pueda de alguna manera afectar derechos. En ese sentido, ha experimentado una expansión que llamaremos ‘horizontal’. Pero, adicionalmente, el derecho al debido proceso ha sabido incluir cada vez mayores garantías y contenidos en su definición misma y ha llegado a comprender facetas distintas e innovadoras de garantías bien establecidas [...] con ello nos referimos con expansión ‘vertical’. (p. 82)

El motivo de esta expansión, siempre con Salmón y Blanco, reside en que:

la finalidad misma del sistema interamericano no permitiría una lectura útil (*effet utile*) si no se incluyen los diversos procedimientos que pueden afectar los derechos humanos. La razón de ser de este derecho es precisamente rodear de salvaguardas fundamentales todo procedimiento en el que potencialmente se afectan derechos, más aún cuando la multiplicación de las funciones estatales determina que aspectos centrales del patrimonio jurídico de los particulares (es decir, su conjunto de derechos y deberes) puedan verse alterados por la acción administrativa del Estado o por procedimientos que se encuentren bajo su supervisión. (2021, pp. 99-100)

No obstante, la Corte establece que el contenido y/o la intensidad de estas garantías no necesariamente será el mismo en los diferentes ámbitos donde se exige su observancia. Se precisa hacer una labor de adaptación (Salmón y Blanco, 2021). Un error común en el debate público sobre las sentencias ha sido considerar que el debido proceso aplicable en un proceso penal o un procedimiento sancionatorio se traslada sin mayor adecuación a las ratificaciones.

24 Al respecto, ver: Pásara (2019) y Lovatón (2018).

La Corte manifiesta esto con claridad:

a un proceso de evaluación o ratificación, en tanto involucra la posibilidad de destitución de los funcionarios evaluados en casos de incompetencia o bajo rendimiento, le son aplicables las garantías del debido proceso propias de los procesos disciplinarios, *aunque su alcance pueda ser de diferente contenido o intensidad* [énfasis añadido]. (Moya Solís, párr. 70)

Así, “lo que corresponde en cada caso es determinar las garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso sancionatorio no penal, según su naturaleza y alcance”. Esto genera que los operadores de justicia, incluida la propia Corte, deban adaptar las exigencias del debido proceso de acuerdo con las características de cada tipo específico de proceso o procedimiento (Moya y Solís vs. Perú, 2021, párr. 68).

Esta idea de un contenido del debido proceso variable en función a las características propias del proceso o procedimiento específico se aprecia también en la jurisprudencia del TC. El derecho al debido proceso no opera igual en una asamblea de una comunidad campesina, en un procedimiento administrativo, en un procedimiento disciplinario en una asociación civil, en un proceso penal, en sede parlamentaria, en una investigación fiscal, en un arbitraje, etc. De acuerdo con el supremo intérprete de la Constitución:

5. [...] esta vocación expansiva del derecho al debido proceso no significa que todos los derechos que lo conforman se extiendan, tout court, a todos los procesos o procedimientos a los que antes se ha hecho referencia.

Existen determinados derechos que pertenecen el debido proceso, por ejemplo, que no necesariamente forman parte del debido proceso en los procedimientos ante personas jurídicas de derecho privado, como puede ser el caso de la pluralidad de la instancia. Incluso en un mismo ámbito, como puede ser el debido proceso judicial, los derechos que lo conforman varían, según se trate de un proceso penal o de uno civil [...]

6. En definitiva, que el debido proceso tenga una vocación expansiva más allá del terreno exclusivamente judicial, no quiere decir que todos los derechos que lo conforman puedan ser susceptibles de ser titularizados, sin más, en cada uno de esos ámbitos ajenos al estrictamente judicial. (TC, 2006b, f.j. 5 y 6)

Sobre este importante tema, Reynaldo Bustamante explica:

No debe incurrirse en el error de pensar que todos y cada uno de los elementos del debido proceso resultan aplicables a todos los tipos de proceso, en particular al arbitraje. No olvidemos que estamos ante un derecho de carácter limitado, que se encuentra delimitado por su propio contenido, por las funciones que cumple y por las relaciones de coordinación y complementariedad que guarda con otros derechos fundamentales y con los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Así, por ejemplo, la garantía de la pluralidad de instancia no parece exigible en el arbitraje [...]

Como regla general, podemos decir que, si bien el debido proceso resulta aplicable a cualquier tipo de proceso, algunos de sus elementos pueden no resultar exigibles en un determinado proceso —como es el caso del arbitraje— en la medida que razonablemente (lo que implica fin lícito y proporcionalidad) no resulten esenciales para que el debido proceso pueda cumplir con sus funciones y no pierda su naturaleza para convertirse en algo distinto. Dicho de otra manera, siempre resultarán exigibles —y, por ende, aplicables en cualquier tipo de proceso, incluyendo el arbitraje— aquellos elementos del debido proceso que resulten

razonablemente imprescindibles para que el inicio, desarrollo, conclusión y ejecución de un proceso pueda ser considerado justo (o, si se prefiere, para que los intereses jurídicos que protege resulten real, concreta y efectivamente protegidos). De no ser así, los procesos en mención resultarían inválidos. (2013, pp. 403-403)

Esto tampoco es novedoso en la jurisprudencia interamericana. Por ejemplo, en la sentencia del caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala (2016) sobre la destitución de una procuradora, la Corte señaló:

Del recuento de la jurisprudencia que ha desarrollado la Corte hasta al momento, se entiende que ésta ha considerado que las garantías del artículo 8.2 de la Convención no son exclusivas de los procesos penales, sino que además pueden ser aplicables a procesos de carácter sancionatorio. Ahora bien, *lo que corresponde en cada caso es determinar las garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso sancionatorio no penal, según su naturaleza y alcance* [énfasis añadido]. (párr. 75)

Volviendo sobre las sentencias Moya Solís y Cuya Lavy, es por ello que, sobre la base de las premisas: (i) el debido proceso no solo es exigible en los procesos penales, sino en todo tipo de procedimiento; (ii) la intensidad y alcance del debido proceso en cada proceso o procedimiento específico puede ser distinta; y (iii) la intensidad y alcance del debido proceso debe ser determinada de acuerdo con las características de cada procedimiento o proceso; la Corte interpreta en las sentencias cuál es el estándar aplicable de cada derecho del debido proceso invocado a una ratificación de magistrados. Un ejercicio que, si bien tiene alcances más allá del caso concreto, estuvo condicionado a las circunstancias específicas de los casos Moya Solís y Cuya Lavy.

Así, la estructura básica de los fundamentos de la Corte en las sentencias —esto se aprecia nítidamente sobre todo en Moya Solís, ya que en Cuya Lavy, al ser un caso posterior, se parte de la adecuación ya realizada en Moya Solís— es (i) señalar en qué consiste el derecho invocado por los peticionarios a la luz de su jurisprudencia emitida sobre casos penales o disciplinarios para, acto seguido, (ii) definir cuál es el contenido o la intensidad específica que se debe exigir de ese derecho en los procedimientos de ratificaciones; y (iii) comprobar si se cumplió o violó el estándar en el caso concreto.

Por ejemplo, respecto de los derechos “a conocer previa y detalladamente la acusación formulada y a contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa”, invocados por la CIDH en Moya Solís, la Corte parte reconociendo que estos derechos integrantes de un debido proceso disciplinario “son aplicables al caso concreto, aunque *su alcance debe ser precisado en función de las características propias de los procesos de evaluación o ratificación* [énfasis añadido]” (párr. 70).

Acto seguido, la Corte recuerda cómo ha interpretado el primer derecho mencionado en su jurisprudencia, refiriéndose para esto a casos originados en procesos penales o procedimientos disciplinarios:

En relación con el primero de estos derechos, la Corte ha establecido que *implica que se haga una descripción material de la conducta imputada que contenga los datos fácticos recogidos en la acusación* [énfasis añadido], que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa. De ahí que el acusado tenga *derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan* [énfasis añadido]. En el caso Barreto Leiva vs.

Venezuela, la Corte se refirió a esta garantía y señaló que, para satisfacerla ‘el Estado *debe informar al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan, sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal* [énfasis añadido] que se da a esos hechos’. (párr. 71)

Luego, la Corte procede a establecer cuál es el estándar aplicable (contenido e intensidad) de ese derecho para el caso de la ratificación de magistrados:

Ahora bien, la Corte encuentra que, tratándose de procesos de evaluación o ratificación de funcionarios públicos, el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada *implica que las personas evaluadas tengan conocimiento, de forma precisa, de los criterios generales de evaluación utilizados por la autoridad competente para determinar su permanencia en el cargo* [énfasis añadido]. Lo anterior, para estar en capacidad de establecer si el incumplimiento identificado por la autoridad es de tal magnitud, que puede dar lugar a su no ratificación, lo que además es indispensable para el ejercicio del derecho a la defensa. (párr. 71)

En Cuya Lavy, adicionalmente precisa que es necesario

que las personas evaluadas *tuvieran conocimiento* [énfasis añadido], previamente del dictado de la resolución de ratificación o no, *del informe emitido* [énfasis añadido] por la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación de Jueces y Fiscales del CNM *que serviría de fundamento a la autoridad competente para determinar su permanencia en el cargo* [énfasis añadido]. (párr. 157)

Como se puede seguir de los párrafos citados, a través de esta labor de adaptación, en muchos casos la Corte termina por especificar un contenido o alcance de los derechos invocados, distinto a como lo había establecido en otros casos. Así, la Corte usualmente fijará un estándar de debido proceso menos intenso para las ratificaciones que el que tiene establecido para los procesos penales²⁵.

La siguiente tabla sintetiza los derechos que fueron materia de pronunciamiento por la Corte en las sentencias, especificando cómo entendió que se plasmaba su contenido e intensidad en un contexto de ratificación judicial, de acuerdo con la interpretación del autor del presente informe. Es preciso señalar que, por su naturaleza, se trata de estándares mínimos. Los Estados parte de la CADH podrían brindar garantías adicionales y/o un mayor alcance a las mismas.

25 En la misma línea, revisar: Lovatón (2021).

Tabla 1

Estándares establecidos por la Corte IDH en las sentencias Moya Solís y Cuya Lavy para los procedimientos de ratificación de magistrados

Derecho reconocido en la CADH	Alcance del derecho CADH aplicable a la ratificación de magistrados, según la interpretación de la Corte en las sentencias
Art. 8.1 Garantías judiciales. Independencia (“Garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo para jueces, juezas y fiscales”)	Las ratificaciones no deben someter a jueces y fiscales a restricciones indebidas en el ejercicio de su función (Cuya Lavy vs. Perú, 2021, párr. 124). La decisión de no ratificar a un magistrado debe ser objetiva y obedecer a causales establecidas que señalen incompetencia (Cuya Lavy vs. Perú, 2021, párr. 129). La decisión de no ratificar a un magistrado debe ser adoptada en un procedimiento que cumpla con las garantías judiciales (Cuya Lavy vs. Perú, 2021, párr. 129).
Art. 8.1 Garantías judiciales. Debidas garantías (“Contar con decisiones debidamente motivadas”)	La decisión que se tome en el procedimiento de ratificación debe ser comunicada ²⁶ y debe estar debidamente fundamentada, lo cual, enunciativamente implica: consignar los hechos, motivos y normas en los que se basó (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 83, 84 y 85; Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 137, 140), y no caer en supuestos de motivación ausente, aparente ni defectuosa (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 86; Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 150). ²⁷
Art. 8.2.b Garantías judiciales. Garantías mínimas del proceso penal. Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada (“Conocer previa y detalladamente la acusación formulada”)	Los magistrados deben poder conocer los criterios generales de evaluación que serán utilizados para determinar su permanencia en el cargo, para que estén en posibilidad de establecer si un incumplimiento sería de tal magnitud que podría generar su no ratificación (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 71 y 73; Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 153). Los magistrados deben tener conocimiento previo del informe de la Comisión de Evaluación, fruto de la labor de sistematización, evaluación y análisis de la información y documentación recibida, que servirá de base para adoptar la decisión de ratificación (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 156 y 157).

26 Para la Corte, si se incumple el deber de notificar la decisión, no solo se afectará el derecho de defensa, sino el derecho a la motivación.

27 En propiedad, la Corte no utiliza esos términos, pero los defectos de motivación que encuentra se pueden comprender en ellos. Sobre este punto, ver Arrarte Arisnabarreta (2004).

Derecho reconocido en la CADH	Alcance del derecho CADH aplicable a la ratificación de magistrados, según la interpretación de la Corte en las sentencias
<p>Art. 8.2.c</p> <p>Garantías judiciales. Garantías mínimas del proceso penal. Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa</p> <p>(“Contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa”)</p>	<p>El informe debe permitir que los magistrados conozcan las razones por las cuales se considera que se incumplió obligaciones, se identifica incompetencia para el cargo o, en general, que no se reúne la idoneidad para el cargo, para que se pueda habilitar la posibilidad de contradecirlas (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 72-73; Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 154, 157 y 158).</p> <p>Los magistrados deben poder ofrecer argumentos orientados a desvirtuar el informe antes de que se tome una decisión definitiva (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 72-73; Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 154 y 158).</p> <p>Los magistrados deben poder ofrecer pruebas, en general, sobre su idoneidad para desempeñar el cargo antes de que se tome una decisión definitiva (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 72-73; Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 154, 158).</p>
<p>Art. 9</p> <p>Principio de legalidad</p>	<p>Los criterios generales de evaluación, relacionados con la evaluación de la conducta, idoneidad y desempeño del cargo, deben ser claros y estar normativamente establecidos, para que la persona esté en capacidad de conocer si el incumplimiento a los mismos puede dar lugar a su no ratificación (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 142-147).</p>
<p>Art. 11.1</p> <p>Protección de la honra y de la dignidad</p>	<p>Las decisiones de no ratificación deben estar debidamente motivadas en aras a que los magistrados no queden injustificada e imprecisamente señalados como funcionarios de mala conducta o incapacidad (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 149).</p>
<p>Art. 23.1.c</p> <p>Derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país</p> <p>(“Derechos políticos” o “protección efectiva de la permanencia” o “derecho a permanecer en el cargo”)</p>	<p>Los procedimientos de ratificación de magistrados, y los criterios que los rigen, deben ser objetivos y razonables, sin discriminación alguna. Asimismo, deben respetar las garantías del debido proceso aplicables. Todo para no afectar garantía de estabilidad o inamovilidad en el cargo de magistrado (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 108-109; Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 159-160).</p>

Derecho reconocido en la CADH	Alcance del derecho CADH aplicable a la ratificación de magistrados, según la interpretación de la Corte en las sentencias
Art. 25 Recurso judicial sencillo y rápido que brinde amparo contra actos que violen derechos fundamentales (Protección judicial)	El ordenamiento interno debe contemplar al proceso de amparo como una vía de tutela que permita restituir el goce de los derechos fundamentales que puedan haber sido afectados en un procedimiento de ratificación (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 170-171, 182).
	La judicatura debe reconocer que el proceso de amparo es una vía de tutela ante la afectación de derechos fundamentales en una ratificación, es decir, deben cumplir con brindar acceso al mismo en la práctica (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 95-96; Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 170-171, 180-181).
	Los procesos de amparo sobre procedimientos de ratificación de magistrados deben ser resueltos en un plazo razonable y con la debida diligencia judicial (Moya Solís vs. Perú, 2021, párr. 98, 102).

Fuente: Elaboración propia.

3. ¿Cómo se Debe Entender la Orden de Adecuar el Ordenamiento Peruano Contendida en la Sentencia Cuya Lavy?

La orden de adecuar la normativa interna a los estándares interamericanos de derechos humanos es una concreción de las obligaciones de garantizar el goce de los derechos humanos y de adoptar disposiciones de derecho interno contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la CADH, a la luz de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Veamos:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a *garantizar su libre y pleno ejercicio* [énfasis añadido] a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (CADH, 1969)

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a *adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos* [énfasis añadido] y libertades. (CADH, 1969)

Artículo 26. 'Pacta sunt servanda'. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969)

Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. *Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado* [énfasis añadido] [...] (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969)

De acuerdo con la exjueza interamericana Cecilia Medina (2005), la obligación de garantizar exige al Estado emprender las acciones necesarias para asegurar que todas las personas sujetas a su poder estén en condiciones de ejercer y gozar sus derechos humanos. Por su parte, la obligación de adoptar medidas busca complementar dicho precepto y enfatizar la inmediatez de la exigencia²⁸.

Todo lo cual supone, entre otras cosas, adaptar y adoptar normas, para lograrlo:

es preciso que [...] el Estado haga una cuidadosa revisión de su legislación interna con el propósito de eliminar las discrepancias que pudieran existir entre ella y las normas internacionales, es decir, deberá hacer un proceso de adecuación de la misma (Medina, 2005, p. 18).

Pero estas obligaciones no solo involucran conformidad normativa, implican verificar la compatibilidad de normas, interpretaciones, políticas y prácticas internas con los estándares interamericanos, removiendo todo obstáculo que impida asegurar su efecto útil, en aras a prevenir la violación de derechos humanos (CIDH, 2021; Medina, 2005).

En líneas generales, la adecuación se puede lograr a través de dos tipos de medidas: (i) supresión de normas y prácticas violatorias de los estándares, y (ii) expedición de normas y desarrollo de prácticas para observar los estándares (CIDH, 2021)²⁹. El medio específico dependerá de los ordenamientos internos de cada Estado parte, pero puede plasmarse a través de medidas legales, administrativas y judiciales.

Como explica la CIDH:

En el ámbito interno, debe ser realizado en el marco de las competencias de cada autoridad, por todos los agentes estatales, en particular por operadores de justicia al analizar la compatibilidad de las normas internas con los instrumentos interamericanos. Es de destacar que todo funcionario estatal está obligado a interpretar la normativa interna del Estado de forma tal que sean compatibles con las obligaciones internacionales contraídas, que permitan viabilizar la efectividad de los derechos humanos. De esta manera el ejercicio de la obligación por parte de las autoridades nacionales cuenta con una importante función preventiva respecto de violaciones de los derechos humanos. (2021, p. 20)

De las sentencias de la Corte pueden desprenderse hasta dos obligaciones de adecuación para el estado peruano. Una implícita y genérica (Moya Solís y Cuya Lavy) y una expresa y específica (Cuya Lavy).

Por la primera tenemos que la Corte en su rol de máximo intérprete de la CADH³⁰, ha dejado sentado que la ratificación de magistrados debe cumplir con un debido proceso.

28 Medina (2005, pp. 24-26).

29 CIDH (2021, p. 19).

30 Artículo 62: "1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención [...]

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial" (CADH, 1969).

Asimismo, ha determinado cuál es el estándar mínimo que debe ser observado respecto de los derechos que analizó. A partir de este pronunciamiento, ninguna autoridad interna podría interpretar que el debido proceso no es aplicable a una ratificación o reconocer un alcance menor de los derechos al que la Corte reconoció.

Este rol interpretativo de la Corte es apuntalado por la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución, conforme fuera interpretada por el TC. Esta obliga a aplicar los derechos fundamentales establecidos en nuestra carta política según las interpretaciones que el tribunal de San José haya establecido en sus sentencias y opiniones consultivas:

2. De conformidad con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Peruano. Tal interpretación, conforme con los tratados sobre derechos humanos, contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región [...] (TC, 2002, 2006d, f.j. 13 y 14.).

Para el TC, contravenir los pronunciamientos de la Corte podría “significar una infracción constitucional o, peor aún, un delito de función” (TC, 2007, f.j. 41).

La segunda obligación de adecuación es expresa y específica. Se dio como parte de las reparaciones ordenadas por la Corte. Concretamente, como una garantía de no repetición. Según explica Salmón, este tipo de medidas, propias de la riqueza de las medidas de reparación de la Corte —otros órganos y tribunales internacionales se limitan a otorgar indemnizaciones—, persiguen “que no vuelvan a ocurrir violaciones a los derechos humanos como las sucedidas en el caso” (2020, p. 260).

Sucede que, al revisar en el caso Cuya Lavy el marco normativo bajo el cual se realizaban las ratificaciones, la Corte encontró dos aspectos inconventionales. Veamos:

Debido a lo anterior [se refiere a los cambios normativos operados a raíz de la reforma constitucional de 2018], la Corte considera que es necesario que el Estado adopte las medidas legislativas o de otro carácter para adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en la Convención Americana, de conformidad con lo resuelto en la presente sentencia *en lo relativo a la reincorporación de los magistrados no ratificados al Poder Judicial o al Ministerio Público y a la posibilidad de recurrir las decisiones mediante las cuales se determine la no ratificación de un magistrado* [énfasis añadido]. (párr. 206)

Como se puede seguir, la medida de adecuación ordenada se refiere únicamente a dos puntos específicos del marco normativo de las ratificaciones:

- a) que los magistrados no ratificados puedan volver al sistema de justicia —en concreto, esto supone que no se les impida presentarse a los concursos de selección y nombramiento—; y
- b) que las decisiones de no ratificación puedan ser judicialmente revisadas.

Aquí es relevante recordar, como se vio en el acápite 1.3.2 del presente informe sobre los fundamentos principales de la sentencia Cuya Lavy, que el pedido de adecuación normativa formulado por la CIDH y los peticionarios era más amplio. Por ejemplo, se pidió a la Corte

que ordenara al estado que debía incorporar un catálogo de faltas o regular un recurso de apelación administrativo que posibilite una segunda instancia al interior de la JNJ (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 200 y 201). No obstante, la Corte solo juzgó necesario señalar el tema del reingreso y la revisión judicial.

De esta forma, el mandato de adecuación tiene como objeto específico a los artículos 142 y 154.2 de la Constitución^{31 32}, y a los artículos 2.b y 35 de la LOJNJ^{33 34}. No así al reglamento de ratificaciones vigente, ya que este no prohíbe el reingreso ni la impugnación judicial (Resolución n.º 260-2020-JNJ, 9 de diciembre de 2020).

De acuerdo con la Corte, las referidas normas entran en contravención con la CADH. El Estado, para evitar incurrir en una nueva responsabilidad, debe adecuarlas.

Al tratarse de normas con rango constitucional y legal, el mandato tiene como destinatario principal al Congreso de la República, que es el que cuenta en nuestro ordenamiento con atribuciones para modificar la Constitución y la legislación (Constitución Política del Perú, 1993, art. 102.1 y 206)³⁵.

Sin embargo, el mandato también alcanza al Poder Judicial y al TC, en la medida que tienen la atribución de hacer control constitucional (Constitución Política del Perú, 1993, art. 138 y 202.1). Así, en todo caso que sea de su conocimiento y que involucre las normas citadas, los jueces constitucionales se encuentran obligados a “remover” todo obstáculo que impida el cumplimiento de la interpretación de la Corte. Esto se plasmará en un control de convencionalidad, sea como parte del control difuso en el caso del Poder Judicial, o como parte de un control difuso o concentrado por parte del TC.

Al respecto, como se señaló en el acápite I.4 del presente informe referido a la resolución de aclaración que el TC emitió sobre el caso JNJ, el TC ha dado un paso trascendental para asegurar el cumplimiento de la medida de no repetición ordenada por la Corte. A través de dicho pronunciamiento, el alto tribunal aclaró que su doctrina sobre la posibilidad de cuestionar las resoluciones de ratificación en la vía del proceso de amparo se encuentra vigente y debe ser observada, pese a los cambios constitucionales y normativos operados a raíz de la creación de la JNJ (TC, 2021, f.j. 10 y 11).

Si bien el TC no se pronunció expresamente sobre la cuestión del reingreso al sistema judicial, en la misma resolución consideró que el marco jurisprudencial sobre ratificaciones

31 “Artículo 142.- No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces” (Constitución Política del Perú, 1993).

32 “Artículo 154.- [...] Son funciones de la Junta Nacional de Justicia: [...]

2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años [...] Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público” (Constitución Política del Perú, 1993).

33 “Artículo 2. Competencias de la Junta Nacional de Justicia

Son competencias de la Junta Nacional de Justicia: [...]

b. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete (7) años. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público (Congreso del Perú, LOJNJ, 2019).

34 “Artículo 35. Ratificación

[...] Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público [...]” (Congreso del Perú, LOJNJ, 2019).

35 El Congreso puede, además, delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo (Constitución Política del Perú, 1993, art. 104).

“ha variado sustancialmente y se ha ajustado, sin duda, al canon interpretativo derivado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de las decisiones de la Corte IDH” (TC, 2021, f.j. 12).

Esta aclaración, sumada al hecho de que el texto actual del artículo 154.2 de la Constitución es sustancialmente igual al texto anterior que fuera modificado con la reforma constitucional (“Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”), permite concluir que la interpretación del TC por la cual se debe permitir el reingreso al sistema de justicia de un magistrado no ratificado, se mantiene vigente.

Ello se confirma con la constatación que dicha interpretación fue establecida como precedente vinculante en el Caso Romero Quispe:

B. Regla sustancial: El Consejo Nacional de la Magistratura debe tener presente que, el Tribunal Constitucional, en tanto supremo intérprete de la Constitución, ha integrado el artículo 154.2°, con el numeral 2.2°, ambos de la Constitución, en el sentido que *no se puede impedir en modo alguno el derecho de los magistrados no ratificados de postular nuevamente al Poder Judicial o al Ministerio Público* [énfasis añadido], pues el hecho de no haber sido ratificado no debe ser un impedimento para reingresar a la carrera judicial. (TC, 2006c, f.j. 25)³⁶

En el punto resolutivo cuarto del citado precedente vinculante, el TC:

Ordena al Consejo Nacional de la Magistratura, y a todos los jueces de la República, bajo responsabilidad, cumplir en sus propios términos lo resuelto por este Tribunal, en el sentido de que los magistrados no ratificados no están impedidos de postular nuevamente al Poder Judicial o al Ministerio Público y, por tanto, de reingresar a la carrera judicial. (TC, 2006c)

Al respecto, la Ley Orgánica del TC reconoció expresamente el rol de “órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad” (art. 1) que se desprendía de la Constitución, estableciendo la obligación de los jueces y tribunales de interpretar y aplicar todas las normas según la interpretación realizada en las resoluciones del TC, “bajo responsabilidad” (primera disposición general).

Concordantemente, y en aras de que exista seguridad jurídica y jurisprudencia constitucional uniforme, el artículo VI del Código Procesal Constitucional le confirió al TC la atribución de dictar precedentes vinculantes, señalando que estos tienen “efecto normativo”.

El propio TC ha destacado que, mediante los precedentes vinculantes, el TC “ejerce un poder normativo general” (TC, 2005a, f.j. 43). Y es que, para este tribunal:

[e]l precedente constitucional tiene, por su condición de tal, efectos similares a una ley. Es decir, la regla general externalizada como precedente a partir de un caso concreto se convierte en una regla preceptiva común que alcanza a todos los justiciables y que es oponible a los poderes públicos. (TC, 2005b, p. 6)

³⁶ Se debe precisar que la Ley de Reforma Constitucional estableció en su disposición complementaria final que toda referencia del ordenamiento jurídico al CNM debe entenderse hecha a la JNJ.

En esa línea, se debe tener presente que, de acuerdo con el Código Procesal Constitucional, solo el TC puede modificar, apartarse o dejar sin efecto un precedente vinculante (art. VI). Cuestión que no ha ocurrido en el caso del precedente Romero Quispe.

Por todo lo expuesto, se debe entender que el precedente Romero Quispe, que estableció que no se podía impedir el reingreso de los magistrados no ratificados al sistema de justicia, sigue vigente y vincula a todos.

4. *¿La Corte ha Ordenado la Suspensión de las Ratificaciones en Tanto no se Produzca la Adecuación Expresamente Ordenada?*

No. En ningún extremo de las sentencias materia del presente informe se establece la obligación de la JNJ o del Estado de suspender los procedimientos de ratificaciones.

El mandato de adecuación respecto de los dos puntos comentados en el acápite precedente ha sido establecido para ser cumplido “en un plazo razonable” (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 206).

De hecho, la Corte se pone en el supuesto de que las ratificaciones continúen incluso sin la adecuación normativa. Por eso señala:

Independientemente de las reformas que deba adoptar el Estado, *mientras estas no se produzcan* [énfasis añadido], las autoridades estatales están en la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, las autoridades internas deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención. (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 206)

5. *¿Qué Implica el Control de Convencionalidad Referido en la Sentencia?*

Frente al hecho probable que la reforma de la Constitución tome un tiempo prolongado³⁷, la Corte recordó que la obligación de adecuar el ordenamiento interno a los estándares interamericanos se debe canalizar también a través del control de convencionalidad.

El control de convencionalidad es una herramienta desarrollada jurisprudencialmente por la Corte desde 2006³⁸. Consiste en contrastar normas, prácticas e interpretaciones internas con los tratados y estándares interamericanos, para determinar si son o no compatibles y, en este último supuesto, proceder a adecuarlas, modificarlas, inaplicarlas, derogarlas o anularlas, para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones internacionales y se les otorgue efectividad a los derechos humanos³⁹.

La obligación de practicar el control de convencionalidad recae sobre todos los órganos, poderes y autoridades, “dentro del marco de sus respectivas competencias” (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 206).

37 Ver artículo 206 de la Constitución.

38 De acuerdo con Claudio Nash (2019), la base convencional se encuentra en la lectura conjunta de los artículos 1.1, 2 y 29 de la CADH.

39 Sobre este tema, véase: Corte IDH. (2019); Torres Zúñiga (2015); Salmón (2020) y De Belaunde (2020).

Este último aspecto es importante. Ni la CADH ni la Corte tienen atribuciones constituyentes. No pueden crear, asignar ni ampliar las competencias y atribuciones establecidas en el ordenamiento interno para los órganos y autoridades estatales⁴⁰. Por ello, la Corte destaca que la CADH “no impone un determinado modelo de control de convencionalidad” y que este se debe practicar “en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes” (Corte IDH, 2019, pp. 11 y 17), es decir, de acuerdo con lo que el reparto competencial de cada Estado permita.

Así, por ejemplo, la JNJ ejercerá el control de convencionalidad de acuerdo con sus atribuciones. Es decir, sobre la elaboración de sus reglamentos y las interpretaciones —dentro del margen posible— del marco normativo aplicable. Pero, en la medida que la Constitución no le reconoce la atribución de realizar control difuso, no podrá, por ejemplo, inaplicar normas de la LOJNJ ni de las leyes de carrera fiscal y judicial.

Sin perjuicio de ello, se debe señalar que la JNJ, el Ministerio Público y el Poder Judicial cuentan todos con iniciativa legislativa, por lo que cualquiera de los referidos órganos está habilitado a presentar al Congreso un proyecto de reforma sobre dichas leyes, de encontrarlas inconvencionales, inconstitucionales o, simplemente, inconvenientes (Constitución Política del Perú, 1993, art. 107).

6. *¿La Corte IDH ha Establecido que la JNJ Debe Regular una Segunda Instancia Administrativa Para las Ratificaciones?*

No. Si bien fue un tema expresamente planteado y solicitado en Cuya Lavy (2021, párr. 166, 200 y 201), y la Corte observó que el marco normativo vigente al momento de la violación de derechos de las víctimas establecía que las decisiones del CNM eran “inimpugnables” (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 70, 77, 172, 174 y 182), esto no suscitó pronunciamiento alguno del tribunal de San José.

Todo hace indicar que la explicación que la Corte recibió del Estado, respecto de que el marco normativo vigente sobre ratificaciones permite la posibilidad de impugnar administrativamente la decisión de la JNJ vía un recurso de reconsideración (Cuya Lavy y otros vs. Perú, 2021, párr. 169, 173 y 202), satisfizo a la Corte (Cuya Lavy y otros vs. Perú, párr. 203-206).

Por lo demás, la Corte no analizó ni declaró en las sentencias que el literal h del artículo 8.2 (“garantías mínimas de un proceso penal: derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”) sea aplicable, y en qué grado, a la ratificación de magistrados. Como se menciona en el siguiente acápite, cuando la Corte hace referencia al derecho a recurrir el fallo, el análisis se efectúa en el marco del derecho a la protección judicial regulado en el artículo 25.1 de la CADH, y no bajo el 8.2.h.

En sede interna, el TC también ha limitado el alcance del derecho a la pluralidad de instancia. Así, en líneas generales, se le reconoce como una exigencia constitucional respecto de las sentencias emitidas en procesos judiciales (TC, 2006c, f.j. 26; TC, 2007b, f.j. 2; TC 2007c, f.j. 4), pero no para todas las decisiones que el juez puede emitir durante el proceso —queda a libre configuración del legislador (TC, 2008, f.j. 3)—.

40 Como destaca el magistrado Humberto Sierra Porto: “El ejercicio del control de convencionalidad no puede alterar el sistema de distribución de competencias que haya establecido cada Estado para su fuero interno” (Sierra Porto, como se cita en Salmón, 2020, p. 383).

Tampoco se reconoce que el derecho a la pluralidad de instancia sea exigible en el arbitraje (TC, 2007c, f.j. 5), o en el procedimiento administrativo (TC, 2003a, f.j. 3; 2003b).

7. *¿La Corte ha Establecido al Proceso Contencioso Administrativo Como la Vía Procesal Para Impugnar Judicialmente las Decisiones de la JNJ en Materia de Ratificaciones?*

No. La Corte estableció que, cuando menos, el Estado debe proporcionar acceso al proceso de amparo para poder revisar y reparar posibles afectaciones a los derechos humanos. No mencionó que la CADH exija que la vía de revisión judicial de las decisiones en materia de ratificaciones deba ser el proceso contencioso administrativo.

El análisis de la Corte respecto de la violación del derecho a la protección judicial se dio en el marco del artículo 25.1 de la CADH. Este señala:

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 [...]

Al respecto, se debe tener presente que la propia Corte precisó en su opinión consultiva sobre el hábeas corpus bajo suspensión de garantías cuál es el proceso al que alude el artículo 25.1:

El texto citado es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, entendido como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por las constituciones y leyes de los Estados Partes y por la Convención. (Corte IDH, 1987)

Como explican Salmón y Blanco (2021), la alusión de la Corte en la opinión consultiva citada es a la institución del “amparo latinoamericano”, figura genérica que se refiere a los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales (p. 69). En el Perú, nuestro ordenamiento determina que bajo este concepto estén los procesos de amparo, habeas corpus y habeas data.

En el caso concreto de afectaciones a la independencia judicial o al debido proceso con motivo de una ratificación de magistrados, la vía de tutela aplicable es la del proceso de amparo, como reconoció el TC en la resolución de aclaración citada en el acápite I.4 de este informe⁴¹.

8. *¿Qué Aspectos Adicionales a los Tratados por las Sentencias Sería Recomendable Evaluar?*

Si bien los temas que se mencionan en el presente acápite no han sido abordados en las sentencias sobre las que versa el presente informe, y no es objeto de la presente consulta hacer una evaluación general de la atribución de ratificación de magistrados confiada a la JNJ, se juzga oportuno señalar algunos temas puntuales para una futura mayor discusión en la medida que, como ha sido anunciado públicamente, se podría abrir una instancia de diálogo que revise el marco normativo de las ratificaciones⁴².

41 Asimismo, cabe resaltar que el Código Procesal Constitucional no contempla entre las causales de improcedencia del proceso de amparo el cuestionamiento de decisiones de la JNJ en materia de ratificaciones. Ver artículo 7.

42 Oficio N.º 000039-2022-P/JNJ, Oficio (JNJ, José Ávila Herrera, 7 de febrero de 2022); Oficio N.º 0000402022-P/JNJ, Oficio (JNJ, José Ávila Herrera, 7 de febrero de 2022).

Sobre el sustento normativo de los parámetros de evaluación:

- a) Fuera de su incorporación a nivel constitucional, la base legal de las ratificaciones se encuentra en la LOJNJ y en las leyes de carrera judicial y fiscal.
- b) La LOJNJ, salvo señalar que “a efectos de la ratificación la JNJ considera criterios de conducta e idoneidad, evaluando entre otros la eficacia y la eficiencia en el desempeño funcional, así como la calidad de las resoluciones emitidas” (art. 36), no contiene desarrollo ni indicación alguna de los parámetros de evaluación. Fundamentalmente, en materia de ratificaciones, es una norma competencial.
- c) Más bien, los parámetros de evaluación están desarrollados en las leyes de carrera (Congreso del Perú, 2008, arts. 67-83; 2016, arts. 66-85). Estas contemplan seis criterios de evaluación: (i) calidad de las decisiones; (ii) calidad de la gestión de los procesos y/o investigaciones; (iii) celeridad y rendimiento; (iv) organización del trabajo-despacho; (v) calidad de las publicaciones; (vi) desarrollo profesional.
- d) El Reglamento de ratificaciones vigente ha incorporado, además: (vii) conducta; (viii) prueba psicológica; y (ix) prueba psicométrica. Estos últimos elementos no tienen base legal que los respalde (De Belaunde, 2021)⁴³. Ello podría ser fuente de cuestionamientos.

Sobre la racionalización de la información solicitada a los magistrados y de los parámetros de evaluación:

- a) Una revisión integral del marco normativo de las ratificaciones debería evaluar si la cantidad de información solicitada a los magistrados por las leyes de carrera durante un procedimiento de ratificación es razonable o si, más bien, debiese ser reducida o reemplazada por algún sistema que permita a la JNJ el acceso directo a la información. Un cuestionamiento común es que meses antes de pasar por ratificación los magistrados se ven obligados a paralizar su función para atender a los requerimientos de la evaluación. Esto genera la situación paradójica de que un instrumento pensado para velar por un mejor servicio de justicia podría estar obstruyéndolo (Monroy Gálvez, 2020)⁴⁴.
- b) En la misma línea, se debería considerar si el componente de calidad y número de publicaciones académicas, contemplado en las leyes de carrera, es realista y acorde con el perfil de magistrado que se busca y que el sistema de justicia necesita (Monroy Gálvez, 2020). ¿Se pretende contar con jueces que desarrollen actividad e investigación académica de calidad? ¿En qué tiempo?

Sobre la diferenciación de los procedimientos de ratificación con los procedimientos disciplinarios:

- a) Si bien el Reglamento señala en su artículo 3 una diferenciación respecto del procedimiento disciplinario, en el artículo 43 del mismo se contempló como componente de la evaluación a la conducta de los magistrados. Esto resulta contradictorio. Se debería evaluar si no se está propiciando una duplicidad de procedimientos y si no sería más conveniente y correspondería que todos los temas de faltas disciplinarias sean solo vistos en sede de un procedimiento disciplinario.

⁴³ Al respecto, ver intervención de Janet Tello en Poder Judicial (23 de febrero de 2022).

⁴⁴ Sobre el punto, ver intervención de Janet Tello en Poder Judicial (23 de febrero de 2022).

- b) Vinculado a lo anterior, se debería evaluar también si contemplar como uno de los criterios del parámetro conducta a “medidas disciplinarias impuestas”, no podría generar un problema de doble sanción por el mismo hecho y fundamento^{45 46}.

Sobre la necesaria optimización del principio de estabilidad reforzada:

- a) El principio de “estabilidad reforzada” señala que el cese de un magistrado solo debe responder a “razones verdaderamente graves de mala conducta o incompetencia”, siendo que la separación debe quedar “como la última ratio” (López Lone y otros vs. Honduras, 2015, párr. 259).
- b) Si bien en las sentencias de la Corte analizadas en el presente trabajo no se hizo referencia al principio de estabilidad reforzada al desarrollar la garantía de la inamovilidad o permanencia en el cargo, una revisión del marco normativo de las ratificaciones debería evaluar si el hecho de que la LOJNJ establezca que para ser ratificado en el cargo se requiere alcanzar una votación calificada de 2/3 del número legal de miembros de la JNJ es acorde con este principio⁴⁷. Considero que la lógica debiese ser la inversa. Que se requiera 2/3 para no ratificar a un magistrado. La separación debe ser un resultado excepcional.
- c) Del mismo modo, se debería evaluar si el puntaje de idoneidad que fija el Reglamento en el artículo 61 para ser ratificado (“por encima de 70 %”) es acorde con el principio de estabilidad reforzada de los magistrados. Nuevamente, la lógica de la estabilidad reforzada, y el carácter residual que debiesen cumplir las ratificaciones en el objetivo de asegurar una magistratura idónea, llamaría a exigir un porcentaje menor.

III. Conclusiones

Las sentencias del TC y la Corte, correspondientes a los casos de la JNJ, Moya Solís y Cuya Lavy, consideran a la ratificación o evaluación integral de magistrados como una institución constitucional y convencional.

Es decir, evalúan que la ratificación de magistrados es una institución compatible con la garantía de la inamovilidad o permanencia de los magistrados, siendo una herramienta válida para separar a aquellos jueces y fiscales que presenten falta de idoneidad funcional.

La preocupación del TC y la Corte no pasa, entonces, por la institución en sí misma, sino porque las ratificaciones se plasmen en procedimientos que no afecten derechos humanos.

Para la Corte, la ratificación de magistrados es “materialmente sancionatoria”. De esta interpretación el tribunal de San José deriva la necesidad de que las evaluaciones cumplan con las garantías de un debido procedimiento disciplinario.

No obstante, la Corte precisa que las garantías del debido procedimiento disciplinario no se trasladan automáticamente, debiendo ser adecuadas en su alcance e intensidad a las características y objeto de la ratificación de magistrados.

La Corte realiza la operación de adecuación en las sentencias del presente informe y define los estándares mínimos aplicables a una ratificación. Los derechos y principios CADH analizados fueron: estabilidad e inamovilidad en el cargo, contar con decisiones debidamente

45 En esa línea, ver la intervención de César San Martín en Escuela Garantista (2022).

46 Sobre el punto, ver intervención de Janet Tello en Poder Judicial (23 de febrero de 2022).

47 De la Jara (2021) propone que sea por mayoría simple.

motivadas, conocer previa y detalladamente la acusación, contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, legalidad, protección de la honra y dignidad, a permanecer en el cargo y a la protección judicial.

La Corte encontró dos aspectos inconvenientes en el marco normativo de las ratificaciones, ordenando al Estado que proceda a adecuar su ordenamiento interno. Así, señaló que (i) los magistrados no ratificados no deben estar impedidos de presentarse a los concursos de selección y nombramiento para intentar reingresar al sistema, y (ii) que las decisiones sobre ratificación de magistrados deben poder ser cuestionadas en la vía del proceso de amparo en aras a tutelar posibles violaciones a los derechos humanos.

La Corte no ordenó que las ratificaciones se suspendan hasta que la adecuación normativa se produzca.

Esta obligación de adecuación fue establecida a ser cumplida en un plazo razonable. Sin perjuicio de lo cual, la Corte señaló que, en tanto ello no ocurra, las autoridades nacionales están obligadas a realizar un control de convencionalidad en el marco de sus competencias y atribuciones (*Cuya Lavy y otros vs. Perú*, 2021, párr. 206).

Las doctrinas del TC respecto de que las ratificaciones deben cumplir con un debido proceso, que no se puede impedir el reingreso al sistema de justicia de un magistrado no ratificado y que el amparo constituye la vía de revisión de las resoluciones emitidas en procedimientos de ratificación, se mantienen vigentes.

El reconocimiento de la ratificación de magistrados como un procedimiento constitucional y convencional no significa que esta figura no tenga aún aspectos cuestionables y que podrían ser mejorados, tal y como se precisa en el último acápite del informe.

Finalmente, es preciso señalar que las sentencias *Moya Solís* y *Cuya Lavy* podrían propiciar mayores desarrollos o precisiones por parte de la Corte, toda vez que el Estado aún podría presentar alguna solicitud de interpretación (CADH, 1969, art. 67).

IV. *Post Scriptum*

El presente informe fue elaborado en marzo de 2022. Con posterioridad, en julio de 2022, la Corte IDH publicó una resolución de interpretación de la sentencia del caso *Cuya Lavy*. Esta confirmó la interpretación contenida en el informe respecto a los alcances de la jurisprudencia interamericana en materia de ratificaciones.

La solicitud de interpretación fue planteada por el estado peruano sobre la obligación establecida en la sentencia de adecuar el ordenamiento interno. Frente a los pronunciamientos de algunos abogados y magistrados que señalaban que la Corte IDH había dispuesto en su sentencia, directa o indirectamente, que los procedimientos de ratificación debían ser suspendidos, el estado le pidió a la Corte IDH que precisara exactamente qué es lo que se debía adecuar del marco normativo de las ratificaciones, el Estado entendió que esto se limitaba únicamente a la posibilidad de reingreso y de revisión judicial en la vía del proceso de amparo. Asimismo, le pidió que precisara además que la Corte no había dispuesto la suspensión, nulidad, eliminación, cancelación u otra medida limitativa de los procedimientos de ratificaciones. Por su parte, los representantes de las víctimas formularon observaciones en el sentido contrario, buscando darle un mayor alcance a la obligación de adecuación del marco normativo y solicitando que se suspendieran las ratificaciones en trámite.

La Corte resolvió la solicitud en línea con la lectura del Estado. Recordó que las solicitudes de interpretación no son medios impugnatorios, sino que deben limitarse a formular la aclaración o precisión de aspectos de la sentencia, sin pretender alterarla o modificarla. Concretamente, precisó que la adecuación ordenada al estado, por vía legislativa o de otro carácter, estaba únicamente referida a la posibilidad de que los magistrados no ratificados no tuvieran un impedimento de reingreso a la carrera y a que las decisiones de no ratificación pudieran ser revisadas judicialmente.

REFERENCIAS

- Abad Yupanqui, S. (2019). *Manual de derecho procesal constitucional*. Palestra.
- Abad Yupanqui, S., Danós Ordóñez, J., Eguiguren Praeli, F., García Belaunde, D., Monroy Gálvez, J. y Oré Guardia, A. (2008). *Código Procesal Constitucional. Estudio introductorio, exposición de motivos, dictámenes e índice analítico*. (3ª ed.). Tribunal Constitucional.
- Arrarte Arisnabarreta, A. M. (2004). Sobre el deber de motivación de las resoluciones judiciales en el ordenamiento procesal civil peruano. *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal* 30, 178-192.
- Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia. (2021). Pronunciamiento N° 003-2021-CD-JUSDEM-2021, del 13 de diciembre de 2021.
- Azabache Caracciolo, C. (19 de enero de 2022). Ratificaciones. *La Ley*. <https://laley.pe/art/12673/ratificaciones>
- Azabache Caracciolo, C. [La Ley- En Coyuntura]. (12 de febrero de 2022). ¿Qué pasará con el proceso de ratificación de jueces y fiscales? Entrevista con Marisol Pérez Tello y Javier Alonso de Belaunde. [Vídeo]. Youtube. <https://youtu.be/UwlnrjLutdI>
- De Belaunde de Cárdenas, J. A. (2020). En defensa de la justicia: explicando la improbable inaplicación judicial del indulto y derecho de gracia del condenado por graves violaciones a los derechos humanos Alberto Fujimori. *Derecho PUCP*, 85, 448-450. DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202002.012>
- De Belaunde de Cárdenas, J. A. (2021). Propuesta de reglamento de evaluaciones integrales y ratificaciones. En D., Lovatón (Coord.) *Junta Nacional de Justicia (JNJ): Nueva oportunidad para la justicia en el Perú* (pp. 187-209). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bustamante Alarcón, R. (2013). La constitucionalización del arbitraje en el Perú: algunas consideraciones en torno a la relación del arbitraje con la Constitución, los derechos fundamentales y el estado de derecho. *Derecho PUCP*, 71, 403-404. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.014>
- Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Serie C n.º 438 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de septiembre de 2021). Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_438_esp.pdf
- Caso López Lone y otros vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C n.º 302 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 05 de octubre de 2016). Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_317_esp.pdf
- Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Serie C n.º 311 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 3 de mayo de 2016). Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf

- Caso Moya Solís vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Serie C n.º 425 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 3 de junio de 2021). Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_425_esp.pdf
- Castillo Córdova, L. (2020). *Derechos fundamentales y procesos constitucionales*. (Vol. 3). Zela.
- Castillo Córdova, Luis. (14 de enero de 2022). La inconventionalidad de la Corte IDH, otra vez. *La Ley*. <https://laley.pe/art/12643/la-inconventionalidad-de-la-corte-idh-otra-vez>
- Castillo Córdova, L. (02 de febrero de 2022). El proceso de ratificación de jueces es inconventional. *La Ley*. <https://laley.pe/art/12758/el-proceso-de-ratificacion-de-jueces-es-inco>
- Castillo Córdova, Luis. (08 de febrero 2022). La inconstitucionalidad del proceso de ratificación de jueces. *La Ley*. <https://laley.pe/art/12797/la-inconstitucionalidad-del-proceso-de-ratific>
- Castillo Córdova, L. (18 de febrero de 2022). Una oportunidad para mejorar el servicio público de justicia en el Perú. *La Ley*. <https://laley.pe/art/12879/una-oportunidad-para-mejorar-el-servicio-pub>
- Castillo Córdova, L. y Grández Castro, P. (2021). Pedido de aclaración del 14 de diciembre de 2021 [Expediente n.º 000132020-PI]. Lima.
- Congreso del Perú. (2019). Ley n.º 30916, 18 de febrero de 2019.
- Congreso del Perú. (2021). Ley n.º 31307, Código Procesal Constitucional, 23 de julio de 2021.
- Congreso del Perú. (2016). Ley n.º 30483, Ley de Carrera Fiscal.
- Congreso del Perú (2008). Ley n.º 29277, Ley de Carrera Judicial.
- Congreso de la República. (2004). Ley Orgánica del TC, 23 de julio de 2004.
- Congreso del Perú. (1994). Ley n.º 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.
- Constitución Política del Perú (1993) Artículos 102.1, 142, 154, 201, 206.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2000). Resolución n.º 043-2000-CNM, del 16 de noviembre de 2000.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2002). Resolución n.º 241-2002-CNM, del 16 de abril de 2002
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1987). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019a). *Corrupción y Derechos Humanos*. (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019b). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (N.º 7: Control de convencionalidad). CIDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021). *Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos*. (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 11).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Artículos 27.2, 25.1 y 7.6.
- Estudio Castillo y Grández. (2020). Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley n.º 30904 y conexas [Expediente n.º 00013-2020-PI], 6 de noviembre de 2006.

- Escuela Garantista. (03 de febrero de 2022). *Ratificación de magistrados y Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cuya Lavy vs. Perú*. [Conferencia con Sara Esteban, Luis Pásara, Diego García Sayán y César San Martín]. <https://fb.watch/bUBmsHi-Kd/>;
- Fiscalía de la Nación. (2022). A la opinión pública. 12 de enero. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/575682-a-la-opinion-publica>.
- Fundación para el Debido Proceso [DPLF]. (2019). *Independencia judicial y corrupción. Síntesis de los principales contenidos sobre justicia del informe 'Corrupción y Derechos Humanos' de la CIDH*.
- De la Jara, E. (2021). Recomendaciones sobre modificaciones para introducir en la Ley Orgánica sobre la Junta Nacional de Justicia y Comisión Especial (Ley N.º 30916). En D. Lovatón (Coord.). *Junta Nacional de Justicia (JNJ): Nueva oportunidad para la justicia en el Perú* (pp. 241-271). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Junta Nacional de Justicia. (2022). Respecto a la notificación formal efectuada por la Corte IDH al Estado Peruano de la sentencia Cuya Lavy y otros vs Perú. Recuperado de: <https://twitter.com/JNJPeru/status/1491511596610371591>
- Junta Nacional de Justicia. (2020). Resolución n.º 260-2020-JNJ, del 9 de diciembre de 2020.
- Landa Arroyo, C. (2006). *Constitución y fuentes del derecho*. Palestra.
- Lovatón Palacios, D. (04 de octubre de 2018). Sistema de Justicia en el Perú: Para Entender la Reforma Constitucional y el Referéndum. *Justicia en las Américas. Blog de la Fundación para el Debido Proceso*. <https://dplfblog.com/2018/10/04/sistema-de-justicia-en-el-peru-para-entender-la-reformaconstitucional-y-el-referendum/>
- Lovatón Palacios, D. (2021). Estándares interamericanos sobre corrupción y derechos humanos aplicables a la Junta Nacional de Justicia. En D. Lovatón (Coord.). *Junta Nacional de Justicia (JNJ): Nueva oportunidad para la justicia en el Perú*. (pp. 127-131). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Medina Quiroga, C. (2005). *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*. Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- Monroy Gálvez, J. (2020). La Junta Nacional de Justicia, otra oportunidad perdida. En *Temas de Derecho Procesal*, 3, 287-372. Communitas.
- Nash, C. (2019). Breve introducción al control de convencionalidad. En Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7: Control de convencionalidad*.
- Pásara, L. (2019). *De Montesinos a los Cuellos Blancos. La persistente crisis de la justicia peruana*. Planeta.
- Poder Judicial. (2022). Pronunciamiento de los/las 35 presidentes/as de las Cortes Superiores de Justicia del Perú, sobre los procedimientos de ratificación iniciados por la Junta Nacional de Justicia, 10 de enero.
- Poder Judicial. [Justicia TV] (17 de febrero 2022). Conversatorio internacional sentencia de la CIDH: caso Cuya Lavy y la ratificación. Conferencia con Andrés Tapia, José Wilfredo Díaz, Manuel Atienza, Pedro Grández y Juan Monroy [Transmisión en vivo]. Youtube. <https://youtu.be/eBRiXtSOIFU>

- Poder Judicial. [Justicia TV] (22 de febrero de 2022). Ciclo de conferencias internacionales: ratificación de magistrados. Análisis de la sentencia de la Corte IDH: Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú. Conferencia con Susana Castañeda, Elvia Barrios, Daniela Cavallini y Samuel Abad. [Transmisión en vivo]. YouTube. <https://youtu.be/g1uUJBB0Dn0>
- Poder Judicial. [Justicia TV] (23 de febrero de 2022). Ciclo de conferencias internacionales: ratificación de magistrados. Análisis de la sentencia de la Corte IDH: Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú. Conferencia con Susana Castañeda, Sergio Díaz y Janet Tello. [Transmisión en vivo]. Youtube. <https://youtu.be/AT-iYUjSID4>
- Poder Judicial. [Justicia TV] (24 de febrero de 2022). Ciclo de conferencias internacionales: ratificación de magistrados. Análisis de la sentencia de la Corte IDH: Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú. Conferencia con Susana Castañeda, Marcela Basterra y Claudio Nash. [Transmisión en vivo]- Youtube. https://youtu.be/BH_peDuQEco
- Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República. (2022). Comunicado del 07 de enero de 2022.
- Salmón, E. (2020). *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salmón, E. y Blanco, C. (2021). El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (4ª ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003a). Sentencia, Pleno, Expediente n.º 00010-2001-AA Caso sobre la Ordenanza n.º 290 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, del 26 de agosto de 2003. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2001-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003b). Sentencia, Pleno, Expediente n.º 02209-2002-AA. Caso Mario Antonio Urello Álvarez, del 12 de mayo de 2003. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02209-2002-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2005a). Sentencia, Pleno, Expediente n.º 03741-2004-AA. Caso Ramón Hernando Salazar Yarlenque, del 14 de noviembre de 2005. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03741-2004-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2005b). Sentencia. Pleno. Expediente n.º 00024-2003-AI Caso Municipalidad Distrital de Lurín, del 10 de octubre de 2005. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00024-2003-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2006a). Sentencia. Pleno. Expediente n.º 02730-2006-PA, Caso Arturo Castillo Chirinos, del 21 de julio de 2006) Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02730-2006-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2006b). Sentencia recaída en el expediente n.º 07289-2005-PA. Caso Princeton Dover Corporation Sucursal Lima-Perú, del 3 de mayo de 2006 Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/07289-2005-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2006c). Sentencia, Pleno, Expediente n.º 06149-2006-AA Caso Minera Sulliden Shahuindo S.A.C. y Compañía de Exploraciones Algamarca S.A., del 11 de diciembre de 2006. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/06149-2006-AA%2006662-2006-AA.pdf>

- Tribunal Constitucional del Perú (2006d). Sentencia, Pleno, Expediente n.º 02730-2006-PA. Caso Arturo Castillo Chirinos, del 21 de julio del 2006. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02730-2006-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2007a). Sentencia, Pleno, Expediente n.º 00007-2007-PI Caso Colegio de Abogados del Callao sobre Código Procesal Constitucional, del 19 de junio de 2007. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00007-2007-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2007b). Sentencia, Primera Sala, Expediente n.º 04617-2007-HC. Caso Clímaco Menacho Agüero del, 2 de octubre de 2007. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04617-2007HC.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2007c). Sentencia, Pleno, Expediente n.º 01755-2007-AA. Caso Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada “El Molino”, del 26 de noviembre de 2007. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01755-2007-AA%20Resolucion.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2008). Sentencia, Primera Sala, Expediente n.º 01243-2008-HC. Caso Luis Bastidas Villanes del 01 de setiembre de 2008. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/01243-2008-HC.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2010). Sentencia, Pleno, Expediente n.º 00006-2009-PI. Caso Fiscal de la Nación c/. diversos artículos de la Ley de la Carrera Judicial, Ley n.º 29277, del 22 de marzo de 2010. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00006-2009-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2022a). Sentencia n.º 890/2021, recaída en el expediente n.º 00013-2020-PI 000031-2010-AI. Caso de la Junta Nacional de Justicia. Pleno. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00013-2020-AI%20Aclaracion.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2022b). Sentencia, Pleno, Expediente n.º 00217-2002-HC. Caso Alfredo Crespo Bragayrac, del 17 de abril de 2002. Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00217-2002-HC.html>
- Torres Zúñiga, N. (2015). Control de convencionalidad (en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos). *Eunomía*, 9, 186-194.