

Análisis del procedimiento de ratificación de jueces y fiscales: Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú

Autor: José Humberto Ruiz Riquero¹

Fecha de publicación: 01/07/2022

A propósito del caso Cuya Lavy y otros, mediante el cual la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado peruano por una serie de violaciones cometidas en el marco de los procesos de evaluación y ratificación a los que fueron sometidos dos jueces, una fiscal y un fiscal por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) entre los años 2001 y 2002, los presentes comentarios y apreciaciones abordan el impacto que tendrá dicho pronunciamiento en el procedimiento de ratificación de jueces y fiscales, a cargo de la Junta Nacional de Justicia (JNJ).

Independencia judicial y procesos disciplinarios

La institución de la ratificación y su desarrollo evolutivo en los sistemas judiciales nacionales e internacionales, nos enfrentan a una seria problemática que implica no solo enfocarnos en una mejora reglamentaria de los procedimientos de ratificación y evaluación vigentes sino en una reforma legislativa, incluso, de ser necesario, en una reforma constitucional.

Sin embargo, debemos tener en cuenta, que cualquier reforma o procedimiento que se emprenda debe estar encaminado a la satisfacción de los derechos fundamentales, tanto de los magistrados pero también de los justiciables de la ciudadanía en su conjunto, y a fin de cumplir este ideal debemos tener prudencia en proponer mecanismos que satisfagan el deber de control de la función jurisdiccional y fiscal, la cual no puede ser libérrima, y a la vez el derecho de los magistrados, también, a contar con un debido procedimiento.

En tal sentido, se ha necesario dilucidar sobre el principio de independencia de la función judicial y fiscal, y para este aspecto cabe preguntarse: ¿en qué medida y sentido la institución de la ratificación judicial en el Perú afecta dicho principio y otros conexos? Pero por, sobre todo, debemos insistir que el citado principio de independencia no solo involucra el derecho individual de los magistrados sino ante todo el derecho de los ciudadanos a la legitimidad y confianza de los justiciables en autoridades que no estén bajo riesgo de sometimiento o posibles injerencias políticas e ideológicas de las autoridades de turno.

Debemos tener presente que en los sistemas judiciales europeos no está contemplada esta institución de la ratificación, y el control de la labor judicial y fiscal puede ser eficientemente ejercido a través de procesos disciplinarios premunidos de las garantías mínimas correspondientes, es decir, procesos disciplinarios oportunos y céleres.

Ahora bien, es muy importante reflexionar sobre un control convencional de la normatividad interna, esto es, de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), la Ley de la Carrera Judicial y el Reglamento de Ratificación vigente de la JNJ, y la normatividad supranacional contenida en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y la jurisprudencia de la Corte IDH que la interpreta, a fin de determinar si este proceso de ratificación —definido en la sentencia Cuya Lavy y otros—,

¹ Abogado por la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, con estudios complementarios en Justicia Constitucional y Teoría e interpretación de los Derechos Fundamentales por el Centro de Estudios Constitucionales. Maestrando en Derecho con mención en Política Jurisdiccional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Presidente de la Comisión de Derecho Constitucional de la Sociedad Peruana de Derecho y asesor parlamentario del Congreso de la República.

como uno materialmente sancionatorio, afecta o no derechos y principios conexos como los siguientes: (i) el derecho a la instancia plural, en la misma sede administrativa que resolvió la no ratificación para satisfacer el principio de imparcialidad; (ii) el derecho al contradictorio, en cuanto a que el actual Reglamento no permite que los magistrados puedan conocer a los ciudadanos que efectúan denuncias u otras observaciones y, en consecuencia, no puedan ser tachados o careados pues se ha establecido el anonimato de las denuncias; (iii) el derecho a conocer en forma específica y concreta los cargos imputados, gracias a los cuales se considera satisfactorio el desempeño e idoneidad del magistrado, lo cual afecta el principio de objetividad, puesto que el Reglamento estipula condiciones cargadas de conceptos indeterminados, lo que a su vez afectaría los principios de taxatividad y de ley cierta previa y expresa.

De este modo, la Corte IDH ha manifestado que los procesos de ratificación “materialmente” son procesos sancionatorios y, por tanto, de ser así establecidos, estos deben tener las garantías del debido procedimiento disciplinario. Asimismo, gracias a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se cuentan con algunas garantías mínimas, que más allá de las diferencias en los sistemas, lo que se procura es garantizar el justo proceso del artículo 6 de la Convención Europea.

Al respecto, se tienen algunas sentencias relevantes sobre la composición del órgano competente para conocer sobre este procedimiento disciplinario para los jueces (Reczkowicz vs. Poland, 2021), también otro tema como el conocimiento previo de la conducta que puede ser sancionada (Volkov vs. Ukraine, 2013) y la posibilidad de llevar a cabo una revisión de la sanción disciplinaria por parte de un órgano jurisdiccional (Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal, 2018) y los límites que se establecen, así como la audiencia pública (Olujić vs. Croatia, 2009; Nikolova and Vandora vs. Bulgaria, 2013).

En consecuencia, es propicia la oportunidad para cumplir el deber ciudadano y funcional de poner en tela de juicio un procedimiento que estimo lastima la independencia de la función jurisdiccional y que nos invita analizar los instrumentos jurídicos y vía idónea para ejercer una protección efectiva a los derechos y principios que se ha enunciado, sin perder de vista que el destinatario primordial y final de este análisis es el ciudadano de a pie, que debe desarrollarse este proceso de ratificación en un clima respetuoso, de los principios de separación y división de poderes, independencia, autonomía y debido procedimiento, para optimizar el principio democrático participativo y deliberativo.

Las ratificaciones: una larga historia (aún no resuelta)

La última reforma constitucional que conllevó a la institucionalización de la nueva JNJ, no solamente revalida la ratificación judicial cada 7 años, sino que además se enfrenta a una evaluación parcial del desempeño. Situación que, a efectos del presente foro, nos invita a plantearnos argumentos relevantes sobre la inconstitucionalidad de la Ley de la Carrera Judicial y la inconvencionalidad del proceso de ratificación de jueces.

En efecto, la Corte IDH condena al Perú por la destitución arbitraria de jueces y fiscales (Casos Moya Solís vs. Perú y Cuya Lavy y otros vs. Perú), como consecuencia de ello, la Corte Suprema de Justicia de la República ha solicitado a la JNJ suspender el proceso de ratificación de jueces, y esto ha generado toda una polémica en el ámbito de la justicia sobre las relaciones entre el Poder Judicial y la JNJ.

Hace 20 años atrás durante el proceso de transición a la democracia (Desde Paniagua a Sagastegui), se dispuso: “Exhortar al ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) a que suspenda los procesos de ratificación de magistrados”, hoy sustituido por la JNJ, hasta que estos procesos se adecuen a los principios de interdicción de la arbitrariedad y otros conexos, que cuenten con las garantías del debido procedimiento, en los cuales sea aplicable el derecho a la motivación conforme lo indica la CADH y la Constitución

Política del Perú. En aquel entonces la Defensoría del Pueblo, emitió un Informe Defensorial (Resolución Defensorial N.º 038-2002-DP del 30 de noviembre de 2002) y 20 años después se sigue discutiendo el mismo tema: la ratificación y evaluación.

Y precisamente, el caso Cuya Levy y otros, como lo anota Javier Alonso de Belaunde, sus problemas planteados se refieren a casos muy antiguos (2000, 2001 y 2002), y dicha resolución defensorial es del 2002, es decir, increíble que la Corte IDH, 20 años después, se pronuncie sobre este tipo de casos, lo que demuestra que el sistema de justicia nacional e internacional actúan muy lento, y eso hay que reconocerlo y cuestionarlo porque hubiese sido ideal que en ese año (2002) se corrija las irregularidades de la situación y que ha motivado una reciente sentencia de la Corte IDH, y que se emite en un contexto distinto al actual.

Antecedentes sobre los debates de la ratificación. Razones y límites para su incorporación

Inicialmente dicho debate inició con la Constitución de 1920, en aquel entonces se dijo: “No creemos que deba existir la disposición constitucional vigente que dispone la ratificación (...) no hay necesidad de mantener a toda la magistratura en la ansiedad que produce esta amenaza periódica de la no ratificación”; mientras que, en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Constitución de 1931, artículo 224, Dictamen en minoría, se estableció: “La ratificación en principio es buena y más aún necesaria, (...) Pero si ella es necesaria no quiere decir que se siga practicando en la forma inquisitorial como se viene haciendo hasta hoy, en secreto, sin acusación, ni defensa”.

Pero ¿por qué se incorporan? En general, para mejorar el servicio de administración de justicia (o impartición), pero entre sus razones resaltan: (i) desconfianza en los jueces; (ii) control y depuración judicial y (iii) mejor servicio de la justicia. La experiencia ha comprobado ya los peligros del actual régimen que permite separar a los magistrados, sin acusación, sin defensa, ni audiencia, por razones que el destituido y el público ni siquiera conocen (Cfr. Congreso Constituyente 1931, Diario de Debates, 5 de agosto de 1932, p. 2693). No obstante, ¿cuál es el límite que siempre debe respetarse al margen de ser una ratificación o una evaluación parcial de desempeño? La independencia y autonomía, “(...) el Estatuto Judicial (normas internas del Poder Judicial) es el elemento básico de garantía de la independencia de los Jueces, (...) constituye, (...) una de las piedras angulares del Estado de Derecho. (...) [E]l valor independencia (...) debe guiar toda interpretación constitucional acerca del Estatuto del Juez” (Cfr. DIEZ-PICAZO, Luis María. *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid: Civitas, 1991, p. 95).

Asimismo, cabe recordar que entre los objetivos de una Ley de carrera judicial, destacan: (i) garantizar el servicio a la Nación que corresponde a todo aquel que ejerce función pública; y (ii) contribuir al desarrollo de los jueces y el respeto de sus derechos garantizando su adecuado desempeño, su independencia, teniendo como criterio rector el mérito y la capacidad. Por consiguiente, debe evaluarse, pero con respecto al principio de independencia y autonomía.

Ahora bien, entre otros antecedentes (Comisiones de Base y CERIAJUS) sobre la evaluación y control tenemos: (i) el Informe de la Comisión Estudio Bases Reforma Constitucional (2001), que propuso eliminar ratificaciones y “traslado de todas las atribuciones disciplinarias al CNM”; (ii) la Resolución Defensorial N.º 038-2002-DP que exhortó la suspensión de las ratificaciones para establecer estándares que garanticen el debido proceso; (iii) el Informe CERIAJUS (23 de abril de 2004), que plantea “suprimir las ratificaciones e implementar una evaluación de desempeño de periodicidad anual” (p. 247); y, (iv) el Código Procesal Constitucional (2004), que habilitó la interposición del amparo (juez no ratificado), cuando no se garantizaba un debido proceso o la motivación. En 2008, en el Diario Oficial “El Peruano” del 07 de noviembre, se publicó la Ley N.º 29277, Ley de la Carrera Judicial, mediante la cual se regula la evaluación integral del desempeño (ratificación judicial) y la evaluación parcial del desempeño. Al respecto, el

Tribunal Constitucional estableció que “[e]l análisis constante de la idoneidad de los jueces de manera permanente podría lograr beneficios para el propio juez, como más capacitación o beneficios técnicos, tal como también se encuentra contemplado en el artículo 19º del Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que señala que *“Periódicamente y a través de métodos técnicos, deberán evaluarse los méritos individuales y el desempeño en el cargo, como factores determinantes de la calificación para el concurso”*. Así, un control permanente de la judicatura no es inconsistente con el estatuto constitucional de los jueces, siempre y cuando se realice dentro de los parámetros de la razonabilidad y sensatez, buscándose concomitancia entre un adecuado estándar de control y una suficiente y probada calidad de los jueces en el país” (cfr. fundamento 56).

Sobre la evaluación parcial del desempeño, el Tribunal indicó ser inconstitucional que una ley le entregue esta función al CNM o a una Comisión que este adscrita al mismo, no puede hacerse por ley y tiene que haber una reforma constitucional, pues lo jueces garantizan su permanencia mientras observen conducta e idoneidad propia de su función.

Hoy, ya con la reforma constitucional de la Ley N.º 30904, el Congreso introduce la evaluación parcial del desempeño y mantiene ratificaciones. Sin embargo, con la sentencia recaída en el Expediente N.º 0013-2020-PI/TC (17 de noviembre de 2021), que declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad y cuyo voto de la ponente magistrada Ledesma Narváez señaló: “99. (...) [L]a inclusión del mecanismo de evaluación del desempeño de los jueces y fiscales en el artículo 154.2 de la Constitución no comporta una disminución o supresión del principio de independencia judicial ni de otros derechos”. No obstante, ello conlleva y plantea ciertos problemas de coexistencia que ya había sido advertido por la Corte IDH, en el Caso Moya Solís (03 de junio de 2021), toda vez que no resulta ser una coexistencia pacífica entre las ratificaciones judiciales y evaluación parcial del desempeño “69. (...) cuando un proceso de evaluación concluye que la calificación del desempeño de un funcionario o funcionaria no fue satisfactoria y debe, por ende, ser separado de su cargo, se convierte en un proceso materialmente sancionatorio, pues la desvinculación de la persona evaluada es una sanción a su bajo desempeño. 70. (...), 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”.

Y, finalmente, la sentencia del Caso Cuya Lavy y otros (28 de setiembre de 2021), establece que: “134. (...) el proceso de evaluación y ratificación seguido a las presuntas víctimas es materialmente sancionatorio (...), son aplicables las garantías del debido proceso propias de los procesos disciplinarios”. “206. (...) [E]s 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, (...) 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”.

Por otro lado, la Corte IDH nos plantea una relevante distinción: por un lado, un Control Disciplinario (criterio) sancionador (objetivo) que busca destituir (acción a tomar); y, por otro lado, una Evaluación de Desempeño cuya medición (criterio) busca mejoras (objetivos) en la capacitación o sistematizar buenas prácticas (acciones a tomar), ya que un juez puede ser corrupto y muy eficiente, mientras que otro puede ser muy honesto e ineficiente a la vez: ambas dimensiones son distintas (Cfr. BERNALES, Manuel. *La evaluación de jueces*. Lima: IDL, 2016, pp.32 y 34). En ese sentido, debemos concientizar

que la reforma del sistema de justicia es un proceso que requiere de un trabajo planificado, con objetivos claros y resultados tangibles.

La ratificación judicial como mecanismos de afectación a la independencia judicial

Esta ratificación, así como esta legislada en nuestro país, es una afectación de la independencia de los jueces porque afecta especialmente las garantías de inamovilidad y permanencia que están reconocidas en la Constitución. En ese sentido, lo que la ratificación persigue es la exclusión de los jueces de sus cargos.

La independencia en la función jurisdiccional es un principio y una garantía. La no interferencia en las decisiones judiciales configura el principio, en tanto que la autodeterminación en las decisiones judiciales con sometimiento exclusivo a la Constitución y la ley está prevista como garantía de la independencia para el juez. Entendemos que las garantías de la Constitución reconocen a los jueces en el artículo 146 de la Constitución Política (inamovilidad, permanencia, remuneración digna), conforman una unidad para garantizar la independencia de los jueces. En ese sentido, las garantías de permanencia e inamovilidad son las implicadas directamente en el proceso de ratificación judicial.

La ratificación judicial es un mecanismo de control sobre el desempeño de la actividad judicial de los magistrados y ha sido históricamente utilizada para legitimar la subordinación de los jueces a la voluntad de las autoridades políticas. En nuestra actual Constitución, se redujo el contenido de la garantía de inamovilidad y se reinstauró la ratificación, en manos del CNM, hoy JNJ (Cfr. Artículo 154.2 de la Constitución; Artículo 2 del Reglamento y la Ley de la Carrera Judicial no contempla).

El propio Tribunal Constitucional asimila la ratificación con la evaluación de desempeño prevista en la Ley Carrera Judicial, sin embargo, son distintas. La evaluación de desempeño es una herramienta de gestión para la mejora de la actividad judicial contemplada en su conjunto y de apoyo al trabajo al juez, procura, pues, optimizar la idoneidad del juez, mejorar sus prácticas y crear mejores condiciones para un efectivo acceso de la ciudadanía a la justicia. La ratificación es un mecanismo de control para determinar quien permanece y quien es excluido de la magistratura.

En este aspecto relativo a la determinación de la naturaleza materialmente sancionatoria del proceso de evaluación y ratificación de las y los magistrados, es en extremo relevante, porque la Corte IDH ha redefinido la concepción jurídica del problema en cuestión. A partir de la Sentencia emitida en el Caso Moya Solís vs. Perú, la Corte reconoce que “(...) cuando un proceso de evaluación concluye que la calificación del desempeño de un funcionario o funcionaria no fue satisfactoria y debe, por ende, ser separado de su cargo, se convierte en un proceso materialmente sancionatorio, pues la desvinculación de la persona evaluada es una sanción a su bajo desempeño”. Más concretamente, en el fundamento 132 de la Sentencia del Caso Cuya Lavy vs. Perú, este Tribunal señaló que “a juicio de la Corte, a un proceso de evaluación y 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 e intensidad” (Cfr. Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia – JUSDEM. *Informe sobre la Sentencia de la Corte IDH y sus alcances sobre la ratificación, caso Jorge Cuya Lavy y otros vs. Perú*, 2022).

La sentencia de la Corte IDH, en el caso Cuya Lavy vs. Perú, ha reiterado que el proceso de evaluación y ratificación es materialmente sancionatorio y que, por lo tanto, le son aplicables las garantías del debido proceso propias de los procesos disciplinarios. En su

Sentencia la Corte señaló la violación de los derechos a las garantías judiciales, protección de la honra y de la dignidad, derechos políticos y protección judicial en perjuicio de los señores Jorge Luis Cuya Lavy (juez), Jean Aubert Díaz Alvarado (fiscal), Walter Antonio Valenzuela Cerna (juez) y la señora Marta Silvana Rodríguez Ricse (fiscal).

En virtud de las anteriores consideraciones, esta Corte reitera que la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, para las juezas, los jueces y los y las fiscales, implica, a su vez; (i) que la separación de sus cargos debe obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de una proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque han cumplido el término de sus mandato; (ii) que los jueces, las juezas, los y las fiscales solo pueden ser destituidos o destituidas por faltas de disciplina graves o incompetencia; y, (iii) que todo proceso deberá resolverse de acuerdo a las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley.

Para resolver esta cuestión, la Corte IDH se remite a lo resuelto en el Caso Moya Solís vs. Perú, pues en ese caso la señora Moya Solís fue sometida también a un proceso de evaluación, y este Tribunal estableció que: “(...) ese proceso consistía en la evaluación del desempeño de la presunta víctima, con el objeto de establecer si era ratificada en su cargo o separada del mismo. El Estado alegó que los procesos de evaluación tienen diferencias con los procesos disciplinarios, pues los primeros buscan evaluar al funcionario cada cierto tiempo, mientras que los segundos buscan establecer si se cometió una infracción administrativa. No obstante, ambos procesos tienen como finalidad evaluar la conducta e idoneidad de un funcionario, sea periódicamente o como resultado de la presunta comisión de una falta. Además, cuando un proceso de evaluación concluye que la calificación del desempeño de un funcionario o funcionaria no fue satisfactoria y debe, por ello, ser separado de su cargo, se convierte en un proceso materialmente sancionatorio, pues la desvinculación de la persona evaluada es una sanción a su bajo desempeño”.

Así las cosas, el Estado peruano ha señalado que hay un proceso disciplinario (distinto al proceso de ratificación), pero que el proceso de ratificación también persigue lo mismo que el proceso disciplinario, es decir, también está fiscalizando y analizando la conducta de los magistrados porque como bien sabemos un proceso disciplinario mira la conducta de los jueces y fiscales, ese es el canal previsto legalmente para la conducta y lo que no esté prevista en ella para ser tramitada en un proceso disciplinario (Cfr. TELLO GILARDI, Janet. *La ratificación judicial como sistema de evaluación integral del desempeño de los jueces y su concordancia con la independencia de la función jurisdiccional*. Tesis para optar el grado de Magíster con mención en Política Jurisdiccional, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2012). Entonces, si ya existe el proceso disciplinario, cuál es la razón de que existe un proceso de ratificación que también tenga como objetivo evaluar la conducta del juez que ya ha sido evaluada en el procedimiento disciplinario. En efecto, estamos hablando del proceso disciplinario y proceso de ratificación (que tiene como mecanismo la evaluación del juez), pero estamos hablando del proceso disciplinario que sanciona las conductas y el proceso de ratificación que también sanciona las conductas.

Al respecto, Castillo Córdova (2022) sostiene que “(...) la Corte ha reconocido que tanto el proceso de ratificación como el disciplinario tienen una misma naturaleza sancionatorio (...). Este reciente pronunciamiento de la Corte IDH no hace más que confirmar la irracionalidad del proceso de ratificación por no ser necesario. Si ambos procesos tienen la misma naturaleza, persiguen la misma finalidad y ambos prevén la destitución de los magistrados, entonces, es innecesario, y por ello irrazonable, mantenerlos a la vez. Esta irrazonabilidad se concreta a través del principio de proporcionalidad como una posible metodología argumentativa, desde el cual se justifica que el proceso de ratificación no supera el juicio de necesidad.

Entonces, queda claro que la normativa vigente de la JNJ no se adecúa a los estándares internacionales establecidos por la Corte IDH. Sin embargo, la (in)convencionalidad de las normas vigentes en materia de evaluaciones y ratificaciones no debe limitarse solo a la prohibición de reincorporación de los jueces y fiscales no ratificados, sino que en mérito a la observancia de la *res iudicata* y *res interpretata*, así como al principio de progresividad de los derechos humanos, se extiende a otros aspectos que nos conducen a sustentar inexorablemente la inconvencionalidad del reglamento en cuestión, por la inexistencia de un marco normativo adecuado a los estándares internacionales que garanticen el debido proceso y la independencia judicial.

Esta posición es sostenida por el constitucionalista Castillo Córdova, quien considera que el proceso de ratificación de jueces es inconvencional, concluyendo que: “el Estado peruano trasgrede el deber convencional que, con base en el artículo 2 CADH, la Corte IDH ha formulado como el deber de adoptar un “apropiado marco normativo” que asegure la (inamovilidad de los jueces, y con ella la) independencia judicial. Pero el incumplimiento por parte del Estado peruano del deber convencional advertido irremediablemente impacta de modo directo e injustificado en el contenido esencial del derecho fundamental a ser juzgado por un juez independiente e imparcial que se reconoce en el artículo 8.1 CADH” (Véase su artículo publicado digitalmente en: La Ley, el miércoles 02 de febrero de 2022. En: <https://laley.pe/art/12758/el-proceso-de-ratificacion-de-jueces-es-inconvencional>).

Una vez determinado que el proceso de evaluación y ratificación seguido a las presuntas víctimas es materialmente sancionatorio y que, por lo tanto, son aplicables las garantías del debido proceso propias de los procesos disciplinarios, corresponde determinar si en dicho proceso se cumplió o no con las garantías esenciales para las juezas y los jueces y las y los fiscales relacionadas con: (i) el deber de motivación (artículo 8.1); (ii) el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada y de tener el tiempo y los medios adecuados para la defensa (artículo 8.2.b y 8.2.c); y (iii) los derechos políticos (artículo 23.1.c).

En ese sentido, con relación de los procesos de destitución de jueces en el Perú, existen dos vías: procesos de ratificación (conducta e idoneidad) y procesos disciplinarios (conducta). Por ello, la JNJ no tiene competencia para evaluar la conducta en procesos de ratificación. El rubro conducta, no está dentro de sus competencias en la Ley de la Carrera Judicial para la evaluación integral.

Por esa razón, tomando una cierta distancia con lo que excelentemente ha sostenido la Corte IDH respecto del proceso de ratificación si termina en una destitución pues no le quedará más que asumir las reglas y procedimientos que garanticen los derechos de los magistrados en un debido procedimiento, y por eso es que la Corte IDH dice que la normativa vigente en el Perú tiene que adecuarse a las garantías, principios y derechos que emanan de la CADH, como sistema de protección internacional de los derechos de los jueces y fiscales.

Entonces, si ambas, evaluación de desempeño y ratificación, persiguen la permanencia o separación del cargo, entonces, quiere decir que la evaluación de desempeño, como institución o como concepto, perdió totalmente su naturaleza de ser, porque la evaluación de desempeño lo que persigue es mejorar el sistema de justicia, a través de detectar cuáles son las condiciones que requiere un juez o una jueza para hacer mejor su trabajo, por eso es que inclusive que la Ley de la Carrera Judicial dice (una contradicción artículos 35 y 36 vs. 67 LCJ):

“Artículo 35.- Derechos Son derechos de los jueces (...)

7. evaluación de su desempeño a fin de identificar los méritos alcanzados, garantizar la permanencia en la carrera y obtener promociones; (...).”

“Artículo 36.- Derecho a la evaluación del desempeño

Los jueces comprendidos en la carrera judicial tienen derecho a la evaluación del desempeño en forma periódica a través de un sistema técnico, objetivo, imparcial y equitativo.

Los resultados de las evaluaciones son publicados y constituyen el elemento central para los ascensos y promociones”.

“Artículo 67.- Finalidad y campos de evaluación

La evaluación del desempeño parcial tiene por finalidad conocer el rendimiento y méritos de los jueces, así como detectar las necesidades de capacitación o recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia.

La evaluación del desempeño integral tiene por finalidad separar o mantener al juez en el cargo (...).”

En todos estos documentos y en la normativa interna, tales como, Ley de la Carrera Judicial, Estatuto del Juez Iberoamericano, Declaraciones aprobadas en las Cumbres Judiciales de Presidentes de las Cortes Supremas y Consejos de la Judicatura (VI y VIII Cumbre), está establecida cual es la naturaleza de la evaluación de desempeño y su razón de ser, no la separación y expulsión del Poder Judicial, porque la inamovilidad absoluta es a lo que tendríamos que aspirar.

La evaluación del desempeño, asimilada a la ratificación de la Ley de la Carrera Judicial, implica necesariamente un tipo de definición punitiva si el proceso concluye en la no ratificación, desvirtuándose con ello el verdadero sentido de la evaluación de desempeño. Cuando el Tribunal Constitucional reconoce carácter constitucional de la ratificación porque entrañaría un control, objetivo de la evaluación de desempeño, desconoce que tal objetividad no se encuentra garantizada en el proceso tal cual está diseñado y tan cual viene implementándose. Y es que la aplicación fáctica de la ratificación en nuestro país ha merecido múltiples cuestionamientos por parte de la ciudadanía u el propio Tribunal Constitucional, lo que revela que el principio de independencia jurisdiccional y el respeto de los derechos y garantías de los jueces no han sido una convicción permanente para el CNM, que por motivos conocidos tuvo que ser sustituida por la JNJ, e incluso para el Tribunal Constitucional en determinados momentos. En ese sentido, no estamos de acuerdo con lo expresado en la Sentencia del Tribunal, en el voto de la magistrada Ledesma Narváez (STC N.º 0013-2020-PI/TC, fundamento 99).

De modo que, ni la figura de la ratificación ni la de evaluación integral de desempeño diseñadas en nuestro sistema jurídico se condicen con el principio constitucional de independencia judicial, pues debilita las garantías de permanencia e inmovilidad de los jueces, sustento para el ejercicio independiente de su función. Tomemos en cuenta que países como Argentina, tienen una evaluación individual ante una remoción por su conducta; mientras que, en el Perú, toda la evaluación es grupal.

El vigente reglamento de evaluaciones y ratificaciones, en el Capítulo VI relativo a la evaluación, regula los aspectos materia de evaluación, precisando en el artículo 42 que la JNJ evalúa la conducta e idoneidad de los jueces, juezas y fiscales convocados(as) sobre la base de la información recabada en el procedimiento, de acuerdo con los criterios señalados en el presente reglamento y los parámetros de evaluación previamente aprobados por el Pleno. Asimismo, en el artículo 43 del reglamento se enumeran los 19 componentes de la evaluación los 19 componentes de la evaluación de

la conducta, posteriormente en el artículo 45 del mismo reglamento precisa los 11 criterios de valoración de la conducta; en el artículo 46 enumera los 6 componentes de la evaluación de la idoneidad, así como en los posteriores artículos desarrolla la evaluación de la calidad argumentativa de las decisiones, de la eficiencia en la gestión de procesos y/o investigaciones, de la celeridad y rendimiento, de la organización del trabajo, de la calidad de las publicaciones y del desarrollo profesional; concluyendo con las calificaciones, así como describiendo la prueba psicológica y psicométrica; aspectos que no pueden ni deben ser confundidas con las causales de no ratificación, que legamente son inexistentes.

Defendemos la posición del Poder Judicial que considera necesario paralizar la actual convocatoria de ratificación para que el Estado peruano adecúe su diseño a los estándares internacionales ordenados por la Corte IDH en la sentencia del caso Cuya Lavy.

La ratificación judicial es una figura que no se justifica cuando existe un sistema de carrera judicial que incluyen regímenes para la evaluación de conducta e idoneidad permanentes. Por lo tanto, debe ser excluida del ordenamiento jurídico nacional, y derogarse el artículo 154.2 de la Constitución, que establece la función del CNM, hoy JNJ, de ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años.

Los procesos de ratificación de jueces han afectado derechos y garantías de los magistrados, lo que ha lesionado su dignidad y menoscabado su rol fundamental en la vigencia del Estado Constitucional de Derecho. Por eso, y porque no existen ámbitos de actuación excluidos del control de constitucionalidad y de convencionalidad, es que debe eliminarse la irreversibilidad de las resoluciones del ex CNM y de la actual JNJ. Por lo tanto, se debe derogar el artículo 154.3, parte final, de la Constitución vigente, que señala que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del CNM en materia de evaluación y ratificación de jueces. Asimismo, establecer en el artículo 67 de la Ley N.º 29277, Ley de la Carrera Judicial, que el sistema de evaluación de desempeño de los magistrados es una herramienta de gestión permanente, y que tiene por finalidad conocer el rendimiento y mérito de los jueces, detectar sus necesidades de capacitación y recomendar la adopción de medidas para optimizar la labor jurisdiccional.

Mientras el marco normativo vigente no se ajuste a los estándares internacionales de protección de los derechos de los jueces garantizando la independencia judicial y el debido proceso, se suspendan los procesos de ratificación y desempeño convocados por la JNJ. Se ha de concluir, entonces, que la disposición constitucional que prevé el proceso de ratificación judicial (artículo 154.2) es una medida inapropiada (inidónea) –en términos de la Corte IDH– para asegurar la inamovilidad de los jueces, y con ello vulnera el principio de independencia judicial al favorecer que se produzcan injerencias indebidas en el ejercicio de la función jurisdiccional, negando de esta manera sus elementos esenciales.