

Apuntes sobre la evaluación parcial del desempeño y ratificación de jueces y fiscales

Susana Castañeda Otsu¹

Con motivo del Ciclo de conferencias internacionales denominado: “Ratificación de magistrados. “Análisis de la sentencia de la Corte IDH: Caso Cuya Lavy y otros vs Perú”, organizado por la Vicepresidencia de Derechos Humanos de la Red Latinoamericana de Jueces (REDLAJ) con el Aula Virtual de la Subgerencia de Capacitación del Poder Judicial, se pone a disposición de los participantes el presente documento que contiene algunos apuntes sobre los procedimientos de evaluación parcial del desempeño y ratificación de jueces y fiscales por parte de la Junta Nacional de Justicia, órgano constitucional autónomo a cargo de esta función.

Los objetivos trazados son los de: **i)** Actualizar conocimientos sobre la jurisprudencia relevante de la Corte IDH en temas de independencia judicial. **ii)** Capacitar a los operadores del sistema de justicia en los procesos de evaluación parcial del desempeño y ratificación de magistrados. **iii)** Determinar las implicancias de la sentencia de la Corte IDH mencionada en el proceso de ratificación de magistrados.

Constituye una herramienta para facilitar la comprensión del tema que se abordará por expertos en la materia durante los días 22, 23 y 24 de febrero del presente año, que contiene normativa y jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, complementada con algunas notas de la autora del documento.

I. DISPOSICIONES RELEVANTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993 SOBRE EL PODER JUDICIAL

Artículo 138.- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

¹ Jueza superior titular del Distrito Judicial de Lima. Desde el 2019 desempeña el cargo de jueza suprema provisional de la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema. Doctora en Derecho Constitucional y Especialista en Derechos Humanos, ambos por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Nacional Mayor de San Marcos.

Artículo 139.- Consagra 22 principios y derechos de la función jurisdiccional, entre ellos, el inciso 2, que garantiza la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

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.

Artículo 146.- Exclusividad de la Función Jurisdiccional

El Estado garantiza a los magistrados judiciales:

1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley.
2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento.
3. Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función. Y
4. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.

II. Texto de las DISPOSICIONES SOBRE EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Si bien el capítulo relativo a esta institución comprende los artículos 150 al 157, la reforma constitucional solo consideró los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución².

Artículo 154.- Funciones del CNM:

1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.
2. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias.
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,

² Sus miembros pueden ser **removidos** por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.

respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable.

4. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

Artículo 155.- Composición del CNM:

1. Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena.

2. Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos.

3. Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.

4. Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley.

5. Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.

6. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

Los titulares y los suplentes son elegidos por un **período de cinco años**. Se prevé la ampliación por parte del propio CNM con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 154, 155 Y 156

La **Ley N.º 30904**, Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (del 9 de enero de 2019) reformó los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución: funciones, conformación y requisitos de los miembros de la JNJ.

Nota: La reforma constitucional, lamentablemente, tuvo relación directa con presuntos actos de corrupción por parte de jueces, fiscales y otros actores del sistema de justicia, que fueron conocidos a partir del 7 de julio de 2018, en que se inició la difusión de los denominados “CNM audios” o “audios de la vergüenza”. Se implicó a algunos miembros del CNM; no obstante, los 7 integrantes fueron removidos por el Congreso de la República³.

³ Resolución Legislativa N.º 016-2017-2018-CR.

Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia:

1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.

2. **Ratificar**, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la **evaluación parcial de desempeño** de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.

3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias.

En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable.

4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.

5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso.

Artículo 155.- La Junta Nacional de Justicia está conformada por siete miembros titulares seleccionados mediante concurso público de méritos, por un período de cinco años. Está prohibida la reelección. Los suplentes son convocados por estricto orden de mérito obtenido en el concurso.

El concurso público de méritos está a cargo de una Comisión Especial, conformada por (...):

Artículo 156.- Para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento.

2. Ser ciudadano en ejercicio.

3. Ser mayor de cuarenta y cinco (45) años, y menor de setenta y cinco (75) años.

4. Ser abogado:

a. Con experiencia profesional no menor de veinticinco (25) años; o,

b. Haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco (25) años; o,

c. Haber ejercido la labor de investigador en materia jurídica por lo menos durante quince (15) años.

5. No tener sentencia condenatoria firme por delito doloso.

6. Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral.

Se prescribe que gozan de los mismos beneficios y derechos y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los jueces supremos.

NOTA: Con la reforma se da el cambio de denominación de CNM a JNJ. Se le agregan las funciones de: 1) Ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la **evaluación parcial de desempeño** de los jueces y fiscales de todos los niveles, cada 3 años y 6 meses. 2) En el ámbito disciplinario, **aplicar de oficio** la sanción de destitución a los jueces y fiscales de las otras instancias distintas a los supremos. 3) Aplicar **la sanción de amonestación o suspensión** a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos hasta 120 días calendario.

Una diferencia sustancial con el anterior órgano es lo relativo a su composición, ya que incluía a representantes de los colegios profesionales y de las universidades, quienes eran designados por mecanismos de elección interna. Conforme con el artículo 156 reformado, **todos sus integrantes son abogados.**

IV. NORMATIVA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA SOBRE RATIFICACIÓN DE JUECES Y FISCALES

La **Ley N.º 30916**, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, desarrolla los mandatos constitucionales. En el Título II regula sus funciones: “De la potestad de nombramiento, ratificación, evaluación y destitución, amonestación y de suspensión, investigación y disciplinaria”.

NOTA: La JNJ inició sus funciones el 6 de enero de 2020 y tiene como tarea pendiente, por mandato de la reforma constitucional, la revisión de los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por el ex CNM, en los que existan indicios de graves irregularidades. Los casos corresponden al periodo 2015-2018 y han sido agrupados de la siguiente manera: selección y nombramiento, 1,411 casos; evaluación y ratificación, 746 casos; y procedimientos disciplinarios, 142 casos⁴. El plazo respectivo venció en julio de 2021 y parte de la tarea aún está pendiente. La JNJ

⁴ Plan de trabajo actualizado de la Junta Nacional de Justicia – Segundo Semestre 2020 – “Sentando las Bases de la institucionalidad”. Con anterioridad, el 15 de enero de 2020, publicó el Plan de Trabajo a 180 días, denominado “Sentando las Bases de la Institucionalidad”.

considera que varios factores han ralentizado el cumplimiento de algunas acciones, entre ellos, el estado de emergencia ocasionado por el COVID-19.

En ese sentido, estamos ante un órgano constitucional que tendrá una gran responsabilidad, a la difícil tarea encomendada se agrega el gran porcentaje de jueces y fiscales provisionales, los procedimientos disciplinarios cuyos plazos se suspendieron, los procedimientos de ratificación que el CNM convocó, entre otros.

Otra norma importante es el **Reglamento de procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y juezas del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público**, publicado el 20 de diciembre de 2020, desarrolla lo relativo al procedimiento de ratificación.

Los “Parámetros para la elaboración del informe de evaluación del procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces, juezas y fiscales de todos los niveles del Poder Judicial y del Ministerio Público”, aprobados por la Resolución N.º 590-2021-JNJ complementan el Reglamento y deben ser observados por los magistrados sujetos a ratificación.

V. LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO Y RATIFICACIÓN DE JUECES EN LA LEY DE LA CARRERA JUDICIAL

Además de la Ley de la JNJ, en la LCJ (artículos 67-106) se regulan los procedimientos de **evaluación del desempeño parcial e integral** (este último es la ratificación). Su finalidad es 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.

NOTA. La diferencia entre ambas instituciones es que la evaluación del desempeño parcial es de carácter interno, con rango legal, y debe llevarse a cabo cada 3 años y 6 meses desde la fecha de nombramiento del juez en el cargo por parte de la denominada Comisión de Evaluación del Desempeño, adscrita al ex CNM e integrada por tres de sus miembros y tres designados por el Poder Judicial.

En cambio, la evaluación del desempeño integral es de carácter externo, con rango constitucional, y cada 7 años desde que el juez es nombrado. El órgano competente, luego de la reforma constitucional, es la JNJ y su finalidad es separar o mantener al juez en el cargo.

Pese a que han transcurrido aproximadamente doce años desde la vigencia de la LCJ, nunca se llevó a cabo la evaluación parcial. La razón fue que diversos artículos de esta ley fueron cuestionados ante el Tribunal Constitucional, entre ellos, cuatro relativos a este procedimiento. Mediante la **STC N.º 06-2009-PI/TC**, se declaró fundada la demanda en este extremo y, por tanto, la

inconstitucionalidad de la evaluación del desempeño parcial⁵, porque en consideración del TC se estaría agregando una función al CNM que el artículo 154 de la Constitución Política no le asignó en ese entonces. Además, estimó que se afectaba la autonomía y las facultades de gobierno y de administración del Poder Judicial, que es el competente para organizar el “cuadro de méritos”⁶.

No obstante, las conclusiones a que arribó, consideró que no cabe que sea el Poder Judicial el que realice una evaluación parcial, la que tampoco es inherente a las funciones establecidas en el artículo 143 de la Constitución. Finalmente, sostuvo que si el Poder Judicial o el CNM quieren tener nuevas funciones, a través de evaluaciones permanentes, **debería realizarse una modificación constitucional**. Esto, ocurrió luego de la difusión de los CNM audios. La evaluación parcial de rango legal ahora es constitucional a cargo de la JNJ conjuntamente con la Academia de la Magistratura.

VI. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS

Durante la vigencia de la normativa expedida por el CNM, el Tribunal Constitucional conoció diversos procesos de amparo de jueces no ratificados, en los cuales se confirmó la constitucionalidad de este mecanismo de control.

Con efectos generales, lo hizo en la demanda de inconstitucionalidad ya referida, en la que sostiene que la evaluación integral de desempeño que el CNM realiza cada siete años y que define la permanencia o separación de los jueces –según los artículos 67 y 84 de la citada ley–, no es más que la ratificación judicial prevista por el artículo 154.2 de la Constitución, cuya validez es indiscutible, pues la Constitución la reconoce en forma expresa.

En el ámbito de los procesos de control concreto se pronunció en **diversos amparos** entre ellos, las sentencias 1941-2002-AA/TC, 3484-2003-AA/TC (ratificación es voto de confianza), 3361-2004-AA/TC (precedente vinculante); 1333-2006-PA/TC (precedente vinculante)⁷ y 1412-2007-PA (precedente vinculante que deja sin efecto la STC 3361-2004-AA)⁸. Se recomienda su lectura.

⁵ Por consecuencia, son inconstitucionales los artículos 87, 88, 103 y 104 de la LCJ, y por conexión declaró inconstitucional toda norma que haga referencia a la Comisión de Evaluación del Desempeño.

⁶ En la actualidad, la Oficina de Medición del Desempeño Jurisdiccional, que depende del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, tiene, entre otras funciones, medir el desempeño jurisdiccional mediante dos factores: la producción jurisdiccional y la calidad de las resoluciones judiciales. A la vez, informa dichos resultados a la Oficina de Organización de Cuadros de Mérito y de Antigüedad.

⁷ 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.

⁸ Primero.- Todas las resoluciones evacuadas por el Consejo Nacional de la Magistratura, en materia de destitución y ratificación de jueces y fiscales deben ser motivadas, sin importar el tiempo en que se hayan emitido; este criterio deberá ser tenido como fundamento a tener obligatoriamente en cuenta por los jueces de toda la República como criterios de interpretación para la solución de casos análogos.

Respecto a la normativa vigente, el 19 de noviembre de 2020 se cuestionaron las disposiciones referidas al procedimiento de ratificación y al mecanismo de evaluación parcial del desempeño de jueces y fiscales, a través de la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley de reforma constitucional, y contra la Ley de la Junta Nacional de Justicia, presentada por los Colegios de Abogados de Sullana y de Cajamarca. El 19 de octubre de 2021 fue declarada **Infundada** por no contar con los cinco votos conformes (Pleno. Sentencia 890/2021)

VII. DECISIONES DE LA JURISDICCIÓN INTERNACIONAL

A partir del 2001, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recibió un gran número de peticiones presentadas por jueces y fiscales que fueron cesados en sus cargos al no haber sido ratificados por el CNM.

El Estado de Perú y algunos peticionarios que recurrieron al Sistema Interamericano a través del mecanismo de las peticiones individuales, arribaron a Acuerdos de Solución Amistosa, los que fueron aprobados por la CIDH. Se citan el Informe N° 109/06 Petición 33-03 y otras del 21 de octubre de 2006, y el Informe N° 71/07 Petición 758-01 y otras, de 27 de julio de 2007.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también se ha pronunciado respecto a las ratificaciones. La primera sentencia fue en el caso *Moya Solís vs Perú*. Se trata del procedimiento de ratificación en el cargo que desempeñaba como secretaria judicial desde diciembre de 1979, en el Décimo Juzgado del Fuero Privativo del Trabajo y Comunidades Laborales de Lima, que concluyó en su no ratificación.

La Corte IDH establece que, al proceso de evaluación o ratificación en el cargo de un funcionario público, que puede concluir en destitución, le son aplicables las garantías del debido proceso disciplinario. Constituye un precedente importante en relación a los procesos de evaluación o ratificación de servidores públicos.

Específicamente, respecto al proceso de ratificación de jueces y fiscales se pronunció en la sentencia del caso *Cuya Lavy y otros Vs. Perú*. Se trata de cuatro peticiones ante la CIDH correspondientes a procesos de ratificación de dos jueces y dos fiscales, llevados a cabo entre los años 2001 y 2002.

La Corte IDH se pronuncia sobre los procesos de evaluación o ratificación de jueces y fiscales, a partir del texto primigenio del artículo 142 de la Constitución, normativa legal e infralegal y la jurisprudencia que el TC ha emitido al respecto.

Según la Corte IDH los jueces y fiscales solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia. En ese sentido, si el procedimiento de ratificación puede concluir con la destitución por incompetencia o bajo rendimiento, le son aplicables las garantías del debido proceso disciplinario, cuyo alcance, en

criterio de este órgano jurisdiccional, es diferente en contenido o intensidad. Como una de las obligaciones del Estado peruano dispone que adecue en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en esta sentencia.

Precisamente, el análisis de la sentencia en comentario es la que ha motivado el ciclo de conferencias, que se lleva a cabo en un momento oportuno, por el impacto que esta decisión de la Corte ha generado en el orden interno.

Lima, 20 de febrero de 2022

Susana Ynes Castañeda Otsu

Vicepresidenta de Derechos Humanos

REDLAJ

Jueza superior de Lima