

PROCESO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS/AS EN EL PERÚ E INDEPENDENCIA JUDICIAL



JANET TELLO GILARDI
MAGISTRADA SUPREMA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA
REPÚBLICA DEL PERÚ

Brasilia, Setiembre - 2022



INDEPENDENCIA JUDICIAL

- 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 independencia para el juez.
- Entendemos que las garantías que la Constitución reconoce a los jueces en el artículo 146º de la Constitución Política (**inamovilidad, permanencia, remuneración digna**), **conforman una unidad para garantizar la independencia de los jueces**.
- Las garantías de **permanencia e inamovilidad** son las implicadas directamente en el proceso de ratificación judicial.



I 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 Consejo Nacional de la Magistratura, hoy Junta Nacional de Justicia.
(Constitución Art.154.2., Reglamento Art. 2., Ley de Carrera Judicial no contempla)
- El propio Tribunal Constitucional asimila la ratificación con la evaluación de desempeño prevista en la Ley de 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 del 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.



Estándares internacionales fijados por la Corte IDH Caso Moya Solís Vs Perú.

- 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 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”*. 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 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”*
- 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.



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO CUYA LAVY Y OTROS VS. PERÚ SENTENCIA DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 2021

- 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 **deba obedecer exclusivamente a causales permitidas**, ya sea por medio de **un proceso que cumpla con las garantías judiciales** o porque han cumplido el **término de su 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.



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO CUYA LAVY Y OTROS VS. PERÚ

SENTENCIA DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 2021

- Para resolver esta cuestión, la Corte 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.



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO CUYA LAVY Y OTROS VS. PERÚ SENTENCIA DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 2021

Al respecto, Luis Castillo Córdova sostiene: “... la Corte ha reconocido que tanto el proceso de ratificación como el disciplinario tienen una misma naturaleza sancionadora. ... Este reciente pronunciamiento de la Corte IDH no hace más que confirmar **la irrazonabilidad 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**”



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO CUYA LAVY Y OTROS VS. PERÚ SENTENCIA DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 2021

- 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: a) **el deber de motivación** (artículo 8.1); b) **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 c) los derechos políticos (artículo 23.1.c).



PROCESO DE DESTITUCIÓN DE MAGISTRADOS Y MAGISTRADAS EN EL PERÚ

Dos vías:

- Proceso de Ratificación (Conducta e idoneidad)
- Proceso Disciplinario (Conducta)

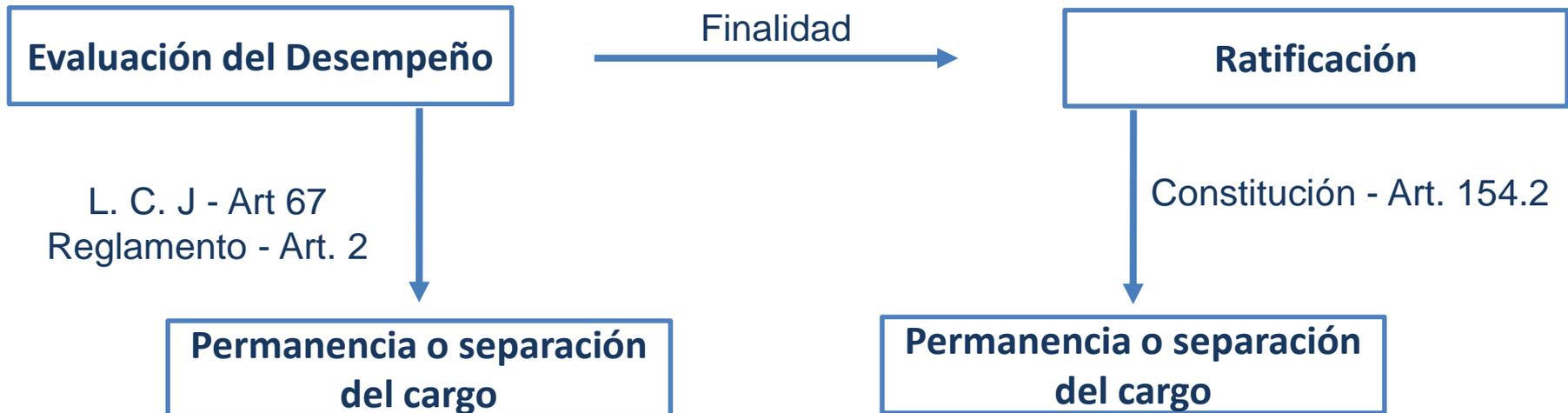
Por ello:

- La Junta Nacional de Justicia no tiene competencia para evaluar la **conducta** en procesos de **ratificación**.
- El rubro **conducta**, no está dentro de sus competencias en la Ley de Carrara Judicial para la evaluación íntegra.



FACULTADES DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA

Constitución Política del Perú Art. 154 inc. 2
Ley de la Carrera Judicial Art. 84



L.C.J. No se refiere a ratificación.

L.C.J. Faculta a la Junta Nacional de Justicia a evaluación de idoneidad.

L.C.J. Reconoce derecho de los Jueces a la evaluación – Art. 4, Art. 35.7 y art. 36



EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DERECHO DE JUECES Y JUEZAS.

- Ley de Carrera Judicial Art. 35.7, 36
- Estatuto del Juez Iberoamericano
- Declaraciones aprobadas, cumbres judiciales de presidentes de Cortes Supremas y Consejos de la Judicatura (VI. VIII Cumbre)

L.C.J Art. 67:

La evaluación del desempeño integral tiene por finalidad separar o mantener el juez en el cargo



EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

- **La evaluación integral, asimilada a la ratificación en la Ley de 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 tal cual viene implementándose. Y es que la aplicación fáctica de la ratificación en nuestro país ha merecido múltiples cuestionamientos por parte de la ciudadanía y 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 Consejo Nacional de la Magistratura, que por motivos conocidos tuvo que ser sustituida por la Junta Nacional de Justicia, e incluso para el Tribunal Constitucional en determinados momentos.



EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

- STC 0013-2020-PI/TC (17 nov 2021): Infundada Ponente Ledesma Narváez
- 99.(...) la inclusión del mecanismo de evaluación del desempeño de 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



EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

- 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 inamovilidad de los jueces, sustento para el ejercicio independiente de su función



LEY DE LA CARRERA JUDICIAL N° 29277

Artículo I. Independencia e imparcialidad de la función jurisdiccional.

Artículo II. Permanencia e inamovilidad de los jueces

Artículo VII. Debido proceso, tipicidad y legalidad, la carrera judicial asegura que las decisiones que afecten la permanencia de los jueces en sus cargos se adopten previo procedimiento en el que se observen las garantías del debido proceso y en el caso que se trate de la imposición de una sanción, los principios constitucionales de tipicidad y legalidad

Artículo 4°.- Requisitos para acceder y permanecer en la carrera judicial.

4.7 no haber sido destituido por medida disciplinaria del Poder Judicial o Ministerio Público

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.



DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE DOS INSTITUTOS CLARAMENTE DISTINTOS, QUE NUESTRO SISTEMA JURÍDICO HA CONFUNDIDO

Ratificación judicial	Evaluación de desempeño
1. Mecanismo de control.	1. Herramienta de gestión.
2. Evalúa la permanencia en el cargo	2. Evalúa el desempeño.
3. Se ha utilizado para fines políticos o de presión.	3. Se utiliza con fines de servicio y mejora del desempeño.
4. Control hacia atrás: se retrotrae a hechos ocurridos hasta hace siete años.	4. Evaluación actual que mira hacia adelante: para promover mejoras en el futuro inmediato.
5. Mecanismo estático que observa el pasado.	5. Mecanismo dinámico, permanente, que se proyecta al futuro.
6. Afecta la dignidad y los derechos de los magistrados	6. Respeta la dignidad de los magistrados
7. Afecta la independencia judicial	7. Se condice con la independencia judicial



EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LA JNJ

- Art. 42: La JNJ evalúa la conducta e idoneidad de los jueces y juezas convocados 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 plenamente aprobados por el pleno
- Art. 54: la JNJ realiza la calificación cualitativa de la conducta y cuantitativa de la idoneidad, otorgando valoración y puntaje a cada componente conforme a los indicadores antes señalados y de acuerdo a los parámetros de evaluación previamente aprobados por el pleno
 - a. Cualitativa ----- Conducta
 - b. Cuantitativa----- Idoneidad

¿y cualitativa de la idoneidad?

Situación Jueces de la Corte Suprema:
90% Calidad de sentencias
10% Desarrollo profesional



CRITERIOS DE EVALUACIÓN EN EL VIGENTE REGLAMENTO

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 de la conducta**, posteriormente en el artículo 45 del mismo reglamento precisa los **11 criterios de la 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 legalmente son inexistentes .



REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN INTEGRAL Y RATIFICACIÓN DE JUECES Y JUEZAS DEL PODER JUDICIAL Y FISCALES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 43.- Componentes de la evaluación de la conducta:

La evaluación de la conducta se compone de los siguientes aspectos:

1. Medidas disciplinarias impuestas, quejas resueltas, denuncias e investigaciones concluidas.
2. Valoración de la participación ciudadana.
3. Asistencia, puntualidad y uso adecuado de licencias.
4. Procesos judiciales.
5. Méritos y reconocimientos.
6. Informes de Colegios de Abogados.
7. Información Patrimonial: de las declaraciones juradas de bienes y rentas, Registros Públicos, de la Contraloría General de la República, Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, de la Superintendencia de Banca y Seguros, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Servicio de Administración Tributaria, Infocorp o Equifax, Cámara de Comercio, Bancos y entidades financieras o de Crédito, *Superintendencia Nacional de Migraciones* y Municipalidades.
8. Independencia, trayectoria democrática, defensa de la Constitución; labor de proyección social y promoción de la Administración de Justicia, siempre y cuando tengan un buen desempeño, y buena celeridad y rendimiento.



PROPUESTAS

1. 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 154º inciso 2 de la Constitución, que establece la función del Consejo Nacional de la Magistratura, hoy Junta Nacional de Justicia, de ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años.
2. 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 irrevisabilidad de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura y de la actual Junta Nacional de Justicia. Por lo tanto, se debe derogar el artículo 154.3º 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 Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.



PROPUESTAS

- 3.- Establecer en el artículo 67° de la Ley N°29277 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.
4. Mientras el marco normativo vigente no se ajuste a los estándares internacionales de protección de los derechos de los jueces y juezas garantizando la independencia judicial y el debido proceso: Se suspendan los procesos de ratificación y desempeño convocados por la JNJ

**GRACIAS
POR SU
ATENCIÓN**

