

César Ochoa Cardich\* (Perú)

## La reforma constitucional del sistema de justicia en el Perú de 2018

The constitutional reform to the Peruvian justice system in 2018

Die Verfassungsreform des Justizsystems in Peru im Jahr 2018

### Introducción

La reforma del sistema de justicia en América Latina ha sido calificada como el mito del eterno retorno. Destaca, entre otros enfoques críticos, el del peruano Luis Pásara, que la denominó como *la reforma imposible*.

En el presente texto se analizan las propuestas de reforma al sistema de justicia incorporadas en el referéndum del año 2018, impulsado durante el gobierno del expresidente Martín Vizcarra (2018-2020). Con esa finalidad, esta ponencia parte de un recuento general sobre los intentos de reforma constitucional del sistema de justicia, tras el regreso a la democracia en el Perú en el año 2000.

Las falencias del sistema de justicia afectan a todos los ciudadanos y son de gran impacto en la sociedad: desde la madre que demanda por alimentos al padre de sus hijos, el propietario que no consigue desalojar al inquilino que dejó de pagar el arrendamiento de su casa o del local comercial, hasta la víctima de un crimen que ve la impunidad del responsable.

Así, tanto en periodos de regímenes autoritarios como de vigencia de la democracia, se han propuesto reformas integrales del sistema de justicia. Se ha asumido como diagnóstico que el Poder Judicial no es capaz de autorreformarse y que es

---

\* Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional, Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú.

Esta ponencia fue realizada con la colaboración de la abogada Sofía Janett Donaires Vega, asesora del Tribunal Constitucional del Perú.

indispensable regular cuál es el órgano constitucionalmente habilitado para la designación, evaluación y separación del cargo de los jueces y fiscales en el sistema de justicia. De este modo, se considera que se garantizará una eficiente administración de justicia.

## 1. Antecedentes: creación del Consejo Nacional de la Magistratura y su reforma

Un primer antecedente de reforma constitucional se encuentra en la Constitución peruana de 1979, que creó el Consejo Nacional de Magistratura. Este órgano estaba integrado por...

El Fiscal de la Nación que lo preside,

Dos representantes de la Corte Suprema.

Un representante de la Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú.

Y un representante del Colegio de Abogados de Lima.

Dos representantes de las Facultades de Derecho de la República.

Conforme al artículo 245 de la carta de 1979, el presidente de la República nombraba a los magistrados según propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura; y, asimismo, el Senado ratificaba a los magistrados de la Corte Suprema.<sup>1</sup>

Como el sistema mantuvo la injerencia de los políticos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, siempre fue objeto de críticas. Así se asumió que la politización de la justicia se consagró con el retorno a la democracia en la década de los ochenta, ya que, en esos años, destacados magistrados fueron separados de sus cargos por el régimen democrático.

Con la Constitución de 1993, por reacción a la politización de la justicia, se estableció una nueva integración del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) con atribuciones de selección, nombramiento, evaluación, ratificación y destitución de los jueces y fiscales. En este contexto, el CNM –como órgano colegiado– fue creado con el propósito de atenuar –si no eliminar– la injerencia política en ellos. Por eso es que, al menos en retrospectiva, los comentarios en torno a esta institución parecen ser mayoritariamente positivos, pues se habría superado un modelo de designación política de jueces y fiscales, para establecer un modelo de designación por concurso técnico.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Francisco José Eguiguren, “El Consejo Nacional de la Magistratura”, *Derecho & Sociedad* 16 (2001): 49.

<sup>2</sup> Víctor García Toma, “El Consejo Nacional de la Magistratura”, *Ius et Veritas* 24, n.º 53 (2016): 305; David Lovatón, *Sistema de justicia en el Perú* (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2017), 115-116.

Sin embargo, la experiencia en diversos países de la región de estos órganos colegiados evidencia que también han sido capturados por la influencia del poder político:

Algunos autores sostienen que en ciertos países, las conexiones políticas de los candidatos pesan más que sus méritos y que esto sigue afectando el nivel de independencia judicial. En un informe sobre el funcionamiento de los consejos se cita los casos de Argentina y Paraguay como ilustrativos de la penetración partidaria en ellos, y se ha argumentado que quienes controlaban las cortes ahora controlan los consejos a través de sus “representantes” en esos nuevos órganos. En otras palabras, “los consejos han sido tan permeables a las influencias políticas en el manejo de las carreras judiciales como antes lo eran los otros poderes del Estado”, tesis que llevaría a pensar que no se han producido mejoras.<sup>3</sup>

Con la caída del régimen autoritario en noviembre de 2000, asumió la presidencia Valentín Paniagua, quien presidió un gobierno de transición hasta las elecciones políticas generales del 8 de abril de 2001. El gobierno de transición del presidente Paniagua tuvo como uno de sus ejes la reforma de la Constitución de 1993.<sup>4</sup> En ese contexto, mediante el Decreto Supremo 018-2001-JUS se creó la denominada Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional (la Comisión), comisión *ad hoc* formada por destacados juristas para la elaboración de tres productos concretos:<sup>5</sup>

1. Las normas constitucionales que podrían ser reformadas, a partir de la evaluación de su contenido, de su análisis sistemático y de la regulación de las instituciones políticas.
2. Las opciones sobre el contenido de las reformas propuestas.
3. El procedimiento para desarrollar las reformas constitucionales propuestas.

Este dato resulta importante pues el Informe Final de la Comisión fue uno de los primeros ensayos de reforma del servicio de justicia, en el marco de nuestra actual Constitución. Al respecto, las propuestas de la mencionada Comisión estaban centralmente orientadas a: i) el robustecimiento de la autonomía e independencia

---

<sup>3</sup> Luis Pásara, *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo* (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014), 152.

<sup>4</sup> César Landa, *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, 3.<sup>a</sup> ed. (Lima: Palestra, 2007), 91.

<sup>5</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), Decreto Supremo 018-2001-JUS por medio del cual se crea la Comisión de Estudio de las Bases para la Reforma Constitucional en el Perú.

en la administración de justicia y ii) el diseño de un marco orgánico para el mejor “gobierno” de los órganos de justicia.<sup>6</sup>

En este segundo eje resalta la propuesta de crear un consejo de gobierno del Poder Judicial con la idea de tener un “órgano de gobierno” externo al ejercicio de la función jurisdiccional. Mientras que sobre el CNM se planteó que conserve sus funciones de nombramiento, promociones y sanciones de jueces y fiscales. Sin embargo, más allá de estas propuestas, como puede advertirse, no había una visión integral de la “reforma de justicia”,<sup>7</sup> sino, más bien, la indicación de ciertas modificaciones puntuales al texto constitucional.

La discusión en torno a la reforma de la administración de justicia también tuvo sustento en el denominado Foro del Acuerdo Nacional del año 2002, aunque sin mucho éxito, razón por la que un año después se planteó un “Acuerdo Nacional por la Justicia”, con la característica de que esta iniciativa era impulsada desde el propio Poder Judicial, representado por el presidente de la Corte Suprema.<sup>8</sup> Este Acuerdo puso en agenda temas relevantes que no necesariamente habían sido muy discutidos en las propuestas anteriores, como el problema de la corrupción.

Pero el acuerdo más importante para la reforma de la administración de justicia llegaría en el año 2003. En aquel año se aprobaría la Ley 28083, que creó la denominada Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus), Comisión que estuvo integrada por 16 de miembros representantes de todas las instituciones del sistema de justicia y de la sociedad civil.<sup>9</sup>

Como rasgo que la distingue, la Ceriajus adoptó un enfoque “integral” de reforma a la justicia. En otras palabras, sostuvo la tesis de que una reforma del sistema de justicia<sup>10</sup> no podía agotarse en el Poder Judicial o partir de una visión fragmentada del sector justicia. Por el contrario, sus miembros adoptaron la posición de que “es indispensable e impostergable para mantener las bases de nuestra organización

<sup>6</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), Decreto Supremo 018-2001-JUS, cit.

<sup>7</sup> Incluso, en el informe se precisa que “se ha optado –a diferencia de lo previsto en otros países– por no diseñar un Sistema de Impartición o Administración de Justicia único o centralizado, pues se considera que ello en el contexto nacional podría facilitar más adelante nuevos intentos de atentar contra la autonomía judicial”.

<sup>8</sup> Landa, *Tribunal Constitucional...*, 91.

<sup>9</sup> Por un lado, representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Academia de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y dos representantes de la Comisión de Justicia del Congreso de la República. Mientras que, respecto a la sociedad civil, cinco representantes elegidos por el Acuerdo Nacional, un representante de los colegios de abogados y uno de las facultades de derecho.

<sup>10</sup> Lovatón recuerda el debate que hubo debido al uso del término “sistema de justicia”. En particular, algunos representantes del Poder Judicial expresaban su preocupación de que esta lógica sistémica pretendiera “licuar” al Poder Judicial en una pléyade de instituciones (David Lovatón y Lilia Ramírez, “A cinco años del informe Ceriajus: la reforma judicial esquivada”, *Themis. Revista de Derecho* 57 [2009]: 133-142).

política democrática, la ‘refundación’ del sistema de justicia, [...] para lo cual resulta necesario impulsar cambios profundos en todo el sistema de justicia y no solo en el Poder Judicial o el Ministerio Público”.

Resulta relevante revisar las propuestas que se hicieron en torno al CNM, que en proyectos anteriores no había sido objeto de mucha discusión. Al respecto, la Ceriajus propuso: i) eliminar el sistema de control interno, para constituir al CNM como el principal órgano de control (externo) de jueces y fiscales y ii) eliminar la “ratificación” de jueces y fiscales cada siete años.<sup>11</sup> Estas iniciativas, sin embargo, no fueron acogidas.

Asimismo, hubo varias otras iniciativas de reforma constitucional que venían anunciándose en años pasados, como la creación del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, que sería el órgano encargado de la gestión del Poder Judicial y estaría integrado por magistrados y representantes de universidades y colegios profesionales de abogados. Así como propuestas de política jurisdiccional, como el establecimiento de una suerte de *certiorari* en el Tribunal Constitucional.<sup>12</sup> Estas propuestas de reforma constitucional tampoco tuvieron oportunidad de concretarse.

Mayor suerte tuvieron las iniciativas legislativas. Un importante ejemplo de ello es que, transcurridos cuatro años del informe final, el 7 de noviembre de 2008 se promulgó la primera Ley de Carrera Judicial del Perú (Ley 29277), hecho histórico que se elaboró sobre la base de las propuestas y los señalamientos de la Ceriajus.<sup>13</sup>

En este punto, sin embargo, es pertinente hacer una mención especial a los cambios ocasionados a raíz de los graves problemas de motivación de los que inicialmente adolecían las decisiones del CNM. En efecto, uno de los principales problemas a inicios de la primera década de 2000 es que el CNM no motivaba sus decisiones; lo que suponía en la práctica que varios jueces/fiscales fueran no ratificados sin expresión de causa. Ello generó, no solo sendas demandas de amparo, sino también peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Vale precisar que la propuesta de eliminar la “ratificación” de jueces y fiscales ha sido un lugar común en adelante al hablar la reforma del CNM. No obstante, como veremos, el legislador ha insistido en incorporar tal función de “ratificación” al diseñar la actual Junta Nacional de Justicia.

<sup>12</sup> Esta propuesta consistía en específico en permitir que el Tribunal Constitucional pueda escoger discrecionalmente los procesos de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y de cumplimiento resueltos por el Poder Judicial que considere necesario revisar.

<sup>13</sup> Lovatón y Ramírez, “A cinco años del informe Ceriajus...”, 137.

<sup>14</sup> Al respecto se pronunció en su oportunidad la Defensoría del Pueblo, a través de la Resolución Defensorial 038-2002/DP, publicada el 30 de noviembre de 2002, en que manifestó su preocupación sobre esta y otras irregularidades procedimentales, como la evaluación de magistrados que no habían cumplido aún siete años en ejercicio de sus funciones y la negativa a entregar información relativa a los procesos de ratificación, las cuales vulneraban los principios de dignidad de la persona, interdicción de la arbitrariedad y de publicidad. Ver también, para impulsar el debate sobre la reforma de la justicia en el Perú, Comisión de Profesores, *Selección, nombramiento, evaluación, ratificación y destitución de jueces y fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Breve balance y algunas propuestas* (Lima: PUCP, 2014).

A raíz de ello, el Estado peruano celebró numerosos acuerdos de solución amistosa con exmagistrados que recurrían a la CIDH a denunciar que, al no haber sido ratificados por decisión sin expresión de causa del CNM, se afectaba su derecho a la motivación de las resoluciones.

En estos acuerdos, el Estado peruano reconoció que “no incorporó ciertas garantías de la Tutela Procesal Efectiva, particularmente la exigencia de resolución motivada, que debe ser observada en todo tipo de procedimiento”.<sup>15</sup> Dichos acuerdos fueron homologados por la CIDH y, entre otros aspectos, incluyó lo relativo a la reincorporación de los magistrados no ratificados que recurrieron a dicha instancia supranacional.

A la par, el Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia, fue adoptando una interpretación más garantista sobre el proceso de ratificación de jueces/fiscales, por ejemplo, interpretando que los magistrados no ratificados no estaban impedidos de postular nuevamente al Poder Judicial o al Ministerio Público, al contrario de lo que podría interpretarse de una lectura literal del artículo 154, inciso 2 de la Constitución.<sup>16</sup> En esa línea jurisprudencial, en la sentencia del Caso Álvarez Guillén (STC Exp. 3361-2004-AA/TC), el Tribunal Constitucional reconoció que el CNM tenía el deber de motivar sus decisiones de ratificación de jueces/fiscales y, además, que los funcionarios evaluados tienen derecho a acceder a información referida a su procedimiento de ratificación; sin embargo, estos criterios fueron adoptados a través de un *prospective overruling*, lo que implicaba que dicha interpretación del Tribunal Constitucional solo aplicaría a casos posteriores a la publicación de su sentencia.

A raíz de ello se produjeron otra serie de demandas de amparo, de casos anteriores al precedente, en que los recurrentes reclamaban que se reconocieran sus derechos a la debida motivación de las resoluciones del CNM. Estos casos inspiraron la Sentencia Lara Contreras (STC Exp. 01412-2007-PA/TC) del 27 de abril de 2009, en que se dejó sin efectos el precedente Álvarez Guillén, para establecer como nuevo precedente que “todas las resoluciones evacuadas por el Consejo Nacional de la Magistratura, en materia de destitución y ratificación de jueces y fiscales deben ser

---

<sup>15</sup> CIDH, Informe 22/11, Petición 71-06 y otras, Solución Amistosa Gloria José Yaquetto Paredes y otros vs. Perú.

<sup>16</sup> En la sentencia recaída sobre el expediente 1941-2002-AA/TC, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el extremo del artículo 154, inciso 2 de la Constitución, que señalaba que los jueces/fiscales no ratificados “no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”. Al respecto, este Alto Tribunal sostuvo que “La no ratificación no implica una sanción, por lo que la posibilidad de aplicar la prohibición de reingresar a la carrera judicial, en principio, es incongruente, no sólo con relación a la naturaleza de la institución de la ratificación, sino también con el ordinal ‘d’ inciso 24), del artículo 2.º de la Constitución, según el cual ‘Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley’”.

motivadas, *sin importar el tiempo en que se hayan emitido*” (tercer punto resolutivo) (énfasis agregado).<sup>17</sup>

Esa ha sido la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, aunque vale añadir que en el marco convencional ha resultado relevante la reciente sentencia de la Corte IDH en el Caso Lavy y otros vs. Perú. A este caso se hará referencia más adelante.

Ahora bien, volviendo a nuestro recuento, habría que indicar que esta discusión sobre las decisiones del CNM estuvo acompañada de una mayor preocupación por la idoneidad profesional, pero además moral, de los miembros de este órgano encargado de controlar precisamente las faltas de jueces y fiscales, y nombrarlos y ratificarlos en sus puestos. Así, por ejemplo, en un informe de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú sobre el CNM, se señalaba:

... luego de casi dos décadas de funcionamiento del CNM, esta fórmula constitucional no solo no ha alejado la ilícita injerencia partidaria, sino que le ha sumado otra distorsión igual de grave: la ilícita influencia de redes de corrupción representadas, en ocasiones, por ciertos estudios de abogados.

Según la información recibida, estas redes ilícitas inclusive han extendido su influencia a algunas facultades de Derecho y colegios profesionales. Muestra de ello es el mercado de títulos profesionales y grados académicos que se ha formado alrededor de los concursos de selección y nombramiento y de evaluación y ratificación.<sup>18</sup>

Estas denuncias se vieron agravadas ante casos mediáticos como sucedió, por ejemplo, cuando un conocido diario nacional difundió unos audios en que se podía oír a un miembro electo del CNM para el periodo 2015-2020, quien se jactaba de haber ganado “millones” en una universidad otorgando a los alumnos becas y re-categorizaciones a cambio de dinero,<sup>19</sup> hecho que se sumaba a la progresiva pérdida

---

<sup>17</sup> En esta sentencia se sostuvo que el precedente Álvarez Guillen dejaba en desprotección a varios magistrados, sin ninguna justificación. Asimismo, que esto ya había sido reconocido incluso con anterioridad a dicho precedente por la Corte IDH. En contrapartida, merece la pena hacer referencia al voto singular de los magistrados Landa Arroyo y Beaumont Callirgos. Estos magistrados ratificaron la resolución del Caso Álvarez Guillén, y sostuvieron que tal sentencia “consideró pertinente por cuestiones de índole de política jurisdiccional (plazas para los jueces, o actualización de los mismos luego de su alejamiento) o económica (el desembolso por parte del Estado), que no pudiera darse el retorno inmediato de las personas y el pago de las remuneraciones devengadas, como se pretende en el proyecto en cuestión”.

<sup>18</sup> Comisión de Profesores, *Selección, nombramiento, evaluación, ratificación y destitución...*

<sup>19</sup> Véase “Miembro electo del CNM no podrá jurar hasta que aclare denuncia”, *El Comercio*, <https://elcomercio.pe/politica/justicia/miembro-electo-cnm-podra-jurar-aclare-denuncia-386284-noticia/>; “Defensoría pide a CNM anular decisión sobre Quispe Pariona”, *El Comercio*, <https://elcomercio.pe/politica/justicia/defensoria-pide-cnm-anular-decision-quispe-pariona-388946-noticia/>.

de legitimidad del Poder Judicial y el Ministerio Público. Todo esto generaba un debilitamiento de la legitimidad institucional del CNM cada vez mayor, que terminó por detonar a la luz del conocido caso de los “CNM audios”.

## 2. Crisis institucional: Caso “Cuellos Blancos del Puerto”

El 28 de julio de 2016 inició el mandato presidencial de Pedro Pablo Kuczynski, tras obtener una victoria en segunda vuelta contra la lideresa del partido político Fuerza Popular, Keiko Fujimori, quien obtuvo, sin embargo, mayoría en el Congreso.

Dadas las condiciones, el ambiente político era de una constante tensión entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, lo que se tradujo en la negación de confianza al presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala y dos mociones de vacancia contra el presidente Kuczynski, por la causal de permanente incapacidad moral, la segunda de las cuales dio pie a la renuncia de este.

Ante esta dimisión, el ingeniero Martín Vizcarra asumió el cargo presidencial el 23 de marzo de 2018. No obstante, las tensiones entre el Congreso y el ahora gobierno de Vizcarra persistieron, con la singularidad de que ya se había producido una primera “crisis de gabinete” con la denegatoria de confianza al premier Zavala,<sup>20</sup> razón por la que una segunda denegatoria o censura que generara la crisis total del gabinete habilitaría al presidente para disolver el Congreso, conforme al artículo 134 de la Constitución.

Aparentemente, esta sería la razón por la cual pocos días antes de que Martín Vizcarra asumiera la presidencia, se realizó una reforma al artículo 86 del Reglamento del Congreso mediante la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que restringió fuertemente los alcances de la cuestión de confianza, dificultando así que se produzca una eventual disolución del Congreso.<sup>21</sup> Contra la precitada resolución se impulsó un proceso de inconstitucionalidad que culminó con una sentencia estimatoria que declaró la inconstitucionalidad de la Resolución 007-2017-2018-CR 0006-2018-PI/TC. Sobre estos hechos volveremos más adelante.

Ahora bien, es en este ambiente de conflictividad que con fecha 7 de julio de 2018, el conocido portal periodístico IDL-Reporteros hizo públicos una serie de audios que involucraban a un magistrado de la Corte Suprema, al presidente de la Corte

---

<sup>20</sup> Conforme al artículo 133 de la Constitución, el rechazo de confianza o censura al presidente del Consejo de Ministros produce la “crisis total del gabinete”, lo que implica que el presidente de la República deberá designar un nuevo gabinete que lo reemplace (Francisco José Eguiguren, “La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional”, *Ius et veritas* 57 (2019): 190-197). La consecuencia de dos crisis totales de gabinete abre la posibilidad de que el presidente pueda disolver constitucionalmente el Congreso (art. 134).

<sup>21</sup> Eguiguren, “La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional”, 190-197; César Landa, “La cuestión de confianza y la disolución del Congreso peruano”, *Parlamento y Constitución* 21 (2020): 41-82.

Superior del Callao y a tres miembros del CNM. Esta nota fue publicada bajo el título “Corte y corrupción” y recogía diferentes audios en que se podía evidenciar cómo miembros del Consejo Nacional de la Magistratura “cobran” favores a distintos jueces.<sup>22</sup>

La revelación de este sonado caso de corrupción denominado mediáticamente como caso “CNM audios” o caso “Cuellos Blancos del Puerto”<sup>23</sup> demostraba la existencia de redes de corrupción en la administración de justicia, incluyendo al CNM, es decir, la existencia de una práctica organizada que involucraba a funcionarios de altas cortes del Poder Judicial; a miembros del CNM encargados de nombrar, ratificar y destituir a los jueces de dichas cortes; e incluso a empresarios, que concertaban reuniones de coordinación entre estos funcionarios.<sup>24</sup>

Este escenario, al que se sumaba el malestar debido al conocido caso de megacorrupción de la constructora brasileña Odebrecht, originó que el presidente Vizcarra anunciara en su mensaje a la nación el día 28 de julio de 2018, que presentaría una serie de proyectos de ley y de reforma constitucional destinados a realizar mejoras en el sistema de justicia y combatir la corrupción.<sup>25</sup> Uno de estos proyectos estaría concretamente dirigido a reformar la regulación constitucional del CNM.

Estas iniciativas, sin embargo, no fueron inmediatamente tramitadas por el Congreso, lo que ocasionó que el presidente Vizcarra anunciara la presentación de una cuestión de confianza de su gabinete para la aprobación de cuatro de las reformas que había presentado, una de ellas, la relativa a la reforma del CNM. En este punto, vale recordar que el gabinete Zavala ya registraba un primer rechazo de confianza, por lo que trascendía en medios que un rechazo a este gabinete podría ocasionar la disolución del Congreso.<sup>26</sup>

Sin embargo, pese a su dudosa constitucionalidad, la cuestión de confianza fue otorgada y el Congreso tramitó las reformas del Ejecutivo y, tras aprobarlas, las

---

<sup>22</sup> Puede leerse en “Corte y corrupción”, *IDL-Reporteros*, <https://www.idl-reporteros.pe/corte-y-corrupcion/>.

<sup>23</sup> La Fiscalía denominó el caso como el de los “Cuellos Blancos del Puerto” haciendo referencia a los denominados *White Collar Crimes* (crímenes de cuello blanco), término acuñado por el criminólogo Edwin H. Sutherland para referirse a los crímenes cometidos por personas de alto estatus social; mientras que la alusión al “puerto” indica la asociación del caso con la Corte Superior del Callao, <https://elcomercio.pe/politica/llama-cuellos-blancos-puerto-callao-noticia-ecpm-653419-noticia/>.

<sup>24</sup> Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP), “Observatorio anticorrupción. Casos emblemáticos. CNM audios (Cuellos blancos del puerto)”, 2020.

<sup>25</sup> “Gobierno presentó proyectos de ley para la reforma judicial”, *El Comercio*, acceso el 4 de octubre de 2022, <https://elcomercio.pe/politica/gobierno-presento-proyectos-ley-reforma-judicial-noticia-542796-noticia/?ref=ecr>.

<sup>26</sup> “Vizcarra plantea cuestión de confianza por las cuatro reformas”, *La República*, acceso el 4 de octubre de 2022, <https://larepublica.pe/politica/1319849-vizcarra-plantea-cuestion-confianza-cuatro-reformas/>.

sometió a referéndum, donde tres de los cuatro proyectos de reforma constitucional sometidos a consulta obtuvieron ratificación ciudadana.

No obstante, vale precisar que en el proceso de tramitación estos proyectos fueron sometidos a cambios considerables, ello al punto de que, a iniciativa del propio Ejecutivo, se llevó a cabo una campaña para votar en contra de uno de sus proyectos de reforma (sobre el retorno a la bicameralidad) por haber sido desnaturalizado.<sup>27</sup>

Estos proyectos fueron elaborados por la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, creada mediante la Resolución Suprema 142-2018-PCM, la cual estuvo conformada por destacados profesionales, composición que, sin embargo, fue cuestionada por no garantizar la representación institucional de ninguno de los órganos del sistema de justicia.<sup>28</sup> Fue esta Comisión la que elaboró el proyecto de reforma al Consejo Nacional de la Magistratura, que incorporaba cambios a los artículos 155 y 156 (sin nombrar a la posteriormente denominada Junta Nacional de Justicia). Algunas de las modificaciones propuestas y que no fueron acogidas por el Congreso, o fueron modificadas, son las siguientes:

1. Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos por concurso público de méritos por una Comisión Especial conformada por el presidente del Poder Judicial, quien la preside, el fiscal de la nación, el presidente del Tribunal Constitucional, el defensor del pueblo y el contralor general de la República (el proyecto del Congreso añade a esta propuesta la participación de un representante de las universidades públicas y otro representante de las universidades privadas).
2. Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son cinco (el proyecto del Congreso establece que los miembros serán siete).
3. La elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura garantiza una participación equilibrada de consejeros hombres y mujeres (disposición no acogida por el Congreso).

Otras reformas sí fueron acogidas integralmente, sin perjuicio de las que se añadieron, y fue a raíz de ello que se realizó el referéndum que se detalla en el siguiente apartado.

---

<sup>27</sup> “Referéndum en Perú: por qué el presidente Martín Vizcarra rechaza una reforma que él mismo propuso”, *BBC News Mundo*, 7 de diciembre de 2018, acceso el 4 de octubre de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46460016>.

<sup>28</sup> La precitada resolución suprema nombró como miembros de la Comisión a: Allan Wagner Tizón (quien la presidió), Delia Revoredo Marsano (exmagistrada del Tribunal Constitucional), Hugo Sivina Hurtado (expresidente de la Corte Suprema y del Jurado Nacional de Elecciones), Samuel Abad Yupanqui, Eduardo Vega Luna (exdefensor del Pueblo), Ana Teresa Revilla Vergara y Walter Albán Peralta (exdefensor del Pueblo). No obstante, ninguno de los mencionados profesionales era actual representante de estas instituciones.

### 3. La reforma constitucional del CNM. A tres años de la Junta Nacional de Justicia

Ante los sonados casos de corrupción antes comentados, se impulsó una célere reforma constitucional que empezó por crear un nuevo organismo que supliría las mismas funciones del antiguo CNM: la Junta Nacional de Justicia (JNJ). En el cuadro que se muestra a continuación presentamos las principales reformas realizadas.<sup>29</sup>

CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA (CNM)	JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ)
<b>Artículo 150</b> El Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando estos provengan de elección popular. El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica.	<b>Artículo 150</b> La Junta Nacional de Justicia se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando estos provengan de elección popular. La Junta Nacional de Justicia es independiente y se rige por su Ley Orgánica.
<b>Artículo 154</b> Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura: <ol style="list-style-type: none"><li>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.</li><li>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.</li><li>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.</li><li>4. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.</li></ol>	<b>Artículo 154</b> Son funciones de la Junta Nacional de Justicia: <ol style="list-style-type: none"><li>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.</li><li>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 y seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.</li><li>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 120 días calendario, aplicando</li></ol>

<sup>29</sup> En el cuadro pueden apreciarse solamente aquellos artículos que tienen una modificación. Ello a excepción del artículo 150, que solo se transcribe para que el lector aprecie que las atribuciones del CNM y la JNJ son fundamentalmente las mismas.

CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA (CNM)	JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ)
	<p>critérios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.</li> <li>5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.</li> <li>6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso.</li> </ol>
<p><b>Artículo 155</b>                  Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena.</li> <li>2. Uno elegido en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos.</li> <li>3. Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.</li> <li>4. Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley.</li> <li>5. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.</li> <li>6. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.</li> </ol> <p>El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por este a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.</p> <p>Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un periodo de cinco años.</p>	<p><b>Artículo 155</b>                  La Junta Nacional de Justicia está conformada por siete miembros titulares seleccionados mediante concurso público de méritos, por un periodo de cinco años. Está prohibida la reelección. Los suplentes son convocados por estricto orden de mérito obtenido en el concurso.</p> <p>El concurso público de méritos está a cargo de una Comisión Especial conformada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. el defensor del pueblo, quien la preside;</li> <li>2. el presidente del Poder Judicial;</li> <li>3. el fiscal de la nación;</li> <li>4. el presidente del Tribunal Constitucional;</li> <li>5. el contralor general de la República;</li> <li>6. un rector elegido en votación por los rectores de las universidades públicas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad;</li> <li>7. un rector elegido en votación por los rectores de las universidades privadas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad.</li> </ol> <p>La Comisión Especial debe instalarse, a convocatoria del defensor del pueblo, seis meses antes del vencimiento del mandato de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y cesa con la juramentación de los miembros elegidos.</p> <p>La selección de los miembros es realizada a través de un procedimiento de acuerdo con la ley, para lo cual, la Comisión Especial cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica Especializada. El procedimiento brinda las garantías de probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia.</p>

CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA (CNM)	JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ)
<p><b>Artículo 156</b> Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema, salvo lo previsto en el inciso 4 del artículo 147º. El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades.</p>	<p><b>Artículo 156</b> Para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Ser peruano de nacimiento.</li><li>2. Ser ciudadano en ejercicio.</li><li>3. Ser mayor de 45 años, y menor de 75 años.</li><li>4. Ser abogado:<ol style="list-style-type: none"><li>a. Con experiencia profesional no menor de 25 años; o</li><li>b. haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de 25 años; o</li><li>c. haber ejercido la labor de investigador en materia jurídica por lo menos durante 15 años.</li></ol></li><li>5. No tener sentencia condenatoria firme por delito doloso.</li><li>6. Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral.</li></ol> <p>Los miembros de la Junta Nacional de Justicia gozan de los mismos beneficios y derechos, y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Su función no debe incurrir en conflicto de intereses y es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada fuera del horario de trabajo. Salvo la docencia universitaria</p>

Fuente: Elaboración propia.

Vale precisar que, como se analizó anteriormente, el proyecto de reforma constitucional del Ejecutivo inicialmente solo contemplaba la modificación del mecanismo de selección de integrantes del CNM, así como encargarle la revisión excepcional de los actos de su anterior composición.<sup>30</sup> No obstante, en la tramitación de la reforma en el Congreso se incorporaron nuevas modificaciones.

Ahora bien, yendo al contenido de la reforma, una de las primeras críticas que recibió esta iniciativa fue que, pese a que la creación de la JNJ respondía a un intento por combatir las redes de corrupción que recorren el sistema de justicia peruano, las propuestas de cambio estuvieron enfocadas en el CNM. En otras palabras, nuevamente se habría omitido la lógica sistémica de la reforma de justicia (que sí

<sup>30</sup> Javier Alonso de Belaúnde de Cárdenas, “Informe sobre la Junta Nacional de Justicia y la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial”, en Junta Nacional de Justicia (JNJ): nueva oportunidad para la justicia en el Perú, coord. por David Lovatón, 273-288. (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021), 278.

estuvo presente, por ejemplo, en las propuestas de la Ceriajus) para centralizarla en un solo organismo.<sup>31</sup>

Otro aspecto que llamó la atención fue que la reforma del CNM mantuvo el denominado modelo de “control mixto”, en el que la potestad sancionadora y fiscalizadora es realizada tanto por un órgano externo al Poder Judicial y Ministerio Público (en este caso, la JNJ) como por un órgano interno como lo sería, por ejemplo, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA). Al respecto, se ha señalado que hubiera sido deseable establecer un modelo de control completamente externo, encabezado por la JNJ, como de hecho se había propuesto desde los primeros intentos de reforma del sector justicia,<sup>32</sup> como pudimos revisar al inicio de este texto.

Otra de las iniciativas que se pusieron en discusión en proyectos de reforma anteriores (como la Ceriajus), pero que no fueron acogidos en esta ocasión, fue la propuesta de eliminar la función de ratificación de jueces y fiscales, que se indicó que podría afectar, en la práctica, la independencia de estos funcionarios.

Por último, una propuesta controvertida, desde una perspectiva constitucional, ha sido la referida a la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (LOJNJ), que estableció:

La Junta Nacional de Justicia tiene un plazo no mayor de dieciocho (18) meses a partir de su instalación para proceder a revisar, de oficio o por denuncia, los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los consejeros removidos por el Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa del Congreso 016-2017-2018-CR, en los casos que existan indicios de graves irregularidades.

Sin duda, a la luz de esta disposición surgen una serie de cuestionamientos a nivel constitucional, dado que el artículo 142 de la Constitución establece: “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”.

En virtud de lo anterior, cabe señalar también que la creación de la JNJ ha coadyuvado en buena medida a la institucionalización de procedimientos más rigurosos y transparentes. El gran avance es que se acoge la propuesta de conformar una comisión (Comisión Especial), conformada por altos funcionarios públicos,<sup>33</sup> que estará a cargo del concurso público de méritos para la elección de cada composición de la

---

<sup>31</sup> César Landa, Abraham Siles y David Lovatón, *Informe. Proyecto de reforma constitucional del CNM presentado por el señor Presidente de la República* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018).

<sup>32</sup> De Belaúnde, “Informe sobre la Junta Nacional de Justicia...”, 281.

<sup>33</sup> Como se precisó anteriormente, se acoge la propuesta del Ejecutivo casi integralmente. Salvo que se incorpora a la Comisión Especial, además, a un representante de las universidades públicas y otro representante de las universidades.

Junta Nacional de Justicia. Mientras que, también se ha incidido en la promoción de un procedimiento transparente. Así, ya desde su Título Preliminar, la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (Ley 30916) establece como principios rectores de la Junta Nacional de Justicia y de la Comisión Especial los principios de transparencia<sup>34</sup> y de publicidad.<sup>35</sup> Esto se ve traducido en su articulado, por ejemplo, en el artículo 8 que establece que los votos y las calificaciones que emiten los miembros de la Junta Nacional de Justicia en los procedimientos de selección, nombramiento, ratificación y evaluación parcial de desempeño, procedimiento disciplinario, tachas, inhibición o cualquier otro acto de decisión tienen carácter público y deben ser motivados.

#### 4. El Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú

Adicionalmente, vale la pena precisar que en una reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) del 28 de setiembre de 2021, en el Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú,<sup>36</sup> la Corte IDH estableció una serie de criterios que deberán observarse precisamente en los procedimientos de evaluación y ratificación de jueces/fiscales del CNM. A la magistratura no se accede por tiempo indefinido, sino por un lapso de siete años y su permanencia en el cargo dependerá de su ratificación por la JNJ. Para el Tribunal Constitucional, el proceso de ratificación “es un procedimiento administrativo, en el que se analiza su actuación y calidad de juez o fiscal, así como su conducta e idoneidad en el cargo”.<sup>37</sup> En esa dirección, en la STC Exp. 01525-2003-AA/TC, la Segunda Sala de ese Tribunal, en el amparo promovido por el señor Cuya Lavy, declaró:

... el derecho de permanecer en el servicio no es cronológicamente infinito o hasta que se cumpla una determinada edad, sino que está prefijado en el tiempo; esto es, por 7 años, culminados los cuales la permanencia en el servicio se encuentra sujeta a la conclusión de que el evaluado sea ratificado.

---

<sup>34</sup> Sobre el principio, la ley establece: “Toda información que genere, produzca o custodie la Junta Nacional de Justicia, la Comisión Especial, la Secretaría Técnica Especializada tiene carácter público y es accesible al conocimiento de toda persona natural o jurídica, salvo las excepciones establecidas por ley”.

<sup>35</sup> Sobre el principio, la ley establece: “Todas las actividades y disposiciones de los órganos comprendidos en la presente ley se difunden a través de las páginas web institucionales respectivas, así como la utilización de tecnologías de la información con la finalidad de lograr la mayor accesibilidad posible”.

<sup>36</sup> Este es un proceso seguido por dos jueces, un fiscal y una fiscal, quienes denunciaron que en su proceso de ratificación no se les permitió conocer previamente los actuados que sustentaron su no ratificación, así como el hecho de que esta decisión (no ratificación) no estuvo motivada.

<sup>37</sup> Véase STC Exp. 1333-2006-PA/TC, fundamento 14.

[...] la no ratificación constituye un voto de no confianza sobre la manera de cómo se ha ejercido el cargo para el que se nombró el magistrado durante 7 años [...] se sustenta en un conjunto de indicios que, a juicio de los Consejeros del CNM, tornan inconveniente que se renueve la confianza para el ejercicio del cargo. [...] La que se construye [...] a partir de una convicción de conciencia expresada en un voto secreto, aunque sustentada en determinados criterios (cfr. La Ley Orgánica del CNM y su Reglamento); sin embargo, no comporta la idea de una sanción, sino en el retiro de la confianza en el ejercicio del cargo. [...] la decisión que se tome en ejercicio de dicha competencia no requiere ser motivada.

Naturalmente, dado que la interpretación de la Corte IDH se inspiró en funciones que ahora son competencia de la JNJ, estas reglas también le son aplicables y exigibles. Entre los puntos resaltantes sobre las consideraciones de fondo de la sentencia de la Corte IDH se destacan los siguientes:

1. De la independencia judicial se derivan las garantías de la estabilidad e inamovilidad de juezas y jueces dirigida a salvaguardar su independencia, la cual resulta aplicable también a las y los fiscales en razón de la naturaleza de las funciones que ejercen, así como las garantías a un adecuado proceso de nombramiento y a ser protegidos contra presiones externas que amparan tanto la labor de las juezas y los jueces como de las y los fiscales (párr. 123).
2. 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 grave o incompetencia; y iii) que todo proceso deberá resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley (párr. 129).
3. En 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 (es materialmente sancionatorio), aunque su alcance pueda ser de diferente contenido o intensidad (párrs. 132 y 134).
4. El deber de motivar las decisiones es una garantía que se desprende del artículo 8.1 de la Convención, vinculada a la correcta administración de justicia. La argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión (párrs. 136 y 137).

5. La *falta de motivación* en las resoluciones que dispongan la no ratificación de jueces/fiscales transgrede el derecho a la honra y dignidad de los agraviados, ya que, al no conocerse las razones de su desvinculación, estos podrían ser señalados como funcionarios que no fueron ratificados por su conducta o incapacidad (párr. 149).
6. Los procedimientos de ratificación de jueces/fiscales deben respetar el “derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada”. Esto implica que antes del dictado de la resolución de ratificación, los jueces/fiscales deberán poder conocer el informe que será usado como fundamento para determinar su permanencia (o no) en el cargo (a efectos de que puedan ejercer su defensa oportunamente) (párr. 157).
7. La normativa aplicable en el caso al momento del dictado de las resoluciones de no ratificación 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 (párr. 182).

La Corte IDH, además, sostiene que aún se mantiene la prohibición de que los magistrados no ratificados puedan reingresar al Poder Judicial y al Ministerio Público,<sup>38</sup> pese a que el Estado peruano señaló reiteradamente que el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 8 de enero de 2006,<sup>39</sup> indicó que no se puede impedir el derecho de los magistrados no ratificados a postular nuevamente al Poder Judicial y al Ministerio Público. Por ello, dispuso como reparación en su modalidad de medida de no repetición que el Estado adopte las medidas legislativas o de otro carácter para adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) 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.<sup>40</sup> Mientras ello no ocurra, señala la Corte IDH, el Estado debe ejercer un *control de convencionalidad ex officio* (párrs. 205-206):

206. Debido a lo anterior, 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

<sup>38</sup> Establecido en el artículo 154, inciso 2, de la Constitución.

<sup>39</sup> STC Exp. 1333-2006-PA/TC.

<sup>40</sup> Establecido en el artículo 142 de la Constitución.

ratificación de un magistrado. Ello implica que el Estado debe adoptar dichas medidas en un plazo razonable. Independientemente de las reformas que deba adoptar el Estado, mientras estas no se produzcan, 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 Constitución.

En virtud de esta sentencia de la Corte IDH, con fecha 7 de enero de 2022, se hizo público un pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de la República, en el marco de la convocatoria para el inicio de los procedimientos de evaluación y ratificación de jueces/fiscales de la JNJ. En este pronunciamiento, el pleno solicitó a la JNJ que “se *suspenda* el procedimiento de ratificación nacional, se adapten sus disposiciones a lo establecido por la Corte IDH y se proceda a los cambios normativos, a todo nivel, incluso constitucional y legal orgánico, a cargo del Congreso”<sup>41</sup>. A este llamado se sumaron los/las 35 presidentes/as de las Cortes Superiores de Justicia del Perú, con un comunicado del 10 de enero.<sup>42</sup>

Dentro de lo positivo habría que decir que este caso despierta un saludable interés en adecuar estos procedimientos institucionales, no solo al marco constitucional, sino también interamericano en atención a los pronunciamientos de la Corte IDH. Ello, pese a que una línea de opinión ha sostenido que muchos de los argumentos esgrimidos desde el Poder Judicial no justifican la suspensión del proceso de ratificaciones,<sup>43</sup> pues el Caso Cuya Lavy y otros *vs.* Perú ciertamente reconoce la legitimidad de las ratificaciones de jueces/fiscales, siempre que se respeten ciertas garantías, que parecen estar presentes en el Reglamento del JNJ. Mientras que, si bien es deseable o necesaria una reforma constitucional para adecuar ciertos artículos constitucionales a los estándares convencionales, corresponde resaltar que ya el Tribunal Constitucional, a través de sentencias interpretativas que son de observancia obligatoria, ha venido tratando de superar determinadas falencias vinculadas al deber de motivación de las resoluciones del anterior CNM.

---

<sup>41</sup> Poder Judicial del Perú, Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Plena, <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/38493c0045890f6f8615ce807c1f73f9/COMUNICADO+SALA+PLENA+CORTE+SUPREMA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=38493c0045890f6f8615ce807c1f73f9>.

<sup>42</sup> Poder Judicial del Perú, 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, [https://www.rpa.pe/media/actualidades-pdf/PRONUNCIAMIEN-TO\\_35\\_Presidente\\_de\\_Cortes.pdf](https://www.rpa.pe/media/actualidades-pdf/PRONUNCIAMIEN-TO_35_Presidente_de_Cortes.pdf).

<sup>43</sup> Véase Javier Alonso de Belaunde, “¿Suspenden la ratificación de magistrados?”, *Perú* 21, 19 de enero de 2022, <https://peru21.pe/opinion/javier-alonso-de-belaunde-opinion-suspender-la-ratificacion-de-magistrados-noticia/>.

Coincidimos con el planteamiento de que el procedimiento de ratificación debería ser sustituido por un proceso de evaluación que no tenga naturaleza sancionatoria.<sup>44</sup> De por medio se encuentra la obligación del Estado de cumplir con lo ordenado en la sentencia de la Corte IDH, así que el debate gira en torno a la necesidad de adecuar la normativa interna sobre la materia a los estándares plasmados en la sentencia (por ejemplo, el que los magistrados solo puedan ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia), más allá de las reparaciones propiamente dichas. Ello supone analizar en qué medida la regulación actual cumple o no con los mencionados estándares.

Finalmente, más allá de este debate –que aún persiste–, el caso Cuya Lavy nos lleva a reflexionar sobre la importancia de realizar una reforma integral y rigurosa del sistema de justicia, pues resulta bastante debatible que, pese a haberse realizado una reciente reforma constitucional con referéndum ciudadano, este proceso no haya servido para introducir cambios sustanciales en la institución concreta en la que se enfocó. ¿Se trata del mito del eterno retorno o de la reforma imposible?

## Bibliografía

- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. “La inconstitucionalidad (e inconventionalidad) del proceso de ratificación de jueces”. *Gaceta Constitucional*, n.º 171 (2022): 32.
- COMISIÓN DE PROFESORES. *Selección, nombramiento, evaluación, ratificación y destitución de jueces y fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Breve balance y algunas propuestas*. Lima: PUCP, 2014.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Informe 22/11, Petición 71-06 y otras, Solución Amistosa Gloria José Yaquette Paredes y otros vs. Perú.
- “Corte y corrupción”. *IDL-Reporteros*. <https://www.idl-reporteros.pe/corte-y-corrupcion/>.
- DE BELAÚNDE DE CÁRDENAS, Javier Alonso. “Informe sobre la Junta Nacional de Justicia y la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial”. En *Junta Nacional de Justicia (JNJ): nueva oportunidad para la justicia en el Perú*. Coordinado por David LOVATÓN, 273-288. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021.
- DE BELAÚNDE, Javier Alonso. “¿Suspender la ratificación de magistrados?”. *Perú 21*, 19 de enero de 2022. <https://peru21.pe/opinion/javier-alonso-de-belaunde-opinion-suspender-la-ratificacion-de-magistrados-noticia/>.
- “Defensoría pide a CNM anular decisión sobre Quispe Pariona”. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/justicia/defensoria-pide-cnm-anular-decision-quispe-pariona-388946-noticia/>.

---

<sup>44</sup> Luis Castillo Córdoba, “La inconstitucionalidad (e inconventionalidad) del proceso de ratificación de jueces”, *Gaceta Constitucional*, n.º 171 (2022): 32.

- EGUIGUREN, Francisco José. “El Consejo Nacional de la Magistratura”. *Derecho & Sociedad* 16 (2001): 49.
- EGUIGUREN, Francisco José. “La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional”. *Ius et veritas* 57 (2019): 190-197.
- GARCÍA TOMA, Víctor. “El Consejo Nacional de la Magistratura”. *Ius et Veritas* 24, n.º 53 (2016): 305.
- “Gobierno presentó proyectos de ley para la reforma judicial”. *El Comercio*, acceso el 4 de octubre de 2022. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno-presento-proyectos-ley-reforma-judicial-noticia-542796-noticia/?ref=ecr>.
- INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS (IDEHPUCP). “Observatorio anticorrupción. Casos emblemáticos. CNM audios (Cuellos blancos del puerto)”, 2020.
- LANDA, César. *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, 3.ª ed. Lima: Palestra, 2007.
- LANDA, CÉSAR, Abraham SILES y David LOVATÓN, *Informe. Proyecto de reforma constitucional del CNM presentado por el señor Presidente de la República*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018.
- LANDA, César. “La cuestión de confianza y la disolución del Congreso peruano”. *Parlamento y Constitución* 21 (2020): 41-82.
- LOVATÓN, David y Lilia RAMÍREZ. “A cinco años del informe Ceriajus: la reforma judicial.
- LOVATÓN, David. *Sistema de justicia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2017.
- “Miembro electo del CNM no podrá jurar hasta que aclare denuncia”. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/justicia/miembro-electo-cnm-podra-jurar-aclare-denuncia-386284-noticia/>.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (MINJUS). Decreto Supremo 018-2001-JUS por medio del cual se crea la Comisión de Estudio de las Bases para la Reforma Constitucional en el Perú.
- PÁSARA, Luis. *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014.
- “Referéndum en Perú: por qué el presidente Martín Vizcarra rechaza una reforma que él mismo propuso”. *BBC News Mundo*, 7 de diciembre de 2018. Acceso el 4 de octubre de 2022. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46460016>.
- “Vizcarra plantea cuestión de confianza por las cuatro reformas”. *La República*, acceso el 4 de octubre de 2022. <https://larepublica.pe/politica/1319849-vizcarra-plantea-cuestion-confianza-cuatro-reformas/>.