



## Pleno. Sentencia 890/2021

Caso de la Junta Nacional de Justicia | 1

Expediente 00013-2020-PI/TC

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 19 de octubre de 2021, se reunieron los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada a efectos de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00013-2020-PI/TC.

La votación fue la siguiente:

- Los magistrados Ledesma y Ferrero votaron por declarar infundada la demanda.
- El magistrado Espinosa-Saldaña (quien votó en fecha posterior) suscribió la ponencia con fundamento de voto.
- Los magistrados Miranda y Blume votaron por declarar fundada la demanda.
- El magistrado Sardón votó a favor de declarar improcedente la demanda.

Estando a la votación descrita, y al no haberse emitido cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda, conforme a lo previsto en el artículo 107 del Nuevo Código Procesal Constitucional y en el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



## VOTO DE LOS MAGISTRADOS LEDESMA NARVÁEZ Y FERRERO COSTA

### TABLA DE CONTENIDOS

<b>Norma impugnada</b>	<b>Parámetro de control</b>
Ley 30904.	Constitución Política del Perú, Artículos 32 (último párrafo), 43, 138, 139, 142, 143, 144, 146 y 151.

#### I. ANTECEDENTES

##### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

##### B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

##### B-1. DEMANDA

##### B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

##### C. PARTÍCIPES

##### D. TERCEROS

#### II. FUNDAMENTOS

##### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

##### § 2. LA NATURALEZA DE LA CONSTITUCIÓN

##### § 3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

##### §4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 30904

##### 4.1 SOBRE EL TRÁMITE LEGISLATIVO DE APROBACIÓN DE LA LEY 30904

##### 4.2 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN APROBADAS POR REFERÉNDUM Y LA LEY 30904

##### 4.3. LOS LÍMITES MATERIALES DEL PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY 30904

#### III. FALLO

## I. ANTECEDENTES

### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 19 de noviembre de 2020, don Félix Javier Silva Coloma, decano del Colegio de Abogados de Sullana, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30904, “Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia”, publicada el 10 de enero de 2019, en el diario oficial *El Peruano*.

Por su parte, con fecha 26 de marzo de 2021, el Congreso de la República contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada en todos sus extremos.

### B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

#### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El colegio de abogados demandante sostiene que la Ley 30904 adolece de vicios de inconstitucionalidad formal, por cuanto la fórmula de la consulta que se realizó mediante el referéndum previo a la emisión de la ley cuestionada ha sido genérica y no ha permitido que la ciudadanía visualice lo que realmente se estaba modificando en la Constitución.
- Agrega que el contexto de repudio ciudadano frente a los hechos de corrupción que se habían descubierto al interior del ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) desde mediados del 2018, ocultó el contenido y la dimensión de los cambios. En ese sentido, alega que el pueblo no fue realmente consultado sobre el contenido de las nuevas funciones que asumiría la Junta Nacional de Justicia (en adelante JNJ).
- Asevera que, al ocultar el contenido de la reforma, no se puso de relieve que existía una prohibición constitucional relevante, dado que la reforma vaciaba de contenido el derecho convencional y constitucional a contar con órganos de justicia independientes e imparciales que resuelvan las causas sometidas a su jurisdicción conforme al Derecho; debido a lo cual el Decreto Supremo 101-2018-PCM sometió a referéndum una consulta prohibida por la Constitución.
- Refiere que la independencia judicial no es solo una garantía objetiva para el buen funcionamiento del Estado de Derecho, ni solo una garantía para proteger a los jueces de cualquier tipo de interferencia, externa o interna, que afecte su labor jurisdiccional, sino que, conforme al artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), es un derecho subjetivo de los

ciudadanos de los Estados miembros que deben poder contar con tribunales independientes para la resolución de sus causas.

- Añade que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha enfatizado en reiterada jurisprudencia que la independencia judicial no solo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debe contar con una serie de garantías que hagan posible la independencia judicial.
- Concluye en este aspecto que, al haber sido sometida a referéndum una ley de reforma constitucional que conllevaba serias “disminuciones” del estatus y del contenido mínimo del derecho a ser juzgado por jueces independientes e imparciales, se ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 32 de la Constitución.
- Por otro lado, expone que la Ley 30904 adolece de vicios de inconstitucionalidad por el fondo, ya que el proceso de ratificación y el mecanismo de evaluación parcial del desempeño de jueces y fiscales, establecidos en la ley cuestionada, transgrede parámetros de esencia constitucional, en la medida en que, al interferir en el contenido esencial del principio de independencia de los jueces y la garantía de su inamovilidad, altera y desnaturaliza la cláusula del Estado democrático de derecho y de la división de poderes que constituye parámetro de identidad inmune a cualquier reforma constitucional.
- Acota que la evaluación parcial del desempeño vulnera el principio de autogobierno judicial, y la competencia constitucional exclusiva de la Academia de la Magistratura.
- Sostiene que la regulación del estatuto del juez que, en principio corresponde al legislador, no puede, sin embargo, romper el equilibrio de poderes y menos disminuir la autonomía del Poder Judicial, pues ello supone dejar sin posibilidades de actuar al Poder Judicial como un verdadero poder de control o equilibrio en la dinámica de los pesos y contrapesos que le corresponde en una democracia constitucional.
- Refiere que, en el presente caso, se advierte una peligrosa intervención del Poder Legislativo que, asumiendo prerrogativas de poder de reforma constitucional, impone a los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público un sistema de vigilancia permanente mediante mecanismos de evaluación parcial del desempeño y también mediante la propia ratificación cada siete años.
- Alega que ambos mecanismos refuerzan sistemas de intervención que socavan los principios convencionales y constitucionales básicos que definen a un Poder Judicial independiente y autónomo.
- Manifiesta que la naturaleza o esencia jurídica del principio de independencia se compone por dos elementos: uno de signo positivo, según el cual el juez debe sujetarse solamente al derecho a la hora de ejercer la función jurisdiccional; y otro

de signo negativo, según el cual debe evitarse todo tipo de injerencia indebida en el ejercicio razonable de la función jurisdiccional que desarrolla el juez.

- Refiere que, al ser elementos esenciales, entonces, ambos deben ser considerados como constitucionalizados por el constituyente, cuando ha reconocido como principio de la función jurisdiccional “la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional” (artículo 139.2 de la Constitución).
- Para el colegio demandante, la independencia judicial impone dos tipos de obligaciones esenciales al Estado peruano, una de carácter positivo: garantizar al juez que solo estará sometido a la Constitución y a la ley; y otra de signo negativo: garantizarle al juez la ausencia de injerencias indebidas en el ejercicio de la función jurisdiccional, que favorezcan su inamovilidad.
- Manifiesta que en virtud de la jurisprudencia emitida por la Corte IDH, el Estado peruano incurre en responsabilidad internacional por vulneración del contenido esencial de la independencia judicial no solo cuando algún poder público produce concretos actos de interferencia indebida sobre la actuación jurisdiccional del juez, sino también cuando no previene la ocurrencia de tales injerencias, y deja de prevenir cuando el marco normativo referido a la inamovilidad de los jueces es inapropiado.
- Sostiene que la independencia judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños, otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso.
- Aduce que para garantizar la independencia judicial se debe contar con un marco normativo apropiado, necesario y oportuno, dirigido a establecer previa y claramente las conductas que justifiquen la separación del juez, así como las causales que evidencien, objetivamente, su inidoneidad para ejercer la función jurisdiccional. De lo contrario se promueve y genera el riesgo de que un juez pueda ser destituido por la indebida injerencia de un tercero antes que por la efectiva carencia de los elementos morales y profesionales, que resultan indispensables para conducirse con corrección en el ejercicio de la función jurisdiccional.
- Para el demandante la disposición constitucional que prevé el proceso de ratificación judicial es una medida inapropiada –en términos de la Corte IDH– para asegurar la inamovilidad de los jueces, y con ello vulnera el principio de independencia judicial, al favorecer que se produzcan injerencias indebidas en el ejercicio de la función jurisdiccional, negando de esta manera sus elementos esenciales. Así, la Ley de reforma constitucional 30904 y los artículos 36-40 de la Ley conexas 30916, (Ley Orgánica de la JNJ), al prever y regular el proceso de ratificación, contravienen los artículos 139.2 y 146.2 de la Constitución.

- Por otro lado, sostiene que el proceso de evaluación parcial del desempeño a cargo de la JNJ no solo afecta la independencia judicial y fiscal, en la medida que fortalece los mecanismos externos de interferencia en sus funciones; sino que, además, restringe un aspecto fundamental de la autonomía funcional y organizativa de las instituciones del sistema de impartición de justicia, como es el principio de autogobierno, reconocido en los artículos 138, 143 y 144 de la Constitución.
- Añade que con la Ley 30904 que incorpora en el sistema constitucional a la JNJ, se cambia estructuralmente el diseño del órgano encargado del proceso de ratificaciones y, al mismo tiempo, le asigna nuevas funciones que son propias del gobierno judicial, como son las acciones de evaluación del desempeño y el diagnóstico de las necesidades de formación y mejora continua de las capacidades de la magistratura.
- Enfatiza, además, en que este órgano está integrado por personas ajenas al funcionamiento del Poder Judicial o del Ministerio Público y que, en consecuencia, no conocen de cerca el funcionamiento del sistema de justicia.
- Para el demandante, las acciones de evaluación a cargo de la JNJ en la mejora de la calidad del servicio son inciertas e inapropiadas en términos de gestión, toda vez que este órgano no está en condiciones de implementar las mejoras necesarias para corregir las falencias que se puedan identificar en los procesos de evaluación.
- Concluye que la realización de la evaluación parcial de desempeño a cargo de la JNJ es una medida inidónea para mejorar la calidad de la justicia en el sistema peruano, porque solo se concentra de manera desarticulada en la evaluación individual del juez y el fiscal, relegando la perspectiva administrativa e institucional.
- Además, refiere que es una medida innecesaria porque, pese a que la Academia de la Magistratura (en adelante AMAG) ya tiene en sus competencias constitucionales el logro de los mismos objetivos, se ha optado por un modelo que convierte a la evaluación parcial de desempeño en una permanente amenaza para la independencia y autogobierno judicial y fiscal.

## **B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

El 26 de marzo de 2021, el Congreso de la República contesta la demanda esgrimiendo los siguientes argumentos:

- El apoderado especial del Congreso de la República señala, en cuanto a los alegados vicios de inconstitucionalidad formal, que la aprobación de la Ley 30904 ha respetado todas las etapas del procedimiento previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

- Así pues, a su criterio, la aprobación de dicha norma ha respetado: i) la etapa de iniciativa legislativo, ii) la etapa de estudio en Comisión, iii) la de publicación del dictamen, iv) la del debate en el Pleno, v) la de aprobación por doble votación, y vi) la de promulgación.
- En tal sentido, concluye que carecen de sustento los argumentos de la parte demandante respecto a una eventual infracción de la Constitución por la forma.
- En cuanto a los alegados vicios de inconstitucionalidad por el fondo, la parte demandada sostiene que en dicho extremo de la demanda correspondería verificar si la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años, a cargo de la Junta Nacional de Justicia, y la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses, a cargo de la Junta Nacional de Justicia conjuntamente con la Academia de la Magistratura, menoscaban los límites materiales establecidos por la Constitución.
- En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del proceso de ratificación cada siete años de los jueces y fiscales de todos los niveles, a cargo de la Junta Nacional de Justicia, por presuntamente atentar contra la independencia judicial, al constituir una medida inapropiada para la permanencia del juez en el cargo, la parte demandante da cuenta de un cambio en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha dotado de un cariz objetivo a dicho proceso.
- En efecto, la parte demanda sostiene que, al establecerse nuevos parámetros para la evaluación y ratificación de jueces y fiscales, se otorgó carácter objetivo a la ratificación, por lo que ha dejado de ser concebida como un voto de confianza que se materializaba en una decisión de conciencia, que no requería ser motivada.
- Añade que con la reforma constitucional cuestionada en el presente proceso se ha constitucionalizado la exigencia de la motivación en la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años.
- Asimismo, precisa que en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos se entiende que la “provisionalidad” de las y los operadores de justicia se configura cuando se dan nombramientos “sin plazo determinado o condición establecida, de tal manera que puedan ser libremente removidos en cualquier momento, incluso, sin motivación alguna”.
- No obstante, dicho supuesto, arguye, no puede ser equiparado con la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años, establecida en nuestro ordenamiento jurídico.
- Por ello, a su criterio, se produce un nombramiento adecuado de las y los operadores de justicia si se garantiza “un período de duración previamente definido y suficiente que permita al operador y operadora de justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores”.

- Además, la parte demandada indica que se menoscaba la independencia judicial en su dimensión externa si los órganos jurisdiccionales, en el ejercicio de su función, se encuentran sujetos a algún interés que provenga de fuera de la organización, lo cual no sucede en el caso de la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años.
- Sostiene, antes bien, que la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años, a cargo de la JNJ no contraviene el principio de independencia judicial, debido a que dicho órgano adopta sus decisiones sobre la base de criterios objetivos.
- Así pues, precisa que ello no puede ser entendido como el ejercicio de influencias sobre decisiones judiciales ni como un medio para lograr que tales decisiones dependan de la voluntad de otros poderes públicos.
- Por otro lado, la parte demandada cuestiona el argumento de la parte demandante en el sentido de que el procedimiento de ratificación resulta innecesario, en el entendido de que procedimiento disciplinario puede lograr la misma finalidad.
- Al respecto, considera que las separaciones de los jueces y fiscales de todos los niveles, sea a través de los procedimientos disciplinarios o a través de los procedimientos de ratificación, tienen como finalidad constitucional la permanencia en el servicio de quienes observen conducta e idoneidad propias de su función.
- Sin embargo, precisa que se trata de dos procedimientos de naturaleza distinta, toda vez que en el procedimiento de ratificación se lleva a cabo la evaluación de la conducta y la idoneidad de los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. En cambio, indica que en el procedimiento disciplinario que concluye con la destitución se investiga y se determina la comisión o no de una conducta tipificada como falta muy grave, lo cual puede darse en cualquier momento.
- Añade que la evaluación de la conducta y la idoneidad de los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años, a cargo de la JNJ, se realiza tomando en consideración no solo la información que se solicita a las instituciones públicas y a cualquier otra persona natural o jurídica, sobre los aspectos materia de evaluación; sino también la información que los jueces y fiscales deben presentar.
- Así pues, explica que la no ratificación se decide luego de una evaluación de la conducta y la idoneidad (calidad de las sentencias y dictámenes, calidad en la gestión de los procesos y/o investigaciones, celeridad, rendimiento, organización del trabajo, calidad de las publicaciones y desarrollo profesional) de los jueces y fiscales de todos los niveles, sobre la base de la información presentada sobre la conducta y la idoneidad de los jueces y fiscales evaluados.
- Por tales consideraciones, el demandado concluye que el contenido de la reforma constitucional sometida a control no vulnera el principio de independencia

judicial, y que el proceso de ratificación no es menos estricto y garantista que el procedimiento disciplinario que se sigue en materia de la sanción de destitución.

- Adicionalmente, el demandado aduce que la disposición cuestionada no colisiona con la imparcialidad judicial, pues la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años, a cargo de la JNJ, no implica algún tipo de compromiso del juez con el caso, ni la influencia negativa de la estructura del sistema en el juez.
- Asevera que la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años, a cargo de la JNJ, no vulnera el derecho a ser juzgado por un juez independiente e imparcial, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni tampoco vulnera el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139.2 de la Constitución.
- Asimismo, señala que la disposición sometida a control no constituye una intervención normativa sobre un derecho fundamental. Por ello, considera que no corresponde ser evaluada a través del test de proporcionalidad, a efectos de determinar si se trata de una intervención justificada según la Constitución.
- Por el contrario, el demandado destaca que dicha ratificación garantiza la idoneidad judicial y fiscal y el derecho de los ciudadanos a recibir un servicio de calidad del sistema de justicia.
- En cuanto a la evaluación parcial de desempeño de jueces y fiscales, que se debe realizar cada tres años y seis meses después de su nombramiento o ratificación, el demandado indica que, según lo establecido en la Ley Orgánica de la JNJ, a través de ella se detectan las deficiencias en el desempeño judicial y fiscal, para adoptar las medidas pertinentes para mejorar tal desempeño.
- El demandado sostiene además que la reforma constitucional no otorga una competencia exclusiva y excluyente a un órgano constitucional autónomo como la JNJ, sino que la establece como una competencia a ejecutar, en forma conjunta, con la Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, según el artículo 151 de la Constitución.
- En relación con el autogobierno del Poder Judicial, el demandado precisa que ni el extremo de la ley de reforma constitucional sometido a control, ni la Ley Orgánica de la JNJ, cuando regulan la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres y seis meses, modifican, interfieren, o recortan las capacidades del Poder Judicial para ejercer su organización, gobierno y administración.
- Enfatiza el demandado que el propósito de dicha evaluación no es elaborar un cuadro de méritos que sirva para proponer ascensos, promociones y medidas correctivas a los evaluados, como lo disponía el artículo 88 de la Ley de la Carrera

Judicial, declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0006-2009-PI/TC; antes bien, el resultado de la evaluación parcial de desempeño puede favorecer el desarrollo personal y profesional de los jueces y fiscales evaluados, lo cual en modo alguno vulnera o amenaza la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público.

- En todo caso, enfatiza que la ejecución de la evaluación parcial de desempeño de jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses, a cargo de la Junta Nacional de Justicia y la Academia de la Magistratura, refleja la materialización de diversos fines y principios constitucionales, como el principio de cooperación entre poderes,
- Por tales consideraciones, el demandado concluye que el extremo del contenido de la reforma constitucional de autos y sus normas conexas en la Ley Orgánica de la JNJ (artículos 36-40), no han vulnerado la Constitución por razones de fondo.

### **C. PARTÍCIPIES**

Mediante el auto de fecha 23 de febrero de 2021, el Tribunal Constitucional incorporó como partícipe en el proceso a la Junta Nacional de Justicia.

Asimismo, mediante el auto de fecha 6 de abril de 2021, el Tribunal Constitucional incorporó como partícipe en el proceso al Poder Judicial.

### **D. TERCEROS**

Mediante el auto de fecha 23 de marzo de 2021, el Tribunal Constitucional incorporó como tercero a la Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia.

Luego, a través del auto de fecha 6 de abril de 2021, el Tribunal Constitucional incorporó como tercero a la Asociación Nacional de Magistrados del Perú.

## **II. FUNDAMENTOS**

### **§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**

1. En el presente caso, corresponde analizar los presuntos vicios de inconstitucionalidad alegados por el Colegio de Abogados de Sullana, esto es, la eventual vulneración del procedimiento de aprobación de la Ley 30904, y, de otra parte, los presuntos vicios sustantivos o de fondo en los que incurriría dicha ley al modificar el artículo 154.2 de la Constitución.
2. La ley de reforma de la Constitución 30904, en la parte impugnada, establece que son funciones de la JNJ:

“(…)

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. Por consiguiente, corresponde precisar que lo realmente cuestionado por el Colegio de Abogados de Sullana no es el texto íntegro de la Ley 30904, sino únicamente la modificación que introduce en el artículo 154.2 de la Norma Fundamental, antes glosado.
4. Estando a lo expuesto, este Tribunal analizará si en el presente caso la ley impugnada incurre en los presuntos vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo que identificó la parte demandante.

## § 2. LA NATURALEZA DE LA CONSTITUCIÓN

5. Corresponde comenzar advirtiendo que la Constitución es una norma jurídico-política *sui generis*. El origen de dicha peculiaridad, desde luego, no sólo se deriva de su posición en el ordenamiento jurídico, sino también del significado que tiene, y de la función que está llamada a cumplir.
6. Una de las formas en que se expresa esa singularidad tiene que ver con su doble naturaleza ya que es, por un lado, una norma política que organiza los poderes públicos, les atribuye sus competencias y permite la afirmación de un proyecto sociopolítico que es encarnación de los valores comunitarios.
7. Pero, de otro lado, también la Constitución es, simultáneamente, una norma jurídica en la medida que es fuente directa y primordial del derecho y también fuente de las demás fuentes en la medida que ordena el modo de producción jurídica.
8. Por otra parte, la Constitución es el fundamento de validez de todo el ordenamiento instituido por ella. De manera que una vez que entra en vigencia, cualquier producción normativa de los poderes públicos e, inclusive, los actos y comportamientos de los particulares, deben guardarle lealtad y fidelidad.
9. Cuando una norma entra en conflicto con la Constitución se abre la posibilidad de declararla inválida, independientemente de su origen, con el alcance que el mismo ordenamiento constitucional ha previsto.
10. De ahí que incluso, las leyes de reforma parcial de la Constitución puedan ser sometidas a control jurisdiccional. Precisamente, en el presente caso se ha impugnado una ley de reforma constitucional, lo cual exige a este Tribunal

determinar si la aprobación de la Ley 30904 ha respetado los parámetros procedimentales y los límites materiales del poder de reforma constitucional.

### § 3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

11. El artículo 206 de la Constitución regula el poder de reforma de la Constitución, condicionando su ejercicio a la observancia de su procedimiento. A saber, que ésta deba ser aprobada por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, se someta a referéndum. O, que se puede omitir el referéndum, siempre que el acuerdo del Congreso se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. En cualquiera de los supuestos, la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.
12. Efectivamente, la citada disposición constitucional introduce la posibilidad de llevar a cabo la reforma constitucional, pero como se trata de un poder derivado de la Constitución (constituyente constituido) se encuentra reglado y, en consecuencia, la legitimidad de la reforma constitucional dependerá de que se siga lo formal y materialmente establecido en la propia carta.
13. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto al respecto que:

“La existencia de un poder constituyente derivado implica la competencia del Congreso para reformar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto. Por ello, se caracteriza por ser limitado jurídicamente y posterior” (Sentencia 00050-2004- PI/TC y acumulados, fundamento 18).
14. Corresponde advertir que el artículo 206 de la Constitución ha encargado la competencia (jurídica) de reformar la Constitución a dos poderes constituidos: por un lado, en calidad de sujeto titular de la competencia, al Congreso de la República, quien la podrá llevar adelante por sí solo en la medida que la reforma se apruebe en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso; y, de otro lado, el pueblo, quien se expresa mediante referéndum.
15. Los límites formales se refieren, entonces, a la determinación de qué entidad puede realizar la reforma, que procedimiento debe seguir para ello y si es que se debe plantear un referéndum que confirme o no la reforma.
16. Sin embargo, los topes que encuentra el constituyente derivado no son solo formales, es decir relacionados con el procedimiento que debe seguirse para la reforma, sino que incluye también algunos límites materiales.

17. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto al respecto que:

“El Poder de Reforma Constitucional en tal sentido, y a diferencia de lo que ocurre con el Poder Constituyente, es un poder limitado. Mientras que el poder creador carece de referentes objetivos y en el último de los casos, sólo puede condicionarse por las valoraciones sociales dominantes (no sería admisible un Constituyente que destruya la voluntad del pueblo), el poder creado para reformar tiene en sí mismo diversas restricciones, todas ellas nacidas de la Constitución” (Sentencia 00014-2002- PI/TC, fundamento 71).

18. Desde la sentencia 00014-2002-AI/TC este Tribunal tiene resuelto que, si bien las leyes de reforma constitucional no están previstas en el artículo 200 inciso 4 de la Constitución, el Tribunal es competente para evaluar su constitucionalidad, ya que tales reformas son introducidas al ordenamiento constitucional mediante leyes emitidas por un órgano constituido (fundamento 35).

19. Los límites materiales, a los que venimos haciendo referencia, están referidos a los contenidos de la Constitución; “a la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional inmunes a toda posibilidad de reforma” (sentencia 00014-2002-AI/TC, fundamento 74).

20. En consecuencia, el control de constitucionalidad sustantiva que se realice en el presente caso deberá tomar en cuenta si la reforma afecta uno de esos aspectos inmunes a toda posibilidad de reforma.

21. La doctrina sobre la materia ha identificado que los límites materiales pueden manifestarse de manera expresa o de manera implícita. Los límites expresos están enunciados positivamente en el propio texto constitucional, estableciéndose una prohibición expresa de reforma constitucional sobre determinados contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional.

22. De otro lado, los límites materiales implícitos hacen referencia a aquellos principios supremos que, sin haber sido establecidos expresamente, no pueden ser modificados por reforma constitucional por conformar el núcleo mismo de los elementos que identifican al texto constitucional. Estos son, la dignidad del ser humano, la soberanía del pueblo, el carácter democrático del Estado, el modelo unitario y descentralizado o la forma republicana de gobierno, entre otros que se refieren a la identidad de la Constitución (Sentencia 00014-2002-AI/TC, fundamento 76).

23. Este no ha sido un criterio aislado, en la Sentencia 00050-2004-PI/TC y acumulados, se reiteró que el Tribunal Constitucional era el principal garante de la Constitución, y que estaba a cargo de velar por la Norma Suprema, inclusive contra leyes de reforma constitucional que puedan “atentar contra los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta, como contra los procedimientos establecidos para una reforma constitucional” (fundamento 3).

24. Sobre los valores materiales implícitos, este Tribunal estableció en el referido caso que el Congreso de la República no puede reformar la Constitución para sustituir el “sistema democrático de gobierno, [...] el régimen ‘representativo’, [...] la Constitución económica o para alterar el principio de alternancia del gobierno” en virtud a los artículos 1, 3, 43, y 58 de la Constitución (Sentencia 00050-2004-PI/TC y acumulados, fundamento 35).
25. En conclusión, la presente causa debe resolverse atendiendo a estos límites formales y materiales explícitos e implícitos que sirven de parámetro para determinar la constitucionalidad, o no, de la ley de reforma constitucional impugnada.

#### **§4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 30904**

##### **4.1 SOBRE EL TRÁMITE LEGISLATIVO DE APROBACIÓN DE LA LEY 30904**

26. El artículo 206 de la Constitución establece que:

“Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República. La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral”.

27. Según el artículo 72 inciso b) del Reglamento del Congreso, mediante el procedimiento legislativo se puede aprobar “leyes de reforma de la Constitución”. Por su parte, el artículo 81 del citado reglamento dispone entre como regla especial para la aprobación de leyes de reforma constitucional, lo siguiente:

“a) Leyes de reforma de la Constitución; se aprobarán con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas, para luego ser sometida a referéndum o, en su defecto, será aprobada en dos períodos anuales de sesiones sucesivos con el voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas”.

28. Conviene advertir que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso, imponen reglas adicionales específicas para el trámite de aprobación de las leyes de reforma de la Constitución, de modo que el *iter* legislativo relacionado con el estudio de la iniciativa legislativa, debe someterse al cumplimiento de las reglas generales de aprobación de las leyes, porque propiamente lo son, y como tales pueden ser controladas.

29. En el presente caso, el Colegio de Abogados de Sullana cuestiona el déficit de estudio en el dictamen del proyecto de la Ley 30904, que modificó el artículo 154.2 de la Constitución. Específicamente sostiene que el estudio de los proyectos ley debió garantizar una participación activa del Poder Judicial.
30. En nuestro Estado de derecho, el Congreso de la República goza de autonomía constitucional para cumplir con la función legislativa asignada por la Constitución. En ejercicio de estas competencias, este órgano constitucional puede regular una diversidad de materias, siempre que ello no afecte normas constitucionales.
31. Sin embargo, tal autonomía presenta matices, en el caso de la aprobación de leyes de reforma constitucional, ya que, en estas circunstancias, el Congreso de la República, que actúa como poder constituido, debe respetar los límites formales y materiales específicos, impuestos por la Norma Fundamental.
32. El Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y congresistas de diversas bancadas presentaron 18 proyectos de ley proponiendo la modificación de los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución. Corresponde advertir que solo en cuatro de ellos (PL-955/2016-CR, PL-3123/2017-CR; PL-3239/2018-CR, PL-3350/2018-CR), se propuso la modificación del artículo 154.2 de la Norma Fundamental, relacionado con el procedimiento de ratificación y evaluación de jueces. Al respecto, este Tribunal advierte que en los cuatro proyectos de ley<sup>1</sup> aludidos, se contó con la participación del Poder Judicial.
33. Como surge del fundamento anterior, entre los proyectos de ley<sup>2</sup> orientados a la reforma de los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución, se contó con la propuesta del Poder Judicial. En la exposición de motivos del aludido proyecto de ley, este poder del Estado advirtió la incidencia del mecanismo de ratificación de jueces y fiscales en la autonomía e independencia del Poder Judicial.
34. El Poder Judicial es un ente con competencia para presentar iniciativas legislativas, pero ello no supone admitir que su propuesta imponga un deber de aprobación en los términos originales de su iniciativa legislativa, ya que ello implicaría desconocer las competencias constitucionales del Congreso de la República en la aprobación de reformas a la norma fundamental. Más aún cuando

---

<sup>1</sup> El dictamen del PL-955/2016-CR y PL-3239/2018-CR, p.30. Disponible en el sitio web del Congreso de la República:

[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Dictámenes/Proyectos\\_de\\_Ley/00955DC04MAY20180917..pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/00955DC04MAY20180917..pdf) Consulta realizada el 23 de marzo de 2021; y el dictamen del PL-3123/2017-CR y PL 3350/2018-CR, p.20 en adelante: Disponible en el sitio web del Congreso de la República: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Dictámenes/Proyectos\\_de\\_Ley/01720DC15MAY20180918.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/01720DC15MAY20180918.pdf) Consulta realizada el 23 de marzo de 2021.

<sup>2</sup> PL-2902/2017-PJ, p.19. Disponible en el sitio web del Congreso de la República: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0290220180517.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0290220180517.pdf) Consulta realizada el 23 de marzo de 2021.

el artículo 206 de la Constitución no incluye al Poder Judicial como sujeto legitimado para presentar iniciativas de reforma constitucional.

35. Por otra parte, este Tribunal advierte que la propuesta de modificación al artículo 154.2 de la Constitución recomendada por los respectivos dictámenes de la Comisión de Constitución y Reglamento, y por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, no coincidían expresamente con las propuestas legislativas aludidas *supra*, sino que incorporaron un texto sustitutorio.
36. Según el artículo 70 del Reglamento del Congreso, los dictámenes pueden concluir con la recomendación de aprobación de la proposición en sus términos, así como con la aprobación de la proposición con modificaciones, la cual debe estar acompañada del texto sustitutorio.
37. Por lo tanto, el hecho de que la fórmula legal recomendada en el dictamen de los proyectos de ley tenga modificaciones, como puede ser la inclusión de una determinada disposición, no vulnera el trámite de aprobación de las leyes. y por ende no se advierte una inconstitucionalidad formal de la Ley 30904.
38. Siendo ello así, este Tribunal advierte que, de acuerdo con el propio Reglamento del Congreso, cuando se discuta un proyecto de ley en una determinada comisión y se recomiende finalmente su aprobación, cabe la posibilidad de que este último sea planteado en términos que difieran del proyecto original sometido a debate.
39. Ciertamente, además de cumplir con ese requisito, el Congreso de la República podría haber requerido la opinión específica del Poder Judicial respecto a la modificación del artículo 154.2 de la Constitución, en aras de robustecer el estudio y la discusión parlamentaria de algunos aspectos del proyecto de la ley cuestionada. Sin embargo, esto último no resulta constitucionalmente necesario u obligatorio para el legislador, a la luz de los parámetros de constitucionalidad identificados en el presente caso.
40. En conclusión, la supuesta omisión alegada por el Colegio de Abogados de Sullana no implica, en estricto, una vulneración de la Constitución. Antes bien, se trata de una opción que, en el caso concreto, se encuentra dentro de lo constitucionalmente permitido al Congreso de la República. Por lo tanto, corresponde declarar infundada la demanda en este extremo.

#### **4.2 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN APROBADAS POR REFERÉNDUM Y LA LEY 30904**

41. En el considerando 12 del auto de calificación de la demanda, este Tribunal advirtió la necesidad de fijar una posición, respecto a la posibilidad de ejercer un control de validez de las leyes de reforma constitucional que hubieran sido adoptadas a través del referéndum, por lo que previamente a la resolución de los vicios alegados por el demandante, corresponde responder la interrogante advertida.

42. En principio, debe precisarse que este Tribunal ya ha abordado cuestionamientos relacionados con la posibilidad de controlar leyes aprobadas por referéndum. Dicho análisis se efectuó a raíz de una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 29625 planteada en el Expediente 00007-2012-AI/TC. A continuación, se expondrán los principales argumentos desarrollados en la sentencia respecto del análisis de constitucionalidad de la ley aludida *supra*.
43. En el fundamento 15 este Tribunal expuso que, si bien el artículo 45 de la Constitución establece que “el poder del Estado emana del pueblo”, ello no significa que, dentro del Estado Constitucional, es decir, una vez vigente la Norma Fundamental, el pueblo se mantenga como detentador de un Poder Constituyente capaz, de *iure*, de actuar de modo incompatible con los postulados constitucionales.
44. Y es que, “(...) una vez expresada la voluntad del Poder Constituyente con la creación de la Constitución del Estado, en el orden formal y sustantivo presidido por ella no existen soberanos, poderes absolutos o autarquías. Todo poder devino entonces en un poder constituido por la Constitución y, por consiguiente, limitado e informado, siempre y en todos los casos, por su contenido jurídico-normativo (Sentencia 05854-2005-AA/TC, fundamento 3).
45. Así las cosas, cuando el pueblo se pronuncia democráticamente en un referéndum, no lo hace como un poder jurídicamente ilimitado, sino como un poder constituido, y por consiguiente, limitado, esencialmente, por el respeto a la Norma Fundamental. De ahí que el artículo 1 de la Ley 26300 establezca que los derechos de participación ciudadanos, entre los que se incluye el referéndum (artículo 2, literal c.), se ejercen “de conformidad con la Constitución” (Sentencia 00007-2012-AI/TC, fundamento 18).
46. Como ha precisado este Tribunal Constitucional en el fundamento 11 de la Sentencia 00030-2005-PI/TC:
- “No puede olvidarse que la defensa cerrada de los mecanismos de democracia directa en contraposición a los supuestos perjuicios generados por la democracia representativa, ha sido, finalmente, el recurrente argumento de las dictaduras para pretender fundamentar la supuesta validez de sus organizaciones totalitarias de partido único, en las que por vía de la argucia de una aparente mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, en los hechos y las decisiones terminan siendo monopolio del dictador, en la mejor muestra recreada de la fórmula hobbesiana: *Auctoritas, non veritas facit legem* (La autoridad - no la verdad- hace la ley)”.
47. Como ya tuvo oportunidad de destacar este Tribunal, en tal caso “el pueblo actúa en calidad de poder constituido, pues si actuara como poder constituyente no podría ser objeto de limitaciones jurídicas más allá de las que él mismo pudiera autoimponerse” (Sentencia 00014-2002-PI/TC, fundamento 116).
48. Este Tribunal entiende que los fundamentos que justificaron el control de

constitucionalidad de la Ley 29625 son replicables *mutatis mutandis* en el presente caso, pues tanto entonces como ahora, la controversia gira en torno a la determinación de si las decisiones mayoritarias del pueblo, que actúa a través del referéndum, se encuentran limitadas por los principios consagrados en la Constitución.

49. Queda claro que en el Estado de derecho no pueden admitirse dictaduras de ningún tipo, incluyendo la que pudiera derivarse de las decisiones mayoritarias. El hecho de que la legitimidad del poder político se justifique en la manifestación de la voluntad ciudadana no implica convalidar actos apoyados en el principio mayoritario, que avasallen los derechos fundamentales o resulten contrarios a la Constitución. Y es que, en esencia, el deber de resguardar los derechos fundamentales y la supremacía y rigidez de la Constitución se justifica en valores contramayoritarios, como la dignidad y la limitación del poder político.
50. Efectivamente, bajo el canon del Estado de derecho no puede admitirse la validez de decisiones mayoritarias que atenten contra los principios y bienes contenidos en la Norma Fundamental. Tal supuesto implicaría en la práctica negar la fuerza normativa de la Constitución y además validar la existencia de un poder, que, transgrediendo derechos fundamentales, se encuentre exento de control constitucional. Ambos casos no hacen más que justificar la existencia de la jurisdicción constitucional, la cual se orienta a tutelar los derechos fundamentales y el equilibrio de poderes.
51. En el Estado democrático contemporáneo la Constitución no sólo es norma jurídica con fuerza vinculante que vincula a los poderes públicos y a todos los ciudadanos, sino que también es la norma fundamental y suprema del ordenamiento jurídico. Esto es así porque la Constitución, a partir del principio de supremacía, sienta las bases sobre las que se edifican las diversas instituciones del Estado (Sentencia 02835-2008-PHC/TC, fundamento 5).
52. Y es que, a todo derecho, valor o principio constitucional, corresponde un proceso constitucional que le protege (artículo 200 de la Constitución). La judicialización de la Constitución o, para ser más exactos, la de todo acto que a ella contravenga, es la máxima garantía de que su exigibilidad y la de los derechos fundamentales reconocidos, no está sujeta a los pareceres de intereses particulares; por el contrario, todo interés individual o colectivo, para ser constitucionalmente válido, debe manifestarse de conformidad con cada una de las reglas y principios, formales y sustantivos, previstos en la Carta Fundamental (Sentencia 05854-2005-AA/TC, fundamento 8).
53. Así, resulta claro que, en el sistema democrático, la interpretación de la Constitución no puede basarse en un mero respeto de la regla de la mayoría, sino que se requiere además observar la compatibilidad de tales decisiones con las

libertades individuales<sup>3</sup> y el sistema de equilibrio de poderes. Por tales motivos, resulta legítimo efectuar el control de constitucionalidad de una Ley de reforma de la Constitución aprobada por referéndum.

54. Para el Colegio de Abogados de Sullana, el referéndum, mediante el cual se aprobó la reforma del artículo 154 de la Constitución, no planteó con claridad las nuevas funciones que asumiría la Junta Nacional de Justicia, y por ello alega que, en la práctica, el pueblo no fue realmente consultado sobre esta reforma constitucional. Cuestiona además que la materia objeto de referéndum transgredió el artículo 32 de la Constitución, por cuanto sometió a consulta la supresión del contenido del principio de independencia judicial.
55. Al respecto, conviene tener en cuenta que este Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad en torno la compatibilidad de las preguntas objeto de referéndum con el parámetro constitucional. Sin embargo, ello no impide que en esta oportunidad se desarrollen argumentos en favor del análisis de su contenido a la luz de principios y valores constitucionales.
56. En la Sentencia 00003-1996-AI/TC este Tribunal dejó sentado que el referéndum es el procedimiento mediante el cual el pueblo o el cuerpo electoral decide, en definitiva, y en forma directa algunas cuestiones relativas a la legislación. Mediante el referéndum el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa; y colabora directamente en la formulación o reforma de una norma constitucional o legislativa o en la formación de un acto administrativo. De esta manera, las funciones del gobierno son ejercidas en forma directa por el pueblo, sin la intermediación de otras instituciones.
57. De ahí que se considere al referéndum como un mecanismo de democracia directa, cuya iniciativa y procedimiento debe desenvolverse de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales.
58. En un caso previo, este Tribunal ha señalado que el referéndum puede ser considerado como una forma de encuesta sobre una cuestión de índole general que merece una respuesta concreta por parte de la población. Es una votación oficial para asuntos especiales, donde la opinión del electorado es solicitada para un tema específico (Sentencia 00028-2005-AI/TC, fundamento 4).
59. El 10 de octubre de 2018, se publicó el Decreto Supremo 101-2018-PCM, mediante el cual se convocaba a referéndum nacional respecto de la reforma de cuatro disposiciones constitucionales, entre ellas la Ley de reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia. Según el artículo 3 del aludido decreto supremo, el tema por consultar fue:

“¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta

---

<sup>3</sup> Dworkin, Ronald (2019). *El derecho de las libertades. La lectura moral de la Constitución norteamericana*. Editorial: Palestra, p. 24.

Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?”.

60. Posteriormente, mediante la Resolución 0002-2019-JNE<sup>4</sup>, el Jurado Nacional de Elecciones proclamó los resultados del Referéndum Nacional 2018 convocado por el Decreto Supremo 101-2018-PCM. En la resolución aludida se confirmó la opción ganadora del “SÍ” con 13 727 144 votos, a favor de la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia.
61. Debe advertirse que la Ley 29230, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, regula en sus artículos 37 al 44, diversas reglas sobre el procedimiento de referéndum, como la procedencia (artículo 39), las materias prohibidas (artículo 39), los requisitos para su convocatoria, aprobación y sus resultados (artículos 40 al 44). Sin embargo, ni en la Constitución, ni en la Ley 29230, se advierte la existencia de reglas específicas sobre los requisitos de la pregunta objeto de consulta en el referéndum.
62. Como se advierte de lo desarrollado hasta ahora, el contenido de este mecanismo de consulta es complejo, porque se vincula con diversos espacios de actuación y participación ciudadana, así como con valores de democracia directa. De ahí que la interpretación de la existencia de principios que orienten el desarrollo del referéndum, en específico sobre los requisitos de la pregunta objeto de consulta, demande a este Tribunal la observancia de los derechos de participación política y el principio democrático.
63. Este Tribunal estima que, de una interpretación sistemática de los principios de democracia y participación política, contenidos en la Norma Fundamental, es indispensable establecer los siguientes criterios, a fin de que las preguntas objeto de consulta de referéndum, cumplan con parámetros constitucionales:
- i) Las preguntas deben garantizar neutralidad, es decir, no enfatizar o predisponer la respuesta de los electores en algún sentido; y,
  - ii) La pregunta objeto de referéndum debe tener relación directa con la materia objeto de consulta.
64. Respecto al primer criterio, este Tribunal no advierte que la pregunta objeto de referéndum relacionado con la “conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia”, atente contra la neutralidad de la votación, ni sugiera a los electores una respuesta en algún sentido específico. Con relación al segundo criterio, puede observarse que el contenido de la pregunta de referéndum, plasma con cierta claridad la materia objeto de reforma, pues alude las funciones de este nuevo órgano.

---

<sup>4</sup> Disponible en el sitio web del diario oficial *El Peruano*:

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/proclaman-los-resultados-del-referendum-nacional-2018-convo-resolucion-no-0002-2019-jne-1729218-9/> Consulta realizada 24 de marzo de 2021.

65. Este Tribunal entiende que el segundo criterio, no exige que la pregunta, necesariamente, y en todos los casos, abarque cada uno de los aspectos y consecuencias de la aprobación de la disposición constitucional.
66. En el caso concreto de la ley 30904 debe tenerse en cuenta que la reforma incluía aspectos como:
- i) Las funciones de la Junta Nacional de Justicia respecto del nombramiento, ratificación y destitución de jueces y fiscales, así como el deber de mantener el registro de sanciones disciplinarias y extender el título oficial que los acredita como magistrados (artículo 154);
  - ii) La conformación de la Junta Nacional de Justicia, sistema de elección de sus miembros y las características del proceso de elección de estos (artículo 155); y,
  - iii) Los requisitos para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia, los beneficios y obligaciones inherentes a la condición de miembros del órgano, así como las incompatibilidades que los afectan (artículo 156).
67. Como es evidente la pregunta que se fuera a formular a los ciudadanos debía abordar esta amplia gama de aspectos en una oración que de forma concisa refleje su contenido.
68. Este Tribunal Constitucional concluye que la redacción de la pregunta objeto de consulta mediante el referéndum, relacionada con la “conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia” cumplió con parámetros constitucionales, por cuanto se refiere, razonable y directamente, al contenido de los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución, que eran objeto de reforma. Por ello, debe desestimarse la demanda en este extremo.
69. Sin perjuicio de lo expuesto, debe quedar claro que la decisión que se adopte en el referéndum debe realizarse en el contexto de un amplio proceso de deliberación, donde se brinde información adecuada sobre el contenido efectivo de las disposiciones objeto de consulta en el referéndum.
70. Cabe señalar entonces que el Tribunal Constitucional solo podría declarar la inconstitucionalidad de la ley de reforma cuando la o las preguntas formuladas en el referéndum no se refieran en absoluto al contenido de la reforma; o tengan un nivel de generalidad que en la práctica implique una desconexión entre lo consultado y la decisión que se respalda, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.
71. El colegio de abogados demandante cuestiona, además, que la materia objeto de referéndum transgredió el artículo 32 de la Constitución, por cuanto sometió a consulta la supresión del contenido del principio de independencia judicial.

72. Al respecto, este Tribunal ha manifestado que:

“(…) el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, en la parte que prevé que no se puede suprimir o disminuir derechos fundamentales, establece un verdadero límite material, de carácter expreso, a la reforma parcial de la Constitución, que no alude al procedimiento o a los requisitos formales que deben observarse cada vez que se intente una reforma constitucional, sino al contenido mismo de la reforma, esto es, a la materia que ella pretenda incidir, que, como recuerda el tantas veces referido segundo párrafo del artículo 32, no puede suponer ni disminución ni supresión de los derechos fundamentales” (Sentencia 00014-2002-AI/TC, fundamento 97).

73. Por tal motivo, los cuestionamientos referidos a este último aspecto se estudiarán a la luz de los límites materiales al poder de reforma constitucional.

#### **4.3. LOS LÍMITES MATERIALES DEL PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY 30904**

74. Como ya se reseñó *supra*, la Constitución incluye de modo expreso algunos límites materiales a la reforma, como por ejemplo el contenido en el artículo 32, que proscribe la posibilidad de someter a referéndum diversos aspectos entre los que se encuentra la supresión o disminución de los derechos fundamentales de la persona.

75. Este Tribunal Constitucional ha establecido en el fundamento 92 de la Sentencia 00014-2002-AI/TC, que:

“(…) el Congreso de la República, en el ejercicio de su función legislativa, no puede "suprimir o disminuir los derechos fundamentales", pues, en su condición de poder constituido, se encuentra vinculado no sólo por los derechos fundamentales reconocidos en el capítulo primero del Título 1 de la Constitución, sino por todos los derechos de la persona reconocidos en dicho texto, independientemente del capítulo y título cómo éstos se hallen consagrados”.

76. El límite material al poder de reforma constitucional, consagrado en el artículo 32 de la Constitución, presupone la idea de prohibición de disminución o supresión del contenido de un derecho fundamental preexistente a la reforma constitucional. En tal sentido, corresponde entonces dilucidar el contenido protegido por el principio de independencia judicial, a efectos de determinar si la Ley 30904 ha transgredido el límite impuesto al poder de reforma constitucional.

77. Este Tribunal ya ha emitido sentencias que abordan cuestionamientos relacionados con la ratificación y el mecanismo de evaluación parcial del desempeño de jueces y su relación con el principio de independencia judicial, por lo que, previamente, es importante hacer referencia a dicha jurisprudencia.

78. El principio de independencia judicial supone un mandato para que, en todos los poderes públicos, los particulares e incluso al interior del propio órgano, se garantice el respeto de la autonomía del Poder Judicial en el desarrollo de sus funciones, de modo que sus decisiones sean imparciales y más aún si con ello se logra mantener la imagen de imparcialidad frente a la opinión pública (Sentencia 00020-2019-PI/TC, fundamento 86).
79. De esta manera, el principio de independencia de la función jurisdiccional tiene dos dimensiones:
- "a) Independencia externa. Según esta dimensión, la autoridad judicial, en el desarrollo de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a ningún interés que provenga de fuera de la organización judicial en conjunto, ni admitir presiones para resolver un caso en un determinado sentido. Las decisiones de la autoridad judicial, ya sea que ésta se desempeñe en la especialidad constitucional, civil, penal, penal militar, laboral, entre otras, no pueden depender de la voluntad de otros poderes públicos (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo, por ejemplo), partidos políticos, medios de comunicación o particulares en general, sino tan solo de la Constitución y de la ley que sean acordes con ésta (...).
  - b) Independencia interna. De acuerdo con esta dimensión la independencia judicial implica, entre otros aspectos que dentro de la organización judicial: 1) la autoridad judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a la voluntad de otros órganos judiciales, salvo que medie una impugnación; y, 2) que la autoridad judicial, en el desempeño de la función jurisdiccional, no pueda sujetarse a los intereses de órganos administrativos de gobierno que existan dentro de la organización judicial" (Sentencia 512- 2013-PHC/TC, fundamento 3).
80. En reiterada jurisprudencia este Tribunal ha advertido que la independencia forma parte del conjunto de garantías con las que debe contar el juez y que incluye aspectos como:
- a) La prohibición de separación de la carrera judicial, salvo proceso sancionatorio y/o sometimiento a la ratificación que debe ser llevada a cabo por la Junta Nacional de Justicia; y
  - b) La prohibición de traslados forzosos de un puesto judicial a otro.
81. Adicionalmente, se ha resuelto que el derecho a la permanencia en el servicio, mientras se observe conducta e idoneidad propias de la función jurisdiccional, tiene dos límites constitucionales muy precisos:
- i) El primero, de carácter interno, que se traduce en el derecho de permanecer en el servicio entre tanto se observe conducta e idoneidad propias o acordes con la investidura de la función que se ejerce;
  - ii) Y el segundo, de carácter temporal, en razón de que 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 siete años, culminados los cuales la permanencia en el servicio se encuentra sujeta a la condición de que sea ratificado por el Consejo Nacional de la Magistratura (hoy Junta Nacional de Justicia). (Sentencia 01941-2002-AA/TC, fundamento 10).

82. Para este Tribunal, “la garantía de la permanencia en el servicio judicial se extiende por siete años, período dentro del cual el juez o miembro del Ministerio Público no puede ser removido, a no ser que no haya observado conducta e idoneidad propias de la función, o se encuentre comprendido en el cese por límite de edad al que antes se ha hecho referencia. Así, una vez culminados esos siete años, el derecho de permanecer en el cargo se relativiza, pues, a lo sumo, el magistrado o miembro del Ministerio Público sólo tiene el derecho expectatio de poder continuar en el ejercicio del cargo, siempre que logre sortear satisfactoriamente el proceso de ratificación” (Sentencias 01941-2002-AA/TC, fundamento 11 y 08105-2005-PA/TC, fundamento 4, entre otros).
83. En expedientela Sentencia 03361-2004-AA/TC este Tribunal mantuvo el criterio expresado respecto a la legitimidad constitucional de la ratificación, por cuanto sostuvo que este mecanismo cumple con diversas funciones derivadas de la norma fundamental, y por ende no resulta contrario a los valores y principios que reconoce. Al respecto dejó en claro que:
- “La independencia judicial no puede desembocar en una irresponsabilidad del magistrado que, por otra parte, resultaría incompatible con el principio democrático del Estado de derecho, por la simple razón de que todos los Poderes estatales deberán responder por el ejercicio de sus funciones, según fluye del equilibrio constitucional subyacente. Por eso, es allí donde aparece la ratificación como forma en que la responsabilidad del juez debe verse constitucionalmente definida” (fundamento 15).
84. Por otra parte, este Tribunal también tiene resuelto que cuando la Junta Nacional de Justicia no ratifica a un magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público, no incurre en una afectación del derecho de permanencia en el servicio, previsto por el artículo 146.3 de la Constitución.
85. Dicha disposición relacionada con el derecho de permanecer en el servicio mientras se observe conducta e idoneidad propias de la función, está garantizada pero no de forma ilimitada sino por un período de siete años, dentro del cual el juez o miembro del Ministerio Público no puede ser removido, a no ser que no haya observado conducta impropia de la función o que se encuentre comprendido en el cese por límite de edad.
86. Debe tomarse en cuenta que la ratificación es un proceso que ya se encontraba en la Constitución antes de la reforma y que valora el desempeño de los magistrados, y que el objetivo que persigue es lograr la eficiencia en el desempeño de la función jurisdiccional, y mejorar, además, el rendimiento de la impartición de justicia en

el país. Para este Tribunal, ambos fines son constitucionalmente legítimos.

87. Este Tribunal ha señalado en la ya citada Sentencia 03361-2004-AA/TC que la ratificación cumple diversas funciones constitucionales, ya que:
- i) Renueva el compromiso y la responsabilidad de la magistratura;
  - ii) Es un mecanismo de control respecto del ejercicio de la función pública del magistrado;
  - iii) Incentiva la sana competencia en la carrera judicial; y
  - iv) Fomenta la participación ciudadana en la gestión del servicio de justicia.
88. En esencia, en un Estado de derecho, se promueve que la impartición de justicia, en todos sus niveles, se lleve a cabo por medio de magistrados que reúnan el mérito personal y la capacidad profesional requerida para el ejercicio de la actividad jurisdiccional. Ello ha sido enfatizado en reiteradas oportunidades por este Tribunal, pues todos los magistrados tienen un derecho de permanencia en el servicio, mientras se observe conducta e idoneidad propias de la función que desempeñan.
89. Durante el proceso de ratificación, se evalúa la idoneidad de jueces y fiscales, que colaboran desde sus respectivas atribuciones en el ejercicio de la función jurisdiccional (Sentencia 00025-2005-AI/TC y 00026-2005-AI/TC, acumulados, fundamento 82) y por lo tanto no se advierte que el extremo de la disposición impugnada menoscabe el principio de independencia judicial; ni que contravenga los límites materiales de la reforma.
90. La reforma no subordina al juez a ninguna autoridad, y se limita a reiterar la figura de la ratificación, cuya constitucionalidad fue múltiples veces confirmada por este Tribunal, y corresponde volver a hacerlo.
91. Por último, debe tenerse en cuenta que la reforma del artículo 154.2 de la Constitución no representa un exceso del poder de reforma constitucional, por cuanto no transgrede los límites materiales y no desvirtúa la identidad misma de la Norma Fundamental.
92. Efectivamente, se advierte que el extremo de la reforma impugnada, en lo relativo a la ratificación de jueces y fiscales, no ha implicado un cambio sustancial o fundamental en el orden establecido en la Constitución. En realidad, la Ley 30904, no realiza una innovación en materia de ratificación de jueces y fiscales, que era preexistente; y que, además, mantiene el período al término del cual aquellos se someten al proceso de ratificación (siete años).
93. Este Tribunal entiende que no se sometió a referéndum la supresión o disminución del principio de independencia judicial, por lo que no se vulneró el artículo 32 de

la Constitución. Además, la reforma aprobada no ha transgredido los límites materiales del poder de reforma constitucional; es decir, no se ha aprobado una reforma sobre una materia vedada por el Constituyente ni se ha desnaturalizado la identidad de la Constitución.

94. Por otra parte, y en relación con la evaluación parcial del desempeño de jueces y fiscales, conviene advertir que el 10 de abril del 2010 se publicó la Sentencia 00006-2009-AI/TC en el diario oficial *El Peruano*, y en ella se analizó la constitucionalidad de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial. Este Tribunal declaró la inconstitucionalidad del mecanismo de evaluación permanente a los jueces por parte de una Comisión de Evaluación de Desempeño, por afectar los principios de autonomía y gobierno del Poder Judicial y los artículos 154 y 143 de la Constitución.
95. Cabe acotar que en el fundamento 68 de la aludida sentencia, este Tribunal dispuso que el mecanismo de evaluación parcial debería implementarse mediante una reforma constitucional, y no mediante una ley ordinaria, pues de lo contrario se estaría contraviniendo el principio de jerarquía normativa de la Constitución.
96. En dicho fundamento se sostuvo literalmente que:

“Si quieren tener nuevas funciones, el CNM o el Poder Judicial a través de evaluaciones permanentes, debería realizarse una modificación constitucional. En este sentido, puede observarse que antes de la emisión de la ley sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, se presentó el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional N.º 10676/2003-CR, en el que se propone la reforma del artículo 154º de la Constitución Política, en procura de la instalación de un adecuado modelo de control externo de los jueces y fiscales. También se encuentra, según información del portal institucional del Congreso de la República, con acuerdo de portavoces para prioridad en debate (desde mayo de 2009), el Proyecto de Reforma Constitucional N.º 00704/2006-CR”.
97. Dicho en otras palabras, este Tribunal sostuvo que la evaluación parcial del desempeño solo podía resultar conforme con la Constitución si se la incluía como parte de un proceso de reforma de la Carta y es eso, precisamente, lo que hace la Ley 30904 sometida a control, y por ende no puede ser considerada inconstitucional.
98. Además, este Tribunal entiende que la exigencia de capacitación y la evaluación respectiva no constituye una amenaza para la estabilidad de los jueces, y garantiza más bien una judicatura idónea y preparada para afrontar su alta responsabilidad.
99. Por lo tanto, se debe concluir que 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.



100. Sin perjuicio de lo expuesto *supra*, es oportuno aclarar que este Tribunal Constitucional no tiene competencia para evaluar la pertinencia política o conveniencia de una ley de reforma constitucional, pues solo puede examinar si la aludida ley ha respetado los límites formales y materiales del poder de reforma de la Constitución, lo cual se ha cumplido en el presente caso.

101. Por las razones expuestas, corresponde declarar infundada la demanda en este extremo.

### III. FALLO

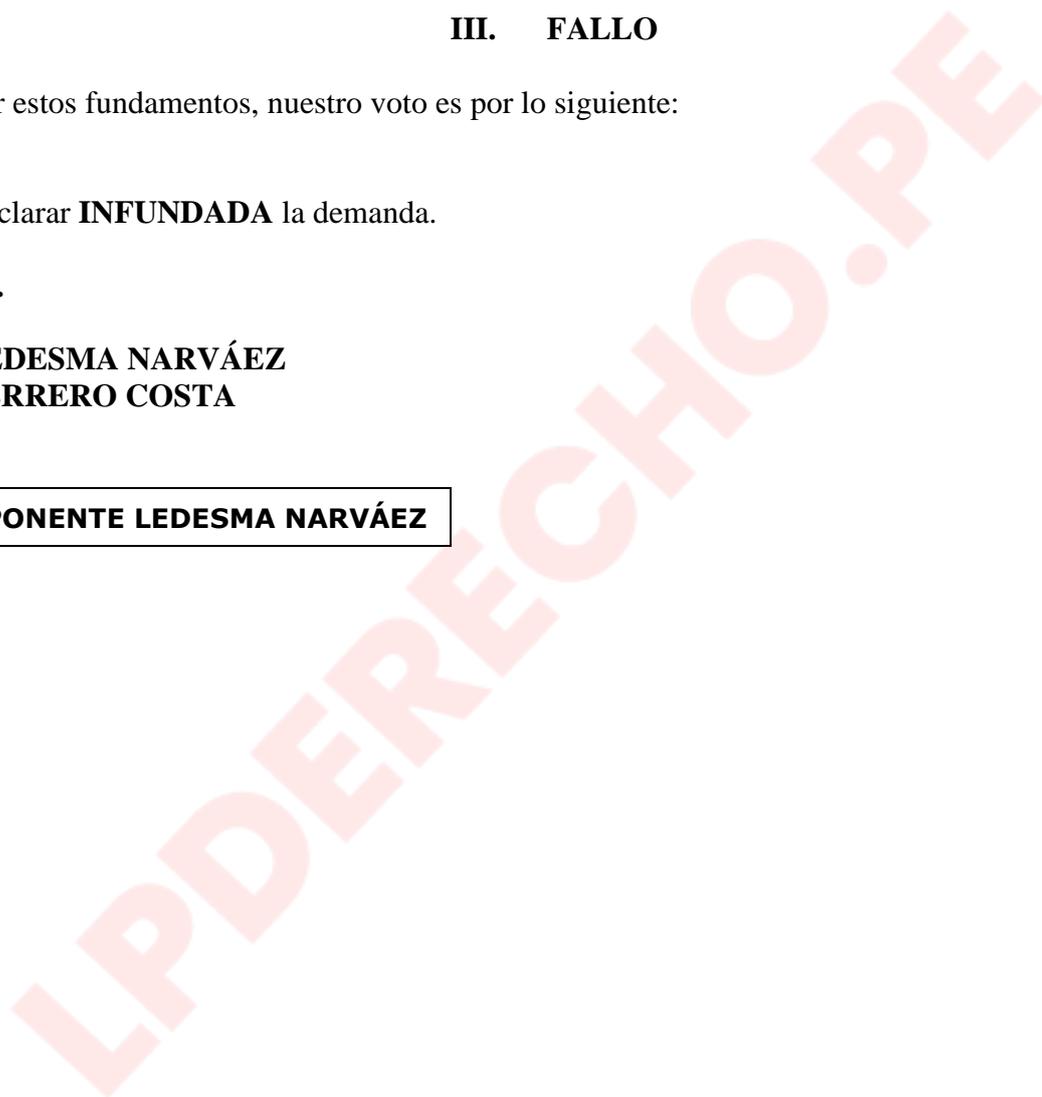
Por estos fundamentos, nuestro voto es por lo siguiente:

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**  
**FERRERO COSTA**

**PONENTE LEDESMA NARVÁEZ**



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. La disposición impugnada en la demanda de inconstitucionalidad en cuanto al fondo recae en el artículo 154.2 de la Constitución, aprobada a través de la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia (JNJ). Dicha norma establece que son funciones de la JNJ:

“(…)

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”.

2. La parte demandante ha manifestado, entre otras alegaciones, que la Ley 30904 adolece de vicios de inconstitucionalidad por el fondo, ya que el proceso de ratificación y el mecanismo de evaluación parcial del desempeño de jueces y fiscales, establecidos en la ley cuestionada, transgrede parámetros de esencia constitucional, en la medida en que, al interferir en el contenido constitucionalmente protegido del principio de independencia de los jueces y la garantía de su inamovilidad, altera y desnaturaliza la cláusula del Estado democrático de derecho y de la división de poderes que constituye parámetro de identidad inmune a cualquier reforma constitucional.
3. Así también refiere que, en el presente caso, se advierte una peligrosa intervención del Poder Legislativo que, asumiendo prerrogativas de poder de reforma constitucional, impone a los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público un sistema de vigilancia permanente mediante mecanismos de evaluación parcial del desempeño y también mediante la propia ratificación cada siete años.
4. Frente a ello, en el presente caso, este Tribunal ha determinado que no se sometió a referéndum la supresión o la disminución del principio de independencia judicial establecido en el artículo 139.2 de la Constitución, con lo cual, no se vulneró el artículo 32 de la Constitución. Además, la reforma aprobada no ha transgredido los límites materiales del poder de reforma constitucional; es decir, no se ha aprobado una reforma sobre una materia vedada por el Constituyente ni se ha desnaturalizado la identidad de la Constitución.
5. En efecto, en relación al principio de independencia caben realizar algunas precisiones que me parecen pertinentes con ocasión del presente asunto así como respecto de alguno de sus mecanismos para garantizar dicho principio como es la

inamovilidad en el cargo de los jueces, juezas y fiscales y esclarecer algunas diferencias y vínculos necesarios con el principio de imparcialidad debido a la existencia de un desarrollo incompleto de estas materias en nuestro sistema jurídico.

6. Es cierto que la Constitución únicamente hace referencia al principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional (artículo 139.2), así también el Estado está en la obligación de garantizar a los magistrados, magistradas judiciales y fiscales su independencia, pues ellos/as solo están sometidos/as a la Constitución y a la ley (artículo 146.1), más no hace referencia al principio de imparcialidad. Es más, se advierte de la estructura de los derechos y principios que componen el capítulo correspondiente al Poder Judicial (capítulo VIII) –aunque ya se haya esclarecido que dichos principios y derechos también se aplican en otros ámbitos como el administrativo o de relaciones entre privados– que padece de algunas imprecisiones en torno a lo que debe entenderse como debido proceso, entre otros, por su pretendido propósito de expandir el ámbito de acción y tutela así como de algunas características que lo componen.
7. Pese a ello, el principio de independencia judicial ha sido ampliamente desarrollado por el Tribunal Constitucional, a nivel nacional y por los sistemas de protección de derechos a nivel regional, tanto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Respecto de nuestro ordenamiento jurídico, el último interprete de la Constitución ha manifestado que la independencia judicial constituye aquella capacidad autodeterminativa para proceder a la declaración del Derecho, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, dentro de los marcos que fijan la Constitución y la ley [cfr. STC 00023-2003-AI/TC, f. 28].
8. Aunado a ello, ha desarrollado también sus dos dimensiones, tanto externa como interna. Siendo la primera de ellas la que corresponde al hecho de que los jueces, juezas y fiscales no pueden sujetarse a ningún interés que provenga de fuera de la organización judicial en conjunto, ni admitir presiones para resolver un caso en un determinado sentido, con lo que no pueden depender de la voluntad de otros poderes públicos (sea el Poder Ejecutivo o Poder Legislativo, por ejemplo), partidos políticos, medios de comunicación o particulares en general, sino tan solo de la Constitución y de la ley; y, la segunda, implica que dentro de la organización judicial la autoridad judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a la voluntad de otros órganos judiciales, salvo que medie una impugnación; y, que la autoridad judicial, en el desempeño de la función jurisdiccional, no pueda sujetarse a los intereses de órganos administrativos de gobierno que existan dentro de la organización judicial [STC 00512-2013-PHC/TC, f. 3).
9. En el mismo sentido, la CorteIDH ha señalado que el derecho a un juez o jueza independiente consiste en garantizar que los órganos jurisdiccionales no se vean “sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos

magistrados que ejercen funciones de revisión de apelación” [cfr. CorteIDH, caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 5 de agosto de 2008, párrafo 55].

10. En relación al principio de imparcialidad, nuestro ordenamiento no contempla referencias hacia ella tal y como lo hace el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos al establecer que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e **imparcial**, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” [énfasis agregado]. En el mismo sentido, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>5</sup>, el segundo párrafo del artículo 26 de la Declaración Americana<sup>6</sup> y el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>7</sup>.
11. No obstante ello, ha sido el Tribunal Constitucional el que en nuestro ámbito interno ha tratado de establecer la relación entre ambos principios: independencia e imparcialidad, a raíz de diferentes asuntos que recayeron bajo su análisis. En efecto, se ha señalado que la imparcialidad sería una consecuencia de contar con jueces y juezas independientes y una judicatura ordinaria o Poder Judicial autónomo. Así, mientras la garantía de la independencia, en términos generales alerta al juez de influencias externas, la garantía de la imparcialidad se vincula a exigencias dentro del proceso, definidas como la independencia del juez frente al proceso y a las partes y por tanto, no será posible alegar violación del principio de independencia mientras subsistan situaciones que generen dudas razonables sobre la imparcialidad de los jueces [cfr. STC 02465-2004-AA/TC, f. 9].
12. Las garantías de independencia e imparcialidad judicial son también dos asuntos que han sido asumidos y desarrollados en forma conjunta y ampliamente por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular, por la CorteIDH. Es más, resulta oportuno señalar que, entre los diversos casos conocidos por dicho

---

5 “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un **tribunal independiente e imparcial**, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal” [énfasis agregado].

6 “Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en **forma imparcial** y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas” [énfasis agregado].

7 “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un **tribunal competente, independiente e imparcial**, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores” [énfasis agregado].

órgano supranacional existe precisamente uno remoto en el que involucró al Estado peruano y determinó la responsabilidad internacional de éste. Se trata de la sentencia dictada por la CorteIDH en el asunto Tribunal Constitucional vs. Perú, cuya sentencia de fecha 31 de enero de 2001 señaló que “(...) toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial” (fundamento 77).

13. Incluso se ha establecido que todas estas garantías deben estar presentes en todo momento del proceso, desde el inicio hasta el final y ante todas las instancias. La CorteIDH también ha manifestado que el ejercicio autónomo de los jueces y juezas debe ser garantizado en dos facetas: institucional e individual. La primera alude al juzgador o juzgadora dentro del sistema jurisdiccional, mientras que la segunda incide en la persona del juez o jueza en específico [cfr. CorteIDH, caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 5 de agosto de 2008, párrafo 55].
14. Y es que no es suficiente garantizarle tanto a las partes como al sistema judicial el respeto por la independencia e imparcialidad judicial en pro de un resultado justo y de la seguridad jurídica, sino que también resulta necesario otorgar todas las garantías al juzgador o juzgadora para que coadyuve a encontrarse librados/as de cualquier injerencia o carga que pudiera menoscabar en algún modo su juicio en la resolución de determinado caso. Para ello, se han establecido algunos mecanismos que permiten el ejercicio efectivo de dichas garantías asumidas en el caso Reverón Trujillo vs. Venezuela y luego en Chocrón vs. Venezuela tales como un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.
15. Precisamente, la normativa impugnada incide en la segunda de ellas en la medida en que se objeta la realización del proceso de ratificación cada siete años y de la evaluación parcial cada tres años seis meses, pues se arguye que ello atenta contra la independencia judicial. Es cierto que la inamovilidad en el cargo implica la garantía de la permanencia de los jueces y juezas en la función que vienen desempeñando; no obstante y siguiendo la pauta establecida por la CorteIDH en referencia a los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura que, dicha permanencia lo será por los periodos establecidos en el marco normativo interno o hasta que se cumpla con la edad de jubilación forzosa. Hecho que en el presente caso y desde antes de la reforma cuestionada, existe. En efecto, el proceso de ratificación que se realiza cada siete años en nuestro país, no proviene desde la dación de la disposición impugnada sino desde antes, incluso como competencia del ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).
16. La garantía de la inamovilidad en el cargo está reconocida por el artículo 146.2 de la Constitución y aunque esta señale a renglón seguido del derecho a la inamovilidad de los magistrados y magistradas judiciales que estos “no pueden ser trasladados sin su consentimiento”, debe entenderse ello también de

conformidad con los criterios asumidos por la CorteIDH en el sentido de garantizar también la permanencia en el tiempo de jueces y juezas en sus cargos mientras mantengan la idoneidad para asumirlos. Dicha garantía se encuentra vinculada con la dimensión externa del principio de independencia judicial que procura que las entidades externas que tengan como función, entre otros, los procesos de ratificación, se conduzcan buscando mantener en el cargo a quienes demuestran objetivamente idoneidad y profesionalismo para ejercer la función jurisdiccional o dicho de otro modo, no ratificar o retirar del cargo a quienes no mantengan las calificaciones descritas.

17. De ahí que resulte importante consolidar un sistema de evaluación objetiva e imparcial del desempeño de los jueces, juezas y fiscales en nuestro país y subsecuentemente garantizar el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a recibir un servicio de calidad del sistema de justicia.
18. Lo referido también trae a nuestra memoria lo contenido en la Resolución del Presidente de la CorteIDH, de fecha 17 de diciembre de 2017 respecto al pedido de adopción de medidas urgentes en el caso Durand y Ugarte, que luego fuera ratificado por la Resolución de la CorteIDH de fecha 8 de febrero de 2018 con ocasión de la acusación constitucional de la que fuimos objeto cuatro miembros de este Colegiado por el Congreso de la República. Así, se manifestó que la garantía de la inamovilidad y estabilidad de los jueces y juezas no es absoluta, empero, los procesos relativos a medidas disciplinarias, suspensión o separación del cargo no pueden tener una “aparente legalidad” de manera que una “mayoría parlamentaria” pueda ejercer un “mayor control” sobre el Tribunal Constitucional con un “fin completamente distinto y relacionado con una desviación de poder dirigida a obtener el control de la función judicial a través de diferentes procedimientos” como pueden ser el “cese y los juicios políticos”.
19. En definitiva, ya sean los órganos que cumplen la función de nombrar, ratificar cada periodo de tiempo o destituir a los operadores del sistema jurisdiccional en nuestro país como la Junta Nacional de Justicia (antes, Consejo Nacional de la Magistratura) o de aquellos otros órganos, eminentemente políticos, como el Congreso de la República, a través de controles y procedimientos como los juicios políticos o acusaciones, deben garantizar a través de sus actos el ejercicio efectivo del derecho a la independencia judicial.
20. Finalmente, debo señalar que encontrarme conforme que en el presente caso no se ha vulnerado la garantía de la independencia judicial a través de la normativa impugnada, el sistema de justicia deberá seguir desplegando sus mayores esfuerzos para consolidar un marco normativo, institucional y de respeto por los derechos fundamentales dentro del Estado Constitucional de Derecho que logre asumir uno de los mayores retos en nuestro país como es realizar la justicia en todos sus niveles.

**S.**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

En el presente caso, con el mayor respeto hacia mis colegas magistrados, elaboraré un VOTO SINGULAR, por las siguientes consideraciones:

1. Respecto a la inconstitucionalidad por razones de forma alegada en la demanda, considero que la fórmula adoptada en la pregunta sobre las funciones de la Junta Nacional de Justicia y que fue objeto de referéndum ha sido muy amplia, sin dar a conocer al menos las nuevas competencias que iba a asumir esta entidad, en comparación con el otrora Consejo Nacional de la Magistratura y que además iba a ser incorporado en la Constitución. De hecho, el artículo 154 de las funciones de la Junta Nacional de Justicia difiere en gran medida del artículo original, otorgándole nuevas funciones como son la evaluación parcial, o la presentación de un informe anual al Congreso de la República, entre otros.
2. Al respecto, la ponencia sostiene que, de una interpretación sistemática de los principios de democracia y participación política, contenidos en la Norma Fundamental, deduce los siguientes criterios, a fin de que las preguntas objeto de consulta de referéndum, cumplan con parámetros constitucionales: a) *Las preguntas deben garantizar neutralidad, es decir, no enfatizar o predisponer la respuesta de los electores en algún sentido; y, b) la pregunta objeto de referéndum debe tener relación directa con la materia objeto de consulta.*
3. Seguidamente, la ponencia señala que la decisión que se adopte en el referéndum debe realizarse en el contexto de un amplio proceso de deliberación, donde se brinde información adecuada sobre el contenido efectivo de las disposiciones objeto de consulta en el referéndum. A pesar de ello, no establece c criterio a evaluar que la pregunta abarque cada uno de los aspectos de la aprobación de la disposición constitucional. Al respecto, considero que no existe manera de garantizar un amplio proceso de deliberación sin que la pregunta formulada en el *referendum* abarque todos los aspectos de la reforma que se presenta.
4. En este sentido, no se puede consultar vía referéndum sobre si se aprueba las nuevas funciones de la Junta Nacional de Justicia sin que se detalle, de manera mínima y clara, en qué consisten estas nuevas funciones, lo que finalmente no se hizo.

En atención a lo expuesto, en el presente caso elaboraré un VOTO SINGULAR declarando **FUNDADA** la demanda, y en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** la Ley 30904, “Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia”.

S.

**MIRANDA CANALES**

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Discrepo, respetuosamente, de la ponencia, a través de la cual se ha decidido declarar infundada la demanda, por cuanto, considero que esta debe ser declarada fundada, toda vez que, a mi juicio, la formulación de la pregunta para modificar el contenido de los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución vía referéndum, contravino la naturaleza de las reformas constitucionales que pueden efectuarse bajo el amparo de su artículo 206, por las razones que paso a exponer:

1. Toda Constitución nace con vocación de permanencia y la figura de la reforma constitucional debe ser excepcionalísima. En tal sentido, para llevar a cabo una reforma se deben cumplir con rigurosidad todas las exigencias establecidas en el Texto Constitucional, garantizando que las mismas expresen la auténtica voluntad del Poder Constituyente. Esto último implica que la aplicación de la figura del referéndum exija que las preguntas realizadas al electorado sean totalmente claras y precisas, de fácil entendimiento por el elector y mediante una fórmula que garantice la autenticidad de la expresión de su voluntad.
2. En el presente caso, la reforma constitucional efectuada a través de la Ley 30904, resulta inconstitucional por cuanto la fórmula utilizada para modificar el contenido de los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución, esto es, la pregunta planteada a la ciudadanía vía referéndum, resultaba genérica y no abarcaba con precisión suficiente y total entendimiento los alcances de la reforma constitucional propuesta.
3. En efecto, conforme se aprecia del Decreto Supremo 101-2018-PCM, mediante el que se convocó a referéndum nacional, entre otros, para promover la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia, la pregunta formulada fue la siguiente:

“¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?”.

4. Tal pregunta, supuestamente abarcaba la reforma de 3 artículos de la Constitución que comprendían los siguientes aspectos:
  - i) Las funciones de la Junta Nacional de Justicia respecto del nombramiento, ratificación y destitución de jueces y fiscales, así como el deber de mantener el registro de sanciones disciplinarias y extender el título oficial que los acredita como magistrados (artículo 154);
  - ii) La conformación de la Junta Nacional de Justicia, el sistema de elección de sus miembros y las características del proceso de elección de ellos (artículo 155); y,
  - iii) Los requisitos para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia, los beneficios y las obligaciones inherentes a la condición de miembros del órgano, así como las incompatibilidades que los podían afectar (artículo



156).

5. Como es de verse, se trataba de materias de gran significación, referidas al órgano constitucional autónomo a cargo del nombramiento, ratificación y supervisión continua y constante de los jueces y fiscales del país; así como a su conformación.
6. Sin embargo, tales materias no fueron comprendidas en su totalidad y en su peculiaridad en la simple pregunta formulada en el referéndum, sin mayores precisiones que permitieran al elector tener una idea cabal y plena sobre lo que estaba emitiendo su voto.
7. Siendo ello así, se aprecia que la consulta efectuada vía referéndum no cumplió con informar debidamente al votante sobre la materia consultada para tomar una decisión informada, respecto del ejercicio de su derecho a decidir la modificación del contenido de los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución.

#### **Sentido de mi voto**

En tal sentido, mi voto es por declarar FUNDADA la demanda, y, en consecuencia, INCONSTITUCIONAL la Ley 30904, “Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia”.

S.

**BLUME FORTINI**

LPDERECHOS.FE

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

**C**on el debido respeto por mis colegas magistrados, emito el presente voto singular, al discrepar con la sentencia de mayoría. Mis razones son las siguientes:

En este proceso, la norma impugnada es la Ley 30904, que reforma la Constitución respecto de la conformación y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, sustituyéndolo por la Junta Nacional de Justicia.

Como expuse en mi voto singular cuando se admitió a trámite esta causa el 7 de enero pasado, el proceso de inconstitucionalidad tiene por finalidad controlar la constitucionalidad de las normas jurídicas *con rango de ley*; sin embargo, la Ley 30904 no tiene rango de ley sino rango constitucional. Por tanto, escapa al control del Tribunal Constitucional.

El artículo 206 de la Constitución, establece:

Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

Así, *toda* reforma constitucional *debe* ser aprobada por el Congreso de la República, luego de lo cual debe ser ratificada mediante referéndum, o ser sometida a una segunda votación en el Congreso de la República, en la siguiente legislatura, si la votación supera los dos tercios del número legal de los congresistas.

En este caso, se cumplió con el procedimiento señalado en el artículo 206 de la Constitución, pues la Ley 30904 fue aprobada en el Congreso y luego ratificada vía referéndum.

Por ello, considero que la demanda debe ser declarada **IMPROCEDENTE**.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**