



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## Pleno. Sentencia 61/2024

EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2023, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), con fundamento de voto que se agrega, Gutiérrez Tiese y Domínguez Haro, con fundamento de voto que se agrega, han emitido la presente sentencia. Los magistrados Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich emitieron votos singulares que también se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Luciano Bernardo Valderrama Solórzano contra el auto de fojas 242, de fecha 24 de noviembre de 2021, expedido por la Sala Mixta Descentralizada de Andahuaylas y Chincheros de la Corte Superior de Justicia de Apurímac, que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia.

### ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 15 de octubre de 2020 [cfr. fojas 9], subsanado con fecha 23 de octubre de 2020 [cfr. fojas 76], don Luciano Bernardo Valderrama Solórzano interpone demanda de amparo contra la Junta Nacional de Justicia [JNJ], conformada por:

- Don Aldo Vásquez Ríos, en su calidad de presidente.
- Doña Imelda Julia Tumialán Pinto, en su calidad de vicepresidente.
- Don Henry José Ávila Herrera, en su calidad de miembro.
- Doña Luz Inés Tello Valcárcel de Ñecco, en su calidad de miembro.
- Don Antonio Humberto de la Haza Barrantes, en su calidad de miembro.
- Doña María Amabilia Zavala Valladares, en su calidad de miembro.
- Don Guillermo Santiago Thornberry Villarán, en su calidad de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

miembro.

Con emplazamiento al procurador público de la JNJ.

Plantea, como pretensión principal, que se declare inaplicable respecto de su persona, el acápite b) del inciso 3 del artículo 6 y el tercer párrafo del artículo 66 de la Resolución 046-2020-JNJ Lima, de fecha 16 de junio de 2020, que aprueba el Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes (as) de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público; el artículo 154 de la Constitución Política del Perú; y el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la JNJ.

El actor manifiesta que, con fecha 24 de julio de 2020, solicitó a la JNJ “dejar sin efecto los impedimentos a magistrados no ratificados”, contenidos en la Resolución 046-2020-JNJ Lima, de fecha 16 de junio de 2020. Sin embargo, la directora de la Dirección de Selección y Nombramiento, mediante el Oficio 000235-2020-DSN/JNJ, de fecha 26 de agosto de 2020, respondió la solicitud planteada e indicó que con la modificación del artículo 154 de la Constitución, el precedente establecido en la sentencia recaída en el Expediente 08105-2005-PA/TC ha dejado de ser de obligatorio cumplimiento, por lo que la JNJ está obligada a cumplir con lo que manda la Constitución y lo que establece el inciso b) del artículo 2 de su ley orgánica. A su turno, el secretario general de la JNJ, respondiendo a la solicitud de reconsideración que presentó el actor, expresó que la incorporación del requisito para acceder a la carrera judicial o fiscal, de “no haber sido no ratificado en el cargo”, es un mandato constitucional y legal que corresponde cumplir a la JNJ.

El actor alega que la aplicación del modificado artículo 154 de la Constitución a su caso vulnera el artículo 103 de la Constitución, por cuanto le aplica retroactivamente dicha reforma constitucional, pese a que su condición de “no ratificado en su cargo de juez” fue determinado antes de aprobarse dicha modificación constitucional.

Asimismo, sostiene que la ratificación de magistrados es inconstitucional por lo siguiente: a) el Consejo Nacional de la Magistratura, hoy Junta Nacional de Justicia, carece de atribuciones para determinar, a través de las no ratificaciones, responsabilidades civiles, penales y disciplinarias; b)



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

mediante la ratificación, la hoy JNJ ejerce un control no regulado sobre los magistrados; c) la determinación de la calidad académica de los magistrados se halla regulada y encomendada al órgano de control interno, mas no a la hoy JNJ; d) el Consejo Nacional de Justicia no toma en cuenta el doble juzgamiento e imprescriptibilidad cuando resuelve; e) el proceso de ratificación que se le aplicó estaba a cargo de sujetos que no eran abogados, que conformaban el Consejo Nacional de la Magistratura; f) la ratificación de magistrados trasgrede la independencia de los jueces y fiscales.

Finalmente, asevera que al habersele excluido de los concursos para la selección y nombramiento de los/las jefes(as) de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, por tener la condición de magistrado no ratificado, se vulnera su derecho a la igualdad y no discriminación y su derecho al proyecto de vida, pues —a su parecer— se le excluye de la posibilidad de acceder a un puesto público acorde a su nivel, por la condición de no haber sido ratificado, lo que truncaría su proyecto de vida.

Mediante Resolución 2, de fecha 28 de octubre de 2020 [cfr. fojas 96], el Juzgado Civil de Andahuaylas admite a trámite la demanda.

Con fecha 28 de mayo de 2021 [cfr. fojas 130], don Aldo Vásquez Ríos se apersona y delega representación al procurador público de la JNJ.

Con fecha 28 de mayo de 2021 [cfr. fojas 137], doña Imelda Julia Tumialán Pinto se apersona y delega representación al procurador público de la JNJ.

Con fecha 27 de mayo de 2021 [cfr. fojas 144], don Antonio Humberto de la Haza Barrantes se apersona y delega representación al procurador público de la JNJ.

Con fecha 28 de mayo de 2021 [cfr. fojas 151], doña María Amabilia Zavala Valladares se apersona y delega representación al procurador público de la JNJ.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Con fecha 8 de junio de 2021 [cfr. fojas 159], don Guillermo Santiago Thornberry Villarán se apersona y delega representación al procurador público de la JNJ.

Con fecha 10 de agosto de 2021 [cfr. fojas 181], el procurador público encargado del Consejo Nacional de la Magistratura [hoy Junta Nacional de Justicia] se apersona, propone excepciones y contesta la demanda, solicitando que sea declarada infundada. Alega que corresponde declarar fundada la excepción de incompetencia, por cuanto la vía procedimental para cuestionar el acto administrativo contenido en la Resolución 046-2020-JNJ Lima, de fecha 16 de junio de 2020, es el proceso contencioso-administrativo, en aplicación del artículo 5, inciso 2 del Código Procesal Constitucional [vigente en ese momento].

De otro lado, aduce que la demanda es infundada porque, en la medida en que el actor no ha postulado a ninguna de las convocatorias publicadas referidas a los concursos para la selección y nombramiento de los/las jefes [as] de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, llevados a cabo por la Junta Nacional de Justicia, esta no ha excluido de algún concurso al actor, por su condición de no ratificado. Asimismo, sostiene que la ratificación no es inconstitucional, debido a que el Tribunal Constitucional ha establecido su constitucionalidad en los precedentes Álvarez Guillén y Lara Contreras. Adicionalmente, afirma que el procedimiento de la ratificación goza de garantías de tutela procesal efectiva, pluralidad de instancias, entre otros. Manifiesta que no corresponde hacer control difuso de la JNJ, por cuanto inaplicar una norma reglamentaria o un dispositivo constitucional contenido en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución, sería incumplir con las funciones y obligaciones constitucionales conferidas. Adicionalmente, asevera que pertenece a la propia naturaleza de la no ratificación la prohibición de reingreso.

Mediante Resolución 8 [cfr. fojas 203], de fecha 20 de setiembre de 2021, el Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Apurímac declara fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia formulada por el procurador público encargado de la JNJ, tras considerar que las pretensiones por conflictos jurídicos individuales respecto a la inaplicación de actos administrativos, esto es, de la Resolución 046-2020-



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

JNJ, que aprueba el Reglamento de Concursos para la selección y nombramiento de los jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, debe dilucidarse en un proceso contencioso-administrativo. Y también afirma que la vía idónea para cuestionar normas de menor jerarquía expedidas por el Poder Ejecutivo, como la Resolución 046-2020-JNJ, que aprueba el Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los Jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, es el proceso de acción popular.

Mediante Resolución 13 [cfr. fojas 242], de fecha 24 de noviembre de 2021, la Sala Mixta Descentralizada de Andahuaylas y Chincheros de la Corte Superior de Justicia de Apurímac, confirmando la apelada, declara fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia formulada por el procurador público encargado de JNJ. Estima que la pretensión orientada a cuestionar una decisión administrativa del Pleno de la Junta Nacional de Justicia corresponde ser resuelta en el proceso contencioso-administrativo, el cual es la vía igualmente satisfactoria para dilucidar la controversia, por lo que la demanda es improcedente. Asimismo, considera que el cuestionamiento a la Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 16 de junio de 2020, corresponde ser resuelto en el proceso de acción popular.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del asunto litigioso

1. En la presente causa, el demandante solicita que se le inaplique el acápite b) del inciso 3 del artículo 6 y el tercer párrafo del artículo 66 de la Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 19 de junio de 2020, que aprueba el Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes[as] de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público; así como el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993, y el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la JNJ.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

**Cuestión previa: Sobre la excepción de incompetencia**

2. El *a quo* y el *ad quem* han declarado fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, tras entender que la presente causa debe ser canalizada en un proceso contencioso-administrativo, y que el cuestionamiento a la Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 19 de junio de 2020, mediante el cual se aprueba el Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes[as] de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, debe ser analizado en el proceso de acción popular.
3. Este Alto Colegiado considera que el *a quo* y el *ad quem* han incurrido en un manifiesto error de apreciación al dar por concluido el proceso, tras declarar fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia; puesto que -en el presente caso- este Tribunal Constitucional aprecia que el proceso de amparo brindaría una tutela más adecuada de los derechos invocados, dado que la forma como viene planteada la pretensión requiere de tutela urgente. Y ello porque la prohibición de participación a los no ratificados en los concursos para cubrir vacantes en el Ministerio Público y el Poder Judicial, entre los que se encontraría la selección y nombramiento de los/las jefes[as] de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, impediría que el actor, en el ejercicio de su libertad de actuar conforme a su proyecto de vida, postule oportunamente en tales convocatorias, lo que le podría generar perjuicios irreparables.
4. Adicionalmente, corresponde precisar, de cara a lo respondido por la Dirección de Selección y Nombramiento mediante el Oficio 000235-2020-DSN/JNJ, de fecha 26 de agosto de 2020, que el debate o discusión acerca de si el precedente vinculante establecido en la Sentencia 01333-2006-PA/TC habría dejado de ser de obligatorio cumplimiento con la modificación del artículo 154 de la Constitución Política de 1993 realizada mediante Ley 30904 del año 2019, de ninguna manera corresponde que sea resuelto por el Poder Judicial, sino y en último término, por este Supremo Intérprete de la Constitución.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

5. Consecuentemente, resulta improcedente la excepción de incompetencia.

### Análisis del caso concreto

6. El demandante es un exfiscal no ratificado en el cargo de fiscal superior mixto de Apurímac del Distrito Judicial de Apurímac — conforme con la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura 376-2013-PCNM [cfr. fojas 6-7]— que denuncia que el acápite b) del inciso 3 del artículo 6 y el tercer párrafo del artículo 66 de la Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 19 de junio de 2020; el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993; y el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la JNJ, vulneran sus derechos a la igualdad y no discriminación, así como su proyecto de vida, por cuanto se le excluye de la posibilidad de acceder a un puesto público, por la condición de no haber sido ratificado. Asimismo, alega que la aplicación del actual artículo 154 de la Constitución a su caso vulnera el artículo 103 de la Constitución.
7. En relación con la cuestionada exclusión de la posibilidad de acceder a un puesto público, el impugnado inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política del Perú prescribe actualmente lo siguiente:

[...] Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.
8. En ese mismo tenor, el impugnado artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, de fecha 19 de febrero de 2019, establece lo siguiente:

Son competencias de la Junta Nacional de Justicia: [...] b. [...] Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.
9. De las disposiciones constitucionales y legales expuestas, se colige que establecen la prohibición a los no ratificados para reingresar al Poder Judicial y al Ministerio Público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

10. En esa línea, la debatida Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 19 de junio de 2020, que aprueba el Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes(as) de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, establece en su artículo 6, como requisito para la postulación, el no haber sido declarado no ratificado(a) en cargo judicial o fiscal, tal como se cita a continuación:

Artículo 6.- El/la postulante, al término del periodo de inscripciones, debe cumplir los requisitos establecidos en la ley para el cargo al que postula. Dentro del plazo señalado en las bases del concurso, el/la postulante consigna la información solicitada en la Ficha de Inscripción y presenta los siguientes documentos en formato digital: [...] 3. Declaraciones juradas: [...]

b. De no haber sido declarado no ratificado(a) en cargo judicial o fiscal.

11. En el artículo 66 de dicha resolución se considera como uno de los elementos de especial relevancia para la exclusión del postulante, a la información sobre resoluciones de no ratificación, como se expone a continuación:

Artículo 66°.- Exclusión de postulante

[...]

Se considera de especial relevancia la información sobre su conducta ética, resoluciones de no ratificación, sanciones disciplinarias, investigaciones disciplinarias por faltas graves o muy graves, propuestas de suspensión o destitución, investigaciones o procesos penales en trámite, sentencias condenatorias, de reserva del fallo condenatorio, aplicación del principio de oportunidad y/o acuerdos reparatorios, procesos y sentencias por violencia familiar y omisión a la asistencia familiar.

12. Con base en lo expuesto, este Tribunal advierte que, en virtud del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993, el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia y la Resolución 046-2020-JNJ de fecha 19 de junio de 2020; en caso que el demandante eventualmente postule nuevamente a la Magistratura, se le declararía —por su condición de exfiscal no ratificado— no apto en los futuros concursos para cubrir vacantes de fiscales o vocales que se realicen en el Ministerio Público o el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Poder Judicial, entre los que se encontrarían las convocatorias para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes[as] de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público.

13. Cabe anotar que aunque el demandante no haya acompañado documentación que a la fecha de la presentación de la demanda evidencie que se haya rechazado su postulación, por tener la condición de no ratificado, en convocatorias específicas para cubrir vacantes en el Ministerio o Poder Judicial, la citada prohibición en cuanto tal existe y no puede ser ignorada por los jueces constitucionales; tanto más cuando los derechos fundamentales contienen un objetivo que compromete a su observancia, respeto y promoción por parte de todos los poderes públicos e, incluso, por parte de los sujetos privados.
14. El demandante afirma que: (i) el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993; (ii) el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la JNJ, 1993 y (iii) el acápite b) del inciso 3 del artículo 6 y el tercer párrafo del artículo 66 de la Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 19 de junio de 2020, vulneran sus derechos a la igualdad y no discriminación, así como su proyecto de vida, por cuanto se le excluye de la posibilidad de acceder a un puesto público, por la condición de no haber sido ratificado. Dicho contenido prohibitivo, en opinión del demandante, constituye una intervención en el ámbito *prima facie* garantizado del derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la igualdad y no discriminación del recurrente, pues, en su condición de exfiscal no ratificado, se ve impedido de reingresar al Ministerio Público, con lo cual se limita su libertad de efectuar acciones decididas autónomamente en el ámbito de su vida profesional, ya que impide que realice sus actividades conforme a sus planes de vida, a diferencia de los otros postulantes que, al no tener la condición de “no ratificados”, pueden postular libremente. Por tal razón, el actor solicita que se le inaplique las normas referidas, pues considera que su condición de fiscal no ratificado no debe ser un impedimento para postular nuevamente a la carrera judicial o fiscal o a un cargo de rango similar.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

15. Sobre el denominado *proyecto de vida*, se entiende por tal a una atribución de cada persona comprendida en el principio de dignidad, la autonomía personal, la vida digna, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros atributos de relevancia. En el presente caso, el proyecto de vida alegado por el demandante se encuentra vinculado con su derecho al libre desarrollo de la personalidad, puesto que, según lo ha manifestado, ve impedido de realizar actividades —como postular a concursos para reingresar al Ministerio Público o Poder Judicial— en determinados ámbitos de su vida, conforme a sus planes de vida.
16. Siendo así, en cuanto a las posiciones *iusfundamentales* protegidas *prima facie* por el derecho al libre desarrollo de la personalidad, cabe mencionar que, tal como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional [sentencia emitida en el Expediente 02868-2004-PA/TC, fundamento 14], dicho derecho, reconocido en el inciso 1 del artículo 2 de la Constitución, “garantiza una libertad general de actuación del ser humano en relación con cada esfera de desarrollo de la personalidad (...) es decir, de parcelas de libertad natural en determinados ámbitos de la vida, cuyo ejercicio y reconocimiento se vinculan con el concepto constitucional de persona como ser espiritual, dotada de autonomía y dignidad, y en su condición de miembro de una comunidad de seres libres”.
17. Evidentemente, no se trata de amparar constitucionalmente cualquier clase de facultades o potestades que el ordenamiento pudiera haber reconocido o establecido a favor del ser humano. Por el contrario, estas se reducen a todas aquellas que sean consustanciales a la estructuración y realización de la vida privada y social de una persona, y que no hayan recibido un reconocimiento especial mediante concretas disposiciones de derechos fundamentales. Tales espacios de libertad para la estructuración de la vida personal y social constituyen ámbitos de libertad sustraídos a cualquier intervención estatal que no sean razonables ni proporcionales para la salvaguarda y efectividad del sistema de valores que la misma Constitución consagra [cfr. sentencia emitida en el Expediente 00008-2012-PI/TC, fundamentos 18-19].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

18. En cuanto al *derecho a la igualdad y no discriminación*, es uniforme, pacífico y reiterado el criterio de este Tribunal Constitucional en virtud del cual, “no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable [...]. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables” [sentencias recaídas en los Expedientes 00048-2004-PI/TC, fundamento 61; 00012-2010-PI/TC, fundamento 5].
19. A efectos de ingresar en el análisis de si ha existido o no un trato discriminatorio, se precisa, en primer término, la comparación de dos situaciones jurídicas; a saber, aquella que se juzga recibe el referido trato, y aquella otra que sirve como término de comparación para juzgar si, en efecto, se está ante una violación de la cláusula constitucional de igualdad. Desde luego, la situación jurídica que se propone como término de comparación no puede ser cualquiera, puesto que debe ostentar ciertas características mínimas para ser considerada como un término de comparación “válido”, en el sentido de pertinente para efectos de ingresar en el análisis de si la medida diferenciadora supera o no el test de igualdad. Así:
- La situación jurídica propuesta como término de comparación debe ostentar propiedades que, desde un punto de vista fáctico y jurídico, resulten sustancialmente análogas a las que ostenta la situación jurídica que se reputa discriminatoria. Desde luego, ello no implica exigir que se trate de situaciones idénticas, sino tan solo de casos entre los que quepa, una vez analizadas sus propiedades, entablar una relación analógica prima facie relevante [Cfr. sentencia emitida en el Expediente 00012-2010-PI/TC, fundamento 6 b)].
20. En cuanto a los *titulares* del derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la igualdad y no discriminación, queda claro que toda persona es titular de tales derechos, por lo que este Tribunal Constitucional estima que los jueces o fiscales, ratificados o no, también pueden ser titulares de dichos derechos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

21. En cuanto a quiénes son los sujetos pasivos u obligados por el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la igualdad y no discriminación, uno de los principales obligados es definitivamente el Estado, que tiene el deber de garantizarlos, promoverlos y, de ser el caso, no intervenir en niveles de alta intensidad en la ejecución de tales derechos sino estrictamente en lo necesario.
22. En virtud de lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Constitucional analizará si el actualmente vigente inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993; el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia; el acápite b) del inciso 3 del artículo 6; y el tercer párrafo del artículo 66 de la Resolución 046-2020-JNJ, que -en síntesis- prohíben el reingreso al Ministerio Público y Poder Judicial a los no ratificados, constituyen una amenaza de vulneración del derecho a la igualdad y la no discriminación, así como del proyecto de vida del demandante.

### **CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA INSTITUCIÓN DE LA RATIFICACIÓN DE JUECES Y FISCALES, Y SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA NO RATIFICACIÓN**

23. El Estado social y democrático de derecho tiene entre sus características el principio de separación de poderes. La independencia judicial y fiscal, por la naturaleza de su función, coadyuva al fortalecimiento de dicho principio. Y es que la 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 [Cfr. sentencia recaída en el Expediente 00020-2019-PI/TC, fundamento 86].
24. En nuestro ordenamiento jurídico, a fin de conciliar el fortalecimiento de la independencia judicial y fiscal con la necesidad de evitar el abuso de poder y de garantizar la idoneidad



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

del juez o fiscal, el legislador ha optado por configurar la institución de la **ratificación** de los jueces y fiscales.

25. Sobre el particular, este Colegiado ha manifestado que “La independencia judicial no puede desembocar en una irresponsabilidad del magistrado que, por otra parte, sería 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” (sentencia emitida en el Expediente 00429-2015-PA/TC, fundamento 16).
26. En un primer momento, esta figura constitucional fue asumida como un **voto de confianza** sobre la manera como se ha ejercido el cargo para el que se nombró por siete (07) años, plazo constitucionalmente establecido de desenvolvimiento funcional garantizado y estable para cada magistrado, luego del cual se somete a una evaluación de “confianza”, en una decisión que -a nivel constitucional- no requería motivación o justificación alguna. Importante es advertir que, en la sistemática constitucional originaria del Texto Fundamental de 1993, la ratificación fue encargada a un órgano constitucional autónomo con una conformación basada en una representación funcional amplia de los principales actores sociales vinculados a la administración de justicia, por lo que la concepción de “voto de confianza” aludida se encargaba indirectamente a la propia sociedad, lo que tal vez explicó la no consagración constitucional de la exigencia de motivación <sup>(1)</sup>.

---

<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 155 del texto originario de la Constitución Política de 1993, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) se encontraba conformado de la siguiente manera:

- a) Uno (01) representante de la Corte Suprema.
- b) Uno (01) elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos.
- c) Uno (01) elegidos por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.
- d) Dos (02) elegidos en votación secreta por los demás Colegios Profesionales del país.
- e) Uno (01) elegido en votación secreta por los rectores de las Universidades nacionales.
- f) Uno (01) elegido en votación secreta por los rectores de las Universidades particulares.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

27. Al respecto, en la sentencia emitida en el Expediente 01941-2002-AA/TC (Caso Almenara Bryson), este Tribunal Constitucional menciona expresamente que:

20. Es evidente, a la luz de la historia del derecho constitucional peruano, que las Constituciones de 1920, 1933 y 1979 establecieron, como parte del proceso de ratificación judicial, la obligatoriedad de la motivación de la resolución correspondiente. Sin embargo, no ha sido ésta una exigencia que se haya incorporado al texto de 1993. Por el contrario, de manera indubitable y ex profeso, los legisladores constituyentes de dicha Carta optaron por constitucionalizar la no motivación de las ratificaciones judiciales, al mismo tiempo de diferenciar a esta institución de lo que, en puridad, es la destitución por medidas disciplinarias (cf. Congreso Constituyente Democrático. *Debate Constitucional-1993*, T. III, pág. 1620 y ss.). Desde una interpretación histórica es evidente que el mecanismo de ratificación judicial ha sido cambiado y, por ende actualmente percibido como un voto de confianza o de no confianza en torno a la manera como se ejerce la función jurisdiccional. Como tal, la decisión que se tome en el ejercicio de dicha competencia no requiere se motivada. Ello a deferencia, cabe advertir, de la destitución que, por su naturaleza sancionatoria, necesaria e irreversiblemente debe ser explicada en sus particulares circunstancias.

(...)

El establecimiento de un voto de confianza que se materializa a través de una decisión de conciencia por parte de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, sobre la base de determinados criterios que no requieran explicitarse no es ciertamente una institución que se contraponga al Estado constitucional de Derecho y los valores que él persigue promover, pues en el Derecho comparado existen instituciones como los jurados, que, pudiendo decidir sobre la libertad, la vida o el patrimonio de las personas, al momento de expresar su decisión, no expresan las razones que la justifican. (El énfasis nuestro).

28. Esta concepción primigenia bastante discrecional dio motivo a diversos fallos de este Tribunal Constitucional que fueron dotando de las garantías procesales mínimas a este procedimiento (tales como la tutela procesal efectiva, la pluralidad de instancias, la exigencia de motivación, etc.), pero sin que ello cambie la naturaleza jurídica de la institución, que siguió siendo un procedimiento de renovación o pérdida de confianza al desempeño



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

funcional del juez, absolutamente distinta de una decisión sancionatoria. De esta manera, la concepción de la “ratificación” consagrada en la Constitución Política de 1993 como una decisión discrecional e inmotivada, dio paso a un segundo momento en el que se comenzó a exigir que el procedimiento de ratificación de jueces y fiscales cumpla con diversas garantías del debido proceso, lo cual tuvo lugar a partir de la sentencia emitida en el Expediente 03361-2004-AA/TC (Caso Álvarez Guillén), que a la letra señala:

18. Es correcto que el consejero vote por la ratificación o no de un magistrado con un alto grado de valor intrínseco, pero su decisión debe sustentarse en la apreciación obtenida en la entrevista realizada; en los datos proporcionados por el mismo evaluado; y en los informes recolectados de instituciones como las oficinas de control interno, la Academia de la Magistratura y otras entidades públicas, así como la proveniente de la participación ciudadana.

19. Dejando atrás el carácter subjetivo que ha llegado a estar consignado como forma de actuación, lo que se requiere, a partir de ahora, es una decisión con un alto componente objetivo. El consejero ya no puede determinar, a su libre albedrío, qué juez ó fiscal no continúa en el cargo, sino que, para hacerlo, deberá basarse en los parámetros de evaluación antes señalados.

20. (...)

En este marco, este Tribunal considera que los datos objetivos que ahora se exigen a los consejeros imprimen al proceso de evaluación de magistrados un mejor margen para la motivación de sus resoluciones, lo que guarda coherencia con el respeto de los derechos fundamentales de los sometidos a la ratificación. El avance normativo sobre la materia es digno de resaltar. (El énfasis es nuestro).

29. En forma adicional, el Tribunal Constitucional -en reiterada jurisprudencia, así como en los precedentes establecidos en las sentencias emitidas en los Expedientes 01333-2006-PA/TC, y 01412-2007-PA/TC, entre otras- determinó las características y parámetros a seguir, las funciones constitucionales y las garantías de la tutela procesal efectiva en el proceso de ratificación, así como las consecuencias de la no ratificación.
30. Finalmente, el tercer y último momento en la concepción de la institución de la ratificación constitucional de jueces y fiscales, vio la luz con el desarrollo legislativo de esta figura para el caso de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

jueces integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público, a través de las Leyes 29277 y 30483, respectivamente.

31. Así, en el Título V de la Ley 29277, Ley de Carrera Judicial publicada el 07.11.2008, se regula la “Evaluación de Desempeño Parcial e Integral”, y se establecieron seis (06) aspectos o dimensiones de la misma:



32. El aludido cuerpo de leyes, diferencia entre la “Evaluación *integral* del desempeño” (Arts. 84 a 86) y la “Evaluación *parcial* del desempeño” (Arts. 87 a 96).

La primera, que es el nuevo modelo constitucional de la *ratificación*, es la que realizaba en su momento el otrora Consejo



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Nacional de la Magistratura (CNM) y, actualmente, la Junta Nacional de Justicia (JNJ) cada siete (07) años, para todos los niveles judiciales, en resolución debidamente motivada y con un debido procedimiento.

La segunda, en cambio, es la que se encuentra a cargo de la “Comisión de Evaluación del Desempeño”, compuesta por seis (06) miembros: tres del CNM (hoy JNJ) y tres del Poder Judicial) cada tres (03) años y seis (06) meses, para los jueces superiores, especializados y/o mixtos, y jueces de paz letrados, y que tiene por finalidad diagnosticar las falencias del desempeño judicial y fiscal, teniendo los evaluados un plazo igual hasta llegar a los siete años para implementar las medidas correctivas. Veamos:



- 33. De la misma manera, en el caso de los fiscales, la Ley 30483, Ley de Carrera Fiscal publicada el 06.07.2016, contempla el Título V “Evaluación de Desempeño Parcial e Integral” (Arts. 66 a 95), en el que se recogen los mismos elementos, criterios, dimensiones y modalidades aludidos para el caso de jueces.
- 34. Ergo, la institución de la ratificación se ha convertido en la actualidad en un proceso que analiza y valora el desempeño de los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

magistrados y, entre los objetivos que persigue, se encuentra el lograr la eficiencia en el desempeño de la función jurisdiccional y mejorar, además, el rendimiento de la impartición de justicia en el país. Con ello se cumple el sentido del constituyente y se lo compatibiliza con las garantías del debido procedimiento.

35. Son por estas razones que, en la sentencia emitida en el Expediente 00429-2015-PA/TC (fundamentos 17-28), se indicó que la ratificación cumple las siguientes funciones constitucionales: (i) renueva el compromiso y la responsabilidad de la magistratura; (ii) controla el 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.
36. Conforme se puede colegir, la institución de la ratificación constitucional de jueces y fiscales constituye una evaluación sobre la *renovación (o pérdida) de confianza* del Estado -definida por el órgano constitucionalmente competente: la Junta Nacional de Justicia- respecto de la forma, proceder y gestión decisional como los Jueces y Fiscales desempeñan sus competencia y funciones; por lo que **de ninguna manera puede asimilarse a una sanción**; tal y como lo ha precisado claramente este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 08105-2005-PA/TC:

6. (...)

La decisión de no ratificar a un magistrado en el cargo que venía desempeñando no constituye una sanción disciplinaria; es dable decir que la sanción por su propia naturaleza comprende la afectación de un derecho o interés derivado de la comisión de una conducta disvaliosa para el ordenamiento jurídico. En cambio, la no ratificación constituye un voto de confianza sobre la manera como se ha ejercido el cargo para el que se nombró por siete años. Dicha expresión de voto es consecuencia de una apreciación personal de conciencia, objetivada por la suma de votos favorables o desfavorables que emitan los consejeros con reserva.

7. Mientras que la sanción disciplinaria debe sustentarse en las pruebas que incriminan a su autor como responsable de una falta sancionable, impuesta luego de la realización de un procedimiento con todas las garantías, el caso de no ratificación sólo se sustenta en un conjunto de indicios que, a juicio del Consejo Nacional de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Magistratura, impide que se renueve la confianza para el ejercicio del cargo. Por ello el Tribunal Constitucional considera que la medida de "no ratificación" no obedece a una falta cuya responsabilidad se ha atribuido al magistrado, sino que responde a una determinación de desconfianza por la manera como ha ejercido la función para la que fue nombrado por siete años, no existiendo pues la afectación que ha invocado el actor en relación al derecho de defensa.

A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional estima que el derecho de defensa que le asiste a una persona en el marco de un proceso sancionatorio en el que el Estado hace uso del *ius puniendi*, sea mediante el derecho penal o administrativo sancionador, no es aplicable al acto de no ratificación, ya que este no constituye una sanción ni el proceso de ratificación es, en puridad, un procedimiento administrativo sancionador penalizador. (El énfasis es nuestro).

37. La distinción entre el procedimiento de ratificación (evaluación de desempeño) y el procedimiento disciplinario (sancionatorio) también ha sido establecida claramente a nivel legislativo en las dos normas legales aludidas sobre jueces (Ley 29277) y fiscales (Ley 30483); donde se advierte que ambos se encuentran regulados en títulos diferentes (Capítulo V del Título III y Título V en la Ley 29277; y Capítulo V del Título III y Título V en la Ley 30483).
38. En virtud de lo señalado, este Tribunal Constitucional considera que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) aprecia la figura del constitucionalismo peruano de la "ratificación" como *un proceso materialmente sancionatorio* (ver *Caso Moya Solís vs. Perú*, Sentencia del 03.06.2021, párr. 69; y *Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú*, Sentencia del 28.09.2021, párr. 131), sin tomar en cuenta la voluntad del constituyente peruano y el proceso evolutivo que ha tenido por el intérprete de la Constitución y por el poder legislativo conforme se ha expuesto.
39. En ese sentido, cuando la Corte IDH afirma que la ratificación "involucra la posibilidad de destitución de los funcionarios evaluados en casos de incompetencia o bajo rendimiento, (...)" [párr. 132], no toma en cuenta que, la separación del magistrado no ratificado supone una ***pérdida o retiro de confianza del órgano evaluador por haber constatado a través de un procedimiento***



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

*reglado y con las garantías necesarias, no haber superado las condiciones mínimas para permanecer en el cargo.*

40. Por tal razón, es importante entender adecuadamente la naturaleza de la “no ratificación”, como decisión competencial a cargo del órgano constitucional autónomo denominado Junta Nacional de Justicia -antes Consejo Nacional de la Magistratura-, institución encargada por el constituyente de evaluar y pronunciarse sobre la confianza ciudadana y social a los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público cada siete (07) años.
41. En tal contexto normativo, y sobre las consecuencias de la “no ratificación”, se debe advertir que el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993, tuvo una redacción primigenia que, hacia el año 2019, fue modificada mediante una reforma constitucional.
42. El texto primigenio del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993 vigente hasta el 9 de enero de 2019, preceptuaba:

[L]os [jueces y fiscales] no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. (El énfasis es nuestro).
43. Adviértase que el texto primigenio del aludido dispositivo de la Constitución Política consagraba la prohibición de reingreso al Poder Judicial o al Ministerio Público únicamente de los magistrados no ratificados, a diferencia del tratamiento que dio a los que fueron destituidos por medida disciplinaria, para quienes no regía tal prohibición de reingreso a la carrera judicial.
44. Precisamente, atendiendo a esta diferenciación establecida por el constituyente de 1993, este Tribunal Constitucional desarrolló de manera progresiva una interpretación del aludido dispositivo constitucional (inciso 2 del artículo 154) considerada razonable en su oportunidad, y dejó sentado que -al no implicar una sanción- la no ratificación y la consecuente prohibición de reingreso a la carrera judicial y fiscal, es incongruente no solo con la naturaleza no sancionatoria de la institución de la ratificación, sino también con el artículo 2.24.d de la Constitución Política, según el cual “Nadie será



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley”; en tanto la prohibición de reingresar a la carrera judicial y fiscal se equipararía así a una sanción cuya imposición, sin embargo, no es consecuencia de haberse cometido una falta. En virtud a ello, y a fin de evitar caer en el absurdo de que una decisión que expresa un simple retiro de confianza en la forma como se ha desempeñado la función jurisdiccional termine constituyendo una sanción con unos efectos incluso más drásticos que la que se puede imponer por medida disciplinaria; se interpretó la aludida disposición constitucional en el sentido de que **“mal puede concebirse que los no ratificados no puedan volver a postular a la Magistratura”** (sentencia emitida en el Expediente 01333-2006-PA/TC, fundamento 8).

45. Sin embargo, el texto del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993 fue objeto de una reforma constitucional llevada a cabo por la Ley 30904 de 10 de enero de 2019, que estableció:

[L]os [jueces y fiscales] no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. (El énfasis es nuestro).

46. Como se puede colegir, la reforma constitucional del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993 realizada el año 2019, no solo se mantiene la prohibición de que los jueces y fiscales no ratificados puedan reingresar a la carrera judicial o fiscal, sino que -además- se agrega expresamente que la misma prohibición se extiende a los jueces o fiscales destituidos como resultado de un proceso y medida disciplinarios.
47. Así las cosas, parece suficientemente claro que, tanto la voluntad del constituyente originario (de 1993), como la del constituyente constituido (de 2019), ha sido establecer/mantener la prohibición de reingreso de jueces y fiscales no ratificados, e incorporar dentro de la restricción constitucional a los jueces y fiscales destituidos como consecuencia de un proceso y una medida disciplinaria; se trata, pues, de una categórica decisión del constituyente (tanto originario



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

refundacional como constituido) de impedir el retorno al Poder Judicial y al Ministerio Público -luego de la pérdida o retiro de confianza- de personas cuyo servicio público en la administración de justicia no ha sido evaluado satisfactoriamente y de quienes han sido sancionados disciplinariamente.

48. Por esta razón, la supuesta regla discriminatoria que inspiró el razonamiento jurídico desarrollado en el precedente vinculante establecido en la sentencia emitida en el Expediente 01333-2006-PA/TC (fundamentos 4-14 y 25), ha desaparecido, al haberse cambiado el alcance del inciso 2 del artículo 154 y comprender en él también, a partir de 2019, a los magistrados *destituidos*. Por ende, el citado precedente vinculante carece de efectos prácticos.

### LA SENTENCIA CUYA LAVY EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL DE LAS RATIFICACIONES JUDICIALES: SU DISTINCIÓN

49. En la sentencia del *Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú* del 28 de setiembre de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señala en forma expresa lo siguiente:

205. La Corte advierte que, de acuerdo a las alegaciones de las partes, las propias declaraciones de las víctimas, así como de la normativa vigente, aún se mantiene la prohibición de que los magistrados no ratificados puedan reingresar al Poder Judicial y al Ministerio Público, pese a que el Estado reiteradamente ha señalado que el Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de enero de 2006 (STC 01333- 2006-PA/TC) indicó que no se puede impedir en modo alguno el derecho de los magistrados no ratificados de postular nuevamente al Poder Judicial y al Ministerio Público, pues el hecho de no haber sido ratificado no debe ser un impedimento para reingresar a la carrera judicial.

206. Debido a lo anterior, la Corte considera que es necesario que el Estado adopte las medidas legislativas o de otro carácter para adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en la Convención Americana, de conformidad con lo resuelto en la presente sentencia en lo relativo a la reincorporación de los magistrados no ratificados al Poder Judicial o al Ministerio Público y a la posibilidad de recurrir las decisiones mediante las cuales se determine la no ratificación de un magistrado. Ello implica que el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Estado debe adoptar dichas medidas en un plazo razonable. Independientemente de las reformas que deba adoptar el Estado, mientras estas no se produzcan, las autoridades estatales están en la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, las autoridades internas deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención. (El énfasis es nuestro).

50. Conforme se puede colegir de lo expuesto por la Corte IDH en dicho caso, esta se basa en la interpretación del Tribunal Constitucional peruano que -en sentido opuesto a lo prescrito por la Constitución Política y de la voluntad constituyente- decidió priorizar los derechos fundamentales de los ciudadanos demandantes, cuando expresamente sostuvo que:

(...) la Constitución garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación por ningún motivo en el artículo 2.2º, de modo que no cabe el tratamiento discriminatorio que da a los que fueron destituidos por medida disciplinaria, para quienes no rige tal prohibición, al menos en la etapa de postulación para el reingreso a la carrera judicial [Sentencia emitida en el Expediente 01333-2006-PA/TC, fundamento 5]. (El énfasis es nuestro).

51. En ese orden de ideas, lo expuesto por la Corte IDH es una línea doctrinaria. La ratificación -entendida propiamente desde el año 2006 como la evaluación del desempeño- es un sistema constitucionalmente válido, en la medida en que preserva garantías para el juez y fiscal, siendo un procedimiento reglado y preestablecido; labor propia de los consejos de la judicatura en el derecho comparado.
52. Así, habiendo basado argumentativamente la Corte IDH su sentencia en el Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú en la postura interpretativa asumida por el Tribunal Constitucional respecto de la “no ratificación”, resulta absolutamente necesario -cuando no indispensable- analizar la posición que ha tenido este Colegiado sobre la materia a lo largo de la vigencia de la Constitución, tema que se desarrollará en el siguiente acápite.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

**LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COMO DOCUMENTO UNITARIO Y SISTEMÁTICO Y LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA RATIFICACIÓN COMO CONTROL DEL DESEMPEÑO DE JUECES Y FISCALES**

53. Teniendo en cuenta que el demandante solicita, entre otros, la inaplicación del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993, es decir, de un dispositivo constitucional, la presente demanda exige a este Tribunal Constitucional analizar dos temas de clara relevancia que no han sido abordados integralmente y con suficiente solidez argumentativa en anterior oportunidad: *la existencia de contradicciones entre distintos dispositivos constitucionales, y la posibilidad que ellas deriven, irremediablemente, en la inaplicación de alguna de ellas.*
54. En primer lugar, es necesario precisar que -siendo una norma constitucional (inciso 2 del artículo 154) la que establece una restricción a un derecho fundamental, también consagrado en la propia Constitución Política (inciso 2 del artículo 2)- nos encontramos ante un *caso de incongruencia de dos dispositivos constitucionales*, razón por la cual se debe descartar de plano la utilización del denominado “examen escalonado de control de restricciones a los derechos fundamentales”, desarrollado en la sentencia emitida en el Expediente 00665-2007-PA/TC (fundamento 5), metodología que única y exclusivamente se aplica para analizar la intervención en derechos fundamentales provenientes de decisiones de poder o de normas infraconstitucionales.
55. Y es que, en el presente caso, no es posible olvidar que nos encontramos ante dos dispositivos normativos contenidos en el pacto socio-político que define y configura la sociedad peruana, como es la Constitución Política de 1993, que es el resultado normativo del ejercicio del poder constituyente originario refundacional y soberano en virtud del cual la República del Perú se otorgó a sí misma una nueva Carta Magna, que se constituye en la norma fundamental y suprema de nuestro ordenamiento jurídico.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

56. En segundo lugar, conforme a la dogmática constitucional, es necesario recordar que los distintos dispositivos consagrados en el Texto Fundamental (entiéndase “reglas jurídicas”) gozan de dos (02) atributos básicos que definen su importancia y trascendencia para el ordenamiento jurídico en general y su dinámica particular. Se trata de los atributos de *supremacía* y *rigidez*.
57. Desde esta perspectiva, limitar la opción del constituyente como depositario popular de diseñar un modelo de control de sus gobernantes, en el caso concreto, de jueces y fiscales, solo es admisible en tanto y en cuanto se lesionen derechos fundamentales, habida cuenta de que la jurisdicción supranacional se activa en este orden. Sin embargo, no es el caso de la ratificación, ya que en la actualidad ha sido desarrollada de manera garantista para combinar el derecho de los ciudadanos de tener jueces que preservan un estándar funcional y el derecho de estos a permanecer en el cargo mientras sean idóneos.
58. En conclusión, los jueces y fiscales tienen, en la actualidad, procesos de evaluación constitucionalmente válidos, toda vez que el diseño peruano realiza y enfatiza dicha evaluación en el cargo. Hoy además desarrollada legislativamente, a través de la Ley de Carrera Judicial (Ley 29277) y la Ley de Carrera Fiscal (Ley 30483) <sup>(2)</sup>.
59. Como se puede observar, se trata de una fórmula constitucionalmente válida. En otros países, el control de idoneidad pasa por ejemplo en el proceso formativo a través de escuelas de jueces, que, como se ha reiterado, no es el caso del Perú. La Academia de la Magistratura es propiamente un estamento de preparación para un examen y de carácter facultativo; una escuela en cambio es un programa formativo estructural que constituye un programa académico propio.

---

<sup>2</sup> Ambas leyes aprobadas con amplio consenso y legitimidad, ya que en su elaboración participaron activamente jueces y fiscales, siendo una de las recomendaciones contenidas en el Plan Nacional de Reforma de la Administración de Justicia de la CERIAJUS, creada por Ley 28083.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

60. En suma, la ratificación hoy en día no es la misma concebida por el constituyente, sino el proceso de evaluación de desempeño reglado sobre la base de la idoneidad. La sentencia Cuya Lavy debe entenderse en este contexto, siendo doctrina que puede ayudar al constituyente a replantear el modelo de formación y evaluación de jueces y fiscales a través de una eventual reforma constitucional, pero que mantiene un sistema necesario -voluntad del constituyente- y que permite, hoy en día, esa conexidad de intereses (idoneidad-judicatura), en procura de un sistema que permita un adecuado servicio de justicia.

**LA PROHIBICIÓN DE REINGRESO DE LOS MAGISTRADOS NO RATIFICADOS Y DESTITUIDOS COMO RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL VÁLIDA ESTABLECIDA POR EL PODER CONSTITUYENTE: LA IDONEIDAD Y EL DECORO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL**

61. En tal contexto dogmático-normativo, y teniendo en cuenta que se alega la aparente incongruencia -o contradicción- entre dos “reglas” constitucionales; el razonamiento constitucional para resolver el presente caso exige la recurrencia a dos principios básicos de la hermenéutica constitucional: el *principio de unidad de la Constitución* y el *principio de concordancia práctica*.
62. En la sentencia emitida en el Expediente 05854-2005-PA/TC (fundamento 12), este Tribunal Constitucional definió a los aludidos principios hermenéuticos en los siguientes términos:
- *Principio de unidad de la Constitución.* Conforme al cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un "todo" armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto
  - *Principio de concordancia práctica.* En virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta "optimizando" su interpretación, es decir, sin “sacrificar” ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada “Constitución orgánica”, se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1 de la Constitución).

63. En la misma lógica, la aparente incongruencia entre los incisos 1 y 2 del artículo 2 de la Constitución Política (que consagran el derecho a la igualdad y la no discriminación, y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, respectivamente) y el inciso 2 del artículo 154 de nuestro Texto Fundamental (que establece la prohibición de reingreso a la carrera judicial y fiscal de los magistrados no ratificados y destituidos), debe resolverse mediante una interpretación que entienda a este último dispositivo como una restricción constitucional, única y exclusivamente aplicable a los magistrados no ratificados y destituidos del Poder Judicial y el Ministerio Público.
64. Lo señalado se sustenta en la característica dogmática, según la cual los derechos fundamentales, por regla general, no tienen la condición de derechos absolutos, sino -por el contrario- son relativos y, en ese sentido, restringibles o limitables, de donde se colige que una intervención en el ámbito *prima facie* garantizado de un derecho fundamental no puede considerarse como sinónimo de violación del mismo; en la medida en que tal situación jurídico-constitucional solo se producirá si, en relación con el específico derecho fundamental de que se trate, el Tribunal observa que no se han respetado las diversas exigencias que la Constitución establece como criterios de justificación para su intervención (v.g. principio de legalidad o reserva de ley; reserva de jurisdicción; irretroactividad de la ley; principio de proporcionalidad, etc.).
65. En el caso del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993 que establece la prohibición de reingreso a la carrera judicial y fiscal de los magistrados no ratificados y destituidos, resulta indispensable advertir la condición y naturaleza de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

*restricción consagrada a nivel constitucional* definida por el constituyente -tanto originario refundacional (en 1993) como constituido (en 2019)- a los derechos fundamentales aludidos, en el específico caso de los magistrados no ratificados y destituidos del Poder Judicial y el Ministerio Público, en aras de evitar el retorno a ambas instituciones de trascendental importancia en la función de administración de justicia, de personas que merecieron la pérdida o el retiro de confianza por parte del órgano constitucionalmente autónomo al que se encarga su evaluación funcional (actualmente la Junta Nacional de Justicia).

66. En tal sentido, encontrándonos ante una cláusula constitucional consagrada en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política del Perú, la restricción contenida en el artículo 2 de la Ley 30916, que establece que: “Son competencias de la Junta Nacional de Justicia: [...] b. [...] Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”, resulta justificada y válida, siendo -además- parte del bloque de constitucionalidad al momento de analizar las atribuciones de dicho órgano constitucionalmente autónomo.
67. Finalmente, este Tribunal Constitucional considera que basar la justificación de la aludida restricción constitucional recurriendo al principio de proporcionalidad de la prohibición a los no ratificados y destituidos de reingresar al Poder Judicial y el Ministerio Público, conforme a los derechos, principios o bienes constitucionalmente comprometidos no es admisible, en la medida en que la técnica de la ponderación no puede ser utilizada para someter a evaluación dispositivos (reglas) consagradas expresamente en la propia Constitución Política, puesto que ello significaría que el intérprete del Texto Fundamental se apartaría de su función interpretativa para convertirse en decisor “constituyente”, al “evaluar” la validez de una regla constitucional establecida por el poder constituyente.
68. Por las mismas consideraciones, la Resolución 046-2020-JNJ Lima, de fecha 16 de junio de 2020, que aprueba el Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes (as) de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Ministerio Público, y que dispone la exclusión de los participantes en dichos concursos por tener la condición de no ratificados, establecida en el acápite b) del inciso 3 del artículo 6 y el tercer párrafo del artículo 66, resulta perfectamente compatible con el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993, y con el inciso 6 del artículo 2 de la Ley 30916.

### **EL ESTATUS JURÍDICO DEL PRECEDENTE VINCULANTE ESTABLECIDO EN LA SENTENCIA 01333-2006-PA/TC**

69. Conforme se ha expresado en líneas precedentes, el Tribunal Constitucional estableció como precedente vinculante las argumentaciones contenidas en los fundamentos 4-14 y 25 de la sentencia emitida en el ExpedienteC 01333-2006-PA/TC y, en tal sentido, interpretó que no se puede impedir en modo alguno el derecho de los magistrados no ratificados de postular nuevamente al Poder Judicial o al Ministerio Público, pues el hecho de no haber sido ratificado no debe ser un impedimento para reingresar a la carrera judicial, consagrando así una suerte de “inaplicación permanente” del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política de 1993, por su supuesta incompatibilidad con el derecho a la igualdad y la no discriminación consagrado en el inciso 2 del artículo 2 del Texto Fundamental.
70. Habiendo sido modificado el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política por el Artículo Único de la Ley 30904, publicada el 10 enero 2019, que incorpora a los magistrados destituidos del Poder Judicial y el Ministerio Público en dicha prohibición de reingreso, se advierte que ha desaparecido el argumento discriminatorio que consideró el Tribunal Constitucional para establecer el aludido precedente vinculante y, por consiguiente, el sentido interpretativo de dicho dispositivo constitucional.
71. Por consiguiente, habiendo ejercido el poder constituyente constituido una reforma constitucional que modifica el dispositivo constitucional que fuera objeto de un precedente vinculante interpretativo, carece de justificación su aplicación en el caso concreto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

**HA RESUELTO**

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la excepción de incompetencia.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

**FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
PACHEZO ZERGA**

Con el mayor respeto por la opinión de mis colegas magistrados, aunque concuerdo con la parte resolutive de la sentencia en mayoría presento este fundamento de voto, por las siguientes consideraciones:

1. No suscribo del fundamento 32 de la sentencia en mayoría, pues tiene un gráfico donde se indica que el procedimiento de ratificación de magistrados es “no reglado”, “sin garantías” y “sancionatorio”, mientras que en el fundamento 51 se dice todo lo contrario y en el fundamento 36 se indica que la ratificación no puede asimilarse a una sanción.
  2. Tampoco suscribo el fundamento 71 de la sentencia en mayoría, cuando afirma que carece de justificación la aplicación al presente caso del precedente vinculante establecido en el expediente 1333-2006-PA/TC. En mi opinión, carece de justificación su aplicación al presente caso y a cualquier otro, pues con la reforma al artículo 154 de la Constitución realizada por la Ley 30904, dicho precedente ha perdido razón de ser, al eliminarse el desigual tratamiento entre jueces no ratificados y destituidos que dio lugar a ese precedente.
- S.

**PACHECO ZERGA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, en relación al proceso de ratificación de jueces y fiscales de los artículos 154 y 155 de la Constitución Política del Perú, coincido con la sentencia de autos de que no se trata de un procedimiento sancionatorio; sin embargo, permítaseme precisar lo siguiente:

#### **De la naturaleza del procedimiento de ratificación**

1. En la sentencia del Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú del 28 de setiembre de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) encontró responsable al Estado peruano por la violación de diversos derechos del señor Jorge Luis Cuya Lavy y de otros agraviados, todos ex magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público. En dicha sentencia internacional se determinó la violación de los derechos a contar con decisiones debidamente motivadas, a conocer previa y detalladamente la acusación formulada, a tener el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, a la protección judicial.
2. Los hechos del caso datan de los años 2001 y 2002, donde el extinguido Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) decidió no ratificar a los ex magistrados en virtud de resoluciones que no fueron motivadas. Asimismo, se les impidió obtener tutela en sede judicial, en la medida de que, en aquel entonces, se consideraba que las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y del CNM eran irrevisables; criterio que, sin embargo, posteriormente se ha modificado en forma progresiva y sustancial conforme con los parámetros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).
3. En la actualidad, la jurisprudencia de este supremo órgano ha habilitado la revisión jurisdiccional de las decisiones del JNE y del ex CNM (hoy Junta Nacional de Justicia – JNJ), asegurando que las resoluciones de ratificación y de no ratificación sean respetuosas del debido proceso, estén motivadas, existan criterios previos de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

evaluación, etc. con la finalidad de salvaguardar los derechos del evaluado y de reforzar el componente objetivo de la decisión de ratificación.

4. Ahora bien, si bien dicho procedimiento puede tener como consecuencia la no ratificación y, con ello, la desvinculación del magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público, no obstante, cabe resaltar que este procedimiento no tiene naturaleza sancionatoria (como lo ha afirmado la Corte IDH), porque la desvinculación no es consecuencia de una falta disciplinaria. Como bien ha reiterado la sentencia de autos, el procedimiento de ratificación es un procedimiento de renovación o pérdida de confianza.
5. Y por “renovación o pérdida de confianza” entiendo que se trata de un procedimiento para convencer a los integrantes de la JNJ (antes CNM) de que el evaluado en el *futuro* realizará una labor como juez o fiscal igual o mejor que la hecha hasta ese entonces. Y, para llegar a esa convicción, la JNJ se apoya en datos de su desempeño profesional y de su conducta. En ese sentido, la decisión de ratificación es la expresión de la confianza de los miembros de la JNJ de que la función pública, en los próximos siete años, es muy probable que sea adecuada. O, lo contrario, la decisión de no ratificación significará un inadecuado desempeño funcional y, en consecuencia, se opta por no continuar con el servicio público del magistrado evaluado. Pero esta decisión de no ratificación de ninguna manera se puede equiparar con una “sanción” o “absolución”.
6. En cierto sentido, la ratificación es muy parecida a las decisiones del sector privado respecto a su personal directivo, salvando las diferencias por supuesto. En este sector, el gerente general o los gerentes de área son cesados de sus cargos en virtud de que su labor no generó en el empleador suficiente seguridad para seguir tomando decisiones en la empresa. De modo que, a falta de confianza, el empleador prefiere cesarlo y cambiarlo por otro profesional. Sin embargo, la separación de este gerente está lejos de ser entendido como una sanción y menos como un despido por falta grave; porque



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

el retiro de la confianza en la empresa, como bien ha dicho el Tribunal Constitucional “constituye una situación especial que extingue el contrato de trabajo, al ser de naturaleza subjetiva, a diferencia de los despidos por causa grave, que son objetivos” (sentencia del Expediente 03501-2006-PA/TC, fundamento 3). En efecto, el cese del personal directivo no es sanción, sino es una decisión subjetiva.

7. Ahora, a diferencia del sector privado y empresarial, en la Administración Pública, la jurisprudencia de este Tribunal se ha esforzado en optimizar el “componente objetivo” de todas las decisiones de ratificación, partiendo de la idea de que en el Estado la *justificación* es una exigencia de la moralidad pública. Por ello, como se explicó arriba, en la actualidad todas las decisiones sobre ratificación de los magistrados deben motivarse, caso contrario, podrán ser susceptibles de revisión por los jueces y, eventualmente, podrán ser revertidas.
8. En efecto, en ese marco la sentencia del Expediente 03361-2004-AA (caso Álvarez Guillen), fundamento 19, ha establecido “[d]ejando atrás el carácter subjetivo que ha llegado a estar consignado como forma de actuación, lo que se requiere, a partir de ahora, es una decisión con un alto componente objetivo. El consejero ya no puede determinar, a su libre albedrío, qué juez o fiscal no continúa en el cargo, sino que, para hacerlo, deberá basarse en los parámetros de evaluación antes señalados [la entrevista realizada; los datos proporcionados por el mismo evaluado; los informes recolectados de instituciones como las oficinas de control interno, la Academia de la Magistratura y otras entidades públicas, así como la proveniente de la participación ciudadana]”.
9. Con esto se pretende que la JNJ (antes CNM) deposite la confianza en los mejores jueces y fiscales, pero en forma *justificada*, expresando las razones de sus decisiones sobre por qué ratifica y por qué no. Es decir, explicando por qué se confían en ellos para los próximos siete años.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

10. Cabe resaltar que este procedimiento de renovación o pérdida de confianza no pone en peligro la estabilidad de los jueces y fiscales. En primer lugar, porque esta estabilidad e inamovilidad en el cargo es de carácter temporal, conforme se encuentra reglado en el artículo 154, inciso 2, de la Constitución, al prescribir que los jueces y fiscales están sometidos a ratificación cada siete años; y, segundo, porque la estabilidad e inamovilidad no es un principio jurisdiccional absoluto, por cuanto está sujeto a la idoneidad del juez o fiscal.

### **¿El procedimiento de ratificación es necesario?**

11. Debo señalar que, si bien el procedimiento de ratificación es un mecanismo regulado en la Constitución (en tanto así lo decidió el poder constituyente); no obstante, estimo que no es indispensable o necesario para controlar la labor de los magistrados y para el objetivo de asegurar un sistema de impartición de justicia más adecuado y eficiente. Es decir, si el legislador constituyente hubiera omitido incorporar esta institución en nuestra Constitución, ello no hubiera significado la desmejora de nuestro sistema de justicia. En todo caso, desde nuestra realidad jurídica, nuestro ordenamiento consagra otro procedimiento más convincente para optimizar directamente el rendimiento de los magistrados.
12. En efecto, el artículo 154.2 de la Constitución vigente (producto de la modificación del año 2019<sup>3</sup>) y la actual Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, regulan el procedimiento de “evaluación parcial de desempeño”, que debe realizarse cada tres años y seis meses y que, conforme reza el artículo 67 de dicha ley, tiene como finalidad “conocer el rendimiento y méritos de los jueces, así como detectar las necesidades de capacitación o recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia”. Este procedimiento busca medir “la eficacia y eficiencia en el ejercicio de la función” a partir de criterios específicos de evaluación que también están en la misma ley, tales como la calidad de las resoluciones y sentencias, la gestión de los procesos, la celeridad, la organización

---

<sup>3</sup> Artículo Único de la Ley n.º 30904, Ley de reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

del trabajo, las publicaciones jurídicas del juez<sup>4</sup>, así como su desarrollo profesional.

13. En el caso de los fiscales, la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal, regula igualmente un procedimiento de evaluación idéntico. Y en ambos casos, para jueces y fiscales, la evaluación está a cargo de la JNJ con la participación de la Academia de la Magistratura (AMAG), de conformidad con el modificado artículo constitucional 154.2; modificación —cabe precisar— aprobada en consonancia con lo expuesto en la sentencia recaída en el Expediente 00006-2009-PI/TC.
14. Este procedimiento de evaluación parcial si bien pretende detectar las deficiencias o cualidades de la labor funcional de los jueces y fiscales para corregirlo o potenciarlo, no impide su perfeccionamiento con nuevos criterios de supervisión e incluso con un período de evaluación superior a los tres años. Asimismo, tampoco impide que esté anexado con la iniciación de procesos disciplinarios, en caso de hallazgos de faltas leves o graves, derivándose en una eventual destitución del magistrado por causales establecidas en la ley. Es decir, desde mi perspectiva, teniendo nuestro ordenamiento este procedimiento de control sobre magistrados o evaluación parcial de desempeño, el procedimiento de ratificación en cierto sentido resulta redundante de cara a separar o mantener en sus funciones a los malos o buenos jueces y fiscales.
15. Finalmente, en cuanto a este tópico, todo control o evaluación de magistrados debe estar en consonancia con el perfil del juez y el perfil del fiscal que se requieren, evitando así desviaciones o distorsiones

---

<sup>4</sup> Sobre este rubro, hay que tener mucho cuidado. Debe ser replanteada la variable de evaluación en relación con las publicaciones jurídicas, o bien se elimina o bien se debe reducir drásticamente su peso en la calificación final, por cuanto un juez debe esforzarse y dedicar su tiempo en su función jurisdiccional, en tener un buen manejo de su despacho judicial y niveles de productividad acorde con la carga procesal asignada. El tener publicaciones o ejercer la docencia universitaria no corresponden en estricto al perfil del juez. Un juez no puede pretender tener un perfil académico que no pertenece al quehacer jurisdiccional. La actividad de juzgar es diferente a la actividad de publicar artículos o libros o a la actividad docente o los «jueces no son profesores de derecho» como ha analizado en su recto sentido Richard Posner (*Cómo deciden los jueces*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 229-258).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

de la función asignada constitucionalmente a cada uno, o desviaciones o distorsiones por parte del evaluador de los magistrados. Si bien el artículo 2 de la Ley de la Carrera Judicial y el artículo 2 de la Ley de Carrera Fiscal regulan las características fundamentales sobre el perfil del magistrado, es importante que se precise también la necesidad de contar con una trayectoria democrática, de respeto y defensa de la Constitución, de los derechos fundamentales y del Estado constitucional, y por cierto tener habilidades para la comunicación. La “lealtad constitucional” o “lealtad democrática” se puede apreciar en ciertas fórmulas normativas como el Código de Ética de la Función Pública, Ley 27815, cuando en su apartado 8 del artículo 6 desarrolla el principio de “Lealtad al Estado de Derecho” o el Código de Ética del Tribunal Constitucional y el Código de Ética de la Junta Nacional de Justicia que recogen dicho principio de la función pública en su artículo 5.1.h y artículo 7.7. respectivamente<sup>5</sup>.

16. En definitiva, y sin perjuicio de mi parte de seguir prestando fiel cumplimiento a todas las cláusulas vigentes de nuestra Carta Constitucional, considero que, en las futuras reformas al texto de nuestra Constitución, los legisladores constituyentes reflexionen y debatan sobre la no necesidad de adoptar la figura del procedimiento de ratificación por carecer, a mi parecer, de causalidad para garantizarle a los ciudadanos un sistema de impartición de justicia óptimo y, en consecuencia, la garantía de sus derechos, razón de ser de las instituciones del poder estadual.

### **De la Academia de la Magistratura y su transformación**

17. En consonancia con lo anterior, es ocasión para revalorar la capacitación de los magistrados en la etapa de evaluación del desempeño en las esferas judicial y fiscal y de los procedimientos de

---

<sup>5</sup> Existe la obligación legal por parte del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia y la Academia de la Magistratura de desarrollar coordinadamente las disposiciones previstas sobre el perfil del juez y el perfil del fiscal y su implementación en cada caso (artículos 2 de la Ley de la Carrera Judicial y de Ley de Carrera Fiscal e inciso n) del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

ratificación (indistintamente de la pertinencia o no de este procedimiento de control, porque el hecho concreto es que existe).

18. La capacitación judicial y fiscal, la profesionalización de la educación judicial-fiscal, tiene un esquema cuatridimensional como derecho/deber/principio/política, colocando al discente/magistrado como “sujeto central en el proceso de construcción de conocimiento y aprendizaje”<sup>6</sup>. El reconocimiento del derecho a la formación permanente y continuada del magistrado, que conlleva a su vez — desde la óptica del usuario del servicio de justicia, la otra orilla— un derecho de los justiciables a tener jueces capacitados, tiene sustento en la Constitución peruana en el artículo 13 sobre el derecho a la educación y en el artículo 151 sobre la formación y capacitación de jueces y fiscales por parte de la Academia de la Magistratura.
19. Y es que la capacitación de los magistrados apunta al fortalecimiento de la independencia de los jueces y fiscales, esto es, el compromiso y la realización de los valores constitucionales-democráticos, que los magistrados cumplan su misión de guardianes de los derechos ciudadanos y brindar un servicio de calidad en la impartición de justicia, y por efecto la manutención y consolidación del sistema democrático constitucional. La capacitación es fundamental en todo procedimiento de evaluación.
20. El conocimiento por medio de la capacitación es poder de los jueces y fiscales. Un poder que debe ser bien utilizado por el magistrado y que va más allá del texto positivo y al servicio tanto de la Constitución (texto) como de la realidad (contexto). Estamos hablando de aquel conocimiento significativo y reflexivo y no una mera acumulación de saberes en el tiempo, en tanto la enseñanza del derecho o la capacitación no consiste tanto en una cuestión solo de información, sino de formación de pensamiento crítico, una modificación del paradigma, de la cultura para transformar la cultura

---

<sup>6</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, *Capacitación judicial en América Latina: Un estudio sobre las prácticas de las Escuelas Judiciales* (Leonel González y Jeremy Cooper), CEJA y Global Affairs Canadá-GAC, Santiago, 2017, p. 16. El artículo 8 de la Ley 28044, Ley General de Educación, prescribe que la educación peruana tiene a la persona como centro y agente fundamental del proceso educativo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

legal (y como herramienta para la reforma judicial) y la comprensión de los fenómenos jurídicos en un mundo cambiante por los desafíos del derecho globalizado y del constitucionalismo cosmopolita; y es que “los viejos paradigmas, no sin esfuerzo y drama, tuvieron que ir cambiando para dar paso a una concepción distinta de las cosas, más realista, en la que el futuro, de ser un camino por descubrir, termina siendo un camino que se hace al andar, en un contexto en donde lo único permanente parece ser el cambio”<sup>7</sup>.

21. El Estado debe asumir seriamente la inversión para modernizar a la AMAG, por una AMAG transformada o una Escuela de la Magistratura donde deban confluír el principio de independencia de los magistrados desde el inicio de la carrera, el principio meritocrático, los principios de igualdad y especialización en la formación inicial, en la formación continua o en servicio y en la formación internacional de nuestros magistrados. Una propuesta acorde con los tiempos significa que los futuros integrantes del escalafón primario, los aspirantes-abogados a jueces y fiscales, previamente seleccionados por concurso público, deben ser formados por un determinado período de estudios continuos, no más de dos años, a través de un cuerpo o equipo docente altamente especializado integrado por experimentados jueces, fiscales, profesores universitarios y abogados de vasta experiencia en la profesión, y conforme a un plan curricular teórico-práctico centrado en la utilización del método del caso, el método del problema y estudio de problemas reales (no fabricados), y la enseñanza clínica de acuerdo con cada asignatura o la naturaleza de la actividad de capacitación, asegurando la adquisición de las habilidades prácticas del ejercicio de la profesión jurisdiccional. Asimismo, bajo la dirección de un juez y fiscal, una fase de prácticas tuteladas o adiestramiento práctico en áreas claves en los órganos jurisdiccionales y fiscales de distinto nivel del país<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> CÁRDENAS KRENZ, Ronald, “La teoría del caos y su aplicabilidad para el análisis y la comprensión de los fenómenos jurídicos”, en UNIVERSIDAD DE LIMA (ed.), *Libro homenaje Facultad de Derecho*, Fondo Editorial de la Universidad de Lima, 2006, p. 215.

<sup>8</sup> DOMÍNGUEZ HARO, Helder, *El poder de la justicia. Formación y capacitación de magistrados en el Perú (su encuadre constitucional-democrático)*, Grijley, Lima, 2022, p. 250.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## Pleno. Sentencia 61/2024

EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

22. La opción de una Escuela de la Magistratura, al engarzarse dentro de los llamados procedimientos profesionalizados para el nombramiento de los jueces y fiscales, no excluye el rol asignado a la JNJ; por cuanto en el sistema profesionalizado como en el procedimiento técnico especializado concurren tres elementos para la selección de magistrados: la escuela judicial, el concurso público de méritos y el llamado en varias latitudes como consejos de la magistratura, una suerte de modelo piramidal. En consecuencia, la JNJ es un factor esencial para el funcionamiento y éxito de la Escuela de la Magistratura en la medida que existan las condiciones normativas y coordinaciones oportunas para el desarrollo de la capacitación inicial, al delinearse —en puridad— como una etapa de selección adicional y posterior al concurso público de méritos y evaluación personal, constitucionalmente a cargo de la JNJ.

Dicho esto, suscribo la sentencia de autos.

S.

**DOMÍNGUEZ HARO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Con el debido respeto por la posición adoptada por mis colegas en la sentencia en mayoría, emito el presente voto singular, pues discrepo de la fundamentación de fondo, por las siguientes consideraciones:

#### **Delimitación del asunto litigioso**

1. En la presente causa, el demandante solicita que se le inaplique el acápite b) del inciso 3 del artículo 6 y el tercer párrafo del artículo 66 de la Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 19 de junio de 2020, que aprueba el Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes[as] de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público; el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia [JNJ]; y el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución, pues considera que su condición de fiscal no ratificado no debe ser un impedimento para postular nuevamente a la carrera judicial o fiscal o a un cargo de rango similar.

#### **Procedimientos de ratificación y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los Casos Moya Solís vs. Perú, y Cuya Lavy y otros vs. Perú**

2. En múltiples ocasiones, el Tribunal Constitucional sostuvo en su jurisprudencia que la no ratificación no constituye una sanción, y es esencialmente por ello que consideraba que no debía impedirse el reingreso a la carrera judicial o fiscal de los jueces o fiscales no ratificados. Por todas, puede citarse la Sentencia recaída en el Expediente 1333-2006-PA/TC: “**La no ratificación no implica una sanción**, por lo que la posibilidad de aplicar la prohibición de reingresar a la carrera judicial es incongruente con relación a la propia naturaleza de la institución, ya que, como se ha expuesto, **ésta no constituye una sanción**, sino, en todo caso, una potestad en



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

manos del CNM a efectos de verificar, justificadamente, la actuación de los magistrados en tomo al ejercicio de la función jurisdiccional confiada por siete años” (fundamento 6; énfasis agregado).

3. La asumida distinta naturaleza entre la decisión de no ratificar y de destituir a un juez o fiscal, llevó a que, en los primeros años de jurisprudencia de este Colegiado, se acepte como válido que las resoluciones de no ratificación carezcan de motivación, lo que fue corregido a través del precedente vinculante establecido en la Sentencia recaída en el Expediente 1412-2007-PA/TC.
4. Sin embargo, el hecho de que durante muchos años los procedimientos de ratificación de jueces y fiscales no hayan sido concebidos adecuadamente y, por consiguiente, no hayan estado rodeados siempre de las garantías derivadas derecho fundamental al debido proceso (artículo 139, inciso 3, de la Constitución), ha llevado a que el Estado peruano haya sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por no observar debidamente las exigencias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Cfr. Caso Moya Solís *vs.* Perú. Sentencia del 3 junio de 2021; y Caso Cuya Lavy y otros *vs.* Perú. Sentencia del 28 de septiembre de 2021).
5. En efecto, en ambas sentencias, la Corte IDH ha sostenido que “a un proceso de evaluación o ratificación, en tanto involucra la posibilidad de destitución de los funcionarios evaluados en casos de incompetencia o bajo rendimiento, le son aplicables las garantías del debido proceso propias de los procesos disciplinarios, aunque su alcance pueda ser de diferente contenido o intensidad” (cfr. Caso Moya Solís *vs.* Perú. Sentencia del 3 junio de 2021, párrafo 70; y Caso Cuya Lavy y otros *vs.* Perú. Sentencia del 28 de septiembre de 2021, párrafo 132).
6. Y, en relación con el procedimiento de ratificación, la Corte IDH ha sostenido lo siguiente:

“... ese proceso consistía en la evaluación del desempeño de la presunta víctima, con el objeto de establecer si era ratificada en su



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

cargo o separada del mismo. El Estado alegó que los procesos de evaluación tienen diferencias con los procesos disciplinarios, pues los primeros buscan evaluar al funcionario cada cierto tiempo, mientras que los segundos buscan establecer si se cometió una infracción administrativa. No obstante, ambos procesos tienen como finalidad evaluar la conducta e idoneidad de un funcionario, sea periódicamente o como resultado de la presunta comisión de una falta. Además, cuando un proceso de evaluación concluye que la calificación del desempeño de un funcionario o funcionaria no fue satisfactoria y debe, por ello, ser separado de su cargo, se convierte en un **proceso materialmente sancionatorio**, pues la desvinculación de la persona evaluada es una **sanción** a su bajo desempeño” (cfr. Caso Moya Solís vs. Perú. Sentencia del 3 junio de 2021, párrafo 69; y Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú. Sentencia del 28 de septiembre de 2021, párrafo 131; énfasis agregado).

7. De esta manera, a diferencia de lo que había venido sosteniendo en su jurisprudencia el Tribunal Constitucional, en el sentido de que la no ratificación no constituye una sanción, asumiendo, por consiguiente, que el procedimiento de ratificación no era un procedimiento materialmente sancionatorio, la Corte IDH ha considerado que sí lo es.
8. Sobre el particular en la sentencia en mayoría se ha señalado lo siguiente:

“... este Tribunal Constitucional considera que la [Corte IDH] aprecia la figura del constitucionalismo peruano de la ‘ratificación’ como ‘un proceso materialmente sancionatorio’ (ver *Caso Moya Solís vs. Perú*, Sentencia del 03.06.2021, párr. 69; y *Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú*, Sentencia del 28.09.2021, párr. 131) sin tomar en cuenta la voluntad del constituyente peruano y el proceso evolutivo que ha tenido por el intérprete de la Constitución y por el poder legislativo (...).

En ese sentido, cuando la Corte IDH señala que la ratificación “involucra la posibilidad de destitución de los funcionarios evaluados en casos de incompetencia o bajo rendimiento, (...)” [párr. 132], no toma en cuenta que, la separación del magistrado no ratificado supone una ‘pérdida o retiro de confianza’ del órgano evaluador por haber constatado a través de un procedimiento reglado y con las garantías necesarias, no haber superado las condiciones mínimas para permanecer en el cargo” (la cursiva es del original).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

9. En efecto, cuando la Corte IDH ha señalado que el procedimiento de ratificación es un procedimiento materialmente sancionatorio no ha utilizado como parámetro de juicio “la voluntad del constituyente peruano” ni “el proceso evolutivo que ha tenido por el intérprete de la Constitución y por el poder legislativo”. Y es que no es eso lo que corresponde. Es el contenido protegido de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), lo que le sirve de parámetro de control para desarrollar sus interpretaciones.
10. Y, bajo esa perspectiva, es razonable sostener que si finalmente un procedimiento de ratificación o no ratificación de jueces y fiscales, que de acuerdo a la Constitución (artículo 139, inciso 2) y a la Convención Americana (artículo 8.1), deben gozar de la más alta independencia y autonomía, puede culminar con su separación del cargo, debe ser entendido como un procedimiento materialmente sancionatorio, y, por ende, dotado de las garantías del debido procedimiento, y no como un procedimiento de confianza o retiro de ella, y, en esa medida, de naturaleza discrecional.
11. Por otro lado, es obligación internacional y constitucional del Tribunal Constitucional el cumplimiento irrestricto de las decisiones de la Corte IDH. En efecto, el Estado peruano no sólo ha ratificado la CADH (12 de julio de 1978), cuyo contenido, en virtud de lo previsto en el artículo 55 de la Constitución, forma parte del Derecho nacional, sino que, en observancia de su artículo 62.1, mediante instrumento de aceptación de fecha 21 de enero de 1981, ha reconocido como obligatoria de pleno derecho la competencia contenciosa de la Corte IDH para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la referida Convención que le sea sometido (artículo 62.3).
12. En esa línea, el artículo 68.1 de la CADH, establece que “[l]os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

13. Así, la Cuarta Disposición Final de la Constitución dispone que los derechos y libertades reconocidos en ella deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Perú; mientras que el artículo VIII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo.), precisa que ello conlleva, a su vez, un deber de interpretación de conformidad “con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte”, entre los cuales, desde luego, se encuentra la Corte IDH.
14. Se trata de un reconocimiento implícito de la identidad nuclear sustancial compartida por el constitucionalismo y el sistema internacional de protección de los derechos humanos: la convicción jurídica del valor de la dignidad de la persona humana, a cuya protección y servicio se reconduce, en última y definitiva instancia, el ejercicio de todo poder.
15. Y es por ello que el Tribunal Constitucional tiene establecido que “[l]a vinculatoriedad de las sentencias de la [Corte]IDH no se agota en su parte resolutoria (...), sino que se extiende a su fundamentación o *ratio decidendi*, con el agregado de que, por imperio de la [Cuarta Disposición Final] de la Constitución y el artículo [VIII] del Título Preliminar del [NCPCo.], en dicho ámbito la sentencia resulta vinculante para todo poder público nacional, incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no haya sido parte en el proceso. En efecto, la capacidad interpretativa y aplicativa de la Convención que tiene la [Corte]IDH, reconocida en el artículo 62.3 de dicho tratado, aunada al mandato de la [Cuarta Disposición Final] de la Constitución, hace que la interpretación de las disposiciones de la Convención que se realiza en todo proceso, sea vinculante para todos los poderes públicos internos, incluyendo, desde luego, a este Tribunal” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 2730-2006-PA/TC, fundamento 12).
16. Por ende, no corresponde, tal como hace la sentencia en mayoría, apartarse de los criterios interpretativos de la Corte IDH, sino seguirlos; máxime si estos provienen de procesos en los que el Estado peruano ha sido parte.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

17. En ese sentido, debe asumirse que tanto los procedimientos disciplinarios como los procedimientos de ratificación seguidos a jueces y fiscales tienen una naturaleza sancionatoria, y, por tanto, en ambos son de aplicación las garantías del debido proceso, aun cuando, tal como señala la Corte IDH, en los procedimientos de ratificación éstas puedan ostentar diferente contenido o intensidad.
18. Los referidos procedimientos se diferencian, en esencia, por los elementos que son de conocimiento por parte de la JNJ en cada uno de ellos: mientras que en los procedimientos disciplinarios, que pueden activarse en cualquier momento, se analizan faltas disciplinarias, pudiendo las más graves culminar con la destitución, en los procedimientos de ratificación, de carácter periódico, se analizan criterios de idoneidad y eficiencia para el ejercicio del cargo, que si no superan determinado umbral pueden culminar con la no ratificación. En cualquier caso, tanto las causales de destitución como de no ratificación, además de diferenciarse, deben encontrarse normativa y objetivamente establecidas de manera previa y ser aplicadas motivadamente, bajo cánones de proporcionalidad y razonabilidad.
19. Debe tenerse presente que, en la actualidad, acertadamente, ni la Ley 29277 -Ley de la Carrera Judicial-, ni la Ley 30483 -Ley de la Carrera Fiscal-, ni la Ley 30916 -Ley Orgánica de la JNJ-, se refieren al procedimiento de ratificación como un procedimiento “de confianza”. Tal como señala el artículo 36 de esta última norma, se trata de un procedimiento que “considera criterios de conducta e idoneidad, evaluando entre otros la eficacia y la eficiencia en el desempeño funcional”. Y tales criterios se encuentran objetivamente señalados en los artículos 67 y 66 de las Leyes de las Carreras Judicial y Fiscal, respectivamente.
20. Ahora bien, en el Caso Cuya Lavy, la Corte IDH, aunque por razones parcialmente distintas, ha coincidido con el Tribunal Constitucional en el sentido de que quienes fueron no ratificados en procedimientos cuya naturaleza no era entendida como sancionatoria no deben ser impedidos de reingresar a la carrera



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

judicial o fiscal o a cargos de similar naturaleza (cfr. Caso Cuya Lavy y otros *vs.* Perú. Sentencia del 28 de septiembre de 2021, párrafo 206; y Sentencia de interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, de fecha 27 de julio de 2022, párrafo 20).

21. En ese sentido, tal impedimento no es aplicable a quienes fueron no ratificados en el marco de procedimientos que no fueron diseñados ni concebidos como materialmente sancionatorios, sino como procedimientos de confianza, y que, por lo tanto, no estaban premunidos de las garantías del debido proceso.

### **Análisis del caso concreto**

22. En el presente caso, el demandante, un exfiscal no ratificado en el cargo de fiscal superior mixto de Apurímac del Distrito Judicial de Apurímac —conforme lo acredita con la Resolución del CNM 376-2013-PCNM [cfr. fojas 6-7]—, denuncia que el acápite b) del inciso 3 del artículo 6 y el tercer párrafo del artículo 66 de la Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 19 de junio de 2020; el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la JNJ; y el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución; vulneran sus derechos a la igualdad y no discriminación, así como su proyecto de vida, por cuanto se le excluye de la posibilidad de acceder a un puesto público, por la condición de no haber sido ratificado. Asimismo, alega que la aplicación del actual artículo 154 de la Constitución a su caso vulnera el artículo 103 de la Constitución.
23. El texto del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución, antes de la reforma llevada a cabo por la Ley 30904, de 10 de enero de 2019, establecía que “[l]os [jueces y fiscales] no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”. Luego de la reforma, el texto establece que “[l]os [jueces y fiscales] no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”. Es decir, luego de la reforma constitucional, se mantiene la prohibición de que los jueces y fiscales no ratificados pueda reingresar a la carrera judicial o fiscal, a lo que ahora se



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

agrega expresamente que la misma prohibición se extiende a los jueces o fiscales destituidos.

24. El literal b del artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la JNJ, de fecha 19 de febrero de 2019, reitera lo constitucionalmente establecido, es decir, que “[l]os [jueces y fiscales] no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”.
25. En base a dicha normativa, el artículo 6, inciso 3, literales b y c, del Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes(as) de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, aprobado mediante Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 19 de junio de 2020, exige, respectivamente, presentar declaraciones juradas de no haber sido declarado no ratificado en cargo judicial o fiscal, y de no haber sido destituido en cargo judicial o fiscal. Y en el artículo 66 de dicho Reglamento, se considera como uno de los elementos de especial relevancia para la exclusión del postulante, a la información sobre resoluciones de no ratificación.
26. Tal como se ha señalado *supra*, resulta inconstitucional pretender aplicar la prohibición de que jueces o fiscales no ratificados puedan reingresar al Poder Judicial, al Ministerio Público o a un cargo de similar naturaleza al caso de aquellas personas que fueron no ratificadas en procedimientos que no fueron diseñados ni concebidos como materialmente sancionatorios, y en los que, por tanto, no necesariamente se garantizaron todas las dimensiones del debido proceso.
27. En el caso del recurrente, a través de la Resolución 791-2012-PCNM, del 10 de diciembre del 2012, se dispuso **no renovar la confianza**, y, en consecuencia, no ratificarlo en el cargo de Fiscal Superior Mixto de Apurímac del Distrito Judicial de Apurímac. El recurso de reconsideración interpuesto contra dicha Resolución fue declarado infundado mediante Resolución 376-2013-PCNM, del 11 de junio de 2013. En esta, entre otras cosas, se señala que “es importante precisar que el proceso de evaluación integral y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

ratificación de jueces y fiscales a cargo del CNM, son procesos que han sido definidos **como renovación de confianza** en base a determinados criterios que se encuentran diseñados en la Ley de la Carrera Judicial y demás normas concordantes, existiendo pronunciamientos al respecto por parte del Tribunal Constitucional en los que se consolidan como tal. Por lo tanto, en este extremo no se ha vulnerado el derecho al debido proceso del impugnante” (énfasis agregado).

28. Queda pues corroborado que el procedimiento de ratificación que se siguió al recurrente no tenía la naturaleza de un procedimiento materialmente sancionatorio, sino que era entendido como un procedimiento de renovación o no de confianza, ampliándose irregularmente el marco de discrecionalidad de decisión del antiguo Consejo Nacional de la Magistratura y, por consiguiente, afectándose el debido proceso.
29. Si bien, por el tiempo transcurrido y al no ser parte de la pretensión, no existe posibilidad de revisar la decisión de fondo adoptada en dicho procedimiento, resultaría contrario al derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (artículo 23.1.c. de la CADH y Sentencia recaída en el Exp. 0025-2005-PI/TC 0026-2005-PI/TC -acumulados- fundamento 24 y ss.), que en razón de dicha no ratificación se impida al recurrente postular al Poder Judicial, al Ministerio Público o a cargos de similar naturaleza.
30. Tanto del Oficio 000235-2020-DSN/JNJ, de fecha 26 de agosto de 2020, suscrito por la directora de la Dirección de Selección y Nombramiento de la JNJ [fojas 33 y ss.], como del Oficio 000155-2020-SG/JNJ, de fecha 23 de septiembre de 2020, suscrito por el secretario general de la JNJ [fojas 4 y ss.], dirigidos al recurrente, deriva que la JNJ adoptó institucionalmente la decisión de aplicar la prohibición de reingresar al Poder Judicial, al Ministerio Público y a cargos de naturaleza análoga, a los jueces y fiscales no ratificados, sin restricciones, es decir, incluso al caso del recurrente. Por consiguiente, a mi juicio, corresponde estimar la demanda.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Por estas consideraciones, el sentido de mi voto es en el sentido de declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, y **ORDENAR** a la JNJ no aplicar al recurrente la normativa vinculada con la prohibición de reingresar al Poder judicial, al Ministerio Público o a cargos de similar naturaleza a los jueces y fiscales no ratificados, **CONDENANDO** a la JNJ al pago de los costos procesales a favor del recurrente.

**S.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición asumida por mis distinguidos colegas magistrados, discrepo de la sentencia emitida en mayoría por este Colegiado, mediante la cual se declara *improcedente* la excepción de incompetencia e *infundada* la demanda. Las razones de mi discrepancia, se sustentan en los siguientes fundamentos que paso a exponer a continuación.

#### **Petitorio de la demanda**

Mediante escrito de fecha 15 de octubre de 2020, subsanado con fecha 23 de octubre de 2020, Luciano Bernardo Valderrama Solórzano, exfiscal no ratificado en el cargo de fiscal superior mixto de Apurímac del Distrito Judicial de Apurímac, interpone demanda de amparo contra la Junta Nacional de Justicia (JNJ). Su pretensión principal es que se declare inaplicable a su caso el acápite b) del inciso 3 del artículo 6 y el tercer párrafo del artículo 66 de la Resolución 046-2020-JNJ Lima, de fecha 16 de junio de 2020, que aprueba el Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes (as) de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público; el artículo 154 de la Constitución Política del Perú; y, el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la JNJ.

El demandante manifiesta que, con fecha 24 de julio de 2020, solicitó a la JNJ “*dejar sin efecto los impedimentos a magistrados no ratificados*”, contenidos en la Resolución 046-2020-JNJ Lima, de fecha 16 de junio de 2020. Sin embargo, la directora de la Dirección de Selección y Nombramiento, mediante el Oficio 000235-2020-DSN/JNJ, de fecha 26 de agosto de 2020, respondió la solicitud planteada indicando que con la modificación del artículo 154 de la Constitución, el precedente establecido en la sentencia recaída en el Expediente 08105-2005-PA/TC ha dejado de ser de obligatorio cumplimiento, por lo que la JNJ está obligada a cumplir con lo que manda la Constitución y lo que establece el inciso b) del artículo 2 de su ley orgánica. Asimismo, el secretario general



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

de la JNJ, respondiendo a la solicitud de reconsideración que presentó el actor, expresó que la incorporación del requisito para acceder a la carrera judicial o fiscal, de “*no haber sido no ratificado en el cargo*”, es un mandato constitucional y legal que corresponde cumplir a la JNJ.

El recurrente alega que la aplicación del modificado artículo 154 de la Constitución a su caso vulnera el artículo 103 de la Constitución, por cuanto le aplica retroactivamente dicha reforma constitucional. Asimismo, sostiene que la ratificación de magistrados es inconstitucional, entre otras razones, porque la hoy JNJ ejerce un control no regulado sobre los magistrados y dicha ratificación trasgrede la independencia de los jueces y fiscales. Finalmente, señala que al habersele excluido de los concursos correspondientes por tener la condición de magistrado no ratificado, se vulnera su derecho a la igualdad y no discriminación y su derecho al proyecto de vida, pues se le niega la posibilidad de acceder a un puesto público acorde a su nivel.

### **1. Cuestión previa: sobre la inconstitucionalidad del proceso de ratificación de magistrados existente en el Perú**

La figura de la ratificación de magistrados en el país fue reconocida incluso desde la Constitución Política de 1979, en cuyo artículo 245 se atribuía la ratificación de los magistrados/as de la Corte Suprema al Senado, y se establecía que “*El Presidente de la República nombra a los Magistrados a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura. El Senado ratifica los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema*”. Asimismo, en su artículo 242 se señalaba que a los magistrados judiciales se les garantizaba su permanencia en el servicio hasta los setenta (70) años y la inamovilidad en sus cargos, mientras observasen conducta e idoneidad propias de su función.

Actualmente, en la Constitución Política de 1993 también se contempla lo referido a la ratificación de jueces y fiscales periódica cada siete (7) años, asignando dicha competencia a la Junta Nacional de Justicia (anteriormente, el Consejo Nacional de la Magistratura) así como también lo referido a evaluación parcial de desempeño de magistrados (lo cual



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

ejecuta con la Academia de la Magistratura) cada tres (3) años y medio. Así, en su artículo 154 se establece:

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

[...]

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.

[...] [resaltado agregado].

En consonancia con lo anterior, la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, regula lo relacionado a la ratificación de magistrados y precisa los criterios para evaluar y proceder con dicha ratificación. En tal virtud, en su artículo 35 se dispone:

### Artículo 35. Ratificación

**La Junta Nacional de Justicia ratifica cada siete (7) años a los jueces y fiscales de todos los niveles. El procedimiento de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias** que adopte el Poder Judicial o el Ministerio Público **y de las sanciones de destitución** que imponga la Junta Nacional de Justicia.

La ratificación requiere del voto conforme de los dos tercios del número legal de los miembros de la Junta. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. La decisión que emite la Junta Nacional de Justicia debe estar debidamente motivada.

[...]

### Artículo 36. Criterios de ratificación

**A efectos de la ratificación** la Junta Nacional de Justicia **considera criterios de conducta e idoneidad, evaluando entre otros la eficacia y la eficiencia en el desempeño funcional, así como la calidad de las resoluciones emitidas**; y en el caso específico de los jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil el resultado de la gestión y de la labor desarrollada en el periodo sujeto a evaluación.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Asimismo, la ratificación de jueces y fiscales cuenta con un desarrollo normativo, en el que, entre otros, se tiene la Ley N°29277 - Ley de Carrera Judicial - y Ley N°30483 - Ley de Carrera Fiscal.

Es de resaltar que la normativa antes mencionada precisa que la ratificación se distingue del régimen disciplinario y de las sanciones de destitución de magistrados, con lo cual, supuestamente persiguen objetivos y finalidades diferenciadas. Asimismo, se distinguen en sus implicancias jurídicas y lo que ello acarrea en términos de ser o no constitucionalmente permitido y legítimo.

No obstante y a mi consideración, lo que directamente garantiza las competencias eficientes y una conducta intachable, idónea, lícita, ética, entre otros calificativos similares, no es en estricto la ratificación tal y como viene concebida, sino el ejercicio de la potestad disciplinaria de la autoridad competente sobre eventuales actos u omisiones perpetrados por los magistrados involucrados y cuyo procedimiento debe cumplir las garantías del debido proceso. Ello sin embargo no necesariamente ocurre con los procedimientos de ratificaciones a los que todo magistrado actualmente es sometido de manera periódica obligatoria, ya que lo que se pretende es más bien priorizar la verificación permanente del desempeño de sus labores jurisdiccionales o fiscales por sobre la necesidad de resguardar su independencia y autonomía como magistrados, principios significativos y trascendentales en un Estado de Derecho.

Es preciso destacar que, respecto a las garantías específicas para salvaguardar la independencia judicial de los jueces y su aplicabilidad a los fiscales por la naturaleza de las funciones que ejercen, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que:

123. Esta Corte ha establecido que las juezas y los jueces **cuentan con garantías específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, la cual se ha entendido como esencial para el ejercicio de su función.** En tal sentido, este Tribunal ha afirmado que **uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia judicial.** Asimismo, la Corte ha señalado que de la independencia judicial **se derivan las garantías de la estabilidad e inamovilidad de juezas y jueces, dirigida a salvaguardar su independencia, la cual**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

**resulta aplicable también a las y los fiscales** en razón a la naturaleza de las funciones que ejercen, así como las garantías a un adecuado proceso de nombramiento **y a ser protegidos contra presiones externas** que amparan tanto la labor de las juezas, los jueces como la de las y los fiscales.

[...]

128. En lo que respecta a la función específica de las y los fiscales, este Tribunal ha destacado que **desempeñan funciones de operadores de justicia y, en tal carácter, requieren gozar de garantías de estabilidad laboral**, entre otras, como condición elemental de su independencia para el debido cumplimiento de sus funciones procesales. Por tanto, **se encuentran amparados por las garantías a un adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a ser protegidos contra presiones externas**. De otro modo, se pondrían en riesgo la independencia y la objetividad que son exigibles en su función como principios dirigidos a asegurar que las investigaciones efectuadas y las pretensiones formuladas ante los órganos jurisdiccionales se dirijan exclusivamente a la realización de la justicia en el caso concreto, en coherencia con los alcances del artículo 8 de la Convención. [...]. [resaltado agregado]. [Corte IDH. Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de septiembre de 2021].

Por lo expuesto, considero que el sacrificio de la garantía de independencia no es proporcional a la finalidad que se persigue y mas bien termina por afectar seriamente las bases de la democracia, exponiendo a los magistrados a una evaluación cada 7 años y de la cual depende su permanencia o no como magistrado. Esta consecuencia incluso, tal como lo ha advertido la Corte IDH en sus sentencias en el Caso Moya Solis y en el Caso Cuya Lavy y otros, tiene los mismos efectos jurídicos que una destitución; en ese sentido, afirmó lo siguiente:

69. [...], este caso se refiere a un proceso de ratificación de una funcionaria judicial. Ese proceso consistía en la evaluación del desempeño de la presunta víctima, con el objeto de establecer si era ratificada en su cargo o separada del mismo. **El Estado alegó que los procesos de evaluación tienen diferencias con los procesos disciplinarios**, pues los primeros buscan evaluar al funcionario cada cierto tiempo, mientras que los segundos buscan establecer si se cometió una infracción administrativa. **No obstante, ambos procesos tienen como finalidad evaluar la conducta e idoneidad de un funcionario, sea periódicamente o como resultado de la presunta comisión de una falta**. Además, cuando un proceso de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

**evaluación concluye que la calificación del desempeño de un funcionario o funcionaria no fue satisfactoria y debe, por ello, ser separado de su cargo, se convierte en un proceso materialmente sancionatorio, pues la desvinculación de la persona evaluada es una sanción a su bajo desempeño.**

[Corte IDH. Caso Moya Solís Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de junio de 2021].

En virtud de lo anterior, prácticamente ambos procesos (el de ratificación y el disciplinario) cuentan con la misma finalidad (asegurar la conducta e idoneidad del magistrado como deberes funcionales elevados a la categoría de bien jurídico) y podrían culminar con un mismo efecto (la separación de la persona del cargo de magistrado), con lo cual, según lo señalado por la Corte IDH, ambos son materialmente sancionatorios y le son aplicables las garantías del debido proceso propias de los procesos disciplinarios. Si lo que se busca entonces es reforzar el hecho de que los magistrados se capaciten constantemente, que ejerzan una labor jurisdiccional o fiscal sustentada en un análisis y argumentación sólida que motiven sus decisiones y/o actos, que se actualicen en sus conocimientos jurídicos, entre otros, ello bien podría darse a través de otros mecanismos idóneos complementarios al proceso disciplinario que no atenten contra la independencia y autonomía de los magistrados, aunque incluso podría sostenerse que con el proceso en ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad competente bastaría para cumplir tal finalidad enfocada a garantizar la calidad e idoneidad que el cargo supone.

En la línea de lo previamente planteado, Luis Castillo Córdova<sup>9</sup>, con quien concuerdo, sostiene que el proceso de ratificación es irrazonable y por tanto innecesario, lo cual deviene en inconstitucional, configurándose una situación tal en el que se tenga una disposición incluida en la Constitución Política pero que al mismo tiempo se configure como una norma inconstitucional, lo cual, jurídicamente puede ser factible. Al respecto, dicho autor afirma lo siguiente:

---

<sup>9</sup>Castillo, L. La inconstitucionalidad del proceso de ratificación de jueces. En: [https://laley.pe/2022/02/08/la-inconstitucionalidad-del-proceso-de-ratificacion-de-jueces/#\\_ftn1](https://laley.pe/2022/02/08/la-inconstitucionalidad-del-proceso-de-ratificacion-de-jueces/#_ftn1)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

El proceso disciplinario identifica conductas objetivas que significan incumplimientos de deberes funcionariales, y las agrupa según su gravedad para imponerles sanciones de intensidad distinta, reservando la sanción de destitución a los incumplimientos más graves. Así, la Ley de la carrera judicial establece causales precisas de destitución que basadas en la conducta o en la idoneidad (moral y profesional) del juez, prevé el inicio de procesos disciplinarios que pueden terminar con la destitución de los jueces infractores.

A través de este mecanismo se consigue identificar los jueces que, en el ejercicio de la función jurisdiccional, han mostrado que no cuentan con las condiciones personales, morales y profesionales esenciales para ejercer la magistratura [...].

[...] En estricto, es un mecanismo más idóneo que el proceso de ratificación para conseguir tal finalidad.

En efecto, **el proceso disciplinario está pensado y estructurado para conducirse de modo muy riguroso tanto en la identificación y prueba de la realización de una conducta infractora, como en la justificación de la sanción con una determinada intensidad, incluida la destitución del juez; pasando por el respeto de garantías procesales como el derecho de defensa, el derecho al contradictorio y el derecho al recurso.**

[...].

[...]

A pesar de que la no ratificación del juez lleva a la misma situación de separación definitiva del cargo a la que lleva la destitución por medida disciplinaria, **no están previstas legalmente las causales que justifican a la Junta Nacional de Justicia a no ratificar a un juez, sino que lo previsto son abiertos e imprecisos “criterios de ratificación”** (artículo 36 LOJNJ), [...].

[...]

Así, sin causales precisas de no ratificación y con indeterminados criterios de evaluación, y sin un criterio especialmente estricto propio de un proceso sancionador, el poder político tendrá la tentación y la oportunidad de interferir indebidamente en la separación del juez a través de su no ratificación.

[...]

**Si efectivamente el Estado peruano adecuase su legislación interna para prever tales causales y garantías [en el proceso de ratificación], entonces, quedaría plenamente acreditada la innecesariedad del proceso de ratificación. En efecto, no existiría ninguna diferencia relevante que justifique la presencia conjunta de ambos procesos, el de ratificación y el disciplinario, en nuestro sistema constitucional, tratándose de dos procesos esencialmente sancionadores que se sostienen sobre el quebrantamiento de deberes funcionariales del juez.**

[...]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

**La norma de la Constitución que prevé el proceso de ratificación (artículo 154.2) es una norma (formalmente) constitucional y (materialmente) inconstitucional.** Una tal norma está destinada a ser ineficaz en los casos concretos (inaplicada en un proceso judicial ordinario o a través de un amparo), a la espera que sea el propio poder constituyente el que termine dejándolo sin efecto. [resaltado agregado].

En consecuencia, considero que el proceso de ratificación de jueces y fiscales es una figura inconstitucional, por contravenir la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y fiscal, al margen de que formalmente se encuentre contemplada en la Constitución Política de 1993; por ende, discrepo de lo sostenido en la sentencia aprobada en mayoría sobre este caso y que sostiene que la ratificación es válida y constitucional.

## **2. Aplicación de control de constitucionalidad y de convencionalidad en el caso concreto**

En el presente caso, se cuestiona concretamente el artículo 2 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, de fecha 19 de febrero de 2019, cuyo texto, al hacer referencia a las competencias de la Junta Nacional de Justicia establece que: “[...] b. [...] **Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público**”. [resaltado agregado]. En otras palabras, el recurrente plantea que la prohibición a los no ratificados para reingresar al Poder Judicial y al Ministerio Público ha conllevado la afectación de diversos derechos.

Por otra parte, la Resolución 046-2020-JNJ, de fecha 19 de junio de 2020, que aprueba el Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes(as) de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, establece en su artículo 6, como requisito para la postulación, el no haber sido declarado no ratificado(a) en cargo judicial o fiscal. Asimismo, según su artículo 66, las resoluciones de no ratificación se consideran como uno de los elementos de especial relevancia para la exclusión del postulante.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Por tanto, la controversia principal en este proceso gira en torno a la prohibición del reingreso al Poder Judicial o al Ministerio Público de quienes no fueron ratificados anteriormente.

Sobre este particular es preciso señalar previamente, que conforme a IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política “*Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú*”. Asimismo, el artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional prescribe la *interpretación conforme* con la jurisprudencia y decisiones de los tribunales internacionales sobre los derechos humanos, en los siguientes términos:

**Artículo VIII. Interpretación de los derechos humanos y tratados internacionales**

**El contenido y alcances de los derechos constitucionales** protegidos por los procesos regulados en el presente código **deben interpretarse de conformidad con** la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como con **las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos** constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

En caso de incompatibilidad entre una norma convencional y una constitucional, los jueces preferirán la norma que más favorezca a la persona y sus derechos humanos. [resaltado agregado].

En tal sentido, es indispensable que, para efectos de interpretar y determinar el contenido y alcances de los derechos fundamentales, se deba considerar, entre otros aspectos, las decisiones adoptadas por tribunales supranacionales, por lo que no es posible desconocer o prescindir de ellas, más aún si dichas decisiones versan sobre la temática específica relacionada a la controversia de un caso y que es necesario dilucidar por la jurisdicción constitucional, situación que precisamente es la que se presenta en este caso, pues la Corte IDH emitió una sentencia en el Caso Cuya Lavy y otros en la que incluyó un análisis y determinación sobre la prohibición del reingreso al Poder Judicial o al Ministerio Público de quienes no fueron ratificados anteriormente.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Al respecto, cabe resaltar que las sentencias de la Corte IDH son obligatorias para el Estado peruano sobre la base del Pacto de San José y también de lo reafirmado por el Tribunal Constitucional, que incluso sostiene que la obligatoriedad se amplía a todos los fundamentos de la sentencia (y no solo a su parte resolutive) abarcando incluso a sentencias sobre casos interpuestos contra otros Estados de la región y no solo a las emitidas respecto a casos contra el Perú. Así, expresamente el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

**12. La vinculatoriedad de las sentencias de la CIDH no se agota en su parte resolutive** (la cual, ciertamente, alcanza sólo al Estado que es parte en el proceso), **sino que se extiende a su fundamentación o ratio decidendi**, con el agregado de que, por imperio de y la CDFT de la Constitución y el artículo V del Título Preliminar del CPConst, en dicho ámbito la sentencia resulta vinculante para todo poder público nacional, **incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no haya sido parte en el proceso**. En efecto, la capacidad interpretativa y aplicativa de la Convención que tiene la CIDH, reconocida en el artículo 62.3 de dicho tratado, aunada al mandato de la CDFT de la Constitución, hace que la interpretación de las disposiciones de la Convención que se realiza en todo proceso, sea vinculante para todos los poderes públicos internos, incluyendo, desde luego a este Tribunal. [resaltado agregado].  
[Sentencia del Expediente N° 2730-06-PA/TC, Arturo Castillo Chirinos]

Por consiguiente, en tanto las sentencias de la Corte IDH son vinculantes, no comparto lo mencionado en la sentencia aprobada por mayoría cuando plantea que la sentencia sobre el Caso Cuya Lavy y otros emitida por la Corte IDH se trata de solo una *“doctrina que puede ayudar al constituyente a replantear el modelo de formación y evaluación de jueces y fiscales a través de una eventual reforma constitucional”*, pretendiendo desconocer la obligatoriedad de atender lo establecido por la Corte IDH en sus sentencias – más allá de que se concuerde o discrepe con ella – y tratar de justificar las razones del porqué, no obstante la determinación de la Corte IDH sobre el proceso de ratificación y la prohibición del reingreso de quienes no fueron ratificados, el Colegiado se aparta de ello y considera válida y constitucional tal prohibición, resolviendo en un sentido distinto a lo sostenido por la Corte IDH.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

Ahora bien, en este punto es importante hacer alusión a lo que el tribunal supranacional estableció expresamente sobre los aspectos relacionados con la controversia planteada en este proceso de amparo. Al respecto, la Corte IDH afirmó lo siguiente:

205. La Corte advierte que, de acuerdo a las alegaciones de las partes, las propias declaraciones de las víctimas, así como de la normativa vigente, **aún se mantiene la prohibición de que los magistrados no ratificados puedan reingresar al Poder Judicial y al Ministerio Público, pese a que el Estado reiteradamente ha señalado que el Tribunal Constitucional** en su sentencia de 8 de enero de 2006 (STC 01333- 2006-PA/TC) **indicó que no se puede impedir en modo alguno el derecho de los magistrados no ratificados de postular nuevamente** al Poder Judicial y al Ministerio Público, pues el hecho de no haber sido ratificado no debe ser un impedimento para reingresar a la carrera judicial.

206. Debido a lo anterior, **la Corte considera que es necesario que el Estado adopte las medidas legislativas o de otro carácter para adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en la Convención Americana, de conformidad con lo resuelto en la presente sentencia en lo relativo a la reincorporación de los magistrados no ratificados** al Poder Judicial o al Ministerio Público y a la posibilidad de recurrir las decisiones mediante las cuales se determine la no ratificación de un magistrado. Ello implica que el Estado debe adoptar dichas medidas en un plazo razonable. **Independientemente de las reformas que deba adoptar el Estado, mientras estas no se produzcan, las autoridades estatales están en la obligación de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad** entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, las autoridades internas deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención. [resaltado agregado].

Asimismo, cabe mencionar que, en atención a una solicitud de interpretación planteada por el Estado sobre determinados puntos incluidos en dicha sentencia, la Corte IDH aclaró el párrafo 206 en los siguientes términos:

22. [...] la Corte **aclara el párrafo 206 de la Sentencia en el sentido de que el Estado debe adoptar las medidas legislativas o**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

**de otro carácter que permitan: i) reingresar a los magistrados no ratificados al Poder Judicial o al Ministerio Público y ii) recurrir las decisiones que determinen la no ratificación de un magistrado, para adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en la Convención Americana. [resaltado agregado].**  
Corte IDH. Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022.

Adicionalmente, en el reporte sobre cumplimiento de esta sentencia de la Corte IDH consignado en su web institucional<sup>10</sup> se observa que para dicho tribunal supranacional se mantiene pendiente de cumplimiento por parte del Estado el *“Adecuar, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia, en los términos de lo dispuesto en los párrafos 203 a 206 [...]”*.

Por lo antes expuesto, se observa claramente que para la Corte IDH se debe permitir el reingreso -a través de una nueva postulación- de aquellos magistrados que no fueron ratificados en su momento y por ello dispone que el Estado deba adoptar las medidas legislativas o de otro carácter para adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo antes mencionado; además señala que mientras esas reformas no se concreten, las autoridades estatales deberán ejercer el control de convencionalidad ex officio. Se advierte que este punto de la sentencia de la Corte IDH se relaciona estrechamente con la pretensión del demandante en este caso, con lo cual, resulta atendible lo que solicita en el sentido de inaplicar aquellas disposiciones internas inconventionales que le impiden postular y eventualmente reingresar a la magistratura.

Considerando lo anterior, corresponde estimar la demanda y con ello propiciar que lo establecido en la sentencia de la Corte IDH sobre el caso Cuya Lavy y otros, particularmente en lo referido a permitir el reingreso de los magistrados que no fueron ratificados, se atienda debidamente. Corolario de lo afirmado, se hace innecesaria la declaración de que el precedente vinculante establecido en la STC 01333-2006-PA/TC *“carece de efectos prácticos”* (véase fundamento jurídico 48 de la ponencia) y que *“[...] habiendo ejercido el poder constituyente constituido una reforma constitucional que modifica el dispositivo constitucional que fuera objeto*

<sup>10</sup> <https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/SCS/peru/cuyalavy/cuyalavy.pdf>



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00940-2022-PA/TC  
APURÍMAC  
LUCIANO BERNARDO  
VALDERRAMA SOLÓRZANO

*de un precedente vinculante interpretativo, carece de justificación su aplicación en el caso concreto” (véase fundamento jurídico 71 de la ponencia).*

Por las razones antes expuestas, considero que la demanda debe ser declarada fundada y por consiguiente disponer que, en la eventualidad que el recurrente decida participar en alguna futura convocatoria de proceso de selección de magistrados no se le impida ello y se le permita su correspondiente inscripción.

**S.**

**OCHOA CARDICH**