

IV. DERECHO POLÍTICO IBEROAMERICANO

**RESTRICCIONES A LA
INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL
PERÚ: ANÁLISIS DEL *CASO CUYA
LAVY Y OTROS VS. PERÚ* DE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS**

JORGE ALEXANDER PORTOCARRERO QUISPE

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y SUS RESTRICCIONES EN EL PERÚ. II.1. La doble dimensión de la independencia judicial. II.2. La institución de la ratificación como restricción a la independencia judicial en el Perú. II.2.1. Definición de ratificación conforme a la Constitución peruana. II.2.2. Ratificación e independencia judicial. III. LA SENTENCIA DEL CASO CUYA LAVY Y OTROS VS. PERÚ Y SUS IMPLICANCIAS PARA EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN Y RATIFICACIÓN EN EL PERÚ. III.1. Descripción de los hechos del caso. III.2. Cuestiones relevantes de la sentencia. III.2.1. La cuestión de la incompatibilidad de la independencia judicial y el procedimiento de ratificación en el Perú. III.2.2. La cuestión de la inamovilidad de jueces y fiscales. III.2.3. La cuestión de la naturaleza materialmente disciplinaria del procedimiento de ratificación. III.2.4. La cuestión de la afectación al derecho a la debida motivación de las resoluciones de ratificación. III.2.5. La cuestión de la afectación al principio de legalidad del art. 9 de la Convención Americana. III.2.6. La cuestión de la afectación al derecho a la honra y a la dignidad. III.2.7. La cuestión de la afectación a las garantías procesales de los administrados en el procedimiento de ratificación. III.2.8. La cuestión de la afectación a los derechos políticos. III.2.9. La posibilidad de recurrir las decisiones de no ratificación. III.2.10. La posibilidad del reingreso a la carrera judicial y fiscal. III.2.11. Modificaciones de derecho interno y la obligación de ejercer ex officio control de convencionalidad. IV. CONCLUSIONES

Fecha recepción: 10.06.2022
Fecha aceptación: 14.03.2023

RESTRICCIONES A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL PERÚ: ANÁLISIS DEL CASO *CUYA LAVY Y OTROS VS. PERÚ* DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

JORGE ALEXANDER PORTOCARRERO QUISPE¹

I. INTRODUCCIÓN

El principio de independencia judicial y la posibilidad de someter a jueces y fiscales a un procedimiento de evaluación periódico que condicione su permanencia en el cargo, son las cuestiones a las que se aboca la Corte IDH en la Sentencia *Cuya Lavy* del año 2021². El referido caso pone en evidencia la relación de tensión existente entre, por un lado, el legítimo interés de los magistrados de verse libres de cualquier tipo de situación que condicione el sentido de sus decisiones, y, por otro lado, el interés del Estado, como ente que ejerce poder político en favor de la colectividad, de contar con magistrados probos e idóneos. La pregunta que podría sintetizar la problemática de la Sentencia *Cuya Lavy* sería la siguiente: ¿es posible que el Estado

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Alemania. Profesor Colaborador Asistente en la Universidad Pontificia Comillas — ICADE, España. Investigador García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España. Fellow de la Fundación Alexander von Humboldt. Ex Becario del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú.

Contacto: Universidad Pontificia Comillas — ICADE. Alberto Aguilera 23, Despacho ED-421, 28015, Madrid, España. E-mail japortocarrero@comillas.edu. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3964-5642>.

El artículo se ha realizado en el marco del contrato de investigación post doctoral «García Pelayo» concedido por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España.

² *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438.

límite la independencia e inamovilidad de jueces y fiscales valorando cómo es que estos se desenvuelven en el ejercicio de sus funciones? Evidentemente, dicha problemática no solo tiene relevancia para la regulación y legitimación del procedimiento de evaluación y ratificación de jueces y fiscales en el Perú, sino que también es de relevancia para todos los Estados sometidos a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH en lo referente al contenido y posibles restricciones a la independencia judicial. A través del *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, la Corte IDH establece por primera vez un claro estándar mínimo de convencionalidad, que toda restricción a la independencia judicial debe observar en la región, así como también, establece la posibilidad de exigir modificaciones legales y constitucionales de gran calado a fin de adecuar las regulaciones internas en materia de independencia judicial al llamado bloque de convencionalidad interamericano.

Es pertinente resaltar que el Perú tiene uno de los sistemas de control del judicial más singulares en la región americana³, pues conforme al art. 146 inc. 3 de su Constitución vigente, la permanencia en el cargo de juez o fiscal está sujeta a ratificación o confirmación cada siete años, así como al cumplimiento de dos condiciones materiales: mantener la conducta propia del cargo que se ejerce y poder desarrollar idóneamente las funciones para las que se ha sido nombrado⁴. La supervisión estatal

³ Quizás uno de los sistemas más similares sea el existente en México, donde el nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito es por seis años, luego de los cuales los magistrados deben someterse a un procedimiento de ratificación conducido por el Consejo de la Judicatura Federal, siendo la edad de retiro forzoso los sesenta y cinco años. Vid. art. 97 de la Constitución mexicana vigente y arts. 106 y 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Otro ejemplo en la región, lo constituye el caso colombiano, donde, si bien la permanencia en el cargo de juez es hasta la edad de retiro forzoso, la Constitución colombiana, sí deja claro en sus arts. 253 y 256 inc. 3, que la permanencia en el servicio, tanto de funcionarios de la Fiscalía General como la de los de la Rama Judicial está sujeta a condiciones que han de ser determinadas por ley. El art. 152 inc. 5 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) colombiana prescribe que todo funcionario o empleado de la Rama Judicial tiene derecho a «[p]ermanecer en su cargo mientras observe buena conducta, tenga rendimiento satisfactorio, no haya llegado a la edad de retiro forzoso y en las demás circunstancias previstas en la ley». Hay que mencionar que existen ordenamientos donde no existe proceso de evaluación alguno de jueces y fiscales como es el caso de Inglaterra, Irlanda o Gales. Así mismo, existen otros ordenamientos en los cuales sí existen procesos de evaluación que tienen efectos solo respecto al ascenso en la carrera judicial y no afectan la permanencia en el cargo, ordenamientos tales como los de Francia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Hungría, Lituania, Letonia y Portugal. En Dinamarca, Finlandia Suecia y Polonia, la evaluación no solamente tiene relevancia a efectos del ascenso de los magistrados en la carrera judicial, sino que también es tomada en cuenta con miras a la mejora del sistema judicial. Vid. *Final Report of the working group on evaluation of judges, European Network of Councils for the Judiciary*, Barcelona 2-3 junio 2005, pp. 3 y ss. Disponible en: <https://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/judgesevaluation2005.pdf>.

⁴ La institución de la ratificación de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público en el Perú no es una cuestión nueva en la historia constitucional peruana. Su primer antecedente se encuentra en los arts. 152 y 153 de la Constitución peruana de 1920. Según el historiador peruano Jorge Basadre, la introducción de esta figura en la Constitución de 1920 por parte del gobierno del presidente Augusto B. Leguía —auspiciada por el entonces presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1919, Mariano H. Cornejo— buscaba «la depuración judicial cuya urgencia resulta aumentada

del cumplimiento de estas condiciones se realiza mediante el llamado «procedimiento de evaluación integral y ratificación», realizado por un órgano constitucional autónomo: la Junta Nacional de Justicia (antes el Consejo Nacional de la Magistratura)⁵. Por tanto, si el juez o fiscal cumple con las exigencias previstas en el art. 146 inc. 3 de la Constitución, permanecerá en su cargo; de lo contrario será separado del mismo. Esta condicionalidad en la permanencia en el cargo resulta problemática pues representaría una restricción a la independencia judicial y su consecuente garantía de inamovilidad; la Sentencia *Cuya Lavay*, si bien no cuestiona la constitucionalidad de dicho procedimiento, sí que ha venido a poner exigencias mínimas a dicho procedimiento.

II. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y SUS RESTRICCIONES EN EL PERÚ

II.1. *La doble dimensión de la independencia judicial*

La independencia judicial es un logro del Estado constitucional moderno; representa una de las múltiples rupturas con el modelo de Estado en el que la titularidad y ejercicio del poder político estaba concentrado en las manos del gobernante absoluto, modelo en el que la justicia era impartida en función a las necesidades del poder⁶. Las revoluciones burguesas del Siglo XVIII y la instauración de principios, tales como la división de poderes, la supremacía de la ley y el respeto de derechos fundamentales, hicieron necesario contar con funcionarios especializados e independientes que estuviesen encargados de administrar justicia sobre los derechos y libertades de los ciudadanos, sometiendo sus decisiones únicamente a la constitución y la ley⁷. Cual-

con el transcurso de los años». Basadre Grohmann, J. (2014). *Historia de la República del Perú (1822-1933)*, Tomo XIV, Cantabria-El Comercio, Lima, pp. 32 y s. Sobre el surgimiento de la institución de la ratificación de magistrados y el impacto que tuvo en la rama judicial peruana de ese entonces vid. Ramos Núñez, C. (2015). *Ley y Justicia en el Oncenio de Leguía*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, pp. 164 y ss.

⁵ Mediante la Ley 30904, de fecha 9 de enero de 2019, Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, se transfirieron las funciones y competencias constitucionales del Consejo Nacional de la Magistratura a la Junta Nacional de Justicia (en adelante «la reforma constitucional de 2019»).

⁶ Para una revisión sintetizada de los orígenes de la idea de Estado y su evolución a una división de poderes, vid. Blanco Valdés, R. (2010). *La constitución de la libertad*, Alianza, Madrid, p. 46 y ss.

⁷ «Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor». Montesquieu, C-L. S. (1985). *Del Espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid, p. 108. En el *Federalista 78*, Alexander Hamilton, destacaba que la independencia judicial era un aspecto esencial de la separación de poderes: «Quien considere con atención los distintos departamentos del poder, percibirá que en un gobierno en que se encuentren separados, el judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación le

quier forma de condicionamiento —sea esta de naturaleza social, política o incluso intrainstitucional— a la independencia de quienes administrasen justicia, se consideraba, por tanto, contraria a la propia idea de Estado constitucional de derecho⁸.

Ahora bien, el hecho de que se reconozca a la independencia judicial y al respeto de derechos fundamentales como elementos necesarios del Estado constitucional de derecho, encierra una paradoja: por un lado, se pretende garantizar la independencia de magistrados ante cualquier tipo de situación que pueda condicionar sus decisiones, mientras que por otro se pretende garantizar a la ciudadanía el derecho de contar con magistrados imparciales en su accionar y capaces de fundar sus decisiones en la constitución y las leyes. Esta paradoja da como resultado la siguiente pregunta: ¿la garantía de independencia judicial puede justificar que un administrador de justicia esté libre de control, aun cuando en el ejercicio de sus funciones no conduzca de manera imparcial o vulnere los derechos fundamentales de los ciudadanos? Ciertamente, este no puede ser el caso⁹. Así, por ejemplo, el separar del cargo a un juez o a un fiscal, por ser responsables de distorsiones en la administración de justicia, o de inconductas o de delitos, no representa una afectación al principio de independencia judicial¹⁰. Por tanto, si bien la garantía de independencia judicial es un valor fundamental del Estado constitucional de derecho, dicha garantía no es absoluta ni es un interés exclusivo de los magistrados, pues podría ser relativizada en ciertas circunstancias como las mencionadas¹¹ a fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos¹². A esta compatibilización entre independencia de los magistrados y control

permitirá estorbarlos o perjudicarlos en menor grado que los otros poderes». Vid. Hamilton, A. (1994). «El Federalista No. 78», en Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2001). *El Federalista*, 2da. ed., FCE, México, pp. 330-331.

⁸ «La independencia judicial debe garantizarse, no solo contra cualquier intento de influir directamente en el resultado del litigio, sino también contra formas más sutiles de ejercer presión sobre el judicial. Por eso las constituciones suelen garantizar a los jueces la inamovilidad en sus cargos y a menudo un salario suficiente, por mencionar solo algunos dispositivos». Vid. Grimm, D. (2020). *Constitucionalismo. Pasado, Presente, Futuro*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 327.

⁹ «[L]a independencia judicial libera a los jueces de los vínculos extrajurídicos; no para darles margen de discrecionalidad en sus decisiones, sino para que puedan decidir con arreglo a derecho». Vid. GRIMM, D., *Constitucionalismo. Pasado, Presente, Futuro, op. cit.* (nt. 8), p. 329.

¹⁰ «[L]a penalización de la corrupción y la distorsión de la justicia, así como la destitución de los jueces que han cometido estos delitos, no representa una violación de la independencia judicial». *Ibidem*.

¹¹ No es absoluta en el sentido más estricto de la palabra, pues, bajo ciertas condiciones previstas en la constitución y con respeto de las garantías que asisten a los magistrados, la independencia judicial podría ser excepcionalmente relativizada. En todo otro aspecto relativo a la relación de los magistrados con otros poderes del Estado o con otros órganos al interior del propio Poder Judicial o Ministerio Público, la independencia para decidir con imparcialidad sí puede ser considerada como absoluta. Vid. García Morillo, J. (2018). «El poder judicial y el Ministerio Fiscal», en López Guerra, L. *et alt.* (Eds.), *Derecho Constitucional*, Vol. II, 11ra. ed., Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 191-214, 199, 201 y s.

¹² «[E]l deber de independencia de los jueces tiene como correlato el derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el derecho y no desde parámetros extrajurídicos provenientes del sistema social». AGUILÓ REGLA, J. (2003). «De nuevo sobre la independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica», en BURGOS SILVA, G. (Ed.), *Independencia Judicial en América Latina. ¿De*

funcional en interés de la ciudadanía se le puede llamar: la doble dimensión de la independencia judicial.

En sentido estricto, la independencia judicial puede definirse como aquella garantía necesaria a todo Estado constitucional de derecho que busca eliminar cualquier tipo de influencia, ya sea interna o externa al poder del Estado al que pertenecen los magistrados; que pueda influir directa o indirectamente en la imparcialidad y objetividad de las decisiones que estos adoptan¹³. En estricto, es un concepto planteado en forma negativa, es decir, el sentido de la decisión del juez no debe estar influenciado por ninguna fuente de coerción¹⁴. La única base de decisión del magistrado ha de ser la constitución y la ley, base normativa a ser interpretada y aplicada en casos concretos conforme a las reglas, principios y formas propias al sistema normativo y al razonamiento jurídico¹⁵. De ahí se deduce que la independencia judicial tiene que ver ante todo con la función que desempeñan jueces y fiscales¹⁶, es decir, tiene que ver con su sometimiento a la ley y la constitución al momento de cumplir con su función de impartir justicia¹⁷.

En el plano del *soft law* internacional, la posibilidad de controlar el desempeño de los magistrados con el interés de proteger los derechos de los destinatarios de sus decisiones, es destacada por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) cuando afirma que «[l]a independencia del poder judicial

quién? ¿Para qué? ¿Cómo? Ántropos, Bogotá, pp. 65-81, 71. En este mismo sentido vid. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Diego García Sayán, Doc. A/HRC/38/38, 18 de junio de 2018, párr. 7. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

¹³ Requejo Pagés, J. L. (1989). *Jurisdicción e independencia judicial*, CEC, Madrid, p. 163 y s. En ese sentido también, Taruffo M. (2019). «Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces», en Nieva Fenoll J. y Oteiza E. (Dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, Marcial Pons, Madrid, p. 14.

¹⁴ «[L]a concepción de la independencia judicial es enteramente negativa: consiste en la habilidad de evitar una distinta forma de coerción» [*trad. alt.*]. Vid. Karlan, P. (1999). «Two Concepts of Judicial Independence». *Southern California Law Review* 72, pp. 535-558, 538.

¹⁵ Sobre las reglas, principios y formas de razonamiento jurídico vid. Alexy, R. (2007). *Teoría de la argumentación jurídica*, CEPC, Madrid, pp. 283 y ss.

¹⁶ Vid. art. 139 inc. 2 de la Constitución peruana. Así también la Corte IDH: «[L]a independencia necesaria del Poder Judicial, la cual se ha entendido como esencial para el ejercicio de su función». Vid. *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 2), párr. 123 y *Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo*. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421, párr. 71. Vid. también *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 171, y *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 145.

¹⁷ Josep Aguiló sintetiza la idea de sometimiento del juez a la ley y la constitución afirmando que «la independencia es la peculiar forma de obediencia que el derecho exige a los jueces». Vid. Aguiló, J. (1997). «Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica», *Isonomía* 6, pp. 71-79, 74.

tiene un componente *objetivo*, como calidad indispensable del sistema judicial como tal, y un componente *subjetivo*, como el derecho de toda persona a que un juez independiente establezca sus derechos y libertades. Si no existen jueces independientes, los derechos y libertades no pueden aplicarse de una manera correcta y legal»¹⁸. Seguidamente, la Comisión de Venecia concluye que «la independencia del poder judicial no es un fin en sí mismo. No es un privilegio del que gozarían los jueces a título individual, sino que se justifica por la necesidad de permitir que los jueces cumplan su misión de guardianes de los derechos y las libertades de las personas»¹⁹. Esto confirma el sentido de la tesis aquí representada sobre la doble dimensión de la independencia judicial, pues dicha independencia tendría: una *dimensión objetiva* referida a las reglas que garantizan la independencia de los magistrados y una *dimensión subjetiva* conformada por el deber que tienen los magistrados de cumplir con su misión de garantes de derechos y libertades²⁰; ambas dimensiones requieren ser compatibilizadas mediante algún mecanismo que asegure, tanto la garantía como el deber que conlleva la independencia judicial²¹.

Si nos enfocamos en la dimensión objetiva de la independencia judicial (como calidad indispensable del sistema judicial), podemos reconocer en ella dos aspectos: la independencia judicial interna y la independencia judicial externa²². La independencia judicial interna se caracteriza por garantizar «que un juez tome decisiones basándose únicamente en la Constitución y en la legislación, y no en las instrucciones de jueces de rango superior»²³, es decir, los jueces solo están sometidos a la constitución y a la ley; mientras que, por otro lado, la independencia judicial externa se refiere a la protección del «juez contra la influencia de otros poderes del Estado; es un componente esencial del Estado de derecho»²⁴. En la terminología empleada en la

¹⁸ Informe sobre la independencia del sistema judicial Parte I: la independencia de los jueces, CDL-AD(2010)004, párr. 6.

¹⁹ *Ibidem*. En este sentido también el Tribunal Constitucional peruano: «[L]a independencia se constituye como una prerrogativa del juez y un derecho de los ciudadanos». Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 3361-2004-AA/TC, F.J. 11.

²⁰ «[E]l derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el Derecho es el correlato del deber de independencia de los jueces. El juez que satisface ese derecho, que juzga desde el Derecho es el juez independiente». Vid. Aguiló, J. «Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica», *op. cit.* (nt. 17), p. 75.

²¹ A fin de lograr tal compatibilización, la propia Comisión de Venecia subraya que «[l]as reglas institucionales que garantizan esta independencia, la personalidad y la profesionalidad de los jueces son elementos determinantes. La cultura jurídica en su conjunto también es un aspecto esencial». Vid. Informe sobre la independencia del sistema judicial Parte I: la independencia de los jueces, *op. cit.* (nt. 18), párr. 7.

²² Sobre independencia judicial interna y externa vid. Taruffo, M. «Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces», *op. cit.* (nt. 13), pp. 19 y ss.

²³ Informe sobre la independencia del sistema judicial Parte I: la independencia de los jueces, *op. cit.* (nt. 18), párr. 72.

²⁴ *Ibidem*, párr. 56.

jurisprudencia de la Corte IDH se habla de una faceta institucional (independencia judicial interna) y una vertiente individual (independencia judicial externa)²⁵.

II.2. *La institución de la ratificación como restricción a la independencia judicial en el Perú*

II.2.1. Definición de ratificación conforme a la Constitución peruana

El art. 154 inc. 2 de la Constitución peruana vigente instauro el procedimiento de la evaluación y ratificación periódica de magistrados, a ser realizado cada siete años; sin embargo, no lo define, solo se limita a conferir a la Junta Nacional de Justicia la competencia de llevarla a cabo. Ahora bien, la Constitución peruana emplea la expresión «ratificar» o «ratificación» en distintas partes de su articulado, dándole un significado equivalente a «confirmación»²⁶. Por tanto, en sentido amplio, ratificar, quiere decir en el contexto de la Constitución peruana: confirmar una circunstancia o situación. El uso específico que el art. 154 inc. 2 de la Constitución peruana da al término ratificación en relación a la permanencia de jueces y fiscales en sus cargos, equivale a «confirmar por un nuevo período de siete años». De ahí se sigue que se ratifica en el Perú a jueces y fiscales, porque la Constitución peruana prevé que la continuidad en el cargo está sujeta a la satisfacción de ciertas condiciones a ser evaluadas cada siete años. Dichas condiciones, conforme el art. 146 inc. 3 de la Constitución peruana son: mantener una conducta propia del cargo e idoneidad en las funciones que se ejercen²⁷. Por lo que una definición del procedimiento de evaluación y ratificación sería entonces: el acto de confirmar en la función pública a aquellos jueces y fiscales que en un periodo de siete años hayan observado las exigencias de conducta e idoneidad previstas en la Constitución. Por tanto el binomio: conducta propia del cargo que se ejerce y la idoneidad en el ejercicio de la función, constituye la esencia de la evaluación que desemboca en la ratificación o la no ratificación²⁸.

²⁵ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, op. cit. (nt. 2), párr. 124; *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, op. cit. (nt. 16), párr. 67; *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55; *Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429, párr. 86.

²⁶ Vid. arts. 56 y 57 sobre la ratificación de tratados aprobados por el Congreso, arts. 86, 87, 101 inc. 2 sobre la ratificación del nombramiento de ciertos funcionarios públicos, o el art. 206 sobre la ratificación de la reforma constitucional.

²⁷ El Tribunal Constitucional peruano ha resaltado que las condiciones de continuidad en el cargo son la conducta y la idoneidad, siendo la ratificación el procedimiento previsto en la Constitución para valorar el cumplimiento de dichas condiciones de permeancia en el cargo. Vid. Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 0006-2009-PI/TC, F.J. 55.

²⁸ *Ibidem*, F.J. 58.

II.2.2. Ratificación e independencia judicial

La independencia judicial es ante todo una garantía para jueces y fiscales en el ejercicio de sus funciones, pero también es una garantía que protege el derecho de los ciudadanos a contar con magistrados probos e imparciales que estén en capacidad de emitir resoluciones fundadas en la constitución y las leyes. En el ordenamiento jurídico peruano, por tanto, la independencia judicial está necesariamente vinculada a la institución de la ratificación. Cabe resaltar que esta necesidad es contingente y parroquial a los sistemas que así lo prevean, por lo que pueden existir, y ciertamente los hay, otros sistemas donde la independencia judicial no esté necesariamente conectada con una institución como la ratificación periódica. Ahora bien, si tomamos en cuenta que el derecho a la tutela judicial efectiva consiste precisamente en poder obtener de un juez independiente e imparcial una decisión fundada en derecho²⁹, entonces la relación de implicancia mutua entre independencia judicial y el interés de la ciudadanía en contar con magistrados probos en su conducta e idóneos al decidir conforme a la constitución y la ley, facultaría, o al menos legitimaría, como en el caso peruano, la instauración de algún tipo de evaluación³⁰.

En conclusión, la institución de la ratificación periódica de jueces y fiscales en sus cargos, en el contexto del ordenamiento peruano, si bien representa una limitación al principio constitucional «independencia judicial», no es necesariamente contraria a dicho principio³¹. El procedimiento de evaluación y ratificación será contrario al principio de independencia judicial si y solo si no observa las garantías judiciales que protegen la función jurisdiccional y fiscal, así como si no se respetan los derechos humanos que asisten a jueces y fiscales. Es precisamente, sobre esta circunstancia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronuncia en su sentencia sobre el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú* y su posterior Sentencia de Interpretación³².

²⁹ Torres del Moral, A. (2018). «El sistema de garantías de los derechos», en Gimeno Sendra, V., Torres del Moral, A., Morenilla Allard, P. y Díaz Martínez, M., *Los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional*, 3ra. ed., Edisofer, Madrid, pp. 596-620, 606.

³⁰ La conservación del cargo en tanto el magistrado observe buena conducta y la compatibilidad de esta exigencia con los valores de la constitución ya era planteado por Alexander Hamilton en El Federalista: «[T]odos los jueces nombrados por los Estados Unidos conservarán sus puestos mientras observen buena conducta, lo cual se halla de acuerdo con las mejores constituciones de los Estados y, entre ellas, con la de este Estado. [...] La regla que hace de la buena conducta la condición para que la magistratura judicial continúe en sus puestos, representa con seguridad uno de los más valiosos progresos modernos en la práctica gubernamental». Vid. Hamilton, A. «El Federalista No. 78», op. cit. (nt. 7), p. 330.

³¹ Vid, *ut supra* 2.1.

³² *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. Serie C No. 456.

III. LA SENTENCIA DEL CASO *CUYA LAVY Y OTROS VS. PERÚ* Y SUS IMPLICANCIAS PARA EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN Y RATIFICACIÓN EN EL PERÚ

III.1. Descripción de los hechos del caso

Los hechos del *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú* versan sobre una serie de presuntas violaciones a derechos humanos, reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, por parte del órgano constitucional autónomo a cargo de realizar el procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y fiscales en el Perú; el Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante CNM), entre los años 2011 y 2022. Específicamente, las víctimas sostenían que en el mencionado procedimiento el Estado peruano había violado el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada, así como el derecho a contar con tiempo y medios idóneos para su defensa; ello debido a que el CNM nunca formuló cargos o acusación contra las víctimas, así como tampoco informó sobre las denuncias y quejas que existían en su contra antes de adoptar la decisión de no ratificarlos en sus cargos de jueces y fiscales. Las víctimas también alegaban que el Estado vulneró el derecho a contar con decisiones debidamente motivadas, así como el principio de legalidad; ello debido a que las resoluciones de no ratificación emitidas por el CNM carecían de motivación y que el procedimiento de evaluación y ratificación no establecía causales, debidamente delimitadas, que hubiesen permitido a las víctimas entender cuáles eran las conductas concretas, objeto de evaluación por el CNM, y cuáles de estas podrían tener una gravedad tal que justificase la no ratificación en el cargo. De otro lado, las víctimas afirmaban que el Estado violó el derecho a la protección judicial, debido a que la normativa vigente al tiempo de producidos los hechos establecía que las resoluciones del CNM en materia de evaluaciones y ratificaciones no eran revisables en sede judicial, así como tampoco existía recurso judicial alguno para recurrir a potenciales violaciones de derechos humanos derivadas de dichas resoluciones. Finalmente, se alegó que el Estado peruano violó los derechos políticos de las víctimas, debido a que fueron separadas de sus cargos mediante un proceso arbitrario. En su parte resolutive, la sentencia de la Corte IDH ampara las alegaciones de las víctimas, a excepción de la supuesta violación al principio de legalidad, conminando al Estado peruano a reparar el daño causado y a adecuar su normativa interna en materia de evaluación y ratificación a estándares interamericanos.

III.2. Cuestiones relevantes de la sentencia

Sobre la base de los argumentos previamente expuestos, procederé a analizar los aspectos más relevantes de la sentencia de la Corte IDH en el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, a fin de determinar cuáles serían sus implicancias para el ordenamiento jurídico peruano y regional.

III.2.1. La cuestión de la incompatibilidad de la independencia judicial y el procedimiento de ratificación en el Perú

La Corte IDH inicia su argumentación, destacando la trascendencia que tiene la independencia judicial para el ejercicio de las funciones de jueces y fiscales. A partir de esta premisa, la Corte IDH enuncia los componentes de la independencia judicial: «las garantías (a) a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, (b) a un adecuado proceso de nombramiento, y (c) a ser protegidos contra presiones externas»³³. Si se les analiza detenidamente, se puede advertir que estos tres componentes están conectados principalmente a la función de impartir justicia, es decir, no son independientes de dicha función. El carácter funcional de estos tres elementos lleva necesariamente a entender a estas prerrogativas en términos de la prestación de un servicio³⁴. Por tanto, la independencia no sería una prerrogativa exclusiva de los magistrados, sino más bien una garantía para ejercer una función en interés ajeno, en interés de la ciudadanía. Por tanto, la función de impartir justicia no es interés exclusivo de jueces y fiscales, sino que responde al interés de la ciudadanía en contar con magistrados imparciales, idóneos y libres de presiones que condicionen sus decisiones. De ahí que la evaluación de estos componentes no sea necesariamente contraria a la independencia judicial si el contenido y estructura de dicha evaluación se basa en el respeto de la independencia de los jueces y en la observancia de las garantías constitucionales y convencionales que les asisten. Como ya ha sido mencionado, es cuando la evaluación desconoce la independencia de los jueces que deviene en incompatible con esta. A dicha conclusión arriba precisamente la Corte IDH en la Sentencia del *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*.

³³ *Caso Cordero Bernal Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 16), párr. 72; *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 2), párr. 123; *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, párr. 68; y *Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 75. Vid. también Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura (1985), Principios 10, 11 y 12. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>.

³⁴ Joseph Raz basa la legitimidad de la autoridad pública en lo que él denomina la «concepción del servicio». Según esta concepción, la autoridad encuentra su justificación en el hecho de estar en condiciones de servir al ciudadano, proporcionándole razones protegidas (razones de primer orden y razones de segundo orden o razones excluyentes) que evitan que el ciudadano tenga que resolver sus conflictos por sí mismo. Para Raz, los jueces y fiscales serían detentadores de una autoridad práctica, y su legitimidad se encontraría en el servicio que brindan a la ciudadanía. Vid. RAZ, J. (1986). *The morality of freedom*, Oxford University Press, Oxford, p. 53. Sobre la clasificación de la razón práctica, categoría a la que pertenecen las razones jurídicas, en razones de primer orden y de segundo orden vid. RAZ, J. (1999). *Practical reasons and norms*, Oxford University Press, Oxford, pp. 36 y ss.

III.2.2. La cuestión de la inamovilidad de jueces y fiscales

La jurisprudencia de la Corte IDH, considera que la garantía de estabilidad e inamovilidad de jueces y fiscales tiene como finalidad salvaguardar la independencia de dichos funcionarios públicos³⁵. Es decir, no es una garantía autónoma, sino que sirve al principio de independencia judicial³⁶. Además, la propia Corte IDH indica que la garantía de estabilidad e inamovilidad de jueces y fiscales no es irrestricta, sino que «la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo [...], implica, a su vez, (i) que la separación de sus cargos deba obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque han cumplido el término de su mandato; (ii) que los jueces, juezas, los y las fiscales solo pueden ser destituidos o destituidas por faltas de disciplina graves o incompetencia; y (iii) que todo proceso deberá resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley»³⁷. De esto se sigue que la garantía de estabilidad e inamovilidad para la Corte IDH tiene dos características: (i) es dependiente de la independencia judicial y (ii) no es ajena a limitaciones. Al ser una garantía dependiente de la independencia judicial, no puede ser considerada como una prerrogativa al empleo en propiedad para jueces y fiscales, sino que es una garantía para impedir que el sentido de sus decisiones pueda ser condicionado por la amenaza de ser separados del cuerpo funcional al que pertenecen. Por tanto, la separación de los cargos será posible si y solo si: (i) existen causales permitidas, (ii) existen faltas de indisciplina grave o incompetencia y que (iii) dicha separación se dé en conformidad con supuestos establecidos y en el marco de un procedimiento objetivo e imparcial según la Constitución peruana, la ley y, ciertamente, la Convención Americana de Derechos Humanos.

III.2.3. La cuestión de la naturaleza materialmente disciplinaria del procedimiento de ratificación

Uno de los aspectos centrales, sino el decisivo, de la Sentencia del *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú* es la equiparación del procedimiento de ratificación con los

³⁵ *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 95 y 96; *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 69. Vid. también Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, Doc. A/HCR/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 54. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/125/66/PDF/G0912566.pdf?OpenElement>

³⁶ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, op. cit.* (nt. 2), párr. 128.

³⁷ *Ibidem*, párr. 129.

procesos disciplinarios³⁸. La Corte IDH realiza esta equiparación, argumentando que ambos procedimientos tienen como finalidad evaluar la conducta y el desempeño de los funcionarios, ya sea periódicamente o ya sea como resultado de la comisión de una falta puntual. A efectos prácticos ambos procedimientos tienen la misma consecuencia para la Corte IDH: la sanción de separación del cargo³⁹. Es decir, que ambos procedimientos tienen fines (la evaluación) y efectos equiparables (la separación del cargo en caso de bajo desempeño o comisión de falta) que los hacen «materialmente» equiparables.

Ahora bien, en este contexto la expresión «materialmente» quiere decir que, independientemente de cómo estén estructurados, los efectos materiales o concretos de dichos procedimientos son los mismos. Ciertamente, no quiere decir que ambos procedimientos tengan una estructura idéntica, sino que sus fines y efectos son equiparables en su contenido. En efecto, la expresión «materialmente [...]» ha sido empleada reiteradas veces por la Corte IDH en el contexto del art. 8 de la Convención Americana para expresar equiparabilidad entre categorías jurídicas, a fin de justificar una mejor protección de las garantías judiciales, mas no con el fin de establecer una relación de identidad⁴⁰. En el contexto de la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH equipara el procedimiento de evaluación y ratificación con el procedimiento disciplinario a fin de justificar la exigibilidad de las garantías judiciales del art. 8 de la Convención Americana en aquel y desvirtuar así el argumento del Estado, de que, al ser procedimientos distintos, no les serían aplicables las mismas exigencias y/o garantías que en el procedimiento disciplinario⁴¹. En este sentido, la Corte IDH es consecuente en este aspecto con su jurisprudencia. Con anterioridad, la Corte IDH ha resaltado que las garantías del debido proceso no son exclusivas de los procesos penales, sino que se extienden a todo proceso con carácter sancionatorio, independientemente de su naturaleza⁴²; es decir, a pesar de ser procedimientos distintos, les son aplicables las garantías del art. 8 de la Convención Americana.

³⁸ Este criterio no fue establecido por primera vez en el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, sino que se originó en el *Caso Moya Solís Vs. Perú* también del año 2021. Vid. *Caso Moya Solís Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 425, párr. 69.

³⁹ *Caso Moya Solís Vs. Perú, op. cit.* (nt. 38), párr. 69 y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, op. cit.* (nt. 2), párr. 131.

⁴⁰ *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 111: «Al respecto, la Corte ha indicado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el art. 8 de la Convención Americana. Asimismo, [...] las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas». Vid. también *Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 171; entre otros.

⁴¹ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, op. cit.* (nt. 2), párr. 130.

⁴² *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 75.

Cabe resaltar que, si bien la Corte IDH no se pronuncia en la Sentencia *Cuya Lavy* sobre la convencionalidad o la inconvencionalidad del procedimiento de evaluación y ratificación en el Perú, ni que dicho procedimiento sea prescindible al ya existir el procedimiento disciplinario. La Corte IDH sí que ordena al Estado peruano adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo dispuesto por la Convención Americana y los considerandos de la Sentencia⁴³. Además, la Corte IDH impone al Estado peruano ejercer control de conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos cuando realice procedimientos de evaluación y ratificación. Estas exigencias tienen su justificación precisamente en el argumento de la equiparabilidad.

III.2.4. La cuestión de la afectación al derecho a la debida motivación de las resoluciones de ratificación

En la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH recurre al estándar de motivación «debida», cuyo contenido ya había sido establecido en su jurisprudencia⁴⁴. En conformidad con este estándar interamericano, una decisión debidamente motivada debe basarse tanto en razones jurídicas como en razones de hecho que, de manera explícita, justifiquen cómo es que un juzgador llegó a una conclusión⁴⁵. Así mismo, la exteriorización de la justificación razonada de los fallos permite a los destinatarios de los mismos, poder cuestionarlos y lograr un nuevo examen en instancias superiores. La problemática en torno al deber de motivación en la Sentencia del *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú* está vinculada al hecho de que las resoluciones del CNM, que determinaron la no ratificación de las víctimas, carecían de motivación al existir la exigente contenida en el tenor que el art. 154 inc. 2 de la Constitución peruana tenía en esa época; tenor que fue modificado en la reforma constitucional del año 2019, y que

⁴³ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, op. cit. (nt. 2), párr. 206.

⁴⁴ *Ibidem*, párrs. 136 y 137. Vid. también *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiñez. Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107; *Caso Cordero Bernal Vs. Perú*, op. cit. (nt. 16), párr. 79; *Caso Amrhein y otros Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de abril de 2018. Serie C No. 354, párr. 268, y *Caso Cordero Bernal Vs. Perú*, op. cit. (nt. 16), párr. 79 y *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») Vs. Venezuela*, op. cit. (nt. 25), párr. 77.

⁴⁵ Según Taruffo, una de las características de la motivación es ser precisamente un instrumento de comunicación encaminado a informar a las partes y al público en general sobre aquello que el juez pretende expresar. Vid., Taruffo, M. (2006). *La motivación de la sentencia civil*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F., p. 100. Por su parte, Colomer sostiene que no basta con que el juzgador incorpore «cualquier pretendida justificación de la decisión, sino que la misma deberá reunir unos requisitos mínimos para poder ser admisible [...], estar fundada en derecho, ser racional, coherente y razonable». Vid. Colomer Hernández, I. (2003). *La motivación de las sentencias: sus exigencias constitucionales y legales*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 76.

por lo demás ya venía siendo inaplicado por el CNM en virtud a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional peruano en su jurisprudencia vinculante⁴⁶.

III.2.5. La cuestión de la afectación al principio de legalidad del art. 9 de la Convención Americana

Conviene resaltar que el principio de legalidad, en sentido amplio, abarca tres sub principios: la prohibición de retroactividad (*nullum crime sine lege previa*), la reserva de ley (*nullum crime sine lege scripta*) y la exigencia de certeza o determinación (*nullum crime sine lege stricta* o *sine lege certa*)⁴⁷. Estos tres sub principios son aplicables también al contexto de la potestad sancionadora de la administración⁴⁸. En vista de que la Corte IDH en la Sentencia *Cuya Lavy* equipara el procedimiento de evaluación y ratificación con los procedimientos disciplinarios de carácter sancionatorio, solo son relevantes los dos últimos aspectos del principio de legalidad aquí enunciados: la reserva de ley y la exigencia de certeza o determinación. Ahora bien, dada la naturaleza administrativa del procedimiento de evaluación y ratificación, el principio de legalidad *qua* reserva de ley exige que «toda actuación administrativa o jurisdiccional está sujeta a ley y demás actos con fuerza de ley»⁴⁹, mientras que el principio de legalidad *qua* certeza o determinación (también llamado principio de taxatividad o tipicidad) tiene que ver con «la descripción legal de una conducta a la que se conectará una sanción administrativa [...] (*lex certa*)»⁵⁰.

En su análisis de las circunstancias de la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH determinó que no existía afectación alguna al principio de legalidad consagrado en el art. 9 de la Convención Americana⁵¹, ello en vista de que las resoluciones emitidas por el CNM se basaron en los informes preparados por la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación de Jueces y Fiscales del CNM, informes que fueron elaborados en base a una normativa que establecía y desarrollaba los aspectos a ser objeto de evaluación⁵². Es decir, que las víctimas sí tuvieron acceso a elementos objetivos, que les permitieron conocer razonablemente los aspectos de la evaluación a la que

⁴⁶ Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 1941-2002-AA/TC, F.J. 20; STC EXP. No. 3361-2004-AA/TC, F.J. 8 y 43 y STC EXP. No. 01412-2007-PA/TC, F.J. 15 y 16.

⁴⁷ Moreso, J. (2001). «Principio de legalidad y causas de justificación. (Sobre el alcance de la taxatividad)», *DOXA* 24, pp. 525-545, 525. En este sentido también el Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 2192-2004-AA/TC, F.J. 3.

⁴⁸ Sánchez Morón, M. (2020). *Derecho administrativo. Parte General*, 16ta. ed. Tecnos, Madrid, p. 706 y ss.

⁴⁹ Díez Picazo, L. M. (2013). *Sistema de derechos fundamentales*, 4ta. ed., Civitas — Thomson Reuters, Pamplona, p. 73.

⁵⁰ García de Enterría, E. y Fernández, T.-R. (2013). *Curso de derecho administrativo*, Vol. II, 13ra. ed., Civitas — Thomson Reuters, Pamplona, p. 184. En este sentido también el Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 2192-2004-AA/TC, F.J. 5.

⁵¹ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 2), párr. 165.

⁵² *Ibidem*, párr. 147.

serían sometidas; dado que, a juicio de la Corte IDH sí existía una ley que regulaba la actuación de la administración y el contenido de la misma, suficientemente clara como para prever sus implicancias, por lo que sí se cumplía con las exigencias del principio de legalidad.

III.2.6. La cuestión de la afectación al derecho a la honra y a la dignidad

Conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH, la honra se relaciona con la estima y valía personales⁵³, mientras que la dignidad, en el contexto del art. 11 de la Convención Americana, equivale al derecho a la integridad personal y el derecho a la vida privada⁵⁴. En el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, la Corte IDH identifica una clara violación a la honra y dignidad de las víctimas por parte del Estado peruano, derivada de la falta de motivación de las resoluciones de no ratificación emitidas por el CNM⁵⁵. En ese sentido, la violación de la honra y dignidad de los jueces y fiscales en el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú* se relacionaba con la ausencia de motivación de las resoluciones que determinaron la no ratificación de las víctimas. Ello se debe a que, si no se explicitan las razones que llevan al órgano administrativo a determinar que un juez o fiscal carece de la conducta propia de su cargo y/o de su idoneidad en el ejercicio de las funciones encomendadas, se genera una afectación grave en la estima y valía personales de los no ratificados, así como en su derecho a la vida privada.

III.2.7. La cuestión de la afectación a las garantías procesales de los administrados en el procedimiento de ratificación

Si bien el art. 8 de la Convención Americana hace referencia a «las garantías judiciales», la propia Corte IDH ha resaltado que dichas garantías deben ser entendidas como el «conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales»⁵⁶; es decir, son exigencias que deben caracterizar a todo proceso para que sea considerado como debido, sea este de tipo administrativo, sancionatorio o jurisdiccional⁵⁷. Por tanto, las exigencias del debido proceso representan el marco de legitimidad

⁵³ *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 57, y *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 102.

⁵⁴ *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 133.

⁵⁵ *Caso Cuya Lavy y otros Vs Perú*, *op. cit.* (nt. 2), párr. 149.

⁵⁶ *Garantías judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27, y *Caso Moya Solís Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 38), párr. 66.

⁵⁷ *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 17 de noviembre de 2021. Serie C No. 445, párr. 63.

dentro del cual es posible ejercer jurisdicción⁵⁸. Toda autoridad pública con competencia para emitir decisiones que puedan afectar los derechos de las personas está en la obligación de mantenerse dentro de este marco de legitimidad⁵⁹. En la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH identificó que el proceso de evaluación y ratificación al que fueron sometidas las víctimas no les dio la posibilidad de conocer cómo es que habían incumplido los criterios de conducta e idoneidad, lo cual finalmente propició su no ratificación. Específicamente, las víctimas «no tuvieron oportunidad de conocer el informe emitido por la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación de Jueces y Fiscales del CNM, y por tanto no pudieron desvirtuar dicho informe ni presentar pruebas de descargo»⁶⁰. La Corte IDH subsume esta circunstancia violatoria en los arts. 8.2.b) y 8.2.c) de la Convención Americana.

El art. 8.2 de la Convención Americana contiene de manera explícita las garantías mínimas del debido proceso legal⁶¹, independientemente de que se trate de un proceso penal, administrativo, constitucional o laboral⁶². En lo referente al art. 8.2.b), la Corte IDH ha sostenido en su jurisprudencia que un proceso es debido si y solo si existe una descripción material de la conducta imputada, es decir, que el acusado tenga la posibilidad de conocer previamente —y mediante una descripción clara, detallada y precisa— qué es aquello que se le imputa⁶³. En ese sentido, la Corte IDH ha establecido que «el Estado debe informar al interesado no solamente la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan, sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de esta y la caracterización legal que se da a esos hechos»⁶⁴. Por otra parte, en virtud del art. 8.2.c) de la Convención Americana, toda persona acusada de un hecho imputable tiene el derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar su

⁵⁸ *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 104, párr. 126, y *Caso Casa Nina Vs. Perú, op. cit.* (nt. 35), párr. 88. *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, op. cit.* (nt. 57), párr. 65.

⁵⁹ *Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú, op. cit.* (nt. 33), párr. 71, y *Caso Casa Nina Vs. Perú, op. cit.* (nt. 35), párr. 88.

⁶⁰ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, op. cit.* (nt. 2), párr. 158.

⁶¹ *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, op. cit.* (nt. 58), párr. 137.

⁶² *Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú, op. cit.* (nt. 33); *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, op. cit.* (nt. 58); *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; *Caso Vélez Loo Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218; *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala, op. cit.* (nt. 42).

⁶³ *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 67; *Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 426, párr. 101; *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, op. cit.* (nt. 57), párr. 71.

⁶⁴ *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 28. *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, op. cit.* (nt. 56), párr. 71.

defensa. Según la Corte IDH, esto «obliga al Estado a permitir el acceso de la persona al conocimiento del expediente llevado en su contra e implica que se debe respetar el principio del contradictorio, que garantiza la intervención de la persona en el análisis de la prueba»⁶⁵.

En el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, la Corte IDH determinó que las víctimas, al no haber tenido acceso al documento en el que se detallaban sus presuntas deficiencias en materia de conducta e idoneidad, mismas que motivaron su no ratificación, no pudieron ejercer su defensa ante las inconductas imputadas. Así mismo, el hecho de no haber podido acceder al referido documento, causó que las víctimas no tuviesen ni el tiempo ni los medios idóneos para defenderse de las imputaciones contenidas en el mismo. De esta manera, el proceder del CNM en los hechos del caso concreto generaron indefensión en las víctimas, lo cual llevó a la Corte IDH a declarar la responsabilidad del Estado por la violación de los arts. 8.2.b) y 8.2.c) de la Convención Americana.

III.2.8. La cuestión de la afectación a los derechos políticos

La protección de los derechos políticos, contenida en el art. 23.1.c) de la Convención Americana, está referido al derecho a acceder a un cargo público en condiciones de igualdad. Según la jurisprudencia de la Corte IDH, este derecho se cumple si y solo si los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución son razonables y objetivos, y que bajo ninguna circunstancia las personas sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho⁶⁶. Por lo que «la igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo garantizan la libertad frente a toda injerencia o presión política»⁶⁷. En la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH consideró que el derecho a acceder a un cargo público en condiciones de igualdad se vio afectado debido a que el procedimiento de evaluación y ratificación al que fueron sometidas las víctimas desconoció las garantías del debido proceso, afectando injustificadamente la permanencia en sus cargos como jueces y fiscales; es decir, dado que las circunstancias en las que se generaron las resoluciones de no ratificación de las víctimas violaron las garantías previstas en el art. 8 de la Convención Americana, se afectó de manera indebida la permanencia en el cargo de las mismas.

Ahora bien, según el razonamiento de la Corte IDH, el acceso en igualdad de condiciones está intrínsecamente conectado con la permanencia en aquello a lo que se accede⁶⁸. Conviene tener en cuenta que la permanencia en el cargo de juez y fiscal

⁶⁵ *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*, *op. cit.* (nt. 57), párr. 72.

⁶⁶ *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») Vs. Venezuela*, *op. cit.* (nt. 25), párr. 206 y *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia*, *op. cit.* (nt. 35), párr. 116.

⁶⁷ *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, *op. cit.* (nt. 16), párr. 72, y *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia*, *op. cit.* (nt. 35), párr. 116.

⁶⁸ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 2), párr. 159.

en el Perú se encuentra sometida a ciertas condiciones, específicamente, el mantener una conducta propia del cargo al que se accede y la idoneidad en el ejercicio de las funciones a las que se accede (art. 146 inc. 3 de la Constitución peruana), por tanto, la permanencia en el cargo, en el contexto constitucional peruano, no es incondicional. De ello se sigue que, en tanto y en cuanto el procedimiento de evaluación y ratificación observe las garantías judiciales del art. 8 de la Convención Americana, es posible restringir la permanencia en el cargo de juez o fiscal, sin afectar necesariamente con ello el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad. Esta conclusión se condice con lo que la propia Corte IDH indica en el *Caso Casa Nina Vs. Perú*: «Así, el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos, y que las personas no sean objeto de discriminación en su ejercicio»⁶⁹. Ciertamente, en la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH determinó la responsabilidad internacional del Estado peruano para con las víctimas respecto del art. 23.1 c) de la Convención Americana, ya que la separación del cargo no respetó las garantías del art. 8 de dicho cuerpo normativo en los procedimientos cuestionados.

III.2.9. La posibilidad de recurrir las decisiones de no ratificación

El art. 25.1 de la Convención Americana prevé el derecho de toda persona a contar con un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo contra actos que afecten sus derechos fundamentales; es decir, los Estados que hayan ratificado la Convención Americana no solo deben poner a disposición de las personas recursos judiciales que les permitan oponerse cualquier tipo de afectación en sus derechos y libertades reconocidas, sino que además tienen la obligación de procurar que dichos recursos sean sencillos, rápidos y eficaces⁷⁰. Esta exigencia derivada del art. 25.1 de la Convención Americana se ve reforzada cuando se la interpreta sistemáticamente con los arts. 1.1. y 2 de dicho cuerpo normativo, pues dichas normas imponen a los Estados la obligación de garantizar el ejercicio libre y pleno de los derechos de sus ciudadanos y de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención Americana, las medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos, en caso de que no estuviesen garantizados legalmente o por cualquier otro tipo de disposición. Por tanto, los Estados están en la obligación de adecuar su normativa interna —en caso de que no existan recursos que permitan reivindicar derechos fundamentales de manera sencilla, rápida y eficaz— a fin de garantizar el derecho reconocido en el art. 25.1 de la Convención Americana.

⁶⁹ *Caso Casa Nina Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 35), párr. 98.

⁷⁰ *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de julio de 2011, Serie C No. 228, párr. 95, y *Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay*, *op. cit.* (nt. 25), párr. 145.

En la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH centra su análisis, únicamente en el criterio de la efectividad del recurso, y la define como «la posibilidad real de acceder a un recurso judicial, para que una autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho, que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo»⁷¹. Ciertamente, la Corte IDH resalta que la efectividad no se determina en función de que la eventual resolución que atiende el reclamo de la persona sea favorable o no, sino a que atienda y se pronuncie sobre los extremos alegados⁷². Ahora bien, en el tiempo en que se produjeron los hechos que motivaron la Sentencia *Cuya Lavy*, el único criterio existente en el ordenamiento interno peruano sobre la revisabilidad de las resoluciones de no ratificación era el tenor del art. 142 de la Constitución peruana que establecía, que dichas resoluciones no eran revisables en sede judicial. Fue la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano la que cambió esta situación, abriendo, primero, la posibilidad de la revisión vía amparo por afectación de derechos fundamentales de los no ratificados⁷³, y estableciendo, luego, la causal de revisión por falta de motivación⁷⁴. Conforme a los hechos de la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH identificó acertadamente que, si bien las víctimas accedieron a recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional peruano para la revisión de las resoluciones que disponían su no ratificación en el cargo; dicho recurso no resultó ser un mecanismo idóneo ni eficaz, ya que las demandas de amparo de las víctimas fueron declaradas o bien, infundadas, o bien, improcedentes. Es decir, la existencia del recurso de amparo no varió el estado de indefensión de las víctimas del *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, pues las decisiones del Tribunal Constitucional peruano reafirmaban el criterio, de que las resoluciones del CNM eran irrevisables. En base a esto, en la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado peruano por la violación de la protección judicial del art. 25.1 de la Convención Americana; disponiendo como medida de no repetición, que se establezca algún mecanismo procedimental que permita recurrir las decisiones que establezcan la no ratificación de un magistrado. Esta medida de no repetición fue incluso confirmada explícitamente por la Corte IDH en su sentencia de interpretación sobre el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú* en el 2022⁷⁵.

⁷¹ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 2), párr. 171. Vid. también *Caso Casa Nina Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 35), párr. 117; *Caso Moya Solís*, *op. cit.* (nt. 38), párr. 96 y *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *op. cit.* (nt. 56), párr. 24, y *Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay*, *op. cit.* (nt. 25), párr. 149.

⁷² *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 2), párr. 171. Vid. también *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 67, y *Caso Cordero Bernal Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 16), párr. 100.

⁷³ Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 1941-2002-AA/TC, FJ. 6 y 7.

⁷⁴ Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 3361-2004-AA/TC, FJ. 8 y 43 y STC EXP. No. 01412-PA/TC, FJ. 15 y 16.

⁷⁵ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, Interpretación de la Sentencia, *op. cit.* (nt. 32), párr. 21.

Finalmente, cabe mencionar que en la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH no se pronunció respecto a la presunta violación al derecho de recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior reconocido en el art. 8.2.h) de la Convención Americana, violación, que fue ciertamente alegada por las víctimas. La Corte IDH optó por no abordar el análisis de lo alegado por las víctimas, afirmando que, en base a los hechos del caso, el análisis correspondiente se realizó en lo que atañe a la violación del derecho a la protección judicial⁷⁶, es decir, su análisis de los hechos del caso en base al art. 25.1 de la Convención Americana (contar con un recurso judicial eficaz)⁷⁷.

III.2.10. La posibilidad del reingreso a la carrera judicial y fiscal

La interpretación realizada por la Corte IDH en la Sentencia *Cuya Lavy*, llega a la misma conclusión a la que llegó el Tribunal Constitucional peruano respecto de la prohibición constitucional y legal de reingreso de jueces y fiscales no ratificados a la carrera judicial y fiscal. En efecto, el Tribunal Constitucional peruano ha interpretado de manera vinculante en su jurisprudencia, que la prohibición constitucional al reingreso de jueces y fiscales no ratificados prevista en el art 154 inc. 2 de la Constitución peruana es inaplicable, dado que la no ratificación no equivale a una sanción⁷⁸. Impedir que un juez o fiscal no ratificado pueda postular nuevamente, a fin de reingresar en la carrera pública es una restricción incongruente con la naturaleza del procedimiento de evaluación y ratificación; ello en vista de que dicho procedimiento no está diseñado para determinar la responsabilidad del evaluado en la comisión de una falta, sino para evaluar la conducta y la idoneidad, siendo la no ratificación —al igual que la ratificación— uno de los resultados posibles del mismo, pero no el único. Por tanto, toda norma constitucional o legal que prevea dicho impedimento deviene en inaplicable. Este es precisamente el sentido de la medida de no repetición establecida por la Corte IDH en el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*⁷⁹.

⁷⁶ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, op. cit.* (nt. 2), párr. 183.

⁷⁷ Vid. *ut supra* III.2.9.

⁷⁸ Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 1333-2006-PA/TC, F.J. 6. Vid. también, Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 1941-2002-AA/TC, F.J. 22 y STC EXP. No. 1550-2003-AA/TC, F.J. 17.

⁷⁹ «[L]a 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». *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, op. cit.* (nt. 2), párr. 206. En la posterior sentencia de interpretación sobre el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, la Corte IDH reitera que es necesario permitir el reingreso de los magistrados no ratificados al Poder Judicial o al Ministerio Público. Vid. *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, Interpretación de la Sentencia, *op. cit.* (nt. 32), párr. 22.

III.2.11. Modificaciones de derecho interno y la obligación de ejercer *ex officio* control de convencionalidad

El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos es un estándar de interpretación, establecido por la Corte IDH con base en principios de derecho internacional (principio *pacta sunt servanda* y *bona fide*) y en fuentes normativas concernientes a las obligaciones de los Estados contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 1, 2 y 29)⁸⁰. El control de convencionalidad tiene una naturaleza doble: es un control concentrado (propio u original de la Corte y externo al Estado) en cuanto a las interpretaciones que hace la Corte IDH respecto del *corpus iuris interamericano*⁸¹ o bloque de convencionalidad⁸² y es un control difuso (interno al Estado) en lo que respecta a la aplicación de dicho cuerpo normativo por parte de las autoridades públicas de los Estados⁸³. La Corte IDH define el control de convencionalidad en el *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, estableciendo que: «[C]uando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. [...] En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana»⁸⁴. Esta exigencia de ejercer control de convencionalidad, que en un inicio estaba referida solo a jueces y tribunales, fue

⁸⁰ La primera vez que la Corte IDH hace referencia al control de convencionalidad fue el voto singular del juez Sergio García Ramírez en el *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 27.

⁸¹ «El parámetro del 'control difuso de convencionalidad' comprende la Convención Americana, junto a los 'protocolos' adicionales a ella, como asimismo otros instrumentos internacionales que se han integrado al *corpus iuris* interamericano por parte de la jurisprudencia de la CIDH». Corte IDH, *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C, No. 217, párr. 206; *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124; *Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párr. 78, y *Caso Radilla Pacbeco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 339.

⁸² Ferrer Mac-Gregor, E. Voto concurrente en la Sentencia sobre el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 50.

⁸³ Vid. Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). «Reflexiones sobre el control difuso de Convencionalidad», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, pp. 917-967, 923 y ss; García Ramírez, S. (2013). «El control judicial interno de convencionalidad», en Ferrer Mac-Gregor, E. y Herrera García, H. (Coords.), *Diálogo Jurisprudencial en Derecho Humanos. Entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 767-804, 769 y ss; HITTERS, J. C. (2009). «Control de convencionalidad y control de constitucionalidad. Comparación», *Estudios Constitucionales* 7, pp. 109-108, 124.

⁸⁴ *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, op. cit.* (nt. 81), párr. 124.

posteriormente ampliada en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México* a los órganos vinculados a la administración de justicia en todos sus niveles⁸⁵. Finalmente, la última expansión del alcance del control de convencionalidad se da en el *Caso Gelman Vs. Uruguay*, donde se extiende la obligación de ejercer este control a toda autoridad pública de los Estados sometidos a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH⁸⁶. En conclusión, por control de convencionalidad se puede entender, una técnica de interpretación que supone el control o contraste, que las instancias nacionales, que aplican o crean derecho, deben hacer entre las disposiciones de derecho interno y los instrumentos normativos que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a fin de establecer si aquellas son conformes con estas⁸⁷.

En la Sentencia *Cuya Lavy*, la Corte IDH establece una medida de no repetición que conmina al Estado peruano, en virtud al art. 2 de la Convención Americana, a modificar en un plazo razonable su derecho interno en materia de evaluación y ratificación de jueces y fiscales, a fin de garantizar los contenidos de la Convención Americana y dar cumplimiento con lo dispuesto en la referida sentencia⁸⁸. Esta obligación implica, a nivel de la Constitución peruana, modificar el art. 154 inc. 2, que estipula que los magistrados no ratificados no puedan reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público, y el art. 142, a fin de dar la posibilidad de recurrir las resoluciones de no ratificación; así mismo, supone la modificación de toda norma legal que vaya en contra de lo dispuesto por la Convención Americana y la Sentencia *Cuya Lavy*. Es necesario resaltar que, si bien la Corte IDH impone esta obligación al Estado peruano, deja abierta la posibilidad de que las autoridades estatales competentes continúen llevando a cabo sus atribuciones constitucionales en tanto las referidas reformas constitucionales y legales no se produzcan; sin embargo, la Corte IDH impone como condición para ello el ejercicio de un control de convencionalidad *ex officio* a las autoridades públicas peruanas⁸⁹.

IV. CONCLUSIONES

La Sentencia de la Corte IDH en el *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú* es el epílogo de un largo proceso de evolución que ha experimentado la regulación del procedimiento de evaluación y ratificación de jueces y fiscales en el Perú. A la evolución en el nivel

⁸⁵ *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, *op. cit.* (nt. 82), párr. 225.

⁸⁶ *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 239.

⁸⁷ En este sentido también Torres Zúñiga, N. (2013). «Control de convencionalidad y protección multinivel de los derechos humanos en el Sistema Interamericano de Derecho Humanos», *Derecho PUCP* 70, pp. 347-369, 348.

⁸⁸ La jurisdicción constitucional peruana ha destacado que todas las sentencias de la Corte IDH son vinculantes para todos los poderes públicos. Vid. Tribunal Constitucional peruano STC EXP. No. 00007-2007-PI/TC, F.J. 36.

⁸⁹ *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, *op. cit.* (nt. 2), párr. 206.

interno al Estado peruano, se añade ahora el nivel supranacional, representado por la interpretación que hace la Corte IDH de dicho procedimiento. Esta evolución explica por qué algunas de las circunstancias anti-convencionales acaecidas en los años 2001 y 2002, alegadas por las víctimas del *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, han dejado de serlo en la actualidad. Sin embargo, existen cuestiones que aún requieren, tanto de una acción de parte del legislador nacional como de la aplicación del control de convencionalidad por parte de las autoridades públicas peruanas a cargo del procedimiento de evaluación y ratificación en el Perú; cuestiones, tales como la posibilidad de recurrir de manera eficaz y satisfactoria las resoluciones de no ratificación ante un órgano jurisdiccional, así como dejar sin efecto la prohibición de la reincorporación de jueces y fiscales no ratificados a la carrera judicial y fiscal respectivamente. Ciertamente, estas son las dos consecuencias más importantes de la sentencia.

Es importante señalar que, la Corte IDH en la Sentencia *Cuya Lavy* ni declara contrario a la Convención Americana al procedimiento de evaluación y ratificación, ni ordena que el mismo deje de realizarse; antes bien, hace depender la continuidad y convencionalidad de dicho procedimiento a la realización de ciertas modificaciones normativas, así como, al ejercicio de un control de convencionalidad en tanto dichas modificaciones no sean realizadas. Si bien el control de convencionalidad *ex officio* supone inaplicar las normas contrarias a la Convención Americana, es necesario que el Estado peruano abra una vía hacia un proceso judicial que cuente con una etapa probatoria, a fin de permitir a los magistrados no ratificados plantear argumentos de defensa, basados en cuestiones objetivas surgidas en el procedimiento de evaluación, tal cual lo exige la Corte IDH como medida de no repetición en la propia Sentencia y reitera en su posterior Sentencia de Interpretación.

Finalmente, cabe resaltar que la independencia judicial está conectada con la garantía de inamovilidad en el cargo; garantía que, tomada por sí sola, debería excluir cualquier tipo de control o escrutinio que pueda condicionar directa o indirectamente la permanencia en el cargo de los magistrados. Sin embargo, en contextos donde sea necesario asegurar la probidad e idoneidad de jueces y fiscales, el legislador constituyente podría, eventualmente, recurrir a un mecanismo de control como el procedimiento de evaluación y ratificación periódica. Nada impide que, en tanto se respeten las garantías mínimas de la Convención Americana, esto sea así. La instauración o abolición del procedimiento de evaluación y ratificación periódica, u otro mecanismo similar, dependerá de la voluntad del legislador constituyente. Sin embargo, una vez instaurada, tal y como lo corrobora de la jurisprudencia de la Corte IDH, no es necesariamente incompatible con la independencia judicial, en tanto se respeten estándares mínimos de derechos humanos en su realización.

Title:

Restrictions to the judicial independence in Peru: Analysis of the case Cuya Lavy et al. vs. Peru from the Inter-american Court of Human Rights

Summary:

I. INTRODUCTION. II. JUDICIAL INDEPENDENCE AND ITS RESTRICTIONS IN PERU. II.1. The dual dimension of judicial independence. II.2. The institution of ratification as a restriction to judicial independence in Peru. II.2.1. Definition of ratification in accordance with the Peruvian Constitution. II.2.2. Ratification and judicial independence. III. THE JUDGMENT IN THE CASE OF CUYA LAVY ET AL. VS. PERU AND ITS IMPLICATIONS FOR THE EVALUATION AND RATIFICATION PROCEDURE IN PERU. III.1. Description of the facts of the case. III.2. Relevant issues in the judgment. III.2.1. The question of the incompatibility of judicial independence and the ratification procedure in Peru. III.2.2. The question of the irremovability of judges and prosecutors. III.2.3. The question of the materially disciplinary nature of the ratification procedure. III.2.4. The question of whether the right to a proper statement of reasons for ratification decisions is affected. III.2.5. The question of the effect on the principle of legality of Article 9 of the American Convention. III.2.6. The question of the violation of the right to honour and dignity. III.2.7. The question of the effect on the procedural guarantees of the persons concerned in the ratification procedure. III.2.8. The question of the impact on political rights. III.2.9. The possibility of appealing against decisions not to ratify. III.2.10. The possibility of re-entry into the judicial and prosecutorial career. III.2.11. Amendments to domestic law and the obligation to exercise ex officio control of conventionality. IV. CONCLUSIONS.

Resumen:

La Sentencia del *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú* (en adelante la Sentencia *Cuya Lavy*) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) representa el último estadio en la evolución de la jurisprudencia de dicha Corte respecto del procedimiento de evaluación y ratificación periódica de jueces y fiscales en el Perú. A nivel interamericano, la Sentencia *Cuya Lavy* sienta por primera vez un precedente claro sobre los estándares mínimos que ha de satisfacer cualquier tipo de restricción al principio de la independencia judicial en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante la Convención Americana); por lo que los estándares establecidos en esta sentencia no solo son aplicables al Perú, sino que lo son para todo Estado miembro que busque restringir en alguna medida el principio de independencia judicial en su derecho interno. Por otro lado, a nivel del derecho nacional, la Corte IDH en la Sentencia *Cuya Lavy* impone al Estado peruano, como medida de no repetición, la obligación de realizar adecuaciones normativas concretas

para el aseguramiento de la independencia judicial; medida que obliga al Perú no solo a modificar su legislación sobre el proceso de evaluación y ratificación periódica de jueces y fiscales, sino que además implica una modificación de las normas constitucionales que legitiman dicho procedimiento. Si bien el procedimiento de la ratificación periódica de jueces y fiscales, tal y como está planteado en la Constitución peruana, *mutatis mutandis*, tiene parangón en el derecho comparado, sí es un caso bastante particular y con más de un siglo de tradición en la historia constitucional peruana. El presente artículo busca analizar en qué medida el principio independencia judicial es compatible con el procedimiento de la ratificación periódica de jueces y fiscales en el marco del ordenamiento jurídico peruano y el sistema interamericano de derechos humanos. Para tal fin, se recurrirá a los argumentos planteados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, sometiéndolos a un análisis descriptivo-valorativo en el contexto del derecho interno peruano.

Abstract:

The *Cuya Lavy et al. v. Peru* Judgment (hereinafter the *Cuya Lavy* Judgment) rendered by the Inter-American Court of Human Rights (hereinafter the IACHR) represents the latest stage in the evolution of the Court's jurisprudence regarding the procedure of periodic evaluation and ratification of judges and prosecutors in Peru. At the Inter-American level, the *Cuya Lavy* Judgment sets for the first time a clear precedent regarding the minimum standards that must be met by any kind of restrictions to the principle of judicial independence within the framework of the American Convention on Human Rights (hereinafter the American Convention); therefore, the standards established in this judgment are not only applicable to Peru, but also to any member state that seeks to restrict the principle of judicial independence to some extent in its domestic law. On the other hand, at the level of domestic law, the *Cuya Lavy* Judgment imposes on the Peruvian State, as a measure of non-repetition, the obligation to implement specific regulatory adjustments to ensure judicial independence; a measure that compels Peru not only to modify its legislation on the process of evaluation and periodic ratification of judges and prosecutors, but also that implies a modification of the constitutional norms that legitimize this procedure. Although the procedure for the periodic ratification of judges and prosecutors, as set out in the Peruvian Constitution has, *mutatis mutandis*, parallels in comparative constitutional law, it is a rather particular case with more than a hundred years of tradition in the Peruvian constitutional history. This article seeks to analyse to what extent the principle of judicial independence is compatible with the procedure of periodic ratification of judges and prosecutors within the framework of the Peruvian legal system and the Inter-American human rights system. To this end, the arguments put forward by the Inter-American Court of

Human Rights in the *Cuya Lavy et al. v. Peru* Judgment will be considered and subjected to a descriptive-valuative analysis in the context of Peruvian domestic law.

Palabras clave:

Independencia judicial, inamovilidad en el cargo, control de convencionalidad, evaluación y ratificación de jueces y fiscales, *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*.

Keywords:

Judicial independence, judicial tenure, control of conventionality, evaluation and confirmation of judges and prosecutors, *Cuya Lavy et al. v. Peru Case*.