

# La elección de la Junta Nacional de Justicia (JNJ): un análisis desde los estándares internacionales y constitucionales

DEPARTAMENTO  
ACADÉMICO DE  
DERECHO

CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN,  
CAPACITACIÓN Y  
ASESORÍA JURÍDICA (CICAJ)



**PUCP**

DEPARTAMENTO ACADÉMICO  
DE **DERECHO**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN,  
CAPACITACIÓN Y ASESORÍA JURÍDICA (**CICAJ**)



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

## **Presentación**

El Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CICAJ-PUCP) se complace en presentar a las autoridades, a la comunidad académica y a la sociedad civil el informe “La elección de la Junta Nacional de Justicia (JNJ): un análisis desde los estándares internacionales y constitucionales”.

Este documento ha sido elaborado por Yvana Lucía Novoa Curich y Julio Rodríguez Vásquez, expertos en derechos humanos, y busca analizar los estándares internacionales que se deben observar para la elección de miembros de la Junta Nacional de Justicia.

El CICAJ espera que este informe sea una herramienta útil para para la academia, la sociedad civil y las autoridades correspondientes.

CICAJ-PUCP



## LA ELECCIÓN DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ): UN ANÁLISIS DESDE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y CONSTITUCIONALES

*Yvana Lucía Novoa Curich<sup>1</sup> y Julio Rodríguez Vásquez<sup>2</sup>*

### Introducción

Los consejos de la judicatura, como se les conoce internacionalmente, son los órganos encargados de gestionar la administración de justicia y han sido considerados una revolución judicial. Su creación ha tenido como propósito proteger el autogobierno del Poder Judicial, liberar a los jueces de las cargas administrativas, profesionalizar el servicio judicial, crear una carrera judicial y, por sobre todo, la independencia del ejercicio de la función judicial (Melgar Adalid, 1998, pp.3-4).

No obstante, dichos propósitos parecen no haber sido alcanzados en el Perú. La corrupción es un problema estructural en nuestro país y una de las entidades más afectadas, según la percepción ciudadana<sup>3</sup>, es el Poder Judicial. De hecho, este ha terminado siendo una de las esferas directa y estereotípicamente impactada por dicho fenómeno criminal.

De esta forma, en el 2018 el problema de la corrupción en el Poder Judicial fue develado como uno de los escándalos de mayor envergadura en el Perú<sup>4</sup>, por tratarse de un mecanismo de corrupción desplegado a través de la venta de resoluciones y decisiones judiciales, incluso en casos de violaciones a menores de edad.<sup>5</sup> Este escándalo es conocido como los «CNM Audios», los cuales pusieron al descubierto vínculos indebidos entre los consejeros del entonces Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante, CNM), magistrados de la Corte Suprema, presidentes de las Cortes Superiores, políticos y congresistas.

---

<sup>1</sup> Máster en Derecho (LL.M) por McGill University. Abogada por la Pontificia Univesidad Católica del Perú (PUCP). Título de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno por la misma casa de estudios. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Penal y Corrupción de la PUCP.

<sup>2</sup> Máster en Criminología y Ejecución Penal por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y Diploma de Postgrado en Derechos Humanos por la Pontificia Univesidad Católica del Perú. Abogado y docente del Departamento Académico de Derecho de la PUCP.

<sup>3</sup> Proética. X Encuesta Nacional sobre percepciones de corrupción, 2017. Disponible en : <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/Pro%C3%A9tica-X-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupci%C3%B3n-1-6.pdf>

<sup>4</sup> La República, CNM Audios : Las conexiones y alcance de la red de corrución descubierta. <https://larepublica.pe/politica/1283676-conexiones-alcance-red-corrupcion-descubierta-cnm-audios/>

<sup>5</sup> Ojo Público, « Juez César Hinostroza creó precedente para reducir pena a violadores de menores » <https://ojo-publico.com/758/juez-cesar-hinostroza-creo-precedente-para-reducir-pena-violadores-de-menores>



El develamiento de esta gran red de corrupción a nivel de la Corte Suprema ha sido solo un ejemplo evidente de por qué desde hace muchos años la población percibe que el Poder Judicial es una de las entidades más corruptas del país. Esto se ve reflejado en los resultados de la X Encuesta Nacional de Percepciones de Corrupción de Proética, los cuales indican que el 48% de la población encuestada considera que el Poder Judicial es la institución pública más corrupta del país.<sup>6</sup>

Si bien la corrupción es un fenómeno que nace y se desarrolla dependiendo de diversos factores, lo cierto es que la elección, designación y nombramiento de funcionarios públicos juega un rol fundamental preventivo en la lucha contra este problema. Se debe tratar de asegurar que quienes ocupan cargos como, en este caso, el de juez y fiscal, sean personas que no solo cuenten con conocimientos académicos de alto nivel y una capacidad interpretativa y de razonamiento jurídico superior, sino que también tengan la idoneidad ética para resolver casos donde nada menos que los derechos de las personas están en juego.

Para cumplir con estos objetivos, se configura un claro silogismo sobre las características que los integrantes de la Junta Nacional de Justicia (en adelante JNJ) y de demás órganos que tengan funciones análogas: para poder elegir jueces y fiscales probos, quienes los eligen deben serlo también. La idoneidad y excelencia que se requiere en quienes conforman el Poder Judicial y el Ministerio Público debe ser también exigida en quienes tienen la función de seleccionar, evaluar y sancionar a magistrados y magistradas, así como a los y las fiscales.

Se debe dejar en claro, entonces que lo que está en juego con dicha elección es la legitimidad del funcionamiento del Estado. En este escenario, el Poder Judicial ocupa un rol fundamental en el funcionamiento de la democracia y el Estado de Derecho en tanto que es la entidad que se encarga de resolver denuncias por violaciones de derechos y otras demandas ciudadanas. Es la entidad que, por definición, debe ser imparcial e independiente. Sin un Poder Judicial que funcione conforme a estos principios básicos, no solo la reputación de la judicatura se deteriora, sino que la ciudadanía queda indefensa ante los abusos de sus pares y también (lo que es peor) del propio Estado.

Los jueces y juezas tienen un rol fundamental en el funcionamiento del sistema democrático ya que se encargan de controlar la constitucionalidad y también la convencionalidad y legalidad de los actos procedentes de los demás poderes y entidades estatales, así como de resolver de manera justa los conflictos generados por las actuaciones de individuos que afectan los derechos de las personas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Proética. Op, cit.

<sup>7</sup> Organización de Estados Americanos. « Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas » OEA/Ser.LV/II. Documento 44, 2013, p. 7.



Es en este contexto de desconfianza frente al Poder Judicial y de la revelación de pruebas de casos de corrupción de gran escala específicos que el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) fue eliminado. Como respuesta a esta crisis el Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente Vizcarra, propuso la creación de la JNJ como nuevo mecanismo de elección, ratificación y sanción de jueces y fiscales.

Para analizar los antecedentes institucionales que llevaron a esta crisis y reforma del poder judicial, en este informe se hará un breve repaso sobre los modelos de designación de jueces y fiscales en Perú y sobre el ahora inexistente Consejo Nacional de la Magistratura. Luego, con miras a este proceso de reconstrucción del sistema de justicia, se analizará desde los estándares internacionales y nacionales cuáles deben ser los criterios que se deben tomar en cuenta al elegir a los integrantes de la JNJ.

## **1. Modelos de designación de jueces en el Perú**

En el Perú, la regulación constitucional del nombramiento de jueces, juezas y fiscales ha tenido diversas formas. García Toma clasifica estas regulaciones en dos etapas: la primera, de la Constitución de Cádiz de 1812 a la Constitución de 1933; y la segunda, de la Constitución de 1979 a la de 1993 (2016, p. 299).

La primera etapa se caracterizó porque el nombramiento de juezas, jueces y fiscales dependía directamente del poder político. En esta fase existieron las siguientes formas de nombramiento (Rubio, 1999, pp. 226-227):

- A cargo del rey y a propuesta de un Consejo de Estado (Constitución de Cádiz) (García, 2016, p. 299).
- A cargo del Poder Ejecutivo (Constituciones de 1823 y 1828)
- A cargo del Poder Legislativo o alguno de sus componentes, a partir de una propuesta realizada por el Ejecutivo (Constituciones de 1826, 1834, 1856 y 1860)
- A cargo del Poder Ejecutivo con base en una propuesta de otros órganos del Estado (Constitución de 1839)
- Un sistema mixto, en el que el Poder Legislativo elegía a jueces supremos y superiores con base en una lista y propuesta hecha por la Corte Suprema; y el Poder Judicial elegía a jueces de derecho y jueces de paz (Constitución de 1867)
- Un sistema mixto, en el que los vocales y fiscales supremos eran elegidos por el Poder Legislativo con base en una propuesta del Ejecutivo; mientras que las cortes superiores y jueces y fiscales eran elegidos por el Ejecutivo con base en la propuesta del Poder Judicial (Constituciones de 1920 y 1933)

Así, durante esta fase el Perú se ha acogido al modelo de designación política —en el que el Legislativo o el Ejecutivo nombran a jueces, juezas y fiscales—, de designación por cooptación —en el que el Poder Judicial elige a sus jueces y juezas y fiscales— y de designación por órganos concurrentes —en el que la elección judicial y fiscal es



compartida por dos o más órganos— (García, 2016, pp. 302-304). Sin embargo, una característica común a esta primera fase fue que el sistema de nombramientos neutralizó y capturó políticamente a los jueces y fiscales (Gonzales, 2009, p. 244), especialmente cuando era el Ejecutivo y/o el Legislativo el encargado de tal nombramiento (Rubio, 1999, p. 231).

Debido a ello, la Constitución de 1979 estableció la creación de un órgano autónomo encargado de efectuar la propuesta para el nombramiento de los magistrados supremos y superiores: el Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante, CNM) (García, 2016, p. 302). Así, el artículo 245 de aquella Constitución disponía lo siguiente

Artículo 245.- 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.

La composición del CNM regulado en la Constitución de 1979 era la siguiente: el Fiscal de la Nación (quien era el presidente), dos representantes de la Corte Suprema, un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú, un representante del Colegio de Abogados de Lima y dos representantes de las facultades de Derecho de la República. De acuerdo a García Toma, esta regulación supuso que el Perú se acoja, por primera vez a nivel constitucional, al sistema de designación por concurso técnico (2016, p. 302).

A pesar de las ventajas de este modelo, la dependencia política del CNM se mantenía en la Constitución de 1979, ya que dicho órgano solo proponía magistrados, mientras que el Presidente era el responsable del nombramiento (Rubio, 1999, p. 230). En cambio, el artículo 150 original de la Constitución de 1993 estableció lo siguiente:

Artículo 150.- El Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular.

El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica

De acuerdo a la versión original del artículo 154 de la Constitución, el CNM tenía las siguientes funciones:

- Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Estos nombramientos requerían del voto conforme de los dos tercer del número legal de miembros y podrían ser de dos tipos: concurso abierto para ingresar a la carrera fiscal o judicial y concurso de ascensos restringido a aquellos abogados que ya se encuentran en la carrera judicial (García, 2016, p. 306).
- Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles.



- Aplicar la sanción de destitución a los vocales y fiscales supremos.
- Extender a los jueces y fiscales el título oficial de nombramiento.

Por otro lado, el artículo 55 de la Constitución establecía que sus integrantes tenían la siguiente composición:

- Uno elegido por la Corte Suprema en Sala Plena.
- Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos.
- Uno elegido por la pluralidad de los miembros de los Colegios de Abogados.
- Dos elegidos por los miembros hábiles de los demás colegios profesionales del país.
- Uno elegido por los rectores de las universidades nacionales del país.
- Uno elegido por los rectores de las universidades particulares del país.

A través de esta composición heterogénea, la Constitución de 1993 buscó garantizar la independencia del organismo encargado de la elección de jueces y fiscales y evitar la intromisión de los poderes políticos del Estado en el sistema de justicia (Rubio, 1999, p.231; Abad, 2018). Sin embargo, el nombramiento de los consejeros no respondería a criterios necesariamente meritocráticos.

Ahora bien, el artículo 156 de la Constitución establecía que los requisitos que se requerían para ser consejeros eran los siguientes: ser ciudadano peruano de nacimiento; ser ciudadano en ejercicio; y ser mayor de cuarenta y cinco años. Como afirma Espinosa-Saldaña, los requisitos constitucionalmente exigidos para formar parte del CNM eran pocos y no se encontraban en concordancia con la tendencia mundial, que exigía requisitos vinculados a la experiencia laboral y a la acreditación de la calidad del trabajo efectuado (2008, p. 761). Tampoco se hacía referencia a la trayectoria democrática, a la integridad o al respeto de los derechos humanos que, como veremos más adelante, deben formar parte del perfil de los consejeros.

Finalmente, el artículo 157 de la Constitución indicaba que los miembros del CNM pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado por el voto conforme de los dos tercios del número legal de los miembros. La Constitución de 1993 no definía lo que se entendía por falta grave, por lo que, aparentemente, era necesario recurrir a la Ley Orgánica del CNM (Espinosa-Saldaña, 2008, p. 762). Así, el segundo párrafo del artículo 8 de la mencionada ley, indicaba que constituye causa grave “aceptar, llevar a cabo o propiciar reuniones o comunicaciones con los postulantes a juez o fiscal, de cualquier nivel, durante la etapa de postulación a concurso público de méritos y de evaluación personal, o proceso de ascenso, así como con juez o fiscal sometido a ratificación o procedimiento disciplinario, con el objeto de obtener algún tipo de beneficio para sí o para terceros”.



### **1.1. Normativa actual sobre la elección de miembros de la Junta Nacional de Justicia (JNJ)**

La Ley N° 30904, publicada el 10 de enero de 2019, modificó el conjunto de dispositivos constitucionales que regulaban el funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura, el cual fue sustituido por la Junta Nacional de Justicia. Así, el actual artículo 154 de la Constitución establece que son funciones de la Junta Nacional de Justicia:

- Nombrar a los jueces y fiscales de todos los niveles
- Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada 7 años y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de su desempeño cada 3 años seis meses.
- Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y Fiscales Supremos, y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias.
- Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.
- Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.
- Presentar un informe anual al Pleno del Congreso.

Por otro lado, el actual artículo 155 de la Constitución introdujo uno de los cambios más importantes en el órgano encargado del nombramiento de jueces y fiscales. Dicho dispositivo constitucional estableció que la Junta Nacional de Justicia está conformada por siete miembros titulares seleccionados mediante concurso público de méritos, por un período de cinco años. Más aún, estableció que el concurso estaría a cargo de una Comisión Especial formada por el Defensor del Pueblo, el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República, un rector elegido en votación por los rectores de las universidades públicas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad y un rector elegido en votación por los rectores de las universidades privadas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad.

Otro de los cambios importantes se produjo en lo referente a los requisitos para ser miembro. Así, el actual artículo 156 agregó, a los tres requisitos establecidos para el extinto Consejo Nacional de la Magistratura, que para ser miembro de la nueva JNJ se debía tener menos de setenta y cinco años, ser abogado con experiencia profesional no menor de 25 años o haber ejercido cátedra universitaria no menor de 25 años o haber ejercido labor de investigación jurídico por lo menos durante 15 años, no tener sentencia condenatoria firme por delito doloso y tener reconocida trayectoria y solvencia e idoneidad moral.



## **2. Importancia de la Junta Nacional de Justicia y criterios de elección desde los estándares internacionales y nacionales**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha definido el concepto de operador de justicia como:

“las y los funcionarios del Estado que intervienen en los sistemas de justicia y desempeñan funciones esenciales para el respeto y garantía de los derechos de protección y debido proceso. Desde tal perspectiva, a los efectos de este informe la CIDH consideró incluir tanto jueces y juezas, que de manera primordial les compete la función jurisdiccional, como a los fiscales, y las defensoras y defensores públicos que, desde sus respectivos roles, están vinculados a los procesos en los cuales el Estado realiza funciones dirigidas a garantizar el acceso a la justicia. La Comisión reitera que las juezas y los jueces son los principales actores para lograr la protección judicial de los derechos humanos en un Estado democrático (...)”<sup>8</sup>

En el mismo orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte” o “COIDH”) ha explicitado que toda persona que ha sufrido una violación a sus derechos humanos “tiene derecho a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y el establecimiento de las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención”<sup>9</sup>.

La JNJ es la primera garante de que el sistema de justicia funcione correctamente pues depende de aquella que se elijan operadores y operadoras de justicia que sean probos, éticos y con un conocimiento y criterio sobresaliente de cara a la solución de controversias jurídicas.

Entonces, el rol primordial de la JNJ es asegurar que el nombramiento, evaluación y posterior ratificación de magistrados, magistradas y fiscales sea llevado a cabo de modo íntegro y que estos operadores de justicia nombrados sean asimismo probos, honestos y no cometan delitos de corrupción, como ocurrió ya en el pasado. Aquí radica la relevancia de este órgano. Para que este organismo cumpla con su propósito a cabalidad, quienes lo integran deben ser también probos, honestos y con un criterio y trayectoria profesional sobresaliente de modo que sepan bien qué es lo que evaluarán al momento de seleccionar, nombrar y ratificar a los y las jueces y fiscales.

Por otro lado, si bien debido a estos sucesos lamentables y reprochables la corrupción es el principal problema que se busca prevenir en el sistema de justicia, consideramos que la creación de la JNJ es una oportunidad inigualable para iniciar una reforma del sistema de justicia que mire también hacia la instauración de enfoques valiosos como

<sup>8</sup> OEA. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, p. 6.

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 48



lo son el enfoque de derechos humanos así como el enfoque de género. Ambas perspectivas son absolutamente necesarias para que el sistema de justicia sea justo y cumpla con su función primordial: proteger los derechos de las personas.

Ahora bien, el proceso de selección de los miembros de la nueva Junta Nacional de Justicia ha sido objeto de cuestionamientos, entre otras razones, debido a que, en el primer concurso, entre otras razones, solo tres de los 104 postulantes aprobaron el examen y, al final, no hubieron integrantes seleccionados.<sup>10</sup> En este apartado se intentará brindar criterios que puedan ser útiles para mejorar el proceso de elección y composición de la JNJ. Dichos criterios serán extraídos de documentos e instrumentos internacionales así como de estándares nacionales (constitucionales).

## **2.1. Estándares internacionales**

A continuación analizaremos los diversos criterios que deberían tenerse en cuenta al evaluar y seleccionar a los próximos integrantes de la JNJ. Para ello, emplearemos diversos instrumentos elaborados en el ámbito internacional.

### **a. Sobre la independencia**

Las personas que componen la Junta Nacional de Justicia son las primeras llamadas a nombrar jueces y fiscales que tengan las cualidades necesarias para desarrollar la función judicial con independencia. Los jueces deben poder realizar sus labores de manera libre en el marco de las entidades de justicia al atender y resolver casos específicos.

La independencia judicial es, por un lado, un derecho humano reconocido por el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual establece que toda persona tiene derecho a ser oída por un tribunal competente, independiente e imparcial. Este mismo derecho también está reconocido en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos y en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Asimismo, la independencia es un principio que ha sido reconocido a nivel internacional como costumbre y como principio general del derecho<sup>11</sup>. La independencia de todo aquel órgano o entidad que lleve a cabo funciones jurisdiccionales es un pilar para garantizar y proteger el derecho humano a un debido proceso. Al respecto, el Comité de Naciones Unidas ha indicado que “[t]oda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean

<sup>10</sup> <https://gestion.pe/peru/politica/junta-nacional-justicia-3-104-postulantes-aprobaron-examen-conocimiento-267369-noticia/?ref=gesr>

<sup>11</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 14.



claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente<sup>12</sup>.

En este sentido, los jueces y fiscales no pueden tener afiliaciones políticas ni vinculaciones cercanas a miembros de los otros poderes estatales, ni a partidos políticos pues esto pone en riesgo el ejercicio independiente y libre al momento de resolver casos o interpretar normas. Para que jueces libres y probos sean elegidos, quienes los evalúan y nombran deberán también ser libres y regirse bajo criterios de independencia. En otras palabras, si quienes integran la Junta Nacional de Justicia tienen vínculos con partidos políticos o intereses políticos incompatibles, existe el riesgo de que la elección de jueces ocurra sobre la base de dichos intereses y relaciones. Esto significaría empezar a formar una cadena de dependencia política que teñiría el ejercicio probo de la función jurisdiccional y fiscal.

Los vínculos que el Ministerio Público pueda tener respecto de otras entidades u órganos estatales pueden impactar en el desarrollo independiente y efectivo de las investigaciones, así como al momento de decidirse si se procede con la acción penal o con el archivo de un caso.<sup>13</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que el proceso de nombramiento y selección de jueces y fiscales es un presupuesto esencial para la independencia de los y las operadores de justicia, por lo cual deben observarse parámetros básicos que reduzcan el grado de discrecionalidad en la decisión de los integrantes del órgano encargado de nombrar y evaluar a aquellos.

A nivel internacional existe un instrumento de las Naciones Unidas muy útil como estándar para medir la conducta judicial: *Los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*.<sup>14</sup>

Para los Principios de Bangalore, la independencia judicial presupone que los y las magistradas emitan sus fallos o resoluciones estando libres de cualquier conexión, inclinación o predisposición que pueda afectar la decisión que tomen respecto de las partes. En otras palabras, se refiere a que nadie puede ser juez y parte, o ser juez y tener algún tipo de interés personal en la causa que resuelve. Así, la independencia implica “no solo estar libre de conexiones inapropiadas con los poderes ejecutivo y

<sup>12</sup> Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 19

<sup>13</sup> OEA. Ibid, op. Cit, p. 20

<sup>14</sup> Estos cuentan con aceptación por parte de la comunidad internacional como estándares para velar por la integridad de la judicatura y de los procesos judiciales. Estos principios “dan expresión a las más elevadas tradiciones de la función judicial como se la concibe en todas las culturas y sistemas jurídicos”.<sup>14</sup> Además, también han sido avalados por organizaciones internacionales y se considera que “constituyen un instrumento de gran valor potencial no solo para los jueces de todas las naciones, sino también para el público en general y para todas las personas interesadas en el establecimiento de sólidos cimientos para una judicatura mundial de integridad inobjetable”.<sup>14</sup> Por este motivo, son principios que deben regir el proceso de elección, conformación y función de los miembros de la Junta Nacional de Justicia.



legislativo y de influencias inapropiadas por parte de los citados poderes, sino que también deberá tener apariencia de ser libre de las anteriores a los ojos del observador razonable”.<sup>15</sup> Una vez más, si bien esto se exige a jueces y juezas, la independencia es un principio que sin duda debe ser evaluado y exigido en quienes integren la Junta Nacional de Justicia en tanto que sus miembros no pueden estar relacionados o tener algún interés personal en los y las jueces y fiscales que vayan a nombrar y evaluar, ni ningún tipo de conexión personal y, por lo tanto, irregular con los otros poderes estatales.

Mención específica e importante merece la necesidad de no solo ser independiente sino de parecerlo de manera objetiva y razonable. Esta percepción pública de independencia debe recaer no solo en las cortes, tribunales y fiscalía sino también en la Junta Nacional de Justicia en tanto es el primer eslabón o el órgano del cual dependerá quiénes van a hacer efectiva la labor del Poder Judicial. En otras palabras, de la JNJ depende en primer lugar que el sistema de justicia pueda funcionar bien. Si socialmente no existe una percepción positiva sobre el sistema de justicia, entonces la ciudadanía no confiará sus conflictos en las manos del poder judicial para que estos puedan ser resueltos, dando paso al riesgo de autotutela, por ejemplo.

## **b. Sobre la imparcialidad**

Los Principios de Bangalore señalan que “[l]a imparcialidad se refiere no solo a la decisión en sí misma, sino también al proceso mediante el cual se toma esa decisión”.<sup>16</sup> Según los Principios, independencia e imparcialidad se encuentran estrechamente ligadas y la primera resulta indispensable para la existencia de la segunda.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha indicado que la imparcialidad tiene una doble dimensión. Por un lado, la imparcialidad subjetiva está referida a que quien toma una decisión no puede tener ninguna predisposición ni prejuicio personal. Por lo tanto, esta dimensión es asumida a menos que haya una prueba en contrario al respecto. Por otro lado, la imparcialidad objetiva se refiere a que deben haber garantías necesarias que demuestren que independientemente de la conducta de un juez, por ejemplo, hay hechos que pueden demostrar que el o la funcionaria pública no es imparcial realmente.<sup>17</sup> Una vez más, la percepción social sobre la existencia de la imparcialidad es fundamental para que el sistema de justicia camine bien.

En relación a la percepción social de independencia y de imparcialidad, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, Leandro Despouy, ha señalado en su informe del 2003 que:

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 41.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 51.

<sup>17</sup> Gregory v. United Kingdom, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (1997) 25 E.H.R.R. 577.



“Más allá de los hechos, lo más inquietante es que en algunos países la percepción generalizada que se tiene del poder judicial es la de que está corrompido: la falta de confianza en la justicia es un auténtico veneno para la democracia y el desarrollo, además de favorecer la perpetuación de la corrupción. En este contexto, las normas de la deontológica judicial revisten importancia de primer orden. Como subraya la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los jueces no solo deben satisfacer criterios objetivos de imparcialidad, sino que además debe verse que son imparciales; la cuestión de fondo es la confianza que deben inspirar los tribunales a las personas que recurren a ellos en una sociedad democrática (...).”<sup>18</sup>

La inhibición y la recusación son instrumentos para garantizar la independencia y la imparcialidad de quien tenga que tomar una decisión. Por ejemplo, el Estatuto del Juez Iberoamericano de 2001 establece que los jueces están obligados a apartarse de la tramitación o de conocer casos con los que tengan algún tipo de relación previa con el objeto del proceso, con las partes o con quienes estén interesados en el proceso.<sup>19</sup>

### **c. Sobre la integridad**

Los Principios de Bangalore definen la integridad como:

“el atributo de rectitud y probidad. Sus componentes son la honestidad y la moralidad judicial. Un juez debe siempre, no solo en el desempeño de sus obligaciones judiciales, actuar honradamente y en forma adecuada para las funciones jurisdiccionales; ser ajeno a todo fraude, engaño y falsificación; y ser bueno y virtuoso en su comportamiento y carácter. La integridad así definida no tiene grados. La integridad es absoluta. En la judicatura, la integridad es más que una virtud, es una necesidad”.<sup>20</sup>

Los dos principios anteriormente expuestos están también directamente relacionados al principio de integridad o probidad. Es a través del incumplimiento de alguno o ambos que se deja de ser honesto en muchos casos o que se incumple o transgrede la función que se ejerce. A su vez, la integridad o ética están estrechamente relacionadas con el ejercicio transparente de la función pública que se ejerce.

La ética cumple un papel fundamental en la lucha contra la corrupción estatal. Así, en el plano internacional podemos encontrar diversos instrumentos que manifiestan

<sup>18</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Leandro Despouy, 2003, p.15

<sup>19</sup> Estatuto del Juez Iberoamericano. 2001, p. 3  
<http://www.riajej.com/sites/default/files/Estatuto%20del%20Juez%20Iberoamericano%20%28completo%2C%20logos%20y%20firmas%29.pdf>

<sup>20</sup> Principios de Bangalore. Op. cit p. 73.



preocupación por la integridad pública. Estos son, por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la corrupción. La primera de ellas establece en su artículo 11:

“Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial. 2. Podrán formularse y aplicarse en el ministerio público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1 del presente artículo en los Estados Parte en que esa institución no forme parte del poder judicial pero goce de independencia análoga.”

De igual forma, la preocupación por la integridad en el sistema de justicia se ve reflejada en el plano internacional en la creación de la Red Mundial de Integridad Judicial adscrita a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Esta Red busca ayudar “a la judicatura alrededor del mundo a reforzar la integridad judicial y prevenir la corrupción en el sector de justicia”.<sup>21</sup>

También, en el marco de las Naciones Unidas también se emitió la Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco Más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública. Si bien, por tratarse de una declaración, no tiene carácter vinculante, lo contenido en este instrumento es relevante como soporte para la creación de normas a nivel interno así como herramienta de interpretación y motivación para los tribunales y cortes cuando tengan que emitir una sentencia en un caso de corrupción, por ejemplo. Siendo esto así, el punto 5 de esta declaración establece el “compromiso y firme voluntad de apoyar unos sistemas de justicia penal eficaces, imparciales, humanos y responsables y las instituciones que los integran”. Consideramos que la Junta Nacional de Justicia se encuentra entre estas últimas instituciones mencionadas.

Asimismo, el literal d) indica que se los Estados miembros procuran “Hacer cuanto esté a nuestro alcance para prevenir y combatir la corrupción, y aplicar medidas encaminadas a aumentar la transparencia en la administración pública y promover la integridad y la rendición de cuentas de nuestros sistemas de justicia penal, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”.<sup>22</sup> Como

<sup>21</sup> [https://www.unodc.org/res/ji/import/programmes\\_projects\\_initiatives/infosheets/judicial\\_integrit\\_y\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/programmes_projects_initiatives/infosheets/judicial_integrit_y_spanish.pdf)

<sup>22</sup> La Declaración de Doha fue aprobada por aclamación en el 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal que se celebró en Doha (Qatar) en abril de 2015. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/congress/Declaration/V1504154\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/Declaration/V1504154_Spanish.pdf)



se aprecia, este literal hace referencia a la corrupción en la administración pública y luego menciona específicamente el sistema de justicia penal. Esto quiere decir que es imperativo combatir la corrupción en todo nivel de la administración pública, lo cual incluye definitivamente a la Junta Nacional de Justicia. Velar por un proceso de selección de miembros de esta última requiere mecanismos de transparencia y un diseño que de preeminencia a la integridad no solo como criterio a evaluar en los futuros miembros sino como característica esencial del proceso de selección.

Pues bien, como fue mencionado en la introducción de este informe, justamente la razón por la cual se extinguió el CNM y se creó la JNJ fue la necesidad de reformular completamente al órgano autónomo que fuera a nombrar y evaluar a quienes administran y operan el sistema de justicia, debido a las amplias y escandalosas redes de corrupción encontradas en el seno del sistema judicial y que involucraban directamente a los miembros del CNM. Estos casos de corrupción a través de la venta de la función judicial es un ejemplo real de por qué la integridad es un principio que debe regir toda función o cargo público (el principio fundamental, de hecho).

Por ello, es necesario recurrir a elementos del derecho penal para comprender este principio. Así pues, el bien jurídico protegido por la criminalización de los delitos contra la administración pública es el correcto funcionamiento o ejercicio de esta. Existe un sector de la doctrina que considera que el bien jurídico en los delitos de corrupción es la probidad, dignidad, integridad, rectitud y lealtad del funcionario público. Esta postura sería distinta de aquella que considera que el bien jurídico es el buen funcionamiento de la administración pública en tanto la probidad sería una concepción enfocada en características que el funcionario público debe tener para ocupar su cargo (Montoya, 2015, p.35).

Si bien en el ámbito del derecho penal la protección de la función pública no puede estar enfocada en atributos subjetivos, sino que el bien jurídico debe responder o fundamentarse en parámetros constitucionales (como la naturaleza prestacional de la función pública en tanto esta está al servicio de la ciudadanía), lo cierto es que el ideal sería que los y las funcionarias públicas no solo ejerzan su función respetando de modo objetivo el marco constitucional, sino que además ese respeto y ética sea una característica realmente interiorizada y practicada por convicción. Lo que nos debería interesar en los hechos es que quienes ejercen algún tipo de cargo público lo hagan respetando el marco constitucional y los derechos fundamentales, independientemente de que, en los hechos, interiormente sean personas entre cuyos valores no se encuentren la honestidad y la corrección en tanto son aspectos subjetivos.

Sin embargo, la dificultad para probar plenamente que una persona es honesta e íntegra no puede justificar la ausencia de una evaluación que al menos trate de determinar que la persona claramente no es deshonesto. Puede haber postulantes a cargos públicos que parezcan honestos y no lo sean, así como también existen personas que evidentemente son corruptas o que tienen muchos indicios que nos dan

---



a entender que no son la mejor opción si lo que buscamos son funcionarios y funcionarias que no vayan a cometer actos de corrupción.

Al respecto, es pertinente citar la opinión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, Leandro Despouy, contenida en su informe del 60 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos del 2003:

“A la Comisión le preocupa la frecuencia y alcance del fenómeno de la corrupción que afecta al poder judicial en todo el mundo. Este fenómeno va mucho más allá de la corrupción económica en forma de desvío de fondos que el Parlamento asigna al poder judicial o de los sobornos (práctica que puede verse por otra parte favorecida por los bajos sueldos de los magistrados). También puede afectar a la administración interna del poder judicial (falta de transparencia, sistema de prebendas) o adoptar la forma de intervención tendenciosa en los procesos y resoluciones como consecuencia de la politización de la judicatura, de la afiliación política de los jueces o de cualquier forma de clientelismo judicial. Todo ello reviste aún más gravedad si se tiene presente que la vocación de los magistrados y funcionarios del poder judicial consiste en ser una autoridad moral y un recurso digno de confianza e imparcial para toda la sociedad cuando sus derechos se vean menoscabados”.

En palabras de Lorenzo Zolezzi respecto de las reformas que llevaron a la creación del CNM y lo que se quiere evitar a toda costa con cualquiera sea el nombre del órgano que se encargue de nombrar, evaluar y ratificar a magistrados:

“A este proceso, que duró muchos años, de intervenciones y de una retórica de reforma, se sumaron otros factores que provinieron de lo mismo. Es decir, se creó un círculo vicioso que produjo un Poder Judicial devaluado e integrado por jueces temerosos de perder su puesto si entraban en contradicciones con el poder político. Contribuyó grandemente a agravar esta situación la propia captura de la institución por el gobierno, a través de medios imperfectos de selección de magistrados, como los reseñados en la parte central de este trabajo.” (Zolezzi, 1995, p.135)

Siendo esto así, por una cuestión de coherencia, los estándares que se exigen para jueces y fiscales deben ser los mismos que se exijan a los y las integrantes de la Junta Nacional de Justicia en tanto son estas personas quienes decidirán quiénes serán los y las próximas magistradas y fiscales. De igual forma, se debe velar por que el proceso de designación de miembros de la JNJ se lleve a cabo bajo estándares de integridad y transparencia pues, de lo contrario, se empezaría nuevamente la cadena de corrupción que se busca eliminar y evitar que vuelva a ocurrir en la administración de justicia.



**d. Sobre el principio de igualdad, no discriminación y paridad**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos llama la atención sobre la necesidad de que los procesos de selección vinculados a la judicatura se rijan bajo parámetros de igualdad y no discriminación. Un problema común en los procesos de selección de cargos públicos en general es la falta de representatividad de la diversidad que compone la sociedad peruana. En este sentido, no somos ajenos a la problemática de la falta de representatividad y participación de las mujeres no solo en las entidades de justicia sino también en la Junta Nacional de Justicia. Al respecto, concordamos con que:

“Dicha situación no sólo está relacionada con prácticas discriminatorias que han venido históricamente realizando los órganos encargados de la selección de candidatos y candidatas, sino también con la falta de condiciones institucionales y materiales que permitan que las mujeres puedan ser libre de violencia dentro de la función pública y acceder en igualdad de circunstancias a los más altos tribunales y a las titularidades de las defensorías públicas y fiscalías.”<sup>23</sup>

**e. Sobre la perspectiva de género**

Esta necesidad de paridad nos lleva también a resaltar que el proceso de selección de quienes conforman la Junta Nacional de Justicia deben contar con perspectiva de género. En otras palabras, la evaluación de los candidatos y candidatas para la JNJ debe incluir conocimientos sobre estudios de género. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que la administración de justicia debe tener en cuenta las perspectivas de la mujer (al momento de procesar y de resolver controversias). Para ello es fundamental contar con juezas que puedan representar a la diversidad de nuestra sociedad y que puedan resolver cada caso con la sensibilidad necesaria<sup>24</sup> en torno a los problemas y barreras estructurales que enfrentan las mujeres diariamente.

Materializar o efectivizar la representación de las mujeres en la judicatura a través del nombramiento de juezas requiere fundamentalmente que quienes se encargan de nombrar y evaluar a los jueces y juezas tengan: 1) la capacidad de comprender la existencia y alcance de la discriminación estructural en contra de la mujer en el Perú; y, 2) la necesidad de valorar que las experiencias de vida y los conocimientos y formación de juezas son de vital importancia para que la administración de justicia sea verdaderamente justa y pueda resolver de manera adecuada las controversias en las que los derechos de las mujeres se ven real o potencialmente afectados.

---

<sup>23</sup> OEA. Op. cit, p. 31

<sup>24</sup> Ibidem, p. 31.



Esta comprensión y valoración debe ser profunda y extenderse al hecho de que los problemas de género y la discriminación que sufren las mujeres es interseccional. En otras palabras, las mujeres conforman una población vulnerable en conjunto, pero los tipos de discriminación que enfrentan pueden ser diversos: una mujer puede ser discriminada por ser mujer pero además por ser indígena o afroperuana, por ejemplo. El origen, cultura, pertenencia a un grupo socio-económico y también la identidad de género son factores por los cuales la sociedad comúnmente discrimina a las personas obstaculizando el ejercicio de sus derechos fundamentales. Sin embargo, cuando uno o varios de esos factores confluyen en una misma mujer, la discriminación que esta sufre es más intensa. El acceso a educación de calidad, por ejemplo, es un derecho del que una mujer no indígena y nacida en una familia de clase media o alta podrá disfrutar sin mayores problemas. Mientras que una niña nacida en un caserío, en el seno de una familia sin recursos económicos, difícilmente podrá estudiar en un colegio o universidad con calidad educativa necesaria para acceder a puestos de trabajo competitivos posteriormente.

De esta forma, quienes integren la JNJ deben ser conscientes de esta situación y velar por que quienes integran el Poder Judicial y el Ministerio Público representen o reflejen la diversidad existente en nuestra sociedad, de la mejor forma posible. La forma de elegir a los magistrados y magistradas debe responder al contexto en el que se vive y a las necesidades de dicho contexto. Normalmente se piensa en que el criterio de selección y contratación de funcionarios debe basarse en meritocracia. Pero esta última debe contextualizarse. Se debe comprender que la meritocracia no funcionará realmente si no se toma en cuenta de modo serio el contexto de discriminación estructural que rige nuestra sociedad.<sup>25</sup>

Ante las críticas por la falta de representación femenina en cargos públicos se suele responder que las mujeres no se presentaron a los procesos de selección para ocupar dichos cargos. No obstante, no se logra ver más allá y entender que el problema no es que las mujeres no se presenten a los procesos de selección, sino que no se toman en cuenta circunstancias sociales como los roles de cuidado a los que las mujeres han estado normalmente relegadas y que no les permiten desarrollar sus carreras o aplicar a trabajos de la misma manera en que lo haría un hombre. Si bien estos son problemas sociales que la JNJ no tiene la competencia ni puede materialmente solucionar de raíz, sí es absolutamente necesario que quienes la conformen conozcan, comprendan y estén sensibilizados con estos problemas y las cuestiones de género a fin de velar por una mejor representatividad femenina en la judicatura. Esto será un paso fundamental para una administración de justicia realmente justa.

## **2.2. Estándares nacionales**

---

<sup>25</sup> Intervención de Liliana Salomé. Seminario « La elección de la Junta Nacional de Justicia : Mujeres opinan sobre la justicia en el Perú ». Jueves 4 de Julio 2019. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



En nuestro ordenamiento jurídico y, en específico en el corpus iuris de nuestra Constitución, pueden encontrarse diversos criterios que conforman los estándares que deben regir el proceso de evaluación y la elección de quienes integren la JNJ. A continuación expondremos los que nos parecen los más relevantes.

#### **a. Sobre la independencia**

La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 139 cuáles son los principios de la administración de justicia. Así, el inciso 2 indica que la independencia es uno de esos principios:

“(…) Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni recortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. (...)”

El Tribunal Constitucional peruano ha definido el principio de independencia como “la capacidad autodeterminativa para proceder a la declaración del derecho, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, dentro de los marcos que fijan la Constitución y la Ley”<sup>26</sup>, teniendo dos dimensiones :

“a) independencia externa, se refiere a que la autoridad judicial, en el desarrollo de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a ningún interés que provenga de fuera de la organización judicial en conjunto, ni admitir presiones para resolver un caso en un determinado sentido (...), b) independencia interna, se refiere a que la independencia judicial implica que la autoridad judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a la voluntad de otros órganos judiciales, salvo que medie un medio impugnatorio; y, que la autoridad judicial, en el desempeño de la función jurisdiccional, no pueda sujetarse a los intereses de órganos administrativos de gobierno que existan dentro de la organización judicial. (...)”<sup>27</sup>

Si bien esta definición está enfocada en la función judicial, lo cierto es que la lógica esencial detrás puede ser aplicada al ejercicio de la función de cualquier funcionario que labore en un órgano autónomo como lo es en este caso la JNJ. Así, quienes desempeñen las funciones de la JNJ no pueden sujetarse ni regirse por intereses ajenos a los de dicho órgano ni tampoco pueden sujetarse a la voluntad de otros órganos o entidades. Es decir, no pueden permitir que otros funcionarios o autoridades quieran interferir en las decisiones respecto de procesos de nombramiento, evaluación y futura ratificación de magistrados y magistradas.

<sup>26</sup> Tribunal Constitucional Expediente N.o 04375-2015, fundamento 12. Sentencia del 19 de abril de 2017.

<sup>27</sup> Tribunal Constitucional Expediente N.o 0004-2006, fundamento 18.



## **b. Sobre la imparcialidad**

Si bien el principio de imparcialidad no se encuentra expresamente contenido dentro de las disposiciones de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha reconocido su existencia en sus sentencias. En este sentido, el principio de independencia está relacionado, como se expuso anteriormente, con el principio de imparcialidad, la cual también tiene dos dimensiones:

“ a) imparcialidad subjetiva, que se refiere a cualquier tipo de compromiso que pudiera tener el juez con las partes procesales o en el resultado del proceso; b) imparcialidad objetiva, que está referida a la influencia negativa que puede tener en el juez la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable”.<sup>28</sup>

Para el Tribunal, imparcialidad e independencia son dos caras de la misma moneda, dado que se necesitan mutuamente. Por ejemplo, no podrá decirse que el principio de independencia es respetado mientras hayan sido detectados indicios de parcialidad. Para evaluar la existencia de parcialidad, se deben tener en cuenta « consideraciones de carácter funcional y orgánico (perspectiva objetiva). En esta materia, incluso las apariencias pueden revestir importancia (...); debe recusarse todo juicio del que se pueda legítimamente temer una falta de imparcialidad. Esto se deriva de la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar a los justiciables (...)”<sup>29</sup>.

Como ya se había mencionado anteriormente, ser y parecer resulta indispensable. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado esta idea “*justice must not only be done; it must also be seen to be done*” (no solo debe hacerse justicia, sino también parecer que se la hace)<sup>30</sup>, la cual propone que la falta de imparcialidad y justicia no puede ser determinada de modo abstracto sino que debe ser evaluada caso por caso.<sup>31</sup> Esto quiere decir que habrá que analizar el comportamiento específico del funcionario público en cuestión y el contexto en el que se enmarca a efectos de analizar si aquel se ajusta a los parámetros de independencia e imparcialidad.

## **c. Sobre la integridad en el ejercicio de la administración pública**

La integridad o probidad, como se ha dicho, si bien es un atributo subjetivo del o la funcionaria pública, se expresa en el ejercicio honesto del cargo público, respetando el marco constitucional.

<sup>28</sup> Tribunal Constitucional Expediente N.o 04375-2015 Sentencia del 19 de abril de 2017, fundamentos 13 y 14.

<sup>29</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso De Cubber contra Bélgica, del 26 de octubre de 1984. Citado en STC N.º 0004-2006-PI/TC, FJ 20.

<sup>30</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Delcourt vs. Bélgica, de 17 de enero de 1970, párrafo 31

<sup>31</sup> Tribunal Constitucional Expediente N.o 06149-2006.



En este sentido, en la Constitución podemos encontrar diversas disposiciones que contienen principios relacionados estrechamente a la probidad o integridad. Por ejemplo, el cumplimiento del principio de transparencia es de absoluta necesidad y va de la mano con el ejercicio honesto de la administración pública. Este principio se desprende del artículo 2 inciso 5 de la Constitución, que regula el derecho de acceso a la información pública (derecho a solicitar y a recibir de las entidades públicas, la información que estas tengan, siempre que el pedido no se encuentre excluido por una excepción legal).

En este sentido, el Tribunal Constitucional (TC) ha indicado que la transparencia es una herramienta que la sociedad posee para controlar a las instituciones estatales: “este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”<sup>32</sup>. Asimismo, el TC considera que “la puesta en práctica del principio de transparencia coadyuva a combatir los índices de corrupción en el Estado y, al mismo tiempo, constituye una herramienta efectiva contra la impunidad del poder permitiendo que el pueblo tenga acceso a la forma como se ejerce la delegación del poder”.<sup>33</sup>

Pues bien, una forma esencial para controlar que los funcionarios de la JNJ, en este caso, actúen de modo íntegro, honesto y conforme a los parámetros constitucionales es la exigencia de transparencia por parte de esta entidad. La ciudadanía tiene derecho a exigir que los funcionarios en los que se ha depositado o confiado el poder público rindan cuentas sobre su proceder. Además, el Estado tiene la obligación de ser transparente de oficio y sin necesidad de que alguna persona se lo solicite. De cualquier manera, la actuación transparente de la función pública podrá mostrar si es que se está actuando de manera íntegra y conforme a la Constitución y, además, de por sí ya es una muestra de honestidad.

Respecto al ejercicio de la función pública conforme a los límites constitucionales, el artículo 45 de nuestra Carta Magna prescribe que “el poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”. Igualmente, esta disposición constitucional es fundamental pues expresa clara y literalmente que la naturaleza de la función pública es de servicio a la ciudadanía. Su existencia se fundamenta en la necesidad de servir, satisfacer y proteger los derechos que las y los individuos tienen. Es por ello que quienes integren un órgano como la JNJ deben velar únicamente por hacer su trabajo conforme al interés público. Cualquier interés privado que quieran poner de por medio al trabajar resulta fuera de lugar y contrario a la esencia de su cargo. Los miembros del extinto CNM violaron esta disposición esencial de la Constitución al participar de la red de corrupción. Sus integrantes no actuaron con integridad, honestidad, transparencia ni probidad, sino todo lo contrario. Este es un ejemplo muy claro de que la corrupción es el antónimo del ejercicio íntegro y honesto de la función pública.

<sup>32</sup> Tribunal Constitucional Expediente N.o 00005-2013 Sentencia del 19 de junio de 2018.

<sup>33</sup> Tribunal Constitucional Expediente N.o 00565-2010. Sentencia del 5 de septiembre de 2010, citada en STC 0005-2013 del 19 de junio de 2018, fundamento 24.



Finalmente, respecto a este asunto, el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia del principio constitucional de lucha contra la corrupción: “(...) no solo cabe considerar que el buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional cuya protección podría justificar la intervención del Derecho penal, sino que el propio combate contra toda forma de corrupción goza también de protección constitucional (...)”.<sup>34</sup> En el mismo sentido, en otra sentencia el TC ha reafirmado que « Precisamente, se debe partir por considerar que el ordenamiento constitucional, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción (...) ».<sup>35</sup>

Así, la Junta Nacional de Justicia debe tener entre sus principios rectores de transparencia y de lucha contra la corrupción no solo porque aquella ha sido creada justamente para reformar el sistema pasado, corrupto y degradado, sino porque las funciones esenciales e inherentes a su naturaleza no pueden ser cumplidas si no se tiene al rechazo de la corrupción como premisa principal.

#### **d. Sobre la igualdad, no discriminación y paridad**

El artículo 2 inciso 2 de la Constitución establece que “toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley (y) que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”. Esto último significa que una persona tampoco puede ser discriminada por su género.

Por su parte, el artículo 3 de la Constitución establece que “la enumeración de derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”. Esto significa que la lista de derechos enumerados en el artículo 2 de la Constitución no es una lista cerrada. Los derechos que el Estado ha reconocido a través de la ratificación de tratados internacionales y a través de su adscripción a sistemas de protección de derechos (como lo son el Sistema Universal de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos) deben recibir también la protección del Estado y este debe velar por su cumplimiento.

En este orden de ideas, el derecho a la igualdad y la prohibición de toda forma de discriminación en contra de la mujer se encuentra desarrollado y protegido por la Convención de la Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.<sup>36</sup> Si bien este es un instrumento internacional y ya hemos desarrollado en el acápite anterior los estándares internacionales en relación a estos principios, es necesario mencionarlo aquí también pues el Perú es un país de sistema monista de incorporación de tratados internacionales. Esto reafirma que los derechos reconocidos por el Estado peruano a través de la ratificación de convenciones internacionales deben ser protegidos con la misma intensidad y

<sup>34</sup> Tribunal Constitucional Expediente N.o 00017-2011. Sentencia del 3 de mayo de 2012.

<sup>35</sup> Tribunal Constitucional Expediente N.o 009-2007. Sentencia del 29 de agosto de 2007.

<sup>36</sup> Naciones Unidas. Resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979.



responsabilidad que son protegidos y garantizados los derechos enumerados literalmente en la Constitución, en tanto forman parte del ordenamiento jurídico interno.

La Ley 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, define en su artículo 2 la discriminación como: "(...) cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, (...)". Si bien esta disposición emplea el término "sexo". y no "género" en el artículo 3, se establece como uno de los principios de la ley el "reconocimiento de la equidad de género, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos ». Asimismo, en el inciso 2 literal c del mismo artículo se hace referencia al respecto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad, democracia y enriquecimiento mutuo". Esto es muy importante pues la discriminación que una mujer sufre puede ser interseccional. Es decir, una mujer puede ser discriminada por su condición de mujer y además, por su origen étnico, cultural y social, todo lo cual genera efectos más intensos en el intento por ejercer derechos.

A nivel nacional lamentablemente no existe una normativa que desarrolle adecuadamente el derecho a la igualdad de género contenido en la Constitución o en los tratados internacionales. Sin embargo, eso no es óbice para que su cumplimiento deba ser efectivo. Por ello, la conformación de la Junta Nacional de Justicia no solo debe garantizar que las candidatas no sean discriminadas por su género o condición de mujer, sino además, debe ser paritaria. Esto significa que idealmente, se debe aspirar a que el 50% de las integrantes de la JNJ sean mujeres.

### **3. Conclusiones**

- El grave escándalo de corrupción protagonizado por el entonces CNM y que afectó de modo general al sistema de justicia, devino en su eliminación y en la necesidad de una reforma judicial urgente.
- La reforma del sistema de justicia (por el cual el 86% de la población votó a favor en el referéndum de 2018<sup>37</sup>) empieza por la reforma del sistema de nombramientos y ratificaciones de magistrados y magistradas. Por ende, la Junta Nacional de Justicia es el primer eslabón de la cadena, sin el cual el resto del proceso no puede funcionar.
- Es imprescindible que se ponga atención y se dé prioridad a la conformación de la Junta Nacional de Justicia. Sin embargo, esto no puede significar diseñar y llevar a cabo un proceso de modo negligente, sin enfocarse en los criterios que realmente se necesitan para iniciar con pie derecho dicha reforma imprescindible.

---

<sup>37</sup> Perú: Fracasa proceso de elección de la Junta Nacional de Justicia.  
<https://www.youtube.com/watch?v=TRkeIHBOUjE>



- Teniendo en cuenta la razón detonante para el inicio de la reforma del sistema judicial, los criterios o estándares internacionales y nacionales que deben regir la elección de integrantes de la Junta Nacional de Justicia son la independencia, imparcialidad, integridad (probidad) y, finalmente, la igualdad y no discriminación manifestadas estas, especialmente, en la paridad de género de los y las integrantes de la JNJ.
- La conformación de la JNJ es una oportunidad única para crear un ente autónomo y de avanzada que inicie con pie derecho la reforma y renovación del sistema de justicia peruano que se encuentra enfermo y gravemente deteriorado. Del proceso de evaluación y selección de quienes conformen la JNJ dependerá la elección de quienes decidan la suerte de los derechos fundamentales de las personas que integran la sociedad peruana.
- Se debe comprender que la JNJ tendrá un papel fundamental en la prevención y combate contra la corrupción judicial. Y también debe estar claro que sin legitimidad institucional, la existencia del Estado de Derecho en Perú es endeble. Cuando las instituciones que deben impartir justicia no funcionan, la realidad es desoladora pues las personas sienten que no tienen a quién acudir.



## BIBLIOGRAFÍA

19 Recomendaciones sobre el proceso de elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y su funcionamiento. Justicia Viva. Instituto de Defensa Legal.

Abad, Samuel. (2018) “Consejo Nacional de la Magistratura. Un primer paso para el cambio”, *Jurídica*, Año 12. Disponible en: <https://elperuano.pe/suplementosflipping/juridica/711/web/pagina05.html>

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979. Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

El Comercio (2019) “Junta Nacional de Justicia: un examen desaprobado”. Lima, 27 de mayo de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/junta-nacional-justicia-examen-desaprobado-noticia-ecpm-638719?fbclid=IwAR21uNOI-2ktg7a13F9JqVfGLnR8bCrxEI6mRV9Gs40xIYUMXebPJSvYA>

Espinosa-Saldaña, Eloy. (2008). “Requisitos, derechos, obligaciones e incompatibilidades de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura”. En: Gutierrez, Walter. (Director). *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo. Tomo II*. Lima: Gaceta Jurídica.  
Estatuto del Juez Iberoamericano. 2001. Disponible en: <http://www.riaje.com/sites/default/files/Estatuto%20del%20Juez%20Iberoamericano%20%28completo%2C%20logos%20y%20firmas%29.pdf>

García Toma, Víctor (2016) “El Consejo Nacional de la Magistratura”, *Ius Et Veritas*, N° 53.

Gestión (2019) “Junta Nacional de Justicia: Solo 3 de los 104 postulantes aprobaron examen de conocimiento”. Lima, 19 de mayo de 2019. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/junta-nacional-justicia-3-104-postulantes-aprobaron-examen-conocimiento-267369-noticia/?ref=gesr>

Gonzales, Gorki (2009). *Los Jueces*. Lima: Palestra/Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gregory v. United Kingdom, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (1997) 25 E.H.R.R. 577.

Intervención de Liliana Salomé. Seminario « La elección de la Junta Nacional de Justicia : Mujeres opinan sobre la justicia en el Perú ». Jueves 4 de Julio 2019. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



La República. 2018 « CNM Audios : Las conexiones y alcance de la red de corrupción descubierta ». *La República*, Lima, 22 de julio de 2018. Disponible en : <https://larepublica.pe/politica/1283676-conexiones-alcance-red-corrupcion-descubierta-cnm-audios/>

Lord Bingham of Cornhill, Lord Chief Justice of England, “Judicial Independence”, *Judicial Studies Board Annual Lecture 1996*, disponible en [www.jsboard.co.uk](http://www.jsboard.co.uk).

Melgar Adalid, Mario (1998) « Las Supremas Cortes y los Consejos de Judicatura ». *42 St. Louis U. L. J.*1311.

Montoya, Yvan (2015) *Manual de Delitos contra la administración pública*. Lima : IDEHPUCP.

Naciones Unidas (2013) Principios de Bangalore sobre la conducta judicial. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf)

Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Leandro Despouy, E/CN.4/2004/60, 31 de diciembre de 2003.

Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007.

Ojo Público. 2018 « Juez César Hinostroza creó precedente para reducir pena a violadores de menores » Lima, 26 de julio de 2018. Disponible en : <https://ojo-publico.com/758/juez-cesar-hinostroza-creo-precedente-para-reducir-pena-violadores-de-menores>

Organización de Estados Americanos (2013) « Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas ». Consulta : 15 de julio de 2019. Disponible en : <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

Perú: Fracasa proceso de elección de la Junta Nacional de Justicia. <https://www.youtube.com/watch?v=TRkelHB0UiE>

Proética (2017) X Encuesta Nacional sobre percepciones de corrupción. Disponible en: <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/Pro%C3%A9tica-X-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupci%C3%B3n-1-6.pdf>



Purizaga, Luis Miguel. "Elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia : ¿crónica de una muerte anunciada? Disponible en : <https://idl.org.pe/eleccion-de-los-miembros-de-la-junta-nacional-de-justicia-ronica-de-una-muerte-anunciada/>

Relatora Especial sobre la cuestión de Defensores de la ONU. Folleto No. 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los derechos.

Rubio, Marcial (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 5*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tribunal Constitucional 2018 Expediente N.o 0005-2013. Sentencia del 19 de junio de 2018.

Tribunal Constitucional 2010 Expediente N.o 00565-2010. Sentencia del 5 de septiembre de 2010.

Tribunal Constitucional 2015 Expediente N.o 04375-2015. Sentencia del 19 de abril de 2017.

Tribunal Constitucional 2006 Expediente N.o. 0004-2006. Sentencia del 29 de marzo de 2006.

Tribunal Constitucional 2006 Expediente N.o 06149-2006. Sentencia del 24 de agosto de 2006.

Tribunal Constitucional 2012 Expediente N.o 00017-2011. Sentencia del 3 de mayo de 2012.

Tribunal Constitucional 2007 Expediente N.o. 009-2007. Sentencia del 29 de Agosto de 2007.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Delcourt vs. Bélgica, de 17 de enero de 1970.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso De Cubber contra Bélgica, del 26 de octubre de 1984.

Zolezzi, Lorenzo (1995). « El Consejo Nacional de la Magistratura », 49 *Derecho PUCP* 123.