

JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ):

NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA JUSTICIA EN EL PERÚ

David Lovatón Palacios
(coordinador)

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
DERECHO

CENTRO DE
INVESTIGACIÓN,
CAPACITACIÓN Y
ASESORÍA JURÍDICA (CICAJ)



PUCP

**Junta Nacional de Justicia (JNJ):
nueva oportunidad para la
justicia en el Perú**

**David Lovatón Palacios
(coordinador)**

Junta Nacional de Justicia (JNJ): nueva oportunidad para la justicia en el Perú

**David Lovatón Palacios
(coordinador)**

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
DERECHO

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



PUCP

Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD)

Jefe del DAD

David Lovatón Palacios

Directora del CICAJ-DAD

Betzabé Marciani Burgos

Consejo Directivo del CICAJ

Renzo Cavani Brain

Erika García-Cobián Castro

Gilberto Mendoza del Maestro

Equipo de Trabajo

Rita Del Pilar Zafra Ramos

Carlos Carbonell Rodríguez

Jackeline Fegale Polo

Alexia Gaitán Meléndez

Camila Canova Casusol

Enrique Pimentel Palomino

Genesis Mendoza Lazo

Junta Nacional de Justicia (JNJ): nueva oportunidad para la justicia en el Perú

David Lovatón Palacios (coordinador)

Imagen de cubierta: PriceM/Shutterstock.com

Primera edición digital: junio de 2021

© Pontificia Universidad Católica del Perú

Departamento Académico de Derecho

Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2000, anexo 4930 y 4901

<http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/>

Corrección de estilo: Adriana A. Aguilar

Diseño y diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña

Derechos reservados. Se permite la reproducción total o parcial de los textos con permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-06744

ISBN: 978-612-48287-4-4

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
PRIMERA PARTE: LA ELECCIÓN DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA	9
Balance Sobre el Proceso de Conformación de la Junta Nacional de Justicia (JNJ): Meses Después Seguimos Sin Junta <i>Noemí Ancí Paredes</i>	11
Cambio de Modalidad Para Seleccionar a los Miembros de la Junta Nacional de Justicia (JNJ): ¿Por Invitación Directa? <i>Noemí Ancí Paredes</i>	27
El Perfil de los y las Miembros de la Junta Nacional de Justicia <i>Noemí Ancí Paredes</i>	37
Las Llamadas “Pruebas de Confianza” en la Evaluación a los y las Postulantes a la Junta Nacional de Justicia (JNJ) <i>José María de la Jara y Alejandra Infantes</i>	47
¿A Estar Más Atentos! Las Nuevas Reglas de la Segunda Convocatoria Para Elegir a los Miembros de la Junta Nacional de Justicia <i>Noemí Ancí Paredes</i>	73
Tendencias en el Perfil Curricular de los 29 Candidatos y Candidatas Finalistas para la Conformación de la JNJ, y Puntos Clave a Tomar en Cuenta Durante la Entrevista Personal <i>Noemí Ancí Paredes</i>	81
La Elección de la Junta Nacional de Justicia (JNJ): Un Análisis desde los Estándares Internacionales y Constitucionales <i>Yvana Lucía Novoa Curich y Julio Rodríguez Vásquez</i>	91
SEGUNDA PARTE: RETOS DEL PRIMER AÑO	113
Informe Acerca de los Estándares Vinculantes para el Ejercicio de la Potestad Sancionatoria de la Junta Nacional de Justicia Relativos a la Garantía de Plazo Razonable y Lucha Contra la Corrupción <i>Úrsula Indacochea Prevost</i>	115

Estándares Interamericanos Sobre Corrupción y Derechos Humanos Aplicables a la Junta Nacional de Justicia (JNJ) <i>David Lovatón Palacios</i>	127
La Potestad Constitucional Excepcional y Transitoria Conferida a La Nueva junta nacional de Justicia de Revisar los Nombramientos, Ratificaciones, Evaluaciones y Procedimientos Disciplinarios Efectuados por los Consejeros Removidos por el Congreso de la República <i>César Landa</i>	133
La Constitucionalidad y Potencial Eficacia del “Proyecto de Reglamento de Revisión de Nombramientos, Ratificaciones, Evaluaciones y Procedimientos Disciplinarios Efectuados por los Ex Consejeros Removidos por el Congreso de la República, Conforme a la Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2017-2018-CR” <i>Yván Montoya</i>	145
La Potestad Disciplinaria de la Junta Nacional De Justicia Respecto de los Jueces y Fiscales Que Integran el Jurado Nacional De Elecciones <i>César Landa</i>	155
La Aplicación de la “Suspensión Preventiva” en los Procesos Disciplinarios de Destitución, Especialmente los “Inmediatos”, Contra Jueces y Fiscales Supremos: Deber y Derecho de la Junta Nacional de Justicia. <i>Ernesto de la Jara</i>	169
Propuesta de Reglamento de Evaluaciones Integrales y Ratificaciones <i>Javier Alonso de Belaunde de Cárdenas</i>	187
Plan de 180 Días de la Junta Nacional de Justicia: Balance y Retos Pendientes <i>Aníbal Gálvez Rivas</i>	211
TERCERA PARTE: RETOS PENDIENTES Y FUTURAS PERSPECTIVAS	239
Recomendaciones sobre Modificaciones para Introducir en la Ley Orgánica sobre la Junta Nacional de Justicia y Comisión Especial (Ley N° 30916) <i>Ernesto de la Jara</i>	241
Informe Sobre la Junta Nacional de Justicia y la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial <i>Javier Alonso de Belaunde de Cárdenas</i>	273
Ratificación Automática Como Grave Irregularidad Inconstitucional: Desafío Para la Refundación del Sistema de Justicia Peruano <i>Beatriz Ramírez Huaroto</i>	289
La Idoneidad de Jueces y Fiscales en un País Multicultural: ¿Cómo Implementar la Interculturalidad en las Funciones de la Junta Nacional de Justicia? <i>Aníbal Gálvez Rivas</i>	311
SOBRE LOS AUTORES	333

PRESENTACIÓN

La Junta Nacional de Justicia (JNJ) es el órgano constitucional autónomo creado mediante reforma constitucional ratificada vía referéndum que tuvo lugar el 9 de diciembre del 2018 y que reemplazó al disuelto Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Fue la respuesta institucional que se dio al grave escándalo de corrupción que se generó a partir de la revelación, en julio de ese año y gracias a la prensa de investigación, de conversaciones telefónicas en torno a negociados, intercambio de favores, tráfico de influencias, sobornos y actos ilegales entre altas autoridades del sistema de justicia, en especial, exmiembros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), jueces y fiscales supremos. Este escándalo de corrupción judicial que indignó al país es conocido como los “CNM-audios” o “Lava-juez”¹ y hasta ahora continúan las secuelas e investigaciones fiscales, judiciales, disciplinarias y parlamentarias, muchas de ellas en torno a la red de corrupción denominada “Los cuellos blancos del puerto”.

En ese marco, el 6 de enero del 2020 recién pudo entrar en funcionamiento la JNJ, luego de un largo proceso de selección y designación de sus integrantes por parte de una Comisión especial conformada por altas autoridades del sistema de justicia y dos representantes de las universidades públicas y privadas más antiguas y debidamente licenciadas por Sunedu. Había -y persiste aún- una gran expectativa ciudadana de que la JNJ contribuirá decididamente a separar de la carrera fiscal y judicial a fiscales y jueces seriamente comprometidos con actos y redes de corrupción que el escándalo de los “CNM-audios” reveló, en especial, en las máximas instancias del Ministerio Público y Poder Judicial. La JNJ denomina a estos casos como “casos emblemáticos”.

Además, la JNJ debe enfrentar una gran carga de trabajo acumulada en dieciocho (18) meses en los que el país no contó con un órgano autónomo para designar, evaluar, ratificar o eventualmente destituir a jueces y fiscales; periodo en el cual ya se había disuelto el CNM pero aún no se había instalado la JNJ. La pandemia del coronavirus ha limitado su funcionamiento no sólo por el prolongado confinamiento sino también por el recorte de recursos del presupuesto público y la dificultad para virtualizar todos sus procesos.

Así, algunos de los denominados “casos emblemáticos” referidos a fiscales y jueces supremos probadamente comprometidos en actos y redes de corrupción, recién comenzaron a tener algunas decisiones de suspensión provisional en el cargo en julio y agosto del 2020 y las primeras decisiones de destitución en febrero del 2021. En ese sentido, partiendo de reconocer que la JNJ enfrenta limitaciones presupuestales y de apoyo de personal y una gran carga de trabajo acumulada, consideramos que podría acelerar más los procesos disciplinarios actualmente en trámite y la revisión excepcional de algunas de las decisiones del ex CNM con indicios de graves irregularidades, tal y como se lo permite la reforma constitucional aprobada. Esta facultad de revisión excepcional de las decisiones del ex CNM vence el 5 de julio del 2021.

Como se puede apreciar, el debido ejercicio de sus potestades constitucionales por parte de la JNJ resulta clave para la prevención y el combate de la corrupción judicial en nuestro país y, por ende, fundamental para contar con un mejor y más confiable sistema de justicia. La sociedad civil

¹ Para mayor información sobre este escándalo de corrupción judicial, consultar el web site del equipo de periodismo de investigación que reveló muchos de estos audios: <https://www.idl-reporteros.pe/especial-lava-juez/>

y la academia no puede ser ajena a este proceso y, en ese sentido, desde el CICAJ de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) apostamos desde el año 2019 a apoyar a este nuevo órgano constitucional autónomo. Primero, para que la respectiva Comisión Especial designase a los mejores candidatos(as) a la JNJ y, posteriormente, contribuir desde la academia con informes jurídicos especializados en torno a temas o problemas que la JNJ debe resolver.

Desde el CICAJ hemos promovido así algunas reuniones de sociedad civil con algunos miembros de la JNJ y hemos elaborado y enviado a la Junta diversos informes jurídicos elaborados por docentes de nuestra Casa de estudios o expertos(as) invitados(as) que, consideramos, han sido un valioso aporte especializado que en su momento fueron puestos a consideración de la JNJ. Ahora hemos decidido recopilar y publicar tales informes jurídicos en la presente publicación con el propósito de compartirlos con la comunidad jurídica en general y, así, seguir alimentando el diálogo y la reflexión en torno a la actuación de la JNJ y lo que el país espera de ella.

Agradecemos no sólo a los(as) docentes y expertos(as) que elaboraron estos informes, sino también a la Fundación para el debido proceso (DPLF por sus siglas en inglés), que ha sido una aliada internacional por su experiencia en temas de independencia judicial en América Latina y a National Endowment for Democracy (NED), cuyo apoyo ha sido fundamental para poder concretar este aporte de la academia para que la JNJ cumpla con sus potestades constitucionales.

David Lovatón Palacios
Jefe del Departamento Académico de Derecho

Betzabé Marciani Burgos
Directora del CICAJ

Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)
Lima, febrero del 2021

**PRIMERA PARTE:
LA ELECCIÓN DE LA JUNTA
NACIONAL DE JUSTICIA**

BALANCE SOBRE EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ): MESES DESPUÉS SEGUIMOS SIN JUNTA

Noemí Ancí Paredes

1. Antecedentes: Instalación de la Comisión Especial y Proceso Infructuoso de Selección

1. El 11 de marzo de 2019 se instaló la Comisión Especial para la elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), que, de acuerdo al artículo 155° del texto vigente de la Constitución Política del Perú (1993), debía estar conformada por siete miembros: el Defensor del Pueblo (Walter Gutiérrez Camacho), el Presidente del Poder Judicial (José Luis Lecaros Cornejo), la Fiscal de la Nación (Zoraida Ávalos Rivera), el Presidente del Tribunal Constitucional (Ernesto Blume Fortini), el Contralor General de la República (Nelson Shack Yalta), el Rector representante de los rectores de las universidades públicas (Jorge Elías Alva Hurtado), y el Rector representante de los rectores de las universidades privadas (Antonio Abruña Puyol).
2. En dicha oportunidad, los miembros de la Comisión recientemente conformada fijaron el 19 de julio de 2019 como la fecha en que se instalaría la JNJ, la nueva entidad competente para elegir a los jueces y fiscales de todo el país, así como para resolver los nombramientos cuestionados que realizó el extinto Consejo Nacional de la Magistratura. En tal sentido, la Comisión tendría un plazo de noventa días calendario a partir de su instalación para elegir a los miembros de la JNJ, de acuerdo a la quinta disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (Congreso de la República, 2019). Tiempo durante el cual debía designar a su secretario técnico, aprobar su reglamento, aprobar las bases del concurso público de méritos, realizar la convocatoria del concurso, y, finalmente, elegir a los miembros de la primera JNJ.
3. Según lo previsto, el 22 de abril de este mismo año el Consejo aprobó las Bases del concurso mediante Resolución N° 003-2019-CE, y, posteriormente, el 10 de mayo informó a la opinión pública que la inscripción para el concurso había culminado con 120 postulantes. Nueve días después, el 19 de mayo, se realizó la evaluación de conocimientos, y ese mismo día, la Comisión comunicó que de los postulantes que la habían rendido (104 en total), solo tres (03) obtuvieron una calificación aprobatoria: David Dumet Delfín, Víctor Cubas Villanueva y Pedro Patrón Bedoya. Debido a ello, la Comisión informó a los postulantes aprobados que tenían cuatro días a fin de presentar sus Declaraciones Juradas para la Gestión de Conflicto de Intereses y de Ingresos, Bienes y Rentas.
4. No obstante, debido al bajo porcentaje de postulantes aprobados (menos del 3%), la Comisión comunicó que convocaría a un nuevo concurso público de méritos, decisión que estuvo acompañada de la iniciativa legislativa presentada el 12 de junio al Congreso de la

República por el Defensor del Pueblo, con el objetivo de ampliar el plazo de selección de los miembros de la JNJ. De forma paralela, la Comisión decidió continuar con el desarrollo de la primera convocatoria. Así, el 15 de junio se realizaron las pruebas de confianza, y el 24 del mismo mes se llevaron a cabo las entrevistas personales.

5. Posteriormente, mediante Comunicado N° 008-2019-CE, la Comisión hizo de conocimiento público que, de los tres concursantes, solo Pedro Patrón Bedoya había logrado obtener una calificación aprobatoria en la última etapa del concurso, la entrevista personal, razón por la cual se convertiría en el primer miembro titular de la JNJ. Debido a ello, se programó el acto de su juramentación para el 25 de junio.
6. Sin embargo, el mismo día del nombramiento, la Comisión decidió suspender la ceremonia debido a que, según lo expresado en el Comunicado N° 009-2019-CE, los miembros de la Comisión habían tomado conocimiento, esa misma mañana, de información relevante sobre el futuro miembro de la JNJ relacionada con un proceso penal en trámite por la supuesta comisión del delito de falsedad ideológica. Frente a ello, un día después, Pedro Patrón Bedoya presentó su renuncia ante la Comisión, alegando que, a lo largo de todo el proceso de selección, él informó sobre el mencionado proceso penal (cuyos hechos habían tenido lugar doce años atrás), y que en ningún momento había recibido observación alguna; por el contrario, fue declarado apto para continuar en el concurso, y por ello, según sostuvo, no permitiría que se mancille su honor con la repentina suspensión de su nombramiento (Redacción Gestión, 2019).
7. Con este último hecho, hacia finales de junio de 2019, el proceso de selección de los miembros de la JNJ a cargo de la Comisión Especial culminó con un plazo vencido, serios defectos en algunas etapas de su desarrollo y sin un solo miembro elegido.
8. Esta situación ha generado en la ciudadanía una serie de cuestionamientos y críticas sobre la forma en la que el proceso de selección se llevó a cabo. Ello debido, no solamente al tiempo y los recursos públicos perdidos, sino sobre todo al retraso del inicio de la urgente reforma del sistema de justicia en el Perú a través de la nueva JNJ. Hace un año se abrió la posibilidad, después de mucho tiempo, de la transformación de la administración de justicia en el país, posibilidad que permitiría no solo incrementar la calidad profesional de los jueces y fiscales de todos los niveles del sistema, sino también, y como objetivo más apremiante, una solución frente a los graves perjuicios que generan las micro y macro redes de corrupción existentes en las diferentes instancias que conforman el aparato judicial.
9. Dicha posibilidad se hizo tangible con la reforma constitucional realizada mediante el referéndum popular de fines del 2018, y con las posteriores modificaciones legislativas. Todo ello en un contexto de emergencia generado a partir de la difusión, a mediados del mismo año, de diversos audios que hicieron públicos algunos de los actos de corrupción más graves, y por los que todo el mecanismo de nombramientos y ratificaciones de jueces y fiscales tuvo que ser paralizado y declarado en emergencia.
10. A más de un año de ocurridos tales hechos, y a más de siete meses del referéndum en el que la población dejó clara su posición respecto de la inmediata extinción del antiguo Consejo Nacional de la Magistratura y consecuente creación constitucional de la nueva entidad (JNJ) que lo reemplazaría y que lideraría la reforma del sistema de justicia, las altas autoridades a las que se les encomendó esta importante tarea y que conforman la Comisión Especial, hasta el momento no han avanzado en este encargo constitucional urgente e indispensable.

2. Balance del Primer Concurso Público de Méritos y Seis Aspectos Claves en el Próximo Proceso de Selección de Las y Los Miembros de la Junta Nacional de Justicia

A continuación, se desarrollarán seis aspectos claves sobre los que la Comisión Especial debería prestar mayor atención en la segunda convocatoria del concurso público de méritos, y sobre los que también la ciudadanía debería permanecer constantemente alerta. Estos aspectos han sido seleccionados teniendo en cuenta la experiencia en el primer concurso, y, principalmente, con miras a un cumplimiento efectivo de los principios indicados en el artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. En ese sentido, se enfatizará en los principios de mérito, imparcialidad, transparencia, participación ciudadana, debido procedimiento y eficiencia, que, de acuerdo al artículo 5° de la ley en mención, deben ser respetados por la Comisión en todo momento (Congreso de la República, 2019).

En particular, la incidencia en los aspectos y principios señalados tiene por finalidad que la Comisión Especial pueda justificar con mayor legitimidad las decisiones más importantes tomadas a lo largo del proceso de selección, entre las que destacan el tipo de metodología usada para las evaluaciones, así como la razonabilidad de la motivación de su elección en aquellas etapas del concurso que, por su naturaleza, puedan presentar un mayor margen de arbitrariedad.

2.1 La Definición del Perfil de Las y Los Miembros de la JNJ

En primer lugar, es necesario hacer un especial énfasis en el aspecto de la definición del perfil ya que este tiene una gran importancia para el proceso de selección en conjunto. Sin una adecuada definición del mismo, las y los funcionarios encargados de elegir a los futuros miembros de una entidad, tendrán dificultades (como así pareció tenerlas la Comisión Especial en la primera convocatoria) para tomar decisiones fundamentales a lo largo del desarrollo de las etapas del concurso. Un problema recurrente en relación con ello tiene que ver, no solo con la falta de acuerdo sobre los valores, habilidades y aptitudes óptimos que se busca en los candidatos, sino sobre todo con la confusión entre dicho óptimo y los requisitos mínimos que un candidato necesita para ser considerado un postulante apto. Antes de profundizar en lo primero, comencemos por esto último.

La confusión entre el perfil y los requisitos mínimos puede generarse, principalmente, debido al grado de subjetividad para medir a los segundos. De acuerdo al texto vigente del artículo 156° de la Constitución, para ser elegido o elegida como miembro de la JNJ se requiere lo siguiente: ser peruano/a de nacimiento, ciudadano/a en ejercicio, mayor de 45 años y menor de 75, ser abogado/a con experiencia profesional o docente no menor de 25 años o en investigación jurídica no menor de 15 años, no tener sentencia condenatoria firme por delito doloso, y tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral (Congreso de la República, 1993).

De los seis requisitos mencionados, el que posee una mayor carga subjetiva es el último, dado que los cinco primeros son objetivamente verificables, mientras que en el caso del sexto es necesario definir con mayor precisión qué significa que un abogado o abogada que postule al concurso público de méritos tenga una trayectoria profesional reconocida y una moralidad idónea y solvente.

Para definir con mayor precisión el primer aspecto de dicho requisito referido a la trayectoria profesional reconocida, el artículo 10. 3º de la Ley N° 30916 estipula que en la evaluación de esta se tomarán en cuenta los criterios establecidos en el artículo 91º de la misma ley, el cual señala que dicho requisito deberá ser verificado durante la etapa de evaluación curricular (Congreso de la República, 2019). Para realizar la evaluación del currículo, la Comisión deberá otorgar un puntaje específico de acuerdo a las bases del concurso para cada uno de los siguientes méritos acreditados de forma documental: (a) formación; (b) capacitación; (c) investigación acreditada; (d) publicaciones en revistas indexadas; y (e) experiencia profesional.

En el caso del segundo aspecto referido a la solvencia e idoneidad moral, de acuerdo al artículo 10. 4º de la Ley N° 30916 se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios: (a) el comportamiento laboral y familiar; (b) el no haber sido sancionado por la comisión de faltas éticas por órgano competente; y (c) el no haber contravenido los principios de igualdad y no discriminación, probidad, imparcialidad, transparencia regulados en el artículo III (Congreso de la República, 2019). Los tres criterios estipulados pueden leerse sistemáticamente con algunos impedimentos para ser elegido miembro de la JNJ, como son el haber sido sancionado con suspensión por falta grave, separado definitivamente o expulsado de un colegio profesional de abogados (artículo 11.c), el tener sanción firme y vigente de suspensión, o inhabilitación por responsabilidad administrativa funcional impuesta por la Contraloría General de la República (artículo 11.f), el encontrarse inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (artículo 11.n), entre otros.

Ahora bien, una vez definidos los requisitos mínimos para ser elegido miembro de la JNJ, es fundamental que se trace una distinción entre ellos y el perfil específico que debería tener un miembro de dicha entidad. Muchos abogados y abogadas podrían cumplir los requisitos mínimos estipulados en la Constitución y en la ley, pero no todos podrían encajar en el perfil esperado.

Como fue mencionado, el perfil, en tanto descripción de las aptitudes, valores y capacidades óptimas de un miembro de la JNJ, constituye el hilo conductor que guiará las decisiones de la Comisión a lo largo del proceso de selección, tanto para diseñar los pasos específicos en cada una de las cuatro evaluaciones (evaluación de conocimientos, evaluación curricular, pruebas de confianza y entrevista personal), como para decidir entre los méritos de un o una postulante respecto a los de otro u otra. Así, por ejemplo, los puntajes en la evaluación curricular o en la entrevista personal no podrían de ninguna manera ser asignados de forma aislada en función a cada requisito, respecto de cada postulante y de manera dependiente de la persona encargada de la evaluación. Por el contrario, debería realizarse desde una perspectiva integral definida justamente a través del perfil.

¿Qué señala la normativa al respecto? Por un lado, la única disposición de la Ley N° 30916 que hace referencia al perfil es aquella contenida en el artículo 92º, en el que se le relaciona con la etapa de la prueba de confianza. Se señala así que “(...) mediante estas pruebas [de confianza] se identifica a los candidatos que cumplen con el perfil adecuado para ser miembro de la JNJ, [comprendiendo] la prueba patrimonial, socioeconómica, psicológica y psicométrica” (Congreso de la República, 2019).

Por otra parte, la Resolución N° 003-2019-CE que regula las Bases del concurso público de méritos, plantea una definición más específica (artículo 1.6):

El miembro de la Junta Nacional de Justicia se encuentra comprometido con la independencia de su función. Tiene conocimientos jurídicos suficientes sobre los principios, valores, derechos e instituciones consagrados en la Constitución Política del Perú y sobre el Estado Constitucional peruano; así como de los fines y el sistema de justicia, la labor judicial y fiscal. Tiene conocimientos y competencias en materia de control disciplinario, derecho sancionador y, en general, aplica el Derecho con criterios de justicia y equidad. Mantiene un compromiso con el Estado de Derecho, la defensa de los derechos fundamentales de la persona, los valores democráticos, la transparencia e integridad. Resuelve con imparcialidad, prudencia, objetividad y transparencia, proscribiendo cualquier tipo de presión política, económica, social, mediática o de cualquier otra índole. Tiene, además, conocimientos de gestión pública y del talento humano. Cuenta con capacidad de razonamiento, argumentación y aptitudes para generar consensos. Posee una ejecutoria de vida que demuestra probadamente: probidad, idoneidad y trayectoria democrática. (Comisión Especial, 2019)

Del perfil definido por la Comisión especial, es posible detectar cuatro ámbitos:

1. el conocimiento (conocimientos jurídicos sobre el Derecho en general y el sistema de justicia, derecho sancionador, gestión pública y gestión del talento humano);
2. las capacidades técnicas (razonamiento, argumentación, y generación de consensos);
3. los compromisos morales (aplicación del Derecho con justicia, equidad, independencia, imparcialidad, prudencia, objetividad y transparencia; defensa de los derechos fundamentales, los valores democráticos, la transparencia y la integridad);
4. la trayectoria profesional y personal con solvencia moral (probidad, idoneidad y trayectoria democrática).

A partir de ello, podemos plantear los siguientes comentarios:

- En primer lugar, uno de los aspectos que llama la atención es el marco normativo bajo el cual se construye el perfil. Debido a la importancia que tiene la JNJ como entidad encargada de liderar la reforma del Poder Judicial y del Ministerio Público, el perfil de sus miembros debió haber sido construido con mayor legitimidad democrática, a nivel legislativo. La propia Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia debió haber comprendido también especificaciones respecto al alcance de los conocimientos y las capacidades técnicas óptimos para ser un miembro de la JNJ, así como del nivel ideal de compromiso moral y trayectoria profesional y personal.
- En segundo lugar, la forma de presentación del perfil planteada en las Bases del concurso es poco clara, poco ordenada y confusa en relación a los diferentes aspectos que lo conforman. Así, por ejemplo, se percibe poca claridad en la distinción entre los conocimientos técnicos de un abogado y su capacidad de razonar en el marco de un Estado Constitucional de Derecho. Por otro lado, se comienza haciendo mención a un compromiso moral con el valor de la independencia, para luego hablar de los conocimientos técnicos ideales, y posteriormente, volver a mencionar otro compromiso moral, pero ahora con valores como la equidad, justicia, probidad, transparencia, entre otros. Frente a ello, la duda inmediata que surge es si hay alguna lógica para plantear el perfil de esta manera, o si, por el contrario, es evidencia de la falta de un perfil adecuadamente construido.
- En tercer lugar, y como desarrollamos anteriormente, pareciera que hay una confusión entre los requisitos mínimos para ser miembro de la JNJ y el perfil que debe alcanzar

el mismo. Los ámbitos 3 y el 4 referidos a los compromisos morales y la trayectoria profesional y personal respectivamente, son muy parecidos al sexto requisito establecido en el artículo 156° de la Constitución (Congreso de la República, 1993), y definido en la ley, sobre la reconocida trayectoria profesional y la solvencia e idoneidad moral. Como fue señalado líneas arriba, un perfil adecuadamente definido sirve para que la Comisión pueda, por ejemplo, ponderar entre distintos tipos de evaluaciones, o priorizar entre las aptitudes de dos candidatos que cumplen los mismos requisitos, pero en diferente alcance. En tal sentido, si el perfil contenido en el artículo 1.6 de las Bases del concurso no es más específico en relación con la trayectoria y la solvencia moral, lo único que está haciendo es replicar algo que ya está contenido tanto a nivel constitucional como legal, y omitiendo con ello la obligación de tomar las decisiones en función de un perfil establecido.

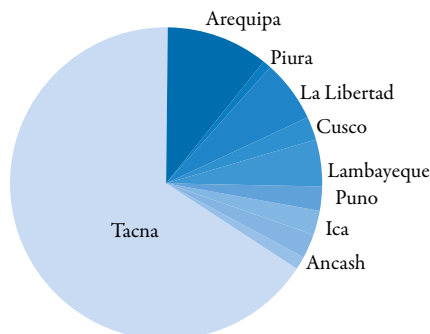
- Finalmente, es importante hacer un énfasis particular en el aspecto referido a los conocimientos óptimos de un miembro de la JNJ. De acuerdo al artículo 1.6 de las Bases, los miembros de la JNJ deberían tener “conocimientos jurídicos suficientes sobre los principios, valores, derechos e instituciones consagrados en la Constitución Política del Perú y sobre el Estado Constitucional peruano” (Comisión Especial, 2019). La especificación de este aspecto del perfil se encuentra en el artículo 2.3 de las Bases referido a la evaluación de conocimientos. Según lo contenido en dicha disposición, los conocimientos jurídicos suficientes deberían abarcar un amplio saber en: derecho constitucional y derechos humanos; derecho administrativo y derecho administrativo sancionador; derecho civil (derecho de propiedad, derecho de familia y violencia contra la mujer); y derecho penal (delitos contra la administración pública y lavado de activos) (Comisión Especial, 2019).

A partir de ello, las dos preguntas que surgen inmediatamente son: ¿Cuál es la justificación de otorgarle tal contenido al aspecto del perfil relacionado con el nivel de conocimientos óptimos para un miembro de la JNJ? ¿El perfil ofrece alguna escala de prioridades entre los distintos tipos de conocimientos, e inclusive, entre los diferentes aspectos contenidos en el mismo perfil (como, por ejemplo, entre el nivel de conocimientos jurídicos y la trayectoria profesional y personal proba, idónea y democrática)? Ambos constituyen aspectos que la Comisión debería justificar de mejor manera, a fin de que quede claro para toda la ciudadanía qué aptitudes, valores y capacidades se están buscando y prefiriendo entre los y las candidatas durante el proceso de selección.

2.2 El Nivel de Participación Descentralizada e Igualitaria de Los y Las Postulantes

Como fue mencionado con anterioridad, el 9 de mayo de 2019 la Comisión Especial dio a conocer la lista oficial de los 120 postulantes que se habían inscrito para el concurso público de méritos (Redacción Canal N, 2019). La procedencia por región de dichos postulantes puede observarse en la Figura 1 a continuación.

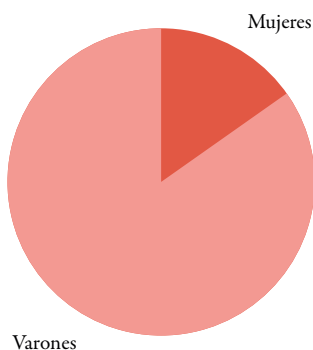
Figura 1
Distribución de postulantes a la JNJ por procedencia



Nota: El gráfico representa la distribución de los y las 120 postulantes al concurso de la JNJ realizado el 2019 por regiones de procedencia.

Por otro lado, en relación con el género, se inscribieron 18 postulantes mujeres y 102 varones, cuya proporción se observa en la Figura 2.

Figura 2
Distribución de postulantes por género



Nota: El gráfico representa la distribución de postulantes al concurso público de méritos por género.

Así, de estas cifras se concluye que un 66% de los postulantes procedían de Lima capital y un 34% de otras ciudades; inclusive muchas regiones del país no estuvieron presentes. Por otro lado, 85% postulantes fueron varones, mientras que solo un 15% fueron mujeres. Respecto del porcentaje de postulantes por procedencia, no obstante, es necesario verificar a qué se refiere exactamente el dato proporcionado por el cuadro oficial de postulantes en el que solamente se indica el “departamento” del postulante inscrito, pero no se precisa si dicha

información está relacionada con el lugar de nacimiento o con el lugar de ejercicio profesional. De ser lo segundo, el porcentaje de inscritos que provienen de la ciudad de Lima podría incrementar debido al problema de centralismo en el país.

A partir de dichas cifras es posible realizar los siguientes comentarios en relación con el proceso de convocatoria realizado por la Comisión Especial. En primer lugar, se debe señalar que, si bien es cierto la Ley N° 30916 no contiene ninguna referencia expresa a la descentralización del proceso de convocatoria, así como tampoco hace mención sobre la búsqueda de la paridad de género en el mismo, es importante que la Comisión no deje de lado ambos criterios que se encuentran en el marco de las actuales políticas nacionales relacionadas con el problema de la excesiva concentración de la gestión pública en Lima capital, así como con la lucha para erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres.

Asimismo, es posible que, por una interpretación sistemática, el reconocimiento de ambos aspectos se encuentra (si bien, no con el énfasis requerido) en el artículo 1.5.1 de las Bases del concurso, referido al principio de igualdad y no discriminación, en concordancia con el artículo III. a del Título Preliminar de la Ley en mención, según el cual “está proscrita la discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier índole” (Congreso de la República, 2019).

Es importante que para los próximos procesos de convocatoria la Comisión considere el reto de incrementar el porcentaje de participación tanto de abogados y abogadas provenientes de las distintas regiones del país, así como el porcentaje de mujeres postulantes que, como fue visto, en la primera convocatoria constituyó menos de la quinta parte del total de participantes.

En relación con el aspecto de la participación descentralizada, un aspecto positivo a resaltar en esta primera convocatoria tiene que ver con el uso de tecnologías de la información y herramientas virtuales que sirvieron, no solo para hacer más rápido y eficiente el proceso con la automatización, sino también para garantizar un mayor acceso al concurso a nivel nacional.

En contraste, en el caso de la promoción de la participación de mujeres no se encuentra ninguna acción en concreto y, por lo tanto, es necesario que la Comisión tome algunas medidas al respecto. Sería importante, por ejemplo, que la Comisión pueda promover algún tipo de campaña mediática para incrementar la participación de postulantes mujeres a nivel nacional. Asimismo, una expresión simbólica del respeto al principio de paridad de género sería el uso del lenguaje inclusivo en los documentos oficiales emitidos por la Comisión. Este no solo es acorde con la política nacional de igualdad de género, sino que también su uso se viene promoviendo desde hace algún tiempo en las entidades públicas (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2018).

2.3 La Metodología Usada Para la Evaluación de Conocimientos

Uno de los problemas más graves derivados de la falta de una clara y adecuada definición del perfil de los miembros de la JNJ en la primera convocatoria (que fue analizado en el primer apartado) tuvo que ver con el tipo de examen elegido para la etapa de la evaluación de conocimientos.

Desde un análisis integral de toda la convocatoria, es posible sostener que la causa principal del deficiente planteamiento del examen de conocimientos, que tuvo como consecuencia que menos del 3% de los postulantes inscritos lo aprobara, no se reduce a la forma en la que

fueron redactadas las preguntas del examen¹. La principal causa se detecta en la disposición contenida en el artículo 2.3. de las Bases del concurso, según la cual solo después de conocer el número de postulantes la Comisión decidirá la modalidad que se utilizará durante la evaluación. Así, se señala expresamente que:

La modalidad de la evaluación de conocimientos (prueba objetiva, prueba de desarrollo, análisis casuístico u otras) será determinada por la Comisión Especial en función del número de postulantes al día siguiente de concluido el proceso de inscripción. (Comisión Especial, 2019)

En el caso específico del proceso de convocatoria que inició en abril del presente año, el 10 de mayo la Comisión tomó conocimiento que un total de 120 personas se habían inscrito para participar en el concurso, y, de acuerdo al cronograma inicialmente aprobado, el examen debía llevarse a cabo nueve días después. En tal sentido, debido a la elevada cantidad de postulantes, así como al corto plazo para la preparación del examen, la Comisión optó por utilizar la modalidad conocida como “prueba objetiva”, cuya estructura está compuesta por preguntas de alternativas múltiples, metodología que permite que la calificación final pueda obtenerse en un tiempo muy corto.

Teniendo en cuenta ello, lo primero que llama la atención es el margen de discrecionalidad de la Comisión para elegir el tipo de examen de conocimientos. Más allá de la justificación referida al tiempo escaso que tenía la Comisión para preparar el examen, lo cierto es que resulta irrazonable que la metodología de una de las etapas del concurso (y sobre todo una que, siendo la primera, podría eliminar a la mayor cantidad de postulantes desde el inicio del concurso) dependa de la cantidad de postulantes.

Ante todo, el concurso público de méritos diseñado en la reforma tiene como objetivo seleccionar a los y las profesionales óptimos para ostentar un cargo de alta importancia en la transformación de todo el sistema de justicia en el país. En función a ello, no resulta razonable que la primera evaluación del concurso esté constituida por un tipo de examen que priorice la celeridad en la obtención de los resultados sobre la calidad de los mismos.

Por consiguiente, independientemente del número de postulantes, la modalidad utilizada para la evaluación de conocimientos debería estar definida con antelación. Para ello, el eje que guíe la elección de la metodología debe estar dado por el perfil de los miembros de la JNJ. Si la Comisión cuenta con un perfil adecuadamente construido, claro y que guarde correspondencia con los objetivos de todo el proceso de reforma del sistema de justicia, se podría saber desde un inicio qué se busca evaluar efectivamente con la prueba de conocimientos: si la capacidad memorística de los postulantes, su actualidad en la carrera jurídica, o más bien, su razonamiento jurídico y su capacidad para tomar decisiones crítica y éticamente.

Cabe recordar que el objetivo de la reforma tiene que ver, principalmente, con la erradicación de la corrupción en todos los niveles del sistema de justicia. Debido a ello, la Comisión debería preguntarse, de forma anticipada, qué es lo que se busca medir con una evaluación de

1 Algunos especialistas se pronunciaron al respecto, entre los que se puede mencionar a Cecilia O'Neill, para quien “las preguntas tienen un nivel de especificidad que no [denota] utilidad”, a Yván Monoya, quien manifestó que “parece que la pregunta espera una respuesta estándar, cuando en realidad se trata de una materia en debate”, y a Walter Gutiérrez, quien consideró que “el hecho de que sean muy teóricas o conceptuales podría ser uno de los errores”. (Miró Quesada, La Junta Nacional de Justicia: un examen desaprobado, 2019)

conocimientos y cómo dicha razón se encuentra en concordancia con la búsqueda de personas idóneas para el cargo, cuyo máximo valor debe ser la integridad y coherencia, tanto personal como profesional.

2.4 La Imparcialidad en la Actuación de los Integrantes del Consejo Especial

La imparcialidad es un principio fundante de la justicia en cualquier sistema democrático. Constituye una exigencia para los jueces como condición sine qua non de su función, en la medida que es en la imparcialidad donde radica, en última instancia, la legitimidad de su actuación como tercero convocado a dirimir una controversia que surge en la sociedad. Es por ello que la imparcialidad es también un mandato inexorable para quien se encargará de seleccionar a los miembros de la instancia que tendrá bajo su responsabilidad la designación, sanción y separación de jueces y fiscales a nivel nacional.

La actuación de la Comisión Especial no tiene mayor desarrollo al respecto en la Ley Orgánica de la JNJ, por lo que su Reglamento Interno (Res. N° 002-2019-CE) resulta en este punto relevante. Llama la atención, sin embargo, que tal Reglamento no contenga reglas sobre la actuación durante el proceso del concurso: las incompatibilidades, el desarrollo de la entrevista, la forma como deberá proceder en la elaboración de los exámenes y/o evaluaciones, etc. (Comisión Especial, 2019), las que sí se desarrollan en cierta medida en las Bases del concurso.

Como hemos visto, en este contexto el desempeño de la Comisión Especial ha tenido una serie de cuestionamientos en el procedimiento, desde la convocatoria, la elaboración de las pruebas, el proceso de la entrevista, hasta la proclamación de los resultados. Así, otro aspecto que se quiere resaltar en este reporte tiene que ver, precisamente, con el desarrollo de la entrevista a los candidatos.

Conforme se ha podido observar, algunos miembros de la Comisión se inhibieron de participar en las audiencias. Es el caso del Rector representante de los rectores de las universidades privadas, quien se inhibió de entrevistar al candidato David Dumet, debido a que este último habría sido profesor en su institución, la Universidad de Piura. Así también, la Fiscal de la Nación se inhibió de entrevistar al candidato Víctor Cubas, y, en el mismo sentido, se inhibió también el Rector representante de los rectores de las universidades públicas con relación al candidato Pedro Patrón. La razón determinante fue la existencia de impedimento con los postulantes, debido a que ellos habrían tenido con las instituciones a las que representan los integrantes de la Comisión una relación de naturaleza civil (contratación de servicios por terceros). Por otra parte, la inhibición que llamó más la atención fue la solicitada por el magistrado del Tribunal Constitucional, Ernesto Blume, quien pidió no examinar a los tres postulantes que pasaron el examen, entre otras razones, por ser todos miembros del Colegio de abogados, institución a la que también, como es obvio, pertenecen todos los abogados.

Tal como puede observarse, las abstenciones o inhibiciones habrían sido usadas en realidad para evadir en cierta medida la responsabilidad de participar en un proceso donde se estaba yendo, al parecer, a tientas. Es decir, no se trataría de casos en los que realmente estuviera en juego la imparcialidad de los integrantes. La imparcialidad no es hoy una institución que dependa de arreglos institucionales en abstracto; constituye una garantía para la correcta actuación de quien debe asumir una decisión, razón por la cual funciona como norma de conducta.

Como lo ha precisado de manera oportuna Josep Aguiló, si bien refiriéndose a los jueces, la imparcialidad no es apatía ni neutralidad o equidistancia respecto de las partes. Imparcial es quien con su accionar pone de manifiesto que su actuación se debe a la objetividad de los hechos y al mandato del Derecho (1997). Antes que un falso decoro entonces, habría que esforzarse por mostrar cómo se está siendo concretamente equitativo y justo con cada uno de los candidatos.

Y es en este punto donde algunos de los miembros de la Comisión han faltado a la imparcialidad de forma manifiesta. Podríamos poner dos de los tres casos. En el caso del candidato Patrón Bedoya, los resultados finales muestran una actitud poco estricta que dejó pasar una información importante que se encontraba en todo momento en el expediente del postulante, pero que no fue analizada de manera suficiente (La República, 2019), y cuyo contenido solo se hizo evidente al final del proceso.

El caso opuesto es el del candidato Víctor Cubas, quien era uno de los candidatos con mayor experiencia en el sistema de justicia, con una trayectoria como profesor universitario y fiscal con importantes actuaciones públicas en casos de gran impacto, como el caso la Cantuta o el caso de Barrios Altos en la década de los noventa. Su entrevista personal estuvo a cargo de solo uno de los integrantes de la Comisión: el señor presidente del Poder Judicial. Sin embargo, antes que una entrevista orientada a indagar en las cualidades del candidato, lo que se pudo apreciar es una serie de cuestionamientos orientados a deslegitimar al mismo, con tendencia a generar sospechas sobre su trayectoria e incluso su patrimonio.

El candidato habría presentado luego de los resultados de la entrevista una solicitud de reconsideración que, al cierre de este reporte, aún estaría pendiente de resolución. Sin perjuicio de ello, a partir de un análisis detallado de la entrevista se puede advertir claramente ciertos vicios en la imparcialidad requerida para una etapa como es la entrevista personal, que tiende a presentar un mayor margen de discrecionalidad al momento en que el evaluador debe plantear las preguntas y, posteriormente, tomar una decisión.

2.5 La Debida Motivación Para Sustentar las Decisiones en la Etapa de la Entrevista Personal

Otra cuestión relevante tiene que ver con la no definición de estándares de un debido proceso en algunas de las decisiones tomadas por la Comisión Especial. La motivación de sus primeras resoluciones deja un manto de desconfianza y es probable que, en lo sucesivo, sean materia de impugnación a través de procesos constitucionales como ocurrió en su momento con el fenecido Consejo Nacional de la Magistratura (ex CNM). De ahí la importancia de definir mejor el marco de actuación de los miembros de la Comisión durante la etapa con mayor margen de discrecionalidad: la entrevista personal.

Como fue señalado anteriormente, la garantía de la imparcialidad tiene que ver, fundamentalmente, con la objetividad y la ponderación de los miembros del Consejo durante el desarrollo de la entrevista y, desde luego también, con el trato igualitario que se les da a los candidatos. Sin embargo, la forma como se ha diseñado la etapa de la entrevista personal en la primera convocatoria no cumple con estándares mínimos de motivación, y, por el contrario, utiliza un método de puntuación que no solo incumple con la finalidad estipulada en la ley (que es evaluar la reconocida trayectoria profesional y la solvencia e idoneidad moral del candidato), sino que, además, puede encubrir de supuesta objetividad una decisión arbitraria.

De acuerdo al artículo 2.7. de las Bases del concurso, el objetivo de la entrevista personal es explorar (a) las condiciones personales del postulante; (b) analizar su trayectoria profesional; así como (c) sus perspectivas y conocimiento del sistema de justicia (Comisión Especial, 2019). Estos criterios serán tomados en cuenta para la calificación específica que los evaluadores asignarán de acuerdo a los siguientes aspectos.

Al respecto, se plantean los siguientes comentarios:

- En relación con el objetivo de la entrevista personal indicado en el artículo 2.7. de las Bases, ¿por qué se vuelve a hacer mención a la exploración del conocimiento del sistema jurídico (c) si es que este aspecto supuestamente ya fue evaluado en el examen de conocimientos? Lo que sucede es que dicho objetivo es estipulado por la propia Ley Orgánica de la JNJ, en el artículo 93°. Esta disposición señala además que queda en la decisión de la Comisión determinar los aspectos específicos a evaluar, los criterios y los puntajes, pero se entiende que dentro del marco de los objetivos planteados (Congreso de la República, 2019).

La duda que se abre tiene que ver entonces con las razones consideradas por la Comisión para evitar volver a evaluar durante la entrevista personal el nivel de conocimiento del candidato e incrementar la exigencia del examen de conocimientos, pese a que el objetivo de este último, de acuerdo a la ley, debía apuntar únicamente a acreditar la solvencia académica y profesional del o la postulante para desempeñar el cargo. En otras palabras, bajo una interpretación razonable de la ley, la Comisión debió haber considerado una mayor exigencia para la determinación de los criterios y aspectos a evaluar de la entrevista personal, antes que para la evaluación de conocimientos.

Al respecto, resulta pertinente citar a Walter Albán, uno de los integrantes de la Comisión Wagner encargada de impulsar la reforma judicial, para quien someter a los especialistas de reconocida trayectoria profesional a una prueba de tales características es desnaturalizar el proyecto inicial, en donde el nivel de conocimiento se daba por sentado (Miró Quesada, La Junta Nacional de Justicia: un examen desaprobadado, 2019).

- Por otro lado, en cuanto a los aspectos a ser calificados con la puntuación indicada, llama la atención que se evalúe nuevamente la trayectoria profesional del postulante cuando esto puede haberse considerado en la etapa de la evaluación curricular. Nuevamente, aquí resulta fundamental la definición del perfil del miembro de la JNJ.

2.6 La Transparencia a lo Largo de Todo el Proceso y la Confianza de la Ciudadanía

Como último aspecto, es necesario dejar anotado lo que quizá hoy en día constituye el mayor reto para la Comisión Especial: la necesidad de recobrar la confianza de la ciudadanía, que se ha visto seriamente afectada tras el fallido primer intento de conformar la JNJ.

No se debe olvidar que el sistema de justicia se encuentra en una grave situación de vulnerabilidad por el accionar de la corrupción, pues mientras no se designe a los integrantes de la JNJ, no existe entidad competente para procesar, investigar y destituir a los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público que incurran en actos de corrupción. En los últimos meses, las ciudadanas y ciudadanos hemos sido testigos de las lamentables decisiones

tomadas por la mayoría del Congreso del República respecto de magistrados que gozan de la prerrogativa de la inmunidad. Por otro lado, respecto de los demás integrantes del sistema de justicia, no existe actualmente una entidad competente para sancionarlos².

Frente a la gravedad de lo que esto supone, tenemos al otro extremo una Comisión Especial cuestionada en su efectividad para conducir este proceso. Por ello resulta fundamental que la Comisión se apoye en otras instituciones y personalidades académicas del mayor prestigio y solvencia moral que le permitan llevar adelante un segundo proceso sin más retrasos, en condiciones de seguridad y transparencia, y que recupere la confianza ciudadana.

La transparencia es fundamental, no solo en su sentido formal a través de la publicidad de las audiencias o el examen, sino sobre todo en su sentido material, como fuente de legitimación. En relación con ello, podría pensarse, por ejemplo, en invitar a veedores nacionales e internacionales a este segundo proceso de selección de miembros de la JNJ: universidades, organizaciones de sociedad civil, iglesias, entre otros, que contribuyan a mejorar la transparencia y legitimidad de dicho proceso.

Asimismo, el trato digno e igualitario a los postulantes tiene que permitir a la ciudadanía observar que estamos ante un colegiado que inspira respeto y que orienta su accionar con honestidad intelectual por conocer y transparentar los perfiles de los candidatos. No podemos permitirnos más el uso del poder del cargo público para “sacar de carrera” indebidamente a algún candidato o candidata.

La efectividad y legitimidad de la Comisión Especial depende de la actuación de todos y cada uno de sus integrantes, quienes no pueden permitirse más errores que generarían más dudas y desencanto de la ciudadanía en torno a la esperada reforma y adecentamiento de la justicia.

Por su parte, los ciudadanos y ciudadanas debemos permanecer alertas. En consonancia con lo señalado por el Presidente de la República Martín Vizcarra en su reciente mensaje a la Nación, todos y todas somos conscientes de que la corrupción es “el primer problema que afecta al país”, pero también de que “hay fuertes resistencias al cambio” (Vizcarra, 2019). Por ello, no debemos permanecer indiferentes, ni mucho menos desanimados por el resultado de la primera convocatoria de la Comisión Especial. Al contrario, la ciudadanía en conjunto debe mantenerse vigilante a fin de que cada una de las principales decisiones que se tomen para la segunda convocatoria tengan el respaldo ciudadano y la suficiente transparencia y legitimidad.

3. Recomendaciones

Del análisis realizado en los seis aspectos en los que la Comisión Especial debiera prestar mayor atención para la segunda convocatoria, nos permitimos formular las siguientes recomendaciones:

2 Según se informa en la noticia difundida por el diario El Comercio de fecha 1 de marzo de 2019, “desde julio del año pasado a enero de 2019, la OCMA ha propuesto destituir a 36 jueces. Los pedidos han sido derivados a la Presidencia del Consejo Ejecutivo, pero no pueden tramitarse sin JNJ (...); en el caso de la fiscalía, de julio a la fecha, Control Interno ha solicitado destituir a ocho fiscales a la Junta de Fiscales Supremos, dos fueron aprobados por esta última en agosto y diciembre. Ahí esperan los expedientes hasta que una JNJ los tramite y, eventualmente, confirme” (Miró Quesada, 2019).

1. Reformular el perfil de los miembros de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), promoviendo (de ser posible) su incorporación como disposición normativa en la Ley Orgánica de la institución. Para ello debe tenerse en cuenta los requisitos estipulados por la Constitución y la ley, pero sin olvidar la distinción entre tales requisitos, y un adecuado y claro perfil. Este último es el conjunto de valores, aptitudes y habilidades óptimas y específicas que los miembros de la JNJ deberían poseer, a fin de que puedan liderar la reforma del sistema de nombramientos y ratificaciones garantizando los principios de igualdad y no discriminación, mérito, legalidad, imparcialidad, probidad, transparencia, publicidad, participación ciudadana, debido procedimiento, verdad material y eficiencia.
2. Promover campañas y realizar actos simbólicos (como el uso del lenguaje inclusivo en documentos oficiales), que tengan como objetivo incrementar el porcentaje de postulantes al concurso público de méritos provenientes de todas las regiones del país, así como el número de postulantes mujeres.
3. Reformular las bases para la realización de la evaluación de conocimientos, teniendo en cuenta para ello una adecuada y clara construcción del perfil de los miembros de la JNJ e interpretando de manera extensiva el objetivo contenido en la ley para esta primera etapa del concurso, según el cual dicha evaluación debe medir la solvencia académica y profesional del postulante para desempeñar el cargo. En tal sentido, debe recordarse en todo momento que uno de los objetivos más importantes de la reforma constitucional a partir de la cual se crea la JNJ es la lucha contra la corrupción enquistada en todos los niveles del aparato de justicia. La modalidad del examen debe estar predeterminada con anticipación, independientemente de la cantidad de inscritos durante la convocatoria.
4. Incorporar en el Reglamento Interno de la Comisión Especial reglas relacionadas con la imparcialidad del actuar de los miembros a lo largo de todo el proceso de selección; principalmente aquellas relacionadas con la posibilidad de inhibirse en la etapa de la entrevista personal. Asimismo, hacer precisiones más específicas en relación con el trato igualitario que deben recibir los y las postulantes a lo largo de todo el proceso.
5. Redefinir los aspectos y criterios a evaluar durante la etapa de la entrevista personal, a fin de reducir el margen de discrecionalidad y arbitrariedad en la formulación de las preguntas por parte del evaluador, así como en la asignación final de los puntajes.
6. Tener presente durante todo el desarrollo del concurso público de méritos que la transparencia tiene un doble sentido: como formalidad a través de la publicidad de las audiencias y de las evaluaciones, y como fuente de legitimación social, para lo cual la Comisión Especial debe hacer pública también la debida motivación de sus decisiones, tanto aquellas referidas a la forma en que se realizará el concurso y sus etapas, así como la elección final de los postulantes aprobados en cada una de ellas, sobre todo, en la entrevista personal.

REFERENCIAS

- Aguiló, J. (1997). Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*(6), 71-79.
- Comisión Especial. (2019, 1 de abril). *Reglamento Interno de la Comisión Especial a cargo del concurso público de méritos para la elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia. Resolución N.º 002-2019-CE*. Diario Oficial El Peruano.
- Comisión Especial. (2019, 22 de abril). *Bases del Concurso Público de Méritos para la Elección de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia. Resolución N.º 003-2019-CE*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- La República. (25 de junio de 2019). Pedro Patrón asegura que Comisión Especial sabía del proceso penal en su contra. *La República*. Obtenido de <https://larepublica.pe/politica/2019/06/25/pedro-patron-asegura-que-comision-especial-sabia-del-proceso-penal-en-su-contral>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (19 de marzo de 2018). *Plataforma Digital Única del Estado Peruano*. Obtenido de Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables: <https://www.gob.pe/institucion/mimp/informes-publicaciones/1232-si-no-me-nombras-no-existo-promoviendo-el-uso-del-lenguaje-inclusivo-en-las-entidades-publicas>
- Miró Quesada, J. (1 de marzo de 2019). El CNM tras los audios, la vida después de la emergencia. *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/cnm-vida-despues-emergencia-noticia-606029-noticia/>
- Miró Quesada, J. (27 de mayo de 2019). La Junta Nacional de Justicia: un examen desaprobado. *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/junta-nacional-justicia-examen-desaprobado-noticia-ecpm-638719-noticia/>
- Redacción Canal N. (12 de Mayo de 2019). JNJ: esta es la lista de los 120 postulantes que cumplieron con el registro virtual. *Canal N*. Obtenido de <https://canaln.pe/actualidad/jnj-lista-120-postulantes-que-cumplieron-registro-virtual-n371011>
- Redacción Gestión. (26 de junio de 2019). JNJ: Pedro Patrón renuncia irrevocablemente a su postulación. *Diario Gestión*. Obtenido de <https://gestion.pe/peru/politica/jnj-pedro-patron-renuncia-irrevocablemente-postulacion-nndc-271434-noticia/>
- Vizcarra, M. (2019, 28 de julio). *Mensaje a la Nación*. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/348220/Mensaje_a_la_Naci%C3%B3n.pdf

CAMBIO DE MODALIDAD PARA SELECCIONAR A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ): ¿POR INVITACIÓN DIRECTA?

Noemí Ancí Paredes

Antecedentes: ¿Es Viable la Invitación Directa Para la Conformación de la JNJ?

1. Diversas han sido las razones esbozadas por diferentes personalidades públicas (entre ellas, dos miembros de la Comisión Especial), sobre la pertinencia de cambiar la modalidad de la convocatoria para seleccionar a los miembros de la JNJ. Entre dichas razones podemos mencionar las siguientes: (a) el concurso, en la etapa de la evaluación de conocimientos, no garantiza una adecuada medición en la calidad profesional de los postulantes; (b) algunos juristas destacados no se presentan al concurso por no poner en riesgo su prestigio y trayectoria, al exponerse a evaluaciones cuya objetividad y pertinencia no está garantizada; (c) en relación con otras modalidades de selección como el sistema de invitación directa, el Perú contaría con una experiencia exitosa en el caso del Tribunal Constitucional, cuyos miembros son convocados por dicha modalidad.
2. Una de las alternativas para el cambio de modalidad que más llamó la atención fue justamente la que se menciona en el punto (c): invitación directa por parte de la Comisión Especial a juristas de prestigio profesional y reconocida trayectoria ética para que conformen la JNJ, entidad que, se espera, lidere la reforma de justicia en el país. A continuación, reseñamos algunas de las opiniones que se expresaron a favor de virar hacia dicha opción.
3. Luego del resultado del examen de conocimientos realizado el 19 de mayo de 2019, en el que solo tres candidatos obtuvieron una nota aprobatoria, se consideró la posibilidad de buscar alternativas para cambiar la modalidad en que los miembros de la JNJ debían ser seleccionados. Así, por ejemplo, fue el propio presidente de la Comisión Especial y Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez, quien, a título personal, planteó que la invitación a juristas profesionalmente idóneos para conformar la JNJ podría ser un mejor mecanismo que el concurso público de méritos, dados los resultados de este último. Señaló, asimismo, que dicha invitación debía realizarse “a través de algunos filtros” (ANDINA, 2019).
4. Una opinión similar fue expresada por el presidente del Poder Judicial, José Luis Lecaros, días antes del examen de conocimientos. Para él, la convocatoria debió haberse realizado por invitación a profesionales de gran prestigio debido a que, desde su punto de vista, en la lista de los 120 postulantes hubo un número reducido de juristas destacados. Justificó tal circunstancia con base en el hecho de que, para él, hay juristas que tienen gran prestigio pero que no se arriesgan a dar un examen escrito en el que podrían ser desaprobados, y con ello, afectar su trayectoria (America Noticias, 2019).

5. En el mismo sentido se pronunció el congresista Carlos Bruce, para quien debió aplicarse el sistema de invitación directa. Respaldo dicha posición bajo la experiencia que tuvo el Congreso de la República en el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo. De acuerdo a lo señalado por Bruce, para dichos cargos también hubo un intento de realizar concursos públicos, pero finalmente se optó por la convocatoria por invitación directa debido a que los resultados del concurso generaban altos índices de insatisfacción. Explicó que ello se debía a que, probablemente, a los concursos no se presentan los mejores profesionales ya que no están dispuestos a pasar por “una especie de callejón oscuro” (Redacción Canal N, 2019). Asimismo, señaló que el Tribunal Constitucional es un claro ejemplo que demostraría que el mecanismo de la invitación puede brindar resultados óptimos, dado que los y las juristas seleccionados poseen, cada vez más, un mayor nivel profesional y ético.
6. Una propuesta similar, pero con un matiz distinto, fue la sostenida por la magistrada suprema Elvia Barrios, quien afirmó que la Comisión Especial debe reformular el mecanismo de selección de los miembros de la JNJ, y que, para ello, una opción viable, es invitar a personas con reconocida trayectoria, a quienes posteriormente se les podría hacer pasar por un concurso meritocrático. Esta propuesta tendría como finalidad encontrar un mecanismo más complejo pero efectivo, y que resguarde, al mismo tiempo, lo previsto por la Ley Orgánica de la JNJ (Barboza, 2019).

Cinco Razones por las que Debiera Mantenerse el Concurso Público de Méritos

Frente a los argumentos presentados a favor de cambiar la modalidad de la selección de los miembros de la JNJ, en el presente reporte se expondrán cinco razones por las que consideramos que debe mantenerse el concurso público de méritos para la segunda convocatoria que se desarrollará durante el segundo semestre del año en curso. Defenderemos que los términos del concurso deberían ser reformulados, pero no el mecanismo meritocrático de selección.

1. La Independencia de los Miembros de la JNJ es Prioritaria Respecto de Intereses Políticos

Uno de los principales objetivos de los diversos modelos de nombramiento de jueces en las democracias contemporáneas es el incremento del margen de independencia respecto de otros poderes, ya sean estos institucionales (frente al Parlamento o el Ejecutivo) o fácticos (frente a grupos económicos o de interés). Así, con mucha más razón, el órgano encargado de dicho nombramiento debe mantenerse lo más independiente posible de la influencia y presión de tales poderes.

Por supuesto que la eliminación total de cualquier tipo de influencia política o económica se mantendrá como un ideal antes que como un factor realizable a plenitud en los hechos; no obstante, es en los momentos de crisis institucionales (como la que está viviendo en la actualidad el Perú), que una sociedad debe decidir por modelos que no repitan de manera cíclica errores del pasado y que disminuyan el avance hacia tal ideal. En ese sentido, la elección entre un modelo u otro de selección de las personas encargadas de nombrar a los futuros jueces y fiscales de todo el país, así como de ratificarlos y sancionarlos, depende del grado de independencia que dicho modelo permita lograr respecto de intereses políticos o privados.

Así, la pregunta central que es necesario abordar para saber si la modalidad incorporada en la Ley Orgánica de la JNJ es la más adecuada, es si ella (con el concurso público de méritos) ofrece un mayor grado de independencia para los miembros de la futura JNJ, en contraste con el que pueden otorgar otras alternativas, como, por ejemplo, la invitación directa a juristas destacados y con trayectoria ético-profesional reconocida.

Al respecto, una primera idea clave de la que hay que partir es que ningún modelo de selección por sí mismo garantizará absoluta imparcialidad en los hechos. Esta va a depender en gran medida de la manera en que se aplique el modelo y de ciertos estándares que su implementación debe incorporar. Así, por ejemplo, si se convoca a un concurso público de méritos que no está respaldado por una definición adecuada del perfil de los candidatos, o que no cuenta con mecanismos que reduzcan la parcialidad de los responsables de la selección durante el proceso, se obtendrán resultados abiertamente deficientes.

En ese sentido, del hecho que en la primera convocatoria realizada en mayo de 2019 por la Comisión Especial se haya presentado un número reducido de juristas de prestigio no se puede concluir que el concurso público de méritos es un modelo ineficiente en sí mismo. En todo caso, antes que pensar en cambiar el modelo podría evaluarse primero si la convocatoria fue realizada en los mejores términos posibles (sobre el particular pueden consultarse las recomendaciones formuladas en el Primer Boletín de seguimiento al proceso de implementación de la Junta Nacional de Justicia (CICAJ, 2019).

Ahora bien, si de lo que se trata es de comparar modelos de selección en abstracto, tal como mencionamos previamente, el nivel de independencia ofrecido por cada una de las alternativas es un parámetro útil. En relación con ello, nos preguntamos: ¿la invitación directa a juristas de prestigio ofrece una mayor independencia a los futuros miembros de la JNJ? Consideramos que no, principalmente, por dos motivos.

En primer lugar, porque existen altas probabilidades de que en un país como el Perú que posee altos índices de corrupción (Hinojosa, 2019), no puedan controlarse de manera eficiente los filtros por los que tendría que pasar una invitación. Si bien es posible decir que a nivel de los miembros del Tribunal Constitucional, por ejemplo, con el paso de los años se ha incrementado, en cierta medida, el nivel profesional de los magistrados invitados, también todas y todos los peruanos hemos sido testigos de escándalos como la llamada “repartija”, ocurrida en el 2013 cuando se difundieron diversos audios en los que se escuchaba a congresistas de diferentes bancadas negociar el nombramiento de cargos públicos muy importantes (Quispe, 2013).

En segundo lugar, tal como veremos en un siguiente apartado, el grado de motivación pública de un nombramiento por invitación en contraste con uno por concurso es menor. Es decir, no solo existe un riesgo en la forma en que se decide a quién invitar (de entre muchos juristas destacados, ¿cómo se elige a los más idóneos o idóneas para la JNJ?), sino en cómo justificar su nombramiento, ya no en comparación con otros juristas, sino en función de los propios méritos profesionales y cualidades éticas del invitado o invitada.

En la medida que la opinión pública no pueda conocer a cabalidad las razones por las que un jurista de prestigio fue invitado o no a incorporar la JNJ, tampoco podrá saber cómo controlar la independencia de sus futuras decisiones. La independencia es un valor que solo puede medirse en términos concretos, y para hacerlo es necesario conocer las potenciales relaciones o la posible influencia que cada uno de los miembros de la JNJ podría tener con redes de poder político y/o económico.

2. Se Reduce la Conexión Entre los Miembros Elegidos y las Redes de Corrupción, por un Lado, y Una Comisión Especial Poco Organizada, por el Otro

Con el caso de los llamados “CNM audios” difundidos a mediados del 2018¹, ha quedado nuevamente evidenciado para toda la ciudadanía que la corrupción en el Perú es un problema que se gesta a través de micro y macro redes de poder. Una de las consecuencias de ello es que la lucha contra este tipo de problema se complejiza debido a las múltiples relaciones que se despliegan a lo largo de los aparatos político, judicial y económico, relaciones que son difícilmente visibles y, por lo tanto, bastante complicadas de descubrir y mucho más aún de evitar.

La cuestión principal entonces es cómo tratar de disminuir la conexión directa entre los miembros de una entidad clave para la reforma judicial (como lo es la futura JNJ), y las diversas redes de corrupción. Definitivamente la solución es mucho más compleja y va más allá del solo hecho de elegir entre una modalidad y otra para seleccionar a sus miembros. Sin embargo, debido a que la solución depende de una gran cantidad de acciones y candados que es necesario implementar para reducir el nivel de corrupción en el sistema de justicia, es fundamental que, desde el primer paso, es decir, desde la selección de los miembros de la JNJ, se opte por aquellos mecanismos que ofrezcan menores posibilidades de contacto entre dichos miembros y las redes corruptas.

En contraste con el sistema de invitación directa, el concurso público de méritos permite, como vimos en el apartado anterior, tener una mayor oportunidad de conocer, de manera mejor fundamentada, por qué una o un jurista determinado es elegido o elegida. Ello permite, asimismo, que la ciudadanía pueda contar con un mayor margen para llegar a informarse sobre el historial profesional y ético de la o el candidato, formular tachas si corresponde, y, sobre todo, indagar sobre sus relaciones y conexiones amicales, familiares, económicas, políticas y sociales.

En esta oportunidad de reforma integral del sistema de justicia no podemos olvidar que el trato del “hermanito” (Valle, 2019) es mucho más que una simple expresión de cercanía entre dos interlocutores; es la manifestación de toda una cultura y de una forma de ver y ejercer el cargo público asentada en el trasfondo social desde los inicios de nuestra historia colonial, inclusive (Quiroz, 2013) (Cotler, 2013).

Por otro lado, un concurso público de méritos que esté basado en la formulación de un perfil adecuado y que cuente con la mayor cantidad de mecanismos que busquen disminuir la parcialidad durante el proceso, podría permitir que el éxito en la selección de los miembros de la JNJ no quede al amplio arbitrio de una Comisión Especial. Esta misma que no siempre podría estar lo suficientemente institucionalizada. Consideramos que el modelo de selección por invitación colocaría una mayor carga al buen criterio (o no) de quienes deciden a quién invitar, o dejar de invitar, a conformar la JNJ, y cómo elegir entre los varios invitados posibles, juristas de prestigio que podemos encontrar a lo largo de todo el país.

¹ El caso inició en julio de 2018 a partir de la difusión del medio digital IDL-Reporteros de una serie de audios que eran parte de un conjunto de escuchas autorizadas judicialmente en una investigación sobre narcotráfico, extorsión y sicariato en el Callao (IDL-Reporteros, 2018). Los audios contienen conversaciones telefónicas entre diversos jueces y miembros del extinto Consejo Nacional de la Magistratura, sobre presuntos favores, rebajas de penas, negociaciones de ascensos de funcionarios, entre otros (Gorriti, 2018).

En varias oportunidades se ha señalado que la corrupción y deficiencia al interior de las entidades públicas deben entenderse como problemas institucionales y no de personas. Por lo tanto, optar por un mecanismo como la invitación directa lo que hace es colocar demasiada confianza en las personas que deciden a quien invitar y a quien no. En lugar de ello, creemos que resulta más adecuado concentrarse en cómo mejorar la institucionalidad del proceso de selección de los miembros de la JNJ, con la finalidad de que, independientemente de las personas que conformen la Comisión Especial en el futuro, la selección mantenga los estándares más altos de independencia, imparcialidad y eficiencia.

Por supuesto, con ello no queremos negar la importancia que hoy en día tiene el que los miembros de la Comisión Especial actual estén comprometidos con la reforma del sistema de justicia.

3. La Motivación de la Selección de los Miembros de la JNJ Tiene Mayores Posibilidades Para ser Controlada por la Opinión Pública

Otra razón importante por la que consideramos que el concurso público de méritos es una mejor alternativa, es que el grado de motivación para justificar la selección de los y las mejores candidatos y candidatas puede incrementarse, siempre y cuando cada una de las etapas del concurso esté debidamente fundamentada. Como se señaló anteriormente, es cierto que en el caso de la invitación directa a juristas destacados también es posible que exista una fundamentación. A diferencia de lo ocurre en el caso de la selección de los miembros del Tribunal Constitucional², por ejemplo, podría optarse por un sistema de invitaciones que difunda públicamente los motivos por los que la Comisión Especial eligió invitar a ciertos juristas, basándose en criterios objetivos como la trayectoria académica y profesional, un profundo y crítico conocimiento del Derecho a través de publicaciones, la ética intachable mediante la no implicación en procesos penales con condena, entre otros.

Sin embargo, frente a dicha posibilidad de motivación, se podrían presentar también diversos cuestionamientos como los siguientes: ¿Realmente es posible justificar de manera objetiva la selección de una persona invitada en base a su trayectoria y aptitudes, si de plano la Comisión Especial ya tomó la decisión de al menos invitarla?, ¿Cómo se configuraría el principio de imparcialidad en esta modalidad, reconocido en la Ley Orgánica de la JNJ?, ¿Cómo se valoraría si la persona invitada cumple, no solo con el perfil, sino que además es idónea para el cargo, si no es a través de su comparación con otros candidatos y candidatas?

Al respecto, se podría sostener que es totalmente factible encontrar mecanismos que incrementen el nivel de objetividad en la motivación de la invitación y posterior nombramiento. No obstante, debido a que, tal como señalamos al inicio de este reporte, cuando hablamos de las diferentes modalidades de selección nos enfrentamos a distintos márgenes y grados de independencia, objetividad, imparcialidad, eficiencia, etc., que cada uno de ellas brindan. Partiendo de ello, consideramos que en la modalidad de invitación el margen de objetividad en la motivación es menor en comparación con el que puede obtenerse a través de un concurso público de méritos.

² En el supuesto de que se opte por la modalidad especial regulada en el artículo 8° de su Ley Orgánica, según la cual la Comisión Especial conformada por el Pleno del Congreso selecciona a los candidatos por invitación directamente sin espacio para la presentación de tachas (Congreso de la República, 2019).

Para graficar lo sostenido podemos traer a colación uno de los aspectos que evaluamos en el Primer Boletín de seguimiento al proceso de implementación de la Junta Nacional de Justicia, referido a la motivación de la etapa de la entrevista personal (CICAJ, 2019). Como podemos recordar del análisis del primer concurso convocado en mayo de 2019, uno de los grandes problemas de legitimidad durante el mismo fue la falta de una debida motivación de la decisión tomada en la etapa de la entrevista personal, pese a que la propia Ley Orgánica de la JNJ reconoce como uno de los principios rectores de la Comisión Especial a la garantía del debido procedimiento en el artículo III, literal i (Congreso de la República, 2019). A partir de ello nos preguntamos cómo en una convocatoria por invitación (donde el margen de discrecionalidad tiende a ser mayor) podría respetarse la debida motivación, si es que en una evaluación de menor magnitud como es una entrevista personal no pudo lograrse de manera suficiente.

La idea, por lo tanto, es asegurar la modalidad (que, desde nuestro punto de vista, la brinda de manera más eficaz un concurso meritocrático) que reduce el margen de discrecionalidad, y mucho más el de arbitrariedad, en la decisión, para luego trabajar en mecanismos complementarios pero eficientes que ayuden a garantizar los principios rectores que iluminan el proceso de selección.

4. El Debate Público en Torno a la Idoneidad de los y las Candidatos y Candidatas es Más Amplio y, Por lo Tanto, la Legitimidad Social de las Personas Seleccionadas es Mayor

Aunado a la razón anterior está el hecho del incremento de la legitimidad social. Hay que tomar en cuenta que todas las decisiones que se tomen a lo largo del proceso de reforma del sistema de justicia, deben tener en consideración el contexto social de desconfianza ciudadana en que nos encontramos hoy en día. Debido a ello, un mecanismo de selección como la invitación directa a juristas destacados o destacadas, en lugar de ser una alternativa atractiva para la ciudadanía en términos de eficacia y rapidez, lo que podría generar es una mayor desconfianza en relación con la concretización de la reforma.

Tan solo el hecho de que un año después de promovida la reforma las y los peruanos no contemos aún con una Junta que se encargue de liderar los importantes cambios que se requieren y esperan de manera urgente para la justicia, extiende una sombra de duda en la ciudadanía respecto de la viabilidad real de dichos cambios. Por ello, creemos que incidir en la reformulación de los términos en que se planteó el primer concurso para luego hacer una segunda convocatoria, tal como lo ha expresado públicamente la Comisión Especial a inicios del mes de agosto último (Redacción Perú21, 2019), constituiría la mejor alternativa.

Cabe señalar además que, tal como señaló la Comisión (Redacción Perú21, 2019), para el segundo concurso se están previendo tiempos mayores, lo cual beneficiará no solo a los y las candidatos y candidatas, sino también a la población en general que, a través del análisis de las diferentes etapas, podrá pronunciarse respecto de los nuevos términos que se plantearán para corregir los errores de la primera convocatoria, así como en relación a la motivación que los miembros de la Comisión darán para justificar sus decisiones durante la selección.

5. Si Se lo Plantea de Una Forma Adecuada, Podría Incrementarse el Número de Candidatos/as Aptos/as Para ser Elegidos

Finalmente, no podemos dejar de lado una de las preocupaciones más importantes de quienes se pronuncian a favor de virar hacia la alternativa de la selección por invitación: el número

reducido de juristas de alto prestigio que se presentaron para la primera convocatoria. Como vimos al inicio de este reporte, esta preocupación tiene sustento en razones como la falta de motivación que puede haber para postular a un concurso en el que hay que presentar una gran cantidad de documentos en un corto tiempo, hay que arriesgarse a rendir evaluaciones cuya objetividad e imparcialidad no están garantizadas necesariamente (como una evaluación de conocimientos memorística y una entrevista personal sin criterios claros), y en el que hay que estar dispuestos a entrar en una competencia donde toda su trayectoria será observada de forma minuciosa.

Respecto de lo último, creemos que, independientemente de las muchas opiniones que podamos tener al respecto, debemos estar de acuerdo en que la competencia meritocrática para la función pública es uno de los mecanismos consustanciales de la democracia contemporánea. En esta, principios como la imparcialidad y objetividad deben primar sobre intereses o preferencias individuales, y, como hemos venido defendiendo a lo largo del presente reporte, un concurso público de méritos ofrece más posibilidades de que dichos principios sean garantizados. En tal sentido, estar dispuestos a participar en ellos es parte también de un ejercicio cívico en el que como ciudadanas y ciudadanos debemos rechazar los privilegios y participar de forma activa en la vida pública, más aún si somos juristas de reconocida trayectoria ético-profesional y tenemos las habilidades y aptitudes para aportar a la reconstrucción de la justicia peruana.

En relación con las otras dos causas que generan la desmotivación, consideramos que la principal tarea de la Comisión Especial es reformular los términos del concurso, y así crear las condiciones necesarias para que más juristas de prestigio se animen a postular. Un concurso transparente, con criterios razonables de evaluación y con mayores plazos podría incrementar el nivel de participación.

Conclusiones

1. Frente a los argumentos presentados a favor de cambiar la modalidad de la selección de los miembros de la JNJ, en el presente reporte se han expuesto cinco razones por las que se considera que debería mantenerse el concurso público de méritos para la segunda convocatoria que se desarrollará durante el segundo semestre del año en curso. Así, se ha defendido que los términos del concurso deberían ser reformulados, y el mecanismo meritocrático de selección no debería reemplazarse por uno de invitación directa.
2. Existen altas probabilidades de que en un país como el Perú que posee altos índices de corrupción no puedan controlarse de manera eficiente los filtros por los que tendría que pasar una invitación.
3. El grado de motivación pública de un nombramiento por invitación, en contraste con uno por concurso, es menor. No solo existe un riesgo para la motivación respecto de la forma en que se decidirá a quién invitar, sino en cómo se justificará su nombramiento.
4. Optar por un mecanismo como la invitación directa lo que hace es colocar demasiada confianza en quienes deciden. Por ello, resulta más adecuado mejorar la institucionalidad del concurso, con la finalidad de que, independientemente de las personas que conformen la Comisión Especial, el proceso de selección mantenga los estándares más altos de independencia, imparcialidad y eficiencia.

5. En contraste con el sistema de invitación directa, el concurso público de méritos permite a las y los ciudadanos tener una mayor oportunidad para conocer, de manera fundamentada, por qué una o un jurista determinado es elegido. Asimismo, les ofrece un mayor tiempo para informarse sobre el historial profesional y ético de la o el candidato o candidata, formular tachas si corresponde, y, sobre todo, indagar sobre sus relaciones y conexiones amicales, familiares, económicas, políticas y sociales.
6. Un mecanismo de selección como la invitación directa a juristas destacados o destacadas, en lugar de ser una alternativa atractiva para la ciudadanía en términos de eficacia y rapidez, lo que podría generar es mayor sospecha en relación con la concretización efectiva de la reforma de justicia.
7. Frente a la poca motivación de juristas destacados para participar en el concurso, la principal tarea de la Comisión Especial es reformular los términos del concurso, y así, crear las condiciones necesarias para que más juristas de prestigio se animen a postular. Un concurso transparente, con criterios razonables de evaluación y con mayores plazos podría incrementar el nivel de participación.

REFERENCIAS

- America Noticias. (12 de Mayo de 2019). JNJ: Lecaros muestra desazón por falta de juristas reconocidos entre postulantes. *America Noticias*. Obtenido de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/lecaros-dice-que-postulacion-jnj-debio-invitar-convocar-juristas-destacados-n371042>
- ANDINA. (19 de Mayo de 2019). Plantean al Congreso aprobar ley para invitar personalidades a la JNJ. Lima, Perú. Obtenido de <https://andina.pe/agencia/noticia-plantean-al-congreso-aprobar-ley-para-invitar-personalidades-a-jnj-751892.aspx>
- Barboza, K. (23 de Mayo de 2019). Se busca integrantes de la Junta Nacional de Justicia: ¿Qué sucede con el proceso? *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/busca-integrante-junta-nacional-justicia-noticia-ecpm-637300-noticia/>
- CICAJ. (2019). *Primer Boletín de seguimiento al proceso de implementación de la Junta Nacional de Justicia*. Obtenido de Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica, PUCP: <https://departamento.pucp.edu.pe/derecho/cicaj/noticias/primer-boletin-de-seguimiento-al-proceso-de-implementacion-de-la-junta-nacional-de-justicia/>
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Cotler, J. (2013). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP.
- Gorriti, G. (9 de Agosto de 2018). Los audios de Julio. *IDL Reporteros*. Obtenido de <https://www.idl-reporteros.pe/los-audios-de-julio/>
- Hinostroza, C. (29 de Enero de 2019). Perú en su peor posición en ranking mundial de la corrupción desde el 2012. *Diario Gestión*. Obtenido de <https://gestion.pe/peru/politica/peru-peor-posicion-ranking-mundial-corrupcion-2012-257116-noticia/>
- IDL-Reporteros. (07 de Julio de 2018). Corte y Corrupción. *IDL-Reporteros*. Obtenido de <https://www.idl-reporteros.pe/corte-y-corrupcion/>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.
- Quispe, P. (16 de Julio de 2013). Audios confirman que hubo ‘repartija’ en el Congreso. *Perú21*. Obtenido de https://peru21.pe/politica/audios-confirman-hubo-repartija-congreso-115782-noticia-2/?tmp_ad=30seg
- Redacción Canal N. (20 de Mayo de 2019). Bruce sobre postulantes a la JNJ: “No se presentan los mejores”. *Canal N*. Obtenido de <https://canaln.pe/actualidad/bruce-sobre-postulantes-jnj-no-se-presentan-mejores-n372081>
- Redacción Perú21. (7 de Agosto de 2019). JNJ: Comisión especial inicia proceso para segundo concurso público. *Perú21*. Obtenido de <https://peru21.pe/politica/jnj-comision-especial-inicia-proceso-segundo-concurso-publico-nndc-494785>
- Valle, F. (6 de Julio de 2019). “Aló, hermanito”: Cumple un año el destape de los audios de la vergüenza. *Peru21*. Obtenido de https://peru21.pe/politica/alo-hermanito-cumple-ano-destape-audios-vergüenza-488671-noticia/?tmp_ad=30seg

EL PERFIL DE LOS Y LAS MIEMBROS DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA

Noemí Ancí Paredes

¿Por Qué es Importante Una Adecuada Definición del Perfil?

El perfil es el conjunto de aptitudes, valores, capacidades y conocimientos óptimos que debe poseer una persona para poder ocupar un cargo de forma ideal. Sirve como hilo conductor a lo largo del proceso de selección de la persona, tanto para diseñar los pasos específicos en cada una de las evaluaciones, como para comparar los méritos de una o un candidata o candidato respecto a otro u otra. En el caso de cargos institucionales en los que la persona elegida será parte de un equipo (como la Junta Nacional de Justicia), las características del perfil deben orientarse no de manera individual, sino de forma colectiva.

Así, por ejemplo, una adecuada definición del perfil permitirá que los puntajes en cada una de las etapas del proceso de selección sean asignados, no de forma aislada en función de cada requisito o de cada postulante, sino, por el contrario, desde una perspectiva integral.

¿Qué Señala la Normativa Vigente Sobre el Perfil?

La única disposición de la Ley N° 30916 que hace referencia al perfil es aquella contenida en el artículo 92°, que señala: “[M]ediante estas pruebas se identifica a los candidatos que cumplen con el perfil adecuado para ser miembro de la JNJ: la prueba patrimonial, socioeconómica, psicológica y psicométrica” (Congreso de la República, 2019). Por otra parte, la Resolución N° 003-2019-CE que reguló las Bases del primer concurso público, planteó una definición más específica (artículo 1.6):

El miembro de la Junta Nacional de Justicia se encuentra comprometido con la independencia de su función. Tiene conocimientos jurídicos suficientes sobre los principios, valores, derechos e instituciones consagrados en la Constitución Política del Perú y sobre el Estado Constitucional peruano; así como de los fines y el sistema de justicia, la labor judicial y fiscal. Tiene conocimientos y competencias en materia de control disciplinario, derecho sancionador y, en general, aplica el Derecho con criterios de justicia y equidad. Mantiene un compromiso con el Estado de Derecho, la defensa de los derechos fundamentales de la persona, los valores democráticos, la transparencia e integridad. Resuelve con imparcialidad, prudencia, objetividad y transparencia, proscribiendo cualquier tipo de presión política, económica, social, mediática o de cualquier otra índole. Tiene, además, conocimientos de gestión pública y del talento humano. Cuenta con capacidad de razonamiento, argumentación y aptitudes para generar consensos. Posee una ejecutoria de vida que demuestra probadamente: probidad, idoneidad y trayectoria democrática. (Comisión Especial, 2019)

Así, para el primer concurso, la Comisión Especial definió el perfil a través de cuatro ámbitos:

Tabla 1:
Perfil de los postulantes a miembros de JNJ por ámbitos

Ámbito general	Ámbito específico
Conocimientos	En el Derecho en general y el sistema de justicia. En derecho sancionador, gestión pública y gestión del talento humano.
Capacidades	Para razonar, argumentar y generar consensos.
Compromisos morales	En la aplicación del Derecho con justicia, equidad, independencia, imparcialidad, prudencia, objetividad y transparencia. En la defensa de los derechos fundamentales, y de valores democráticos, de transparencia e integridad.
Trayectoria profesional y personal	Con solvencia moral, proba, idónea y democrática.

Nota: Esta tabla permite observar el perfil de la primera convocatoria dividida en cuatro ámbitos generales.

¿Cuáles son los Problemas del Perfil Utilizado Durante la Primera Convocatoria?

1. En primer lugar, hay una confusión entre los requisitos mínimos que un candidato necesita para ser considerado un postulante apto (artículo 156° de la Constitución Política del Perú), y el óptimo de valores, aptitudes, capacidades y conocimientos que se requiere para ocupar el cargo de miembro de la JNJ. Los ámbitos del perfil referidos a los compromisos morales y la trayectoria profesional y personal, son similares al sexto y séptimo requisitos establecidos en la Constitución, y definido en la ley. Al respecto, si el perfil contenido en el artículo 1.6 de las Bases del concurso no es más específico en relación con la trayectoria y la solvencia moral lo único que está haciendo es replicar algo que ya está contenido tanto a nivel constitucional como legal, y omitiendo con ello la obligación de definir el conjunto de características ideales del cargo que deberían guiar el proceso de selección.

Tabla 2:
Comparación de Requisitos Artículo 156 y Ley 30916

Requisitos (art. 156° Const.)	Criterios de valoración (Ley N° 30916)
1. Ser peruano o peruana de nacimiento	
2. Ser ciudadano o ciudadana en ejercicio	
3. Ser mayor de 45 años y menor de 75 años	
4. Ser abogado o abogada con experiencia profesional o de docente no menor de 25 años, o en investigación jurídica no menor de 15 años	
5. No tener sentencia condenatoria firme por delito doloso	
6. Tener una reconocida trayectoria profesional (artículos 10.3° y 91° de la Ley N° 30916)	(i) Formación (ii) Capacitación (iii) Investigación acreditada (iv) Publicaciones en revistas indexadas (v) Experiencia profesional
7. Tener solvencia e idoneidad moral (artículo 10.4° de la Ley N° 30916)	(i) Comportamiento laboral y familiar (ii) No haber sido sancionado/a por una comisión de faltas éticas por órgano competente (iii) No haber contravenido los principios de igualdad y no discriminación, probidad, imparcialidad, transparencia, regulados en el artículo III

Nota: Esta tabla presenta y compara lado a lado los requisitos pedidos por el artículo 156 y los criterios de valoración de la Ley 30916 para observar los lugares de coincidencia y las novedades.

- En segundo lugar, la forma de presentación del perfil planteada en las Bases del concurso es poco clara, poco ordenada y confusa en relación a los diferentes aspectos que lo conforman. Así, por ejemplo, no queda clara la distinción entre los conocimientos de un o una candidato o candidata y su capacidad de razonar en el marco de un Estado Constitucional. Por otro lado, se comienza haciendo mención a un compromiso moral con el valor de la independencia, para luego hablar de los conocimientos técnicos ideales y, posteriormente, volver a mencionar otro compromiso moral, pero con valores como la equidad, justicia, probidad, transparencia, entre otros (Comisión Especial, 2019). Frente a ello la duda inmediata que surge es si hay alguna lógica para plantear el perfil de esta manera.
- En tercer lugar, respecto a los conocimientos óptimos de los y las miembros de la JNJ, de acuerdo a las Bases, estos deberían tener “conocimientos jurídicos suficientes sobre los principios, valores, derechos e instituciones consagrados en la Constitución Política del Perú” y sobre el Estado Constitucional peruano” (Comisión Especial, 2019). La especificación de este aspecto del perfil se encuentra en el artículo 2.3 de las Bases referido a la evaluación de conocimientos. Según lo contenido en dicha disposición, los conocimientos jurídicos suficientes deberían abarcar un amplio saber en: derecho constitucional y derechos humanos; derecho administrativo y derecho administrativo

sancionador; derecho civil (derecho de propiedad, derecho de familia y violencia contra la mujer); y derecho penal (delitos contra la administración pública y lavado de activos) (Comisión Especial, 2019).

Al respecto: ¿Cuál es la justificación de otorgarle tal contenido al aspecto del perfil relacionado con el nivel de conocimientos óptimos para un miembro de la JNJ? ¿El perfil ofrece alguna escala de prioridades entre los distintos tipos de conocimientos, e inclusive, entre los diferentes aspectos contenidos en el mismo perfil (como, por ejemplo, entre el nivel de conocimientos jurídicos y la trayectoria profesional y personal proba, idónea y democrática)?

¿Qué Criterios se Deberían Tomar en Cuenta en la Reformulación del Perfil?

Con la finalidad de trabajar en una adecuada reformulación del perfil que tenga una mayor utilidad durante la segunda convocatoria, deberían tomarse en cuenta los siguientes cuatro criterios (como mínimo): (a) la conexión directa con las funciones del cargo; (b) la definición clara de prioridades; (c) la especificidad y la mensurabilidad del contenido; (d) la pluralidad en la conformación.

a) *La Conexión Directa con las Funciones del Cargo*

De acuerdo al artículo 154° de la Constitución, modificado mediante la Ley de N° 30904 (Congreso de la República, 2019), la JNJ tiene las siguientes funciones:

Tabla 3:
Funciones de la JNJ y nivel de importancia

Función	Importancia
1. Nombrar, ... , a los jueces y fiscales de todos los niveles.	Alta (esencial)
2. Ratificar, ..., a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la AMAG la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses.	Alta (esencial)
3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario.	Alta (esencial)
4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.	Media (formal)
5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.	Media (formal)
6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso.	Media (formal)

Nota: En esta tabla se presentan las seis funciones de la JNJ y se categorizan sus funciones en alta y media para mostrar y evaluar la importancia de cada una de ellas.

De las seis funciones observadas, es claro que las tres primeras son las más importantes dado que se encuentran en relación directa con el objetivo principal de la reforma constitucional cuya declaración se manifiesta expresamente en el artículo II de la Ley N° 30916, según el cual la modificación normativa “tiene por finalidad establecer las exigencias legales para el nombramiento de los miembros de la Junta Nacional de Justicia (...) en aras del fortalecimiento y mejoramiento de dicho sistema [de justicia], promoviendo así una justicia *eficaz, transparente, idónea y libre de corrupción* [énfasis agregado]” (Congreso de la República, 2019).

Con base en ello, corresponde a continuación trazarse la siguiente pregunta: ¿qué aptitudes, valores, capacidades y conocimientos requiere una persona, para poder (de manera óptima¹) nombrar, ratificar y destituir a los jueces y fiscales de todos los niveles del país?

- Respecto a las aptitudes y valores necesarios, el perfil anterior hacía una separación entre la moralidad individual (compromisos) y la profesional (trayectoria); consideramos, no obstante, que ambas deben plantearse de forma interrelacionada, dada la falaz distinción entre el “hombre privado y el hombre público” (Thompson, 2011). Asimismo, si bien son muy importantes la gran cantidad de valores mencionados (justicia, equidad, independencia, imparcialidad, prudencia, objetividad, transparencia, democracia, transparencia, integridad, probidad, idoneidad y respeto por los derechos fundamentales), dada la finalidad principal de la reforma, se debe ser mucho más específico sobre la relación entre dichos valores y la lucha clara en contra de la ineficiencia, falta de transparencia y corrupción.
- En relación con el conjunto de capacidades, estamos de acuerdo con las mencionadas por el perfil inicial, pero debe quedar clara su relación con las actividades de nombrar, ratificar y destituir jueces y fiscales de manera óptima. Así, se debe buscar una persona que pueda razonar críticamente con la finalidad de que cumpla con seleccionar a los candidatos más idóneos para ocupar el cargo de juez o fiscal, ratificar a aquellos que han demostrado las mejores condiciones para continuar en el sistema de justicia, y para sancionar a quienes corresponda en base a una lucha clara en contra de la ineficiencia, la falta de transparencia y la corrupción. Asimismo, dicha persona debe tener una alta capacidad argumentativa, para motivar, en base a razones válidas y sólidas, sus decisiones a lo largo de los procesos de nombramiento, ratificación y sanción. Finalmente, el o la miembro de la JNJ debe ser capaz de generar consensos, con la finalidad de que las decisiones tomadas por la Junta sean producto de auténticas deliberaciones y que no se justifiquen únicamente en la aplicación superficial de la regla de la mayoría, que regularmente está relacionada con orientaciones particularistas, antes que de consenso.
- Finalmente, en referencia al nivel de conocimientos, consideramos que no es necesario que un o una abogado o abogada que nombrará a futuros jueces y fiscales, tenga un amplio saber en áreas jurídicas como derecho administrativo, penal o civil, dado que más allá de los conocimientos vastos que pueda tener sobre ellas, un o una miembro

1 La optimización del cumplimiento de dicha función debe ser entendida de acuerdo a la finalidad de la reforma normativa: Nombrar, ratificar y sancionar a los jueces y fiscales de todos los niveles, a través de actos, procesos y mecanismos que sean eficaces, transparentes, idóneos y libres de corrupción.

de la JNJ debe conocer los principios y estándares básicos a partir de los cuales se consolida todo el área jurídica de la especialidad en la que se ha desarrollado profesional y académicamente, con la finalidad de medir su conocida trayectoria. Un conocimiento crítico y profundo de ellos se puede percibir a través de un manejo idóneo de áreas transversales como el derecho constitucional, derechos humanos o teoría del derecho; no obstante, consideramos que, incluso con ello, no es necesario medir lo que la persona sabe en relación al contenido de sus conocimientos, sino más bien, en relación al resultado de su razonamiento.

b) La Definición Clara de Prioridades

A partir de lo anterior, es posible sostener que la persona idónea para el cargo de miembro de la JNJ es aquella que muestra un compromiso claro con la lucha en contra de la ineficiencia, falta de transparencia y corrupción existentes en el sistema de nombramientos, ratificaciones y sanciones de jueces y fiscales de todos los niveles del país; para lo cual cuenta con la capacidad de razonar críticamente en sus elecciones, motivar de manera sólida sus decisiones, y deliberar las mismas en conjunto con otros y otras miembros.

Como se observa de esta definición, el hecho de que la persona idónea para el cargo tenga o no un profundo conocimiento en diversas áreas del Derecho, no resulta esencial; pero lo que sí es evidente es la importancia de su visión crítica del Derecho en general, y del sistema de justicia, en particular; para lo cual, el conocimiento de los principios y estándares que se encuentran en la base de ambos constituye un factor primordial. Teniendo en cuenta ello, en el vasto conjunto de valores, capacidades y conocimientos idóneos para el cargo de miembro de la JNJ, se deben trazar las siguientes prioridades:

Tabla 4

Ámbitos requeridos en los y las miembros de la JNJ por orden de prioridad

Ámbito general	Ámbito específico	Orden de prioridad
Compromiso moral	Con la lucha contra la ineficiencia, falta de transparencia y corrupción en el sector público.	1
Capacidades	Para razonar, argumentar, y generar consensos, en la selección de personas para cargos públicos de alto nivel.	2
Conocimientos	Con perspectiva crítica de los principios y estándares del Derecho en general y del sistema de justicia.	3

Nota. Este cuadro muestra los ámbitos, generales y específicos, que los y las miembros de la JNJ deberían cumplir y el orden de prioridad en el que deberían cumplirlos para una eficiente selección de los mismos.

c) La Especificidad y la Mensurabilidad del Contenido

Consideramos que, con la finalidad de ser más específicos en la reformulación del perfil, así como de incluir los criterios para medir los valores, aptitudes, capacidades y conocimientos

que lo conforman, se debe hacer referencia a la relación entre el conjunto de estos y resultados tangibles rastreables en la trayectoria pública del o de la candidata (ya sea en el ámbito profesional, académico, o político, inclusive).

Así, el nivel de compromiso en contra de la ineficiencia, falta de transparencia y corrupción en el sector público, debe medirse en relación con iniciativas concretas (como proyectos de reforma, intervenciones, políticas públicas, denuncias o investigaciones promovidas, entre otros); el grado del desarrollo de las capacidades de razonamiento, argumentación, y generación de consensos, debe medirse a través de la conformación de equipos (en el ámbito público o privado), que hayan liderado importantes reformas o hayan impulsado proyectos de gran envergadura.

Y finalmente, el nivel de conocimiento crítico sobre los principios y estándares del Derecho en general y del sistema de justicia, puede medirse a través de artículos académicos, investigaciones, artículos de opinión, entre otros, que el o la candidata o candidato haya publicado o expresado a lo largo de su trayectoria, y cuyo contenido denote justamente un conocimiento vasto y crítico de su área de especialización, de la realidad social jurídica (en particular, en relación con los problemas del sistema de justicia) y de las bases del ordenamiento jurídico peruano.

d) La Pluralidad en la Conformación

Es fundamental tener en cuenta que las personas seleccionadas formarán parte de un equipo que deberá tomar decisiones como un colectivo institucional. En tal sentido, otro criterio esencial relacionado con los anteriores tiene que ver con cómo debería ser la JNJ en conjunto. Más allá de los valores, capacidades y conocimientos que debería tener cada uno de sus miembros, es muy importante que en conjunto la Junta esté conformada por un equipo plural, que pueda expresar la diversidad de perspectivas necesaria para la selección de jueces y fiscales en todo el país. Así, es básico que el perfil se oriente, no solo a través de enfoques como el de paridad de género, sino también mediante otros sustanciales al contexto peruano particular, como el enfoque de pluralidad cultural.

Recomendación Final

Teniendo en cuenta los criterios desarrollados, se recomienda que, a lo largo de todo el proceso de selección, los aspectos cualitativos y cuantitativos sean evaluados con un margen de flexibilidad que permita considerar las características positivas de cada postulante. Ello debe estar acompañado de la utilización de criterios que puedan trazar una conexión entre lo que requiere el perfil y la trayectoria particular de los y las mejores candidatos y candidatas. Así, un factor clave es que la evaluación de la trayectoria tenga un énfasis especial en la etapa de la evaluación curricular y no solo durante la entrevista.

Finalmente, cabe mencionar nuevamente la importancia de la participación ciudadana en la vigilancia de todos los aspectos señalados en el presente documento durante el proceso de selección. De puertas al inicio de la segunda convocatoria, resulta urgente hacer un llamado a toda la ciudadanía para que pueda mantenerse atenta y preparada para intervenir de forma activa.

REFERENCIAS

- Comisión Especial. (2019, 22 de abril). *Bases del Concurso Público de Méritos para la Elección de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia. Resolución N.º 003-2019-CE*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Thompson, J. (2011). Los límites cambiantes de la vida pública y privada. *Comunicación y Sociedad*(15), 11 - 42.

LAS LLAMADAS “PRUEBAS DE CONFIANZA” EN LA EVALUACIÓN A LOS Y LAS POSTULANTES A LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ)

José María de la Jara y Alejandra Infantes

I. Introducción

Seleccionar a las personas es, sin duda, esencial para el éxito de una organización (Cavico, Mujtaba, Lawrence & Muffler, 2015). Por ello, la predicción del desempeño laboral es la razón de ser de cualquier proceso de selección. En este contexto, la Comisión Especial encargada de elegir a los miembros de la nueva Junta Nacional de Justicia (JNJ), tienen a su cargo la gran responsabilidad de filtrar a los y las postulantes, y elegir a los mejores catorce candidatos/as que ocuparían los cargos titulares y suplentes de la JNJ. Es en la cabeza de éstos en quienes finalmente residirá la designación, evaluación y control disciplinario de jueces, juezas y fiscales de todo el país.

En general, existen tres sistemas para elegir a los jueces idóneos, conocidos como el mecanismo profesional, el burocrático y el de elección popular.

El método profesional consiste en la designación de magistrados por parte de un cuerpo de abogados experimentados que comparten valores profesionales, contenidos de funciones en el ámbito judicial y una visión común. De este modo, se garantiza que los encargados de elegir sean personas entrenadas en la materia. Esto ocurre, según Pásara y Feoli en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia (2013). Hay que anotar que en este tipo de procedimientos existe una creciente tendencia a mayor transparencia en el proceso de nombramiento (Organización de las Naciones Unidas, 2017).

El método burocrático, por otro lado, implica la selección de jueces mediante concursos públicos basados en exámenes escritos y orales. Mediante estas evaluaciones, se verifica si los candidatos tienen conocimiento teórico de los diversos temas ligados a la función que les tocaría desempeñar. Si bien este método no se utiliza en el Perú, sí se han importado algunas de las técnicas impulsadas a través de él, como son las pruebas para determinar la familiaridad del postulante con las materias que deberá tratar en caso fuera elegido (léase, prueba de conocimiento).

Asimismo, un método que es usado y a la vez criticado, es el modelo de elección de jueces en los Estados Unidos, en el cual se realizan elecciones populares para elegir el nombramiento de jueces en algunos estados. Este modelo tiene como baluarte el respeto al derecho de los ciudadanos de elegir a sus autoridades. Sin embargo, diversos críticos mencionan que este método no garantiza la meritocracia, ya que los ciudadanos podrían no estar del todo informados sobre los candidatos (Organización de las Naciones Unidas, 2017).

Dicho esto, ¿qué incluye normalmente un proceso de selección de los miembros de un consejo judicial, como lo es la futura Junta Nacional de Justicia?

A continuación, abordaremos cuatro evaluaciones, conocidas como “pruebas de confianza” previstas en la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. Para mayor facilidad, éstas serán agrupadas en dos secciones (económicas y psicológicas). Veamos.

II. Las Pruebas Psicológicas

A grandes rasgos, las pruebas psicológicas son instrumentos que buscan determinar características vinculadas al comportamiento de las personas como, por ejemplo, sus aptitudes potenciales para realizar trabajos específicos, para ejecutar actividades, su capacidad adaptativa o preferencias (Quispe, 2008). A partir de lo anterior se busca determinar si pueden ser consistentes al enfrentarse a diferentes circunstancias (Gonzales, 2007).

Fernandez-Ballesteros (2007) define la evaluación psicológica como una disciplina científica que busca conocer la conducta de un sujeto o un grupo de individuos con el fin de explicar y controlar su comportamiento. Para poder alcanzar dicho fin, usa diferentes instrumentos que son el medio por el cual los evaluadores pueden obtener de manera legítima datos sobre los evaluados mediante la entrevista, observación (Fernández-Montalvo & Odriozola, 2007) o pruebas, que son aquellos procedimientos previamente estandarizados que miden conductas o rasgos en base a puntuaciones o categorías (Gregory, 2001). Estas pruebas deben poseer validez y confiabilidad estadística (Moreno, 2005) para que sus resultados sean considerados como consistentes.

Sus antecedentes datan de la última mitad del siglo XX, cuando Binet propuso un nuevo enfoque en la evaluación psicológica al querer conocer las funciones superiores como la inteligencia mediante pruebas, que según propuso, deben ser sencillas, rápidas, objetivas y cuyos resultados puedan ser contrastados por otros observadores. Junto a su colega Simon, crean la escala de inteligencia en 1905. Se afirma que la publicación del instrumento desarrollado por Binet-Simon, marcó el paso definitivo de la evaluación psicológica como ciencia. En paralelo, desde el psicoanálisis, se proponen técnicas proyectivas para conocer la personalidad (Gonzales, 2007). Desarrollaremos ambas clases más adelante.

Entonces, se puede afirmar que existen diferentes tipos de pruebas que se pueden aplicar dependiendo del rasgo o característica que se busca conocer del postulante. Así, por ejemplo, se puede realizar una prueba de aptitud para conocer la disposición de una persona a realizar o no una tarea, una prueba de habilidad si es que se busca indagar en la capacidad de realizar de manera correcta y eficientemente una tarea específica, una prueba de inteligencia si el evaluador requiere información sobre cómo el evaluado aprende, entiende, razona, toma decisiones o forma ideas; una prueba de intereses para conocer las preferencias de la persona; una prueba de personalidad, entre otras (Quispe, 2008).

En el caso de la Junta Nacional de Justicia, la Ley 30916, en sus artículos 32 y 92 afirma que los postulantes deberán pasar por unas denominadas “pruebas de confianza”, entre ellas, las pruebas psicológicas y psicométricas. Para complementar esta normativa, en la Resolución Nro. 003-2019-CE, que contiene las Bases para el Concurso Público de Méritos para el cargo de miembro de la JNJ, se afirma que el objetivo de estas pruebas psicológicas es conocer los “rasgos de personalidad de los postulantes”, a fin de “estimar su desempeño laboral futuro” (Comisión Especial, 2019, sección 2.6.3). Asimismo, las pruebas psicométricas están destinadas “a medir las capacidades y aptitudes intelectuales de los postulantes que permitan relacionarlos con la función para la cual se les convoca” (Comisión Especial, 2019, sección 2.6.4).

Del análisis de la normativa descrita en los párrafos anteriores se puede interpretar que las pruebas psicológicas y psicométricas usadas en este proceso tienen dos fines: por un lado, conocer la personalidad y, por otro, conocer las capacidades intelectuales. En este orden de ideas, desarrollaremos primero las pruebas de personalidad, y posteriormente, las vinculadas al desempeño cognitivo.

1. Pruebas de Personalidad

Las pruebas de personalidad son un sub-tipo de las pruebas psicológicas, que permiten conocer el grado en el que una persona tiene un rasgo, permite conocer sus pensamientos, actitudes y comportamiento. Este tipo de pruebas se dividen en dos tipos: objetivas y proyectivas.

Una prueba psicológica objetiva se desarrolla tradicionalmente a través del llenado de un cuestionario que se ejecuta con lápiz y papel, y tiene preguntas de verdadero y falso. Por ejemplo, la prueba Minnesota tiene más de 500 preguntas sobre temas como la religión, sexo, política, salud, fobias y rasgos familiares.

En cambio, las pruebas proyectivas buscan conocer la respuesta a estímulos ambiguos de los candidatos. Así, por ejemplo, la prueba de Rorschach o el de Apercepción Temática presentan una serie de estímulos aleatorios con el fin de conocer los esquemas mentales sub-conscientes de los candidatos.

Es necesario destacar que este tipo de pruebas necesitan que el evaluador tenga un nivel de expertise alto en la aplicación de estas y que no suelen ser utilizadas en la selección de personal, a menos que se trate de cargos altos (Cavico, Mujtaba, Lawrence, & Muffler, 2015).

Como indicamos, las pruebas de personalidad, más allá de que sean objetivas o proyectivas, intentan obtener información para informar la elegibilidad y sostenibilidad en el tiempo de un candidato para un empleo específico. Jung, afirmaba que el comportamiento estaba afectado por la personalidad, esta teoría es la base del desarrollo de las pruebas de personalidad y de instrumentos para poder conocer estos rasgos y su implicancia en la selección de personal. Cada persona tiene una personalidad única, que es el resultado de la forma dinámica en la que se alinean los sistemas psicofísicos para establecer una forma individual de actuar y pensar (Sanchez & Saavedra, 2016).

En el ámbito laboral, una prueba de personalidad puede ayudar a determinar características como integridad, motivación, honestidad, persistencia, capacidad de trabajo en equipo, habilidades sociales, habilidades blandas (Cavico, Mujtaba, Lawrence, & Muffler, 2015). Muchos empleadores consideran que conocer la personalidad del colaborador es tan importante para la empresa como conocer su salud, porque al contratar personas con un buen carácter reducen el costo de problemas legales a futuro (Sanchez & Saavedra, 2016). Dicho esto, es importante resaltar que el uso de estas pruebas ha abierto el debate sobre su efectividad, legalidad, y otros aspectos éticos (Cavico, Mujtaba, Lawrence, & Muffler, 2015).

La discusión sobre la eficiencia de estas pruebas tiene más de setenta años (Diekmann & Konig, 2016). Sobre sus aspectos positivos, se afirma que este tipo de evaluación es barata y fácil de aplicar a una gran cantidad de postulantes (Cavico, Mujtaba, Lawrence, & Muffler, 2015). Además, Armond, un experto en selección de personal, indica que son más eficientes que las entrevistas (Cavico, Mujtaba, Lawrence, & Muffler, 2015).

Por otro lado, los detractores afirman que las pruebas de personalidad carecen de validez (Diekmann & Konig, 2016). Por ejemplo, un estudio de 1991 reveló que, en el test conocido

como Big Five, el rasgo de “conciencia” era el único cuya correlación podía predecir a futuro el desempeño de los postulantes. Ello significa que los otros componentes de la mencionada prueba, como, por ejemplo, la estabilidad emocional, no arrojaban correlaciones significativas.

Otra crítica sobre estos tests es la posibilidad de fingir las respuestas, a pesar de las escalas de detección de mentira que se implementan (Diekmann & Konig, 2016). En efecto, algunos candidatos falsearán las respuestas para alcanzar una ventaja, por lo que sus respuestas no reflejarán lo que realmente creen, sienten o cómo reaccionan a situaciones específicas. En su lugar responderán los cuestionarios buscando impresionar a su evaluador, pero luego podrían mostrar un pobre desempeño laboral. Este fenómeno se ha incrementado en los últimos años debido al gran número de fuentes de información a disposición en internet que facilitan el acceso a las respuestas correctas o esperadas de estas pruebas.

También se discute la posibilidad de que estos tipos de prueba podrían llevar a discriminar a candidatos que tienen algún tipo de discapacidad o cuya salud mental podría estar relacionada con temas tabúes como la depresión o un desorden de personalidad como la bipolaridad; que no necesariamente afectarían su desempeño laboral (Cavico, Mujtaba, Lawrence, & Muffler, 2015).

A pesar de ser un modelo duramente criticado, a nivel mundial aún existen países que consideran su aplicación importante, entre ellos Estados Unidos, Alemania, Italia y Escocia. Mientras que otros países como Francia, Bélgica, Grecia, España, evitan usarlas. Así, las pruebas de personalidad más usadas en tema de selección de personal son los 16 Factores de personalidad, Myers-Briggs, Test Ocupacional de Personalidad, Minnesota (MMPI), Inventario de personalidad y Big Five. Además, se resalta la importancia de estandarizar la prueba a la población específica (Diekmann & Konig, 2016).

En conclusión, conocer la personalidad es una tarea compleja. Existen instrumentos (las pruebas psicológicas de personalidad) que permiten tener una aproximación a esta dimensión de la psique humana. Sin embargo, cada enfoque dependerá del trasfondo teórico en que se sustenta el instrumento, y explicará la personalidad de la persona evaluada desde este marco conceptual. La aplicación de las pruebas de personalidad como parte del protocolo de reclutamiento de colaboradores en cualquier institución, genera dos posturas, aquellos que están a favor y los que están en contra por su falta de validez y consistencia científica. Sin embargo, es importante indicar que las pruebas psicológicas de personalidad son solo un instrumento, un medio para aproximarse a la persona, pero no agotan de ninguna manera el fenómeno de la existencia humana. Es decir, este tipo de tests no deben ser entendidos como un fin en sí mismo, sino como un medio que necesita complementarse con otros para comprender la dimensión fenomenológica de la persona.

2. Pruebas de Inteligencia

La inteligencia se refiere a aquellas características que permiten a la persona razonar y producir información para adaptarse al entorno. Abarca diferentes procesos, entre ellos, los cognitivos y perceptivos. (Ovalle, 2016)

Medir la inteligencia es una tarea compleja, pues existen diferentes perspectivas y conceptos al respecto, como las inteligencias múltiples de Gardner, el coeficiente intelectual de Binett o la inteligencia emocional de Goleman, el factor g (inteligencia general) de Spearman, que incluye factores específicos, “como el factor verbal, cuantitativo, espacial, la memoria

inmediata, la velocidad mental o de percepción y la capacidad para captar reglas y relaciones lógicas” (Ardila, 2010, p. 98).

Desde una perspectiva cognitiva, la inteligencia se divide en dos clases, por un lado, la inteligencia fluida que abarca la aplicación de habilidades para resolver problemas en situaciones nuevas y la cristalizada, que se enfoca en habilidades desarrolladas mediante la educación o aprendidas por la cultura. (Searle, 2009)

A pesar de esto, una de las formas de medir la inteligencia es conociendo la capacidad intelectual de las personas. Este constructo conceptual permite indagar en diferentes destrezas ejecutivas como la flexibilidad de pensamiento, la atención, el control inhibitorio y la memoria de trabajo (Ardila, 2010). Las aproximaciones más modernas sobre la medición de la capacidad intelectual proponen modelos dinámicos, que sugieren que los procesos cognitivos están en constante cambio (Angello, Ryan, & Yusko, 2015).

La capacidad intelectual puede ser medida con diferentes instrumentos psicométricos, entre ellos, la prueba de dominós de Anstey o el test de matrices progresivas para la medida de la capacidad intelectual de Raven. Además, la medición de la capacidad intelectual se puede complementar con la medición de otros factores más específicos como las aptitudes verbales (sinónimos, antónimos, comprensión verbal), numéricas (prueba de secuencia numérica, aritmética mental), técnicas y lógicas (Carter, 2005).

Las pruebas de inteligencia permiten predecir el desempeño laboral y la capacidad para ejecutar alguna tarea (Angello, Ryan, & Yusko, 2015). Algunos autores afirman que las pruebas de capacidad intelectual permiten predecir mejor el desenvolvimiento de la persona en su trabajo (Searle, 2009).

Entre las críticas a las pruebas de inteligencia podemos encontrar la postura que afirma que su aplicación podría fallar debido a que los instrumentos son validados para desestimar otros instrumentos, en lugar de validarlos en la medición de los resultados relacionados al desempeño laboral (Searle, 2009).

En conclusión, según la teoría, conocer la capacidad intelectual de una persona para realizar una tarea es un objetivo importante pero complejo. Por un lado, no existe un consenso sobre qué es la inteligencia, además de existir diferentes tipos de inteligencia y conceptos que tratan de explicarla. Sin embargo, la evidencia apunta a afirmar que su aplicación en recursos humanos permite predecir cómo una persona ejecutará su trabajo.

3. Aplicación de Pruebas Psicológicas y Psicométricas en América del Sur

Como habíamos indicado, para la selección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, se aplican pruebas psicológicas y psicométricas. Sin embargo, el Perú, no es un caso aislado en la Región, siendo más bien que diferentes países han implementado estas técnicas como parte de su proceso de selección.

En Ecuador, Ortega resume que el proceso de evaluación psicológica para abogados aspirantes a jueces está vigente desde el 2009 (Redacción Seguridad, 2019). Dicha evaluación es un requisito del Código de la Función Judicial (art. 64), el cual es supervisado por el Consejo de la Judicatura (CJ), tiene como objetivo descartar patologías que puedan afectar a corto, mediano o largo plazo a los jueces. Los funcionarios de la CJ manifiestan que dicha evaluación posee estándares internacionales y son evaluados por psicólogos y expertos del tema.

De hecho, en el 2016, alrededor de 1,500 abogados rindieron la evaluación psicológica. Sin embargo, el 21% (320) no aprobó dicho examen y fueron separados del proceso automáticamente. Cabe mencionar que no aparece el nombre de los instrumentos utilizados en dicha evaluación psicológica. El impacto generado por la adición de esta prueba no ha sido medido, pero sí ha sido cuestionado por diversos ciudadanos y políticos, quienes manifiestan que este tipo de pruebas son muy subjetivas y podrían sesgar el proceso.

En Bolivia, la evaluación psicológica realizada a jueces, aspirantes a jueces y personal ligado, se lleva a cabo por psicólogos designados por la Escuela de Jueces del Estado (EJE). A través de esta prueba se busca identificar si existen patologías, síndromes y otras afecciones mentales que puedan interferir en la correcta función judicial. Todo este proceso se realiza de manera confidencial, a menos que el participante quiera hacer sus resultados públicos. No se aprecian los nombres de los test o instrumentos utilizados en este proceso, ya que manifiestan que son de carácter reservado.

En Chile, Almazabar (2018) comenta que el proceso de selección para convertirse en juez es exigente, incluyendo tener que pasar por la Academia Judicial. La Academia Judicial es una institución formativa que durante un año entrena a los postulantes. Luego de ello, los postulantes toman tres pruebas, entre ellas la evaluación psicológica para determinar la aptitud de los aspirantes. Un aspecto importante es que no se mencionan las pruebas psicológicas que utilizan, aunque se insiste que es un proceso muy riguroso en comparación con otros países de la región.

En Argentina, Benito describe que en el 2018 se planteó una reforma para elegir autoridades judiciales, la cual incluye una evaluación psicológica exhaustiva y es administrada por psicólogos altamente calificados (2019). Esta reforma fue planteada por el presidente de la Consejo Asesor de la Magistratura (CAM), Antonio Estofán. Si bien es cierto se busca la idoneidad de los participantes mediante una evaluación psicológica, no se especifica con claridad qué instrumentos se aplican.

La ONU (2017), menciona que algunos estados miembros tales como Austria, Hungría y Holanda han adoptado el uso de las pruebas psicológicas para elegir jueces. Sin embargo, Francia aún no ha terminado de decidir su uso. Las pruebas psicológicas incluyen los test de inteligencia, la evaluación del trabajo en equipo, trabajo bajo presión y otros derivados. De hecho, en Austria se realiza una prueba psicológica muy exhaustiva para los postulantes a jueces que incluye inteligencia, personalidad, concentración, trabajo grupal, debates y otros que son grabados en video. Luego, un equipo de psicólogos calificados revisa los videos de las entrevistas, da un veredicto y lo muestra al Tribunal de Apelación, el cual evalúa todo el contexto.

Como es evidente, a nivel mundial existe una tendencia a buscar el mejor talento para el cumplimiento de tareas vinculadas a la administración de justicia, incorporando pruebas que permitan tener un entendimiento holístico de los postulantes. Este tipo de evaluaciones ayudan a determinar el potencial de los colaboradores a través de pruebas de inteligencia, razonamiento verbal, matemático o de personalidad. Permiten, también, obtener información acerca de otros factores relacionados como, por ejemplo, motivación, razonamiento, estilo de liderazgo o rasgos de respuesta interpersonal. Sin embargo, las críticas se enfocan en lo subjetivo de la interpretación de los resultados. Esta situación se suscita cuando las personas que interpretan las pruebas no tienen el suficiente entrenamiento y pierden objetividad en la

redacción del informe, por lo que se recomienda un equipo altamente calificado para el análisis de los resultados (Mathis, 2008).

4. Pruebas Aplicadas Para el Proceso de Selección en la Junta Nacional de Justicia

En el caso de las pruebas aplicadas en el primer proceso de selección de los miembros de la futura JNJ, el Plan de trabajo presentada por la Consultora Cornerstone indica que en la batería de pruebas psicológicas y psicométricas se aplicaron las siguientes pruebas: Assessment Center, Entrevista psicolaboral, Prueba de Valores – CAP 360, Hogan Assessment.

A continuación, se desarrollará un análisis de cada una.

4.1 Assessment Center. Este tipo de evaluación se inició luego de la Segunda Guerra Mundial, ideado por los gobiernos británicos y de Estados Unidos en busca de que sus líderes militares fueran lo más efectivos posibles. Luego, en 1989, se conceptualizó el Assessment Center como una evaluación que es estandarizada porque sigue una metodología previamente establecida en base a las necesidades concretas de cada caso, en la que el evaluado pone a prueba sus habilidades y capacidades para resolver situaciones similares a las del cargo al que postula (es decir, se simula una situación parecida a la real).

En este escenario, observadores entrenados en técnicas cualitativas de tomas de datos, evalúan el comportamiento y la toma de decisiones de los postulantes. Finalmente, estos datos son sintetizados por el grupo de reclutamiento y en algunos casos pasan un proceso estadístico para poder llegar a conclusiones sobre el desempeño de los evaluados (Pautt, 2014).

Es un método que busca que el evaluado pueda demostrar sus habilidades y competencias a los evaluadores (Pautt, 2014). Para ello utiliza un enfoque cuantitativo y cualitativo, constituido por una serie de pruebas situacionales, examinando cómo el evaluado las resuelve. Este tipo de evaluación permite comprender al evaluado desde sus competencias en situaciones cercanas a las reales (Olaz, 2011) y así medir las habilidades directivas de los postulantes (Pautt, 2014). Para llevar a cabo un Assessment Center existen diferentes tipos de técnicas. Entre ellas, los ejercicios de simulación (grupos de discusión, entrevistas de simulación con subordinados y clientes, análisis de problemas y toma de decisiones, ejercicios de presentación oral y de comunicación escrita) y la entrevista (que permiten complementar la información de las hojas de vida y la información obtenida mediante las pruebas psicométricas). Sin embargo, estas pruebas pueden generar ansiedad cuando el evaluado percibe al entrevistador como hostil, por lo que para entrevistar se recomienda a más de una persona implicada en la entrevista (Pautt, 2014).

Además, los Assessment Centers pueden complementarse con otros medios, como las pruebas de personalidad.

Para realizar una buena evaluación por Assessment Center es necesario tener desde el inicio las competencias a evaluar bien identificadas. Esto facilitará el rol del observador, quien tiene limitaciones cognitivas, para recolectar la información de manera fiable y confiable. (Pautt, 2014)

Como no se puede negar que existe una “subjetividad en la evaluación de los participantes, por parte de los evaluadores” (Olaz, 2011, p. 214), es importante el entrenamiento previo de estos.

Dentro del marco de la evaluación para la Junta Nacional de Justicia, el objetivo de esta prueba fue conocer el comportamiento de los candidatos en situaciones críticas específicas para ser ponderadas en una escala ética.

Este tipo de evaluación es muy útil para comprender el comportamiento de los candidatos a puestos de alta competencia. Simulando un problema real, los evaluados podrán ser evaluados sobre las acciones que realizan para encontrar una solución a la situación planteada. Es importante contar con personal altamente calificado para la realización de esta prueba. Mediante la observación, el evaluador, deberá comprender los patrones de comportamiento de los candidatos, pero al mismo tiempo evitar que sus creencias, sesgos y heurísticas interfieran en la acción del candidato.

4.2 Entrevista psicolaboral. Se recomienda que el psicólogo, antes de someter a los postulantes a una batería de preguntas, pueda entrevistarlos psico-laboralmente a profundidad. Se sugiere que dicha evaluación dure entre 45 minutos a una hora, siguiendo un formato pre-establecido. Así, la naturaleza de esta entrevista suele ser estructurada, tiene como fin conocer algunos rasgos de personalidad, estilos cognitivos y de conocimientos, de forma que se pueda comprobar la coherencia de los resultados de las otras pruebas. (Lotito, 2015)

Por otro lado, las entrevistas permiten comprobar el grado de fluidez verbal del candidato, comprender su capacidad de comunicación interpersonal al igual que conocer la capacidad de manejo conceptual o cognitivo de los postulantes. De esta manera se verifica el nivel de experiencia de los postulantes sobre un tema. Además, posibilita identificar la capacidad de autocrítica del sujeto, reconociendo sus fortalezas y debilidades e incluso el grado de ansiedad o estrés con el que llega al proceso de selección (Lotito, 2015).

Dentro del marco de la evaluación para la Junta Nacional de Justicia, el objetivo de la entrevista psicolaboral fue identificar los rasgos del candidato y evaluar sus competencias en referencia del puesto. Sin embargo, no se brindan mayores detalles del tipo de entrevista que se usó. Por ejemplo, esta puede haber sido libre (sin guion previo), estructurada (con guion previo) o semiestructurada (con una pauta inicial pero que le da al entrevistador flexibilidad para profundizar en los puntos que crea conveniente). Para poder determinar si, en el caso específico, la entrevista psicolaboral cumplió con su cometido, resultaría necesario comprender cuáles eran los objetivos planteados para contrastarlo con los datos obtenidos:

4.3 Prueba de valores – CAP 360. Los valores son preferencias que motivan y dan significado a la acción personal. Son las bases del comportamiento que guían y enmarcan las decisiones dentro de un estilo de percepción específico. Suelen ser una característica estable de los individuos (Aladwan, Bhanugopan, & Fish, 2016). Por ejemplo, la honestidad es un valor que enmarca las decisiones de las personas. Es posible que una persona que demuestra que actúa bajo la honestidad en situaciones previas y similares, lo siga haciendo en situaciones futuras.

Los valores dentro del marco laboral permiten evaluar si la conducta de los colaboradores encaja dentro de los valores de la empresa. Además, influyen constantemente en el desarrollo profesional de la persona, de modo que su evaluación permite predecir la satisfacción laboral a largo plazo.

Por ello, resulta esencial contar con una descripción clara de qué valores serán evaluados. A grandes rasgos, existen diferentes clasificaciones, entre ellas, los valores de control (eficiencia, administración, responsabilidad y productividad); valores éticos que suelen ser manifestados en un contexto social y que involucran a otros (autoridad personal, escucha, confianza, altruismo, respeto por los otros, honestidad, etc.); los valores de desarrollo personal (creatividad, innovación, investigación, etc.) (Aladwan, Bhanugopan, & Fish, 2016).

Por otro lado, dentro del contexto de los recursos humanos, el modelo 360 hace referencia a un proceso de autoevaluación de desempeño y rendimiento (Brazzotto, 2012). Es decir, un proceso por el cual cada uno de los involucrados evalúa su eficiencia y eficacia en el centro de labores. Pero, además, este examen tiene otras fuentes de información para la retroalimentación sobre el desempeño de la persona, entre ellas, información proporcionada por sus iguales, superiores y personal a cargo. Es un proceso con pluralidad de fuentes. Conceptualmente, este tipo de evaluación no se aplica en la etapa de selección de personal, sino más bien cuando el colaborador ha mantenido el vínculo laboral por al menos un tiempo y ha ejecutado tareas dentro de la organización (Brazzotto, 2012).

Dentro del marco de la evaluación para la JNJ, el objetivo fue evaluar competencias éticas mediante la aplicación de la herramienta “CAP 360”. En la revisión de literatura no se ha encontrado una herramienta con tal nombre. Sin embargo, cabe resaltar, que como ya se indicó en los párrafos precedentes, las herramientas 360 se usan para evaluar desempeño desde diferentes fuentes una vez que el colaborador ya ha trabajado en la empresa.

4.4 Hogan Assessment.. Este tipo de prueba hace referencia a un sistema de evaluación que predice el desempeño laboral tomando en cuenta la personalidad del candidato. (Hogan, s.f.)

Para ello, nuevamente es crucial tener definidas cuáles son las aristas de la personalidad de los candidatos a ser evaluadas, para comprender si el postulante encaja o no en las necesidades de la empresa y en el perfil de puesto (Hogan, s.f.).

Además, al ser una prueba internacional, otro elemento a tomar en cuenta es que este instrumento debe ser validado y estandarizado para la población peruana. Con este objetivo, en la presente investigación se hizo una búsqueda en los repositorios de ciencia del país, entre ellos Concytec, y no se encontró ninguna evidencia científica de que dicho instrumento haya sido validado, al menos dentro del contexto de la investigación en el Perú.

5. Pruebas Psicológicas: Conclusiones y Recomendaciones.

Buscar a los mejores candidatos(as) para una empresa o institución es una tarea compleja pero que se realiza con mayor eficiencia al comprender que la persona es multidimensional. Que posee habilidades duras, como por ejemplo el conocimiento sobre una tarea, pero al mismo tiempo, posee habilidades blandas, como los valores éticos.

Evaluar a un candidato con pruebas y técnicas psicológicas o psicométricas es una aproximación al proceso de reclutamiento que tiene detractores, pero al mismo tiempo, no pierde vigencia y es avalado por un sector de la comunidad científica, y a la vez, es ampliamente aplicado.

Para el reclutamiento de miembros de un consejo judicial como la JNJ, como se ha descrito, es común en la región y en otros países su aplicación. Sin embargo, no existe ningún estudio que pruebe la correlación entre los resultados de las pruebas, las decisiones tomadas

en base a éstas y el éxito del desempeño en sus funciones o la reducción de corrupción en el sistema judicial de dichos países.

El hombre es un misterio por su complejidad, por lo que es importante que se lo evalúe desde diferentes fuentes para obtener data más rica y completa sobre su perfil, pero al mismo tiempo, tal evaluación debe ir acompañada de una hoja de ruta y una descripción del perfil del puesto que permitirá ejecutar dicha tarea con éxito. Si no contamos con una descripción sobre los valores de la organización y las competencias que necesitan los candidatos para un puesto específico, el proceso no tendrá dirección. No importa si contamos con las mejores pruebas, los mejores especialistas. Los resultados no serán eficientes.

En el marco de las pruebas aplicadas para la JNJ, podemos ver que han sido escogidas para cumplir tareas específicas. Que se ha recurrido a pluralidad de técnicas, pero no existe evidencia científica de la efectividad de su aplicación o de la estandarización de los instrumentos a la población a la que se aplicó. Además, como se explicó con anterioridad, están expuestas a la subjetividad de los evaluadores.

Por ello, es importante que se establezca claramente el perfil por competencias del personal que se busca. En concordancia con Justicia Viva del Instituto de Defensa Legal (IDL), es necesario se tomen en cuenta como valores a evaluar, la solvencia e idoneidad moral, además de hacer un análisis de los antecedentes del postulante en su trayectoria laboral y/o académica (Justicia Viva, 2019).

Por otro lado, si bien es importante conocer las esferas más íntimas como la psicológica, su capacidad intelectual, habilidades, etc., es necesario que esta información se obtenga mediante técnicas que puedan asegurar la objetividad de la recolección e interpretación de los datos. Una forma de hacerlo es usar evidencia científica. Existen varios estudios en el repositorio nacional de ciencia y tecnología en el que se describe el uso y estandarización de instrumentos para la selección de personal.

Finalmente, la tecnología y la ciencia de datos se constituyen como grandes aliados. Barman y Potsangbam (2018) ponen de manifiesto la importancia de la implementación de la ciencia de datos en las unidades de recursos humanos, permitiendo así analizar, interpretar y manipular información de manera más eficiente, para generar decisiones informadas y no basadas en suposiciones, mejorando así el desempeño operacional de las empresas.

III. La Evaluación Económica de los Postulantes a la Junta Nacional de Justicia

El 51% de peruanos presenta una tolerancia mediana-alta a la corrupción y 84 de cada 100 jueces son percibidos como corruptos (IPSOS, 2018). Así, Perú ocupa el puesto 105 de 180 países en el ranking de corrupción (Hinojosa, 2019).

La Ley Orgánica de la JNJ no guarda silencio frente a esta situación. A través de dos pruebas, intenta otorgar información a la ciudadanía y a la Comisión Especial sobre la auténtica independencia de los postulantes. Nos referimos a la prueba patrimonial y a la evaluación socioeconómica, que serán tratadas a continuación.

1. Prueba Patrimonial

A grandes rasgos, la prueba patrimonial es una evaluación sobre los bienes y rentas declarados por el postulante a un cargo público a través de una declaración jurada (en adelante,

“declaración patrimonial”). En ese mismo sentido se pronuncia el artículo 2.6.1 de las Bases del Concurso, que define a la prueba patrimonial como aquella “destinada a verificar la situación patrimonial y la conformidad de la información consignada en la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas presentada por el postulante” (Comisión Especial, 2019)

Así, esta prueba es practicada sobre una declaración jurada de bienes y rentas que cada uno de los postulantes debe completar de manera electrónica y que pasa a formar parte de la base de datos administrada por la Contraloría General de la República.

Una primera crítica, entonces, es que se haya llamado como “prueba” a algo que realmente no lo es. Según la propia definición de las Bases y la información que hemos recibido de la Comisión Especial, la denominada “prueba patrimonial” no sería sino una evaluación realizada por la Contraloría de la declaración rendida por los postulantes. No es una prueba que éstos rinden. Su calificación, entonces, depende enteramente del criterio del funcionario que realiza la evaluación.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que destacar que las “declaraciones patrimoniales” son percibidas como una de las herramientas más importantes en la lucha contra la corrupción y el lavado de activos (Burdescu, 2009). Dicha declaración está regulada principalmente por la Directiva No. 004-2019-CG/GRI sobre la actuación de la Contraloría, la Directiva No. 013-2015-CG/GDET que se refiere a la presentación y procesamiento de las declaraciones y la Directiva No. 008-2008-CG/GRI.

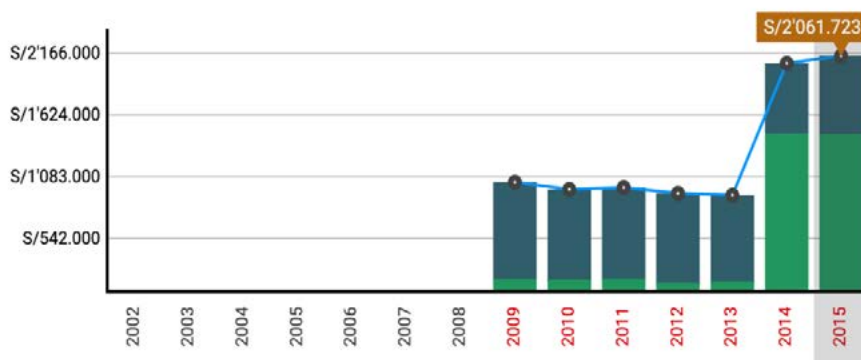
El objetivo de la “declaración patrimonial” es generar una línea-base de información sobre el postulante, incluyendo los bienes que posee y las rentas que percibe. Este primer paso permite saber, de arranque, si el patrimonio declarado por el postulante es un reflejo de la realidad. En caso ello no fuera así, será necesario investigar si se trata de un posible caso de enriquecimiento ilícito o de una omisión maliciosa en la declaración jurada (Gómez, 2007). De cualquier manera, la sola obligación de declaración funciona como un recordatorio de la obligatoriedad de los funcionarios públicos de ejercer su labor de manera ética.

Asimismo, las declaraciones patrimoniales permiten que la Contraloría General de la República fiscalice la evolución económica del postulante y de su entorno familiar, en búsqueda de una alerta que podría perjudicar la independencia del funcionario. Es decir, la información recabada permite trazar ciertos puntos que eventualmente generan una alerta; habilita una evaluación progresiva en el tiempo.

La utilidad de esta herramienta puede ser ilustrada con la revisión de las declaraciones patrimoniales del ex presidente de la Corte Superior del Callao, César Hinostroza Pariachi entre los años 2009 y 2015 ¹:

1 La información recabada por Ojo Público es consignada en el proyecto “Suprema Fortuna” (Redacción Ojo Público), disponible en <https://supremafortuna.ojo-publico.com>. Las fuentes de dicha investigación fueron las declaraciones juradas de los jueces, los documentos de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, los registros de la central de riesgos Infocorp, la base de datos de las hojas de vida y registros de carrera judicial del Consejo Nacional de la Magistratura, pedidos de información a la Oficina de Control de la Magistratura sobre los récords de sanciones a jueces, la base de datos del Registro de Organizaciones Políticas (ROP), la base de datos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), los reportes de demandas civiles en el banco de datos del Poder Judicial y el registro de Deudores Alimentarios (Redam) del Poder Judicial (Disponible en <https://supremafortuna.ojo-publico.com/como-se-hizo/>).

Figura 1:
Evolución de patrimonio del ex presidente de la Corte Superior del Callao Cesar Hinostroza Pariachi entre los años 2002 y 2015



Nota: El gráfico muestra un radical aumento en el patrimonio del ex magistrado entre los años 2013 y 2014.

El simple contraste muestra un incremento sospechoso en el patrimonio de Hinostroza Pariachi entre los años 2013 y 2014. Según la investigación de Ojo Público, entre los mencionados años el patrimonio del ex-magistrado aumentó en 115%, llegando a la sorprendente suma de S/. 2'061,723 (Redacción Ojo Publico). A nuestro entender, esta situación, por si sola, tendría que haber levantado una alerta. Entendemos que se tendría que haber indagado cómo así alguien que tenía un ingreso mensual de S/. 15,615 podía pasar a tener más de dos millones de soles en patrimonio.

A partir de esta evaluación progresiva en el tiempo, las declaraciones juradas patrimoniales propician la investigación y eventual sanción de quien haya obviado información relevante o de quien no pueda explicar la procedencia de bienes o rentas.

En principio, podría parecer contraintuitivo que un postulante con dinero mal habido o con “favores por pagar” confiese en una declaración jurada la procedencia del dinero o confiese una relación directa con un criminal. Se piensa que nadie podría ser tan ingenuo.

Sin embargo, la experiencia muestra que los oficiales públicos, sin quererlo, revelan frecuentemente actividades ilegales, ya sea porque desconocen su naturaleza delictiva, porque suministran la información de manera negligente o porque entregan datos que alertan al órgano de control (Burdescu, 2009).

Así, por ejemplo, un estudio de 32 declaraciones patrimoniales en los países bálticos refleja cómo es posible que surja una alerta por contradicciones simples o montos pequeños de riqueza escondida (que igual siguen siendo considerablemente mayores a las rentas mensuales). En dicho estudio, la causa de la mayoría de irregularidades se centraba en torno a la imposibilidad del funcionario de explicar el origen de propiedades que había adquirido. (Hoppe, 2013)

En definitiva, estas declaraciones nutren la información que se tiene sobre los funcionarios públicos, aliviando la carga de las autoridades al momento de investigar. En vez de tener que probar el acto de corrupción, que requerirá la conjunción de una serie de indicios, bastará que se evidencie una mentira en la declaración para proveer la base de una investigación criminal (Burdescu, 2009).

No obstante, su eficacia depende de la efectividad del órgano fiscalizador (en este caso, la Contraloría General de la República), de que tenga acceso a bases de datos de otras instituciones (de carácter patrimonial, tributario y societario) y que la información sea procesada y puesta a disposición de la prensa y la ciudadanía. (Hoppe, 2013)

En atención a lo anterior, es importante anotar las características de las mencionadas declaraciones en el Perú, en el contexto de las pruebas practicadas a los postulantes a la JNJ.

A grandes rasgos, un sistema de control de declaraciones bien diseñado debe responder cuatro preguntas básicas: quiénes declaran, sobre qué, cada cuánto tiempo y quién será el órgano revisor. A continuación, responderemos estas preguntas, precisando además cómo aplican a los postulantes de la futura JNJ.

1.1 ¿Quiénes deben declarar? La obligación de revelar información puede tener tres grados de extensión distintos. Se puede obligar únicamente a los congresistas, como en Alemania; a congresistas y funcionarios que ejercen autoridad política como los ministros, modelo seguido en Francia; o bien requerir la información a casi todos o todos los funcionarios públicos. (OECD, 2011)

En cualquier caso, la opción por uno u otro modelo depende del grado de confianza que existe en los funcionarios, de los mecanismos de control vigentes y de la cultura de honestidad que exista en el país.

En el caso de la futura JNJ, la Directiva No. 004-2019 emitida por la Comisión Especial, que establece los lineamientos para la Contraloría General de la República, establece en el artículo 7.1.1 que:

Los sujetos obligados a presentar la Declaración Jurada de ingresos, y de bienes y rentas ante la Contraloría son los siguientes: Los miembros de la Junta Nacional de Justicia, El Secretario Técnico Especializado, El personal de la Secretaría Técnica Especializada, Los postulantes al Concurso Público. (Comisión Especial, 2019)

Si bien el artículo citado indica que los postulantes al Concurso deben completar la declaración patrimonial, es necesario destacar que no todos pasarán por la prueba de confianza asociada a aquella (esto es, la prueba de confianza patrimonial). Como veremos más adelante, la sub-gerencia de fiscalización de la Contraloría General de la República, ente encargado de dicha prueba, solo debe practicar la prueba de confianza patrimonial a aquellos postulantes que hayan superado la etapa del examen escrito.

A nuestro entender, este enfoque no es ideal. Creemos que la Contraloría General de la República se vería beneficiada en mayor medida contando con la posibilidad de realizar referencias cruzadas entre todas las postulaciones que reciba, especialmente tratándose de un puesto tan importante como lo es ser miembro de la futura JNJ.

Dicho esto, reconocemos también las debilidades institucionales y limitaciones de presupuesto. De ahí que parezca prudente exigir que dichas pruebas se realicen únicamente a los postulantes que hayan superado la etapa del examen escrito. En definitiva, este enfoque

disminuye los costos de procesamiento de un sistema que de por sí no está funcionando a la velocidad y con la precisión demandada por las circunstancias, permitiendo al menos concentrar los esfuerzos en los sujetos que tienen mayores posibilidades de ocupar un cargo público.

1.2 ¿Qué bienes y rentas deben estar comprendidos en la revelación? El estándar de declaración está previsto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El artículo 8, sección 5 establece que:

Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos. (Naciones Unidas, 2003)

Por su lado, la OCDE indica que las declaraciones patrimoniales pueden requerir información detallada sobre (a) ingresos, (b) bienes, (c) regalos/donaciones, (d) intereses pecuniarios y no pecuniarios (deudas, garantías, pensiones, entre otros) y (e) gastos, aunque determine que este último criterio no suele ser requerido por los Estados. (OECD, 2011)

En el Perú, la Ley 30161 regula la presentación de la declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de funcionarios y servidores públicos. Su artículo 3 establece los rubros comprendidos en la declaración patrimonial:

Artículo 3. Contenido de la declaración jurada

La declaración jurada contiene debidamente especificados y valorizados, tanto en el país como en el extranjero:

- a) Los ingresos, rentas, bienes, ahorros, inversiones, acreencias y pasivos, propios del obligado y comunes del matrimonio, siempre que el régimen patrimonial sea el de sociedad de gananciales.
- b) La especificación de derechos o participaciones propios del obligado y comunes del matrimonio que mantengan con empresas, corporaciones, sociedades, asociaciones, fundaciones o cualquier otra forma asociativa privada, siempre que el régimen patrimonial sea el de sociedad de gananciales. (Congreso de la República, 2014)

De manera más específica, el artículo 7.1.2 de la Resolución de Contraloría N.º 124-2019-CG, que aprueba la Directiva N.º 004-2019-CG/GR, establece que la declaración jurada deberá incluir

todos sus ingresos, bienes y rentas, así como sus acreencias, obligaciones y todo aquello que le reporte un beneficio económico, lo cual debe estar debidamente especificado y valorizado, tanto en el país como en el extranjero, incluyendo, de ser el caso, los bienes y rentas que pertenezcan al régimen de sociedad de gananciales. (Contraloría General de la República del Perú, 2019)

Bajo el estándar actual, los funcionarios públicos, incluyendo también a los postulantes a la futura JNJ, deben revelar una amplia gama de rubros. La amplitud de los activos que deben ser declarados incrementa, además, las posibilidades que una revelación patrimonial sea fuente de información de conflictos de intereses no declarados. (Hoppe, 2013)

1.3 ¿Cada cuánto tiempo se debe actualizar la declaración? De acuerdo a la Ley 30161, las declaraciones patrimoniales deberían ser enviadas al inicio, durante y al fin del cargo. Asimismo, la periodicidad de entrega de las declaraciones patrimoniales mientras un funcionario ocupe el cargo es anual (Congreso de la República, 2014).

Esta regulación parece sensata. Las declaraciones anuales otorgan ciclos de trabajo predecibles que permiten a la Contraloría General de la República organizar su trabajo. El problema, nuevamente, es que dicha fiscalización no está funcionando como debiera. Prueba de ello es que según la investigación de Ojo Público, 344 jueces de Lima y Callao nunca habrían presentado una sola declaración patrimonial, y que 21 jueces aparecían como activos a pesar de no estarlo (Redacción Ojo Publico).

1.4 ¿Quién y cómo se realizará la verificación de la información? Si realmente se pretende que las declaraciones ayuden a luchar contra la corrupción, un órgano independiente debe detectar oportunamente cualquier discrepancia o posible alerta.

Como hemos indicado, este rol está confiado a la sub-gerencia de fiscalización de la Contraloría General de la República para la evaluación de los postulantes a la futura JNJ.² Para cumplir con dicha tarea, la sub-gerencia de fiscalización deberá:

- (i) Realizar una búsqueda de información en distintas bases de datos externas a las que tiene acceso. Esta etapa incluye la facultad de solicitar al fiscalizado, así como a entidades públicas y privadas, la información necesaria para efectuar la evaluación. (Contraloría General de la República, 2008)
- (ii) Solicitar aclaraciones en caso las declaraciones juradas presenten omisiones o aspectos que requieran una aclaración por parte del fiscalizado. Si la sub-gerencia de fiscalización no queda satisfecha, debe solicitar al postulante que autorice la revisión de sus cuentas en el sistema financiero, así como aquellas de materia tributaria. (Contraloría General de la República, 2008)
- (iii) Elaboración de un informe de fiscalización (prueba de confianza patrimonial) que debe ser remitido a la Comisión Especial. (Contraloría General de la República, 2019)

El contenido de la prueba de confianza patrimonial es confidencial. A pesar de la solicitud de acceso a la información presentada por el CICAJ (No. 00120019000256), la respuesta de la Comisión Especial del 23 de julio del 2019 no reveló la metodología que emplea, remitiéndose únicamente a las directivas aplicables.

2 Directiva 004-2019-CG-GRI

7.7 Revisión y evaluación de las Declaraciones Juradas de los postulantes a miembros de la Junta Nacional de Justicia

La Contraloría revisa que la Declaración Jurada de ingresos y de bienes y rentas y la DJI de los postulantes sean presentadas en original y estén debidamente suscritas. De identificar el incumplimiento de ello, pone en conocimiento dicha situación a la Comisión Especial para las acciones correspondientes en el marco de sus atribuciones.

Asimismo, la evaluación de las Declaraciones Juradas de los postulantes se efectúa respecto de aquellos que hayan superado la evaluación curricular. El resultado de dicha evaluación es remitido a la Comisión Especial antes de la etapa de entrevista personal.

La Subgerencia de Fiscalización o la unidad orgánica que haga sus veces es la encargada de la evaluación a que se refieren el párrafo precedente, debiendo emitir el respectivo resultado, el cual se tramita a través de las instancias correspondientes para su posterior remisión a la Comisión Especial.

En este escenario, y con el propósito de evaluar la utilidad de la prueba de confianza patrimonial, no queda sino remitirnos a la entrevista personal. Para ello nos centraremos en lo ocurrido con el postulante Víctor Cubas.

2. *La Prueba de Confianza Patrimonial en Acción: la Descalificación de Víctor Cubas*

Según las Bases del Concurso, las pruebas de confianza servirían “como parámetros objetivos a ser invocados y/o consultados en la entrevista personal por los miembros de la Comisión Especial” (Comisión Especial, 2019). En los hechos, sin embargo, la evaluación de dicha información transformó la entrevista en un mini-juicio. Creemos que la entrevista al postulante Víctor Cubas grafica el punto. Veamos.

El 17 de junio del 2019, y según consta en la Resolución 010-2019-CE, la Comisión increpó al señor Cubas que el informe de la prueba de confianza habría determinado que aquel adquirió dos inmuebles en Magdalena del Mar sin que se conociera la forma en que realizó el pago ni la diferencia financiada a favor de la inmobiliaria.

El señor Cubas respondió dos días después, el 19 de junio del 2019. Según la Resolución 010-2010-CE antes comentada, éste habría argumentado que “el origen de los recursos económicos proviene como consecuencia de haber sido declaradas fundadas sus demandas de ejecución de resolución administrativa y de cumplimiento, sobre bono por función fiscal e indemnización por tiempo de servicios, respectivamente”. Es importante destacar que el señor Cubas no adjuntó las sentencias a la que hizo referencia, pero que la Comisión ni la Subgerencia de Fiscalización tampoco se las habría requerido.

En la entrevista personal, el miembro de la Comisión Especial y actual contralor, Nelson Shak, le preguntó al señor Cubas por qué no había adjuntado documentos sustentatorios de su dicho en la aclaración presentada. Prestamos aquí la transcripción del intercambio que tuvieron (Justicia Tv, 2019):

Nelson Shak : Me llamó la atención de que cuando usted presenta su explicación a las posibles inconsistencias que sobre el particular se encontraron, no adjunta ninguna prueba, ningún documento, ningún recaudo que permita verificar la verosimilitud de la narrativa que usted ha presentado. Entonces, quería saber qué pasó. *Porque entiendo que usted como ha mencionado es un fiscal de amplia trayectoria. Y me imagino que al igual en sus investigaciones el solo dicho debe ser verificado. Quería saber si le faltó tiempo* [énfasis agregado]. Qué es lo que sucedió.

Víctor Cubas : Lo que he manifestado en el documento con el que he ... no sé si la palabra es correcta ... levanto algunas observaciones que hacen a lo declarado en las pruebas de confianza. Manifiesto que en el caso de la declaración de bienes y de rentas, *lo que me piden es declarar los bienes que poseo, las rentas que obtenga. Pero no me dicen que debo indicar la procedencia del dinero* [énfasis agregado]. Y tampoco en los formularios hay campos para eso. A eso me he referido en primer lugar.

Víctor Cubas : Pero, en segundo lugar, sí he dado la explicación correspondiente. Y manifiesto que lo sostenido puede ser verificado con el levantamiento del secreto bancario que de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia se tendría que hacer en el caso de que fuese nombrado. Entonces es eso lo que va a determinar la veracidad o la falsedad de lo que está declarado. Yo no he presentado documentos.

Consideré que no era necesario porque *la explicación en mi concepto es completamente clara* [énfasis agregado] en cuanto a una observación que me está haciendo y *se la puedo repetir acá si usted me permite* [énfasis agregado].

Nelson Shak : Doctor Cubas, muchas gracias.

A nuestro entender, el tono y las palabras empleadas por el señor Shak no corresponden al comportamiento que debería mostrar un miembro de la Comisión Especial, cargo vital para la elección de quienes elegirán a nuestros futuros magistrados. Aunque subjetivo, puede considerarse la actitud del señor Shak en esta entrevista como inapropiada: no correspondía comentar que el señor Cubas, como fiscal, debía estar acostumbrado a sustentar su dicho o que quizá le habría faltado tiempo para entregar los documentos.

Sobre todo, tomando en cuenta que el señor Shak es la máxima autoridad de la Contraloría General de la República, órgano responsable de la evaluación patrimonial. Al respecto, el artículo 8.4 de la Directiva No. 08-2008-CG-FIS establece que una conducta diferente a la que el Contralor tuvo en dicha entrevista al candidato Cubas:

Si en el desarrollo del proceso de fiscalización, la comisión de fiscalización advierte aspectos que hagan necesario su profundización con análisis de información adicional, *solicitará al fiscalizado que autorice la revisión de sus cuentas en el sistema financiero así como la de aspectos de carácter tributario que le correspondan* [énfasis agregado]. (Contraloría General de la República, 2008)

El objetivo del artículo bajo comentario es justamente que no quede ninguna duda sobre aspectos patrimoniales de los postulantes a un cargo público. Así pues, si la sub-gerencia de fiscalización o la Contraloría General de la República tenían alguna duda sobre la procedencia del dinero declarado por el señor Cubas, ello tendría que haber sido indagado con anterioridad a la entrevista.

En dicho contexto, no es correcto que una supuesta duda sobre la prueba patrimonial rendida por un postulante a la JNJ no haya sido esclarecida antes de la entrevista y, peor aún, que ello haya sido utilizado como fundamento para descalificar al candidato Cubas.

Al respecto, en la Resolución 010-2019-CE se indica que el señor Cubas habría incumplido distintos deberes, incluido el de transparencia, buena fe procedimental y otros, por no haber esclarecido su situación patrimonial. Es por ello que la Comisión Especial determinó que “en el aspecto de solvencia e idoneidad, el postulante Cubas Villanueva ha obtenido una calificación deficiente” (Comisión Especial, 2019, 24 de junio).

Hay que recordar que la justificación del señor Cubas es que no se le habría solicitado explicar la procedencia del dinero y que ello tampoco habría resultado posible en los formularios. Más allá de la veracidad de dicha justificación, destacamos que los argumentos del señor Cubas fueron omitidos en la resolución de la Comisión Especial que lo descalifica.

A nuestro entender, habría sido importante que la Comisión Especial explique qué solicitó expresamente al postulante y deje claro que si era posible o no ingresar los datos que requirió. Además, hubiera sido igualmente importante que explique por qué la sub-gerencia de fiscalización de la Contraloría General de la República no indagó más.

Vale recordar adicionalmente que, durante la entrevista, el señor Cubas ofreció realizar las aclaraciones correspondientes pero los miembros de la Comisión simplemente dieron por concluida la entrevista. Resulta inconsecuente, entonces, que aquel sea sancionado por falta

de colaboración cuando en la entrevista mostró que se puso a disposición de la Comisión Especial. Nótese además que esta circunstancia tampoco ha sido mencionada en la resolución que descalifica al postulante ni ha sido incluida en la supuesta vulneración a la buena fe procedimental.

Para evitar que la evaluación de las pruebas de confianza patrimonial se convierta en un juicio sumario, como consideramos sucedió con el señor Cubas, creemos importante que la Comisión Especial tome en cuenta lo siguiente:

- El proceso de selección no puede dejar dudas sobre asuntos vitales para la determinación de la independencia de un funcionario público. Si realmente existía una duda sobre la procedencia de cierto monto de dinero del señor Cubas, la sub-gerencia de fiscalización tendría que haber indagado a mayor profundidad.
- Para garantizar la participación de la ciudadanía, sería importante que la Comisión Especial incremente sus esfuerzos por publicitar la información. Si bien el portal web fue un buen inicio, éste se desactualizó rápidamente.³ Además, la Comisión Especial debe poner especial énfasis en sistematizar la información y hacerla visible. Vale la pena revisar la iniciativa de ACIJ “Concursos Transparente” (2013), la información que facilita, cómo lo hace, y evaluar si acaso es un proyecto que debería ser emulado en el Perú.
- La motivación de una resolución que descalifica a un postulante a un cargo público, debe ser del más alto nivel. Debe generar confianza en la ciudadanía y evitar suspicacias. Debe explicar de manera detallada las explicaciones brindadas por los postulantes y por qué estas, de ser el caso, no satisficieron a la Comisión Especial.

IV. La Evaluación Socioeconómica

La prueba socioeconómica implica la revisión de la declaración de conflicto de intereses. A través de esta herramienta se espera que los miembros de la Comisión Especial obtengan información importante sobre el entorno de los postulantes que les permita indagar su idoneidad para el cargo.

Nuevamente, aquí la Ley llama “prueba” a algo que en estricto no lo es. Como se indica en las Bases del Concurso, la denominada “prueba socioeconómica está destinada a identificar el entorno social y económico que rodea al postulante, con el fin de detectar presuntos conflictos de intereses personales, laborales, económicos y/o financieros” (Comisión Especial, 2019). Para ello, la Contraloría no realiza una evaluación separada, sino que se limita a revisar la declaración jurada presentada por los postulantes.

Las declaraciones juradas de conflictos de intereses están reguladas en la Directiva No. 004-2019-CG/GRI que regula la actuación de la Contraloría y en la Directiva No. 010-2018-CG/GDET que se refiere específicamente a las declaraciones.

Al igual que las declaraciones juradas de bienes y rentas, las declaraciones de conflictos de intereses tienen como objetivo generar una línea base de información sobre el postulante, fiscalizar la evolución de su entorno en búsqueda de una alerta que podría perjudicar su

³ Sería interesante, por ejemplo, conocer las comunicaciones intercambiadas entre la Contraloría General de la República, la Comisión Especial y cada uno de los postulantes.

independencia y, de ser así, propiciar el inicio de una investigación. Por ello es relevante recordar sus principales características.

1. ¿Quiénes Deben Declarar?

A diferencia de las declaraciones patrimoniales, el artículo 7.2.1 de la Directiva 004-2019 establece que quienes deben revelar información sobre conflictos de intereses son (a) los miembros de la Junta Nacional de Justicia, (b) el secretario técnico especializado, (c) el personal de la secretaria técnica especializada y (d) los postulantes al concurso público, y, adicionalmente, (e) los propios miembros de la Comisión Especial.

Esta innovación parece apropiada, en la medida que permite cuidar que no existen vínculos no explicados entre postulantes y evaluadores, que podrían suponer un conflicto de interés que ponga en duda la independencia del nombramiento. Así, por ejemplo, si un postulante hizo una consultoría hace dos años para la organización de la que es miembro de uno los funcionarios de la Comisión Especial, ello podría suponer un conflicto de interés que debe ser revelado.

2. ¿Qué se Debe Revelar en las Declaraciones de Conflictos de Intereses?

Según el artículo 7º de la Directiva 004-2019, la declaración de conflicto de intereses consiste de dos secciones. En la primera, el postulante deberá revelar datos personales y laborales, y declarar “no tener conflicto de intereses” en catorce escenarios ahí indicados.

Frente a ello, nos parece importante diferenciar un supuesto de enriquecimiento ilícito revelado en una declaración patrimonial con otro de un conflicto de interés; y es que, el primer escenario siempre será punible, mientras que el segundo dependerá de las circunstancias. En otras palabras, el conflicto de interés está referido a una situación en la que el postulante se encuentra en posición de explotar su cargo para beneficio personal pero que no necesariamente lo ha hecho. Así, la existencia de un conflicto de interés no constituye necesariamente un indicador de una conducta inapropiada, sino solo una advertencia de que éste podría surgir. Por ello es esencial que cada escenario de conflicto esté clara y detalladamente explicado. (Burdescu, 2009)

¿La explicación de cada escenario de conflicto de intereses está claramente explicada? Por ejemplo, en el primer supuesto del artículo 7.1 se indica que el postulante deberá declarar que no incurre en el siguiente supuesto: “Tener relaciones y/o situaciones, en cuyo contexto, los intereses personales, familiares, laborales o contractuales, económicos o financieros estén en conflicto con el cumplimiento de los deberes, funciones o actividades.” ¿A qué relaciones y/o situaciones se refiere? ¿Cuál es la amplitud del contexto al que se refiere? Ni el lenguaje ni el supuesto son claros.

Por otro lado, el artículo 7.2 de la misma directiva regula los aspectos incluidos en la segunda sección de la declaración jurada de conflicto de intereses. Esta hace referencia a la posesión del postulante de alguna participación en el capital o patrimonio de una persona jurídica, su involucramiento en directorios, consejos o similares, los empleos o consultorías que ha desempeñado en los últimos cinco años, entre otra información de carácter laboral de aquel y su cónyuge.

3. *¿Cada Cuánto Tiempo se Debe Realizar la Revelación de Conflictos de Intereses?*

El artículo 7.4 indica que la declaración jurada deberá realizarse al inicio del vínculo laboral, anualmente durante su vigencia y al producirse el cese.

En este punto consideremos que debería propiciarse un mecanismo para que cualquier funcionario público inmerso en un posible y nuevo conflicto de interés pueda declararlo en un plazo corto, sin tener que esperar un año para hacerlo. Esta recomendación está con uno de los retos principales hallados por la OCDE, al indicar que es necesario resolver los conflictos de intereses “al momento de su aparición” (2017).

4. *La Prueba Socioeconómica: Reflexiones Finales*

Creemos que las circunstancias que está enfrentando el país requería mayor proactividad por parte de la Comisión Especial y de la Contraloría General de la República.

Más importante que pruebas psicológicas o las propias pruebas de conocimiento, el objetivo esencial tendría que haber sido que los postulantes elegidos sean totalmente independientes; que no se pudiera cuestionar que tienen vínculos con personajes y organizaciones corruptos. Ese objetivo, lamentablemente, no puede lograrse si los postulantes son sometidos a un procedimiento inquisitorio en el que deben contestar preguntas poco claras, sin saber cómo serán tratados.

Además, resulta fundamental contar con el involucramiento de la ciudadanía. La propia OCDE ha concluido que la Contraloría se ve abrumada por el número de declaraciones juradas y “carece de la competencia requerida para cotejar la información, lo cual provoca que dicho proceso podría ser más eficaz” (OCDE, 2017).

Como sucede con las declaraciones patrimoniales, las revelaciones de conflictos de intereses no son procesadas por la Contraloría General de la República como tendría que hacerlo. En concreto, esta herramienta requiere involucrar a la prensa y a la ciudadanía. Y para ello se deben establecer mecanismos que permitan traducir los datos recabados por la Contraloría General de la República en información procesada, que sea fácil de visualizar y que pueda ser agrupada de acuerdo a distintos filtros.

Al respecto, resulta rescatable el trabajo realizado en Argentina por Chequeado y ACIJ. Éste permite conocer el entorno de los magistrados, incluyendo a conocidos y empresas con las que tienen vínculos.

En la siguiente imagen (figura 2) se observa un ejemplo con la búsqueda del magistrado Ricardo Lorenzetti:

Conclusiones

1. Las llamadas “pruebas de confianza” se aplican en otros países de América del Sur y de Europa, especialmente para la elección de jueces y agentes policiales. Pese a su aceptación, se critica que la interpretación de las pruebas es altamente subjetiva. Frente a ello, sería recomendable que la Comisión Especial busque mayor transparencia y participación ciudadana en cuanto a los sujetos evaluadores, la metodología empleada y los resultados (siempre y cuando no se vulneren derechos fundamentales del postulante).
2. Las pruebas psicológicas y psicométricas aplicadas (Assesment Center, entrevista psicolaboral, prueba de valores – CAP 360 y Hogan assesment) son teóricamente útiles para poner a prueba las habilidades específicas del cargo, la personalidad, los valores y el desempeño laboral de los aspirantes a la futura JNJ. No obstante, todas estas pruebas requieren el establecimiento de un perfil; un parámetro de comparación; un perfil del personal que se busca. A nuestro entender, esta debería ser una tarea prioritaria de la Comisión Especial.
3. La evaluación patrimonial y socioeconómica parece una prueba ineludible para el contexto actual del país. Dicho eso, creemos que se debe cuidar que ésta no se convierta en un proceso sumario de condena al postulante a la futura JNJ. Para ello es esencial que la Contraloría General de la República a cargo de la prueba indague a profundidad y realice todas las pruebas que requiera antes de la entrevista personal.
4. Asimismo, es esencial que se fomente la participación ciudadana. Para ello es importante mantener actualizada la página web institucional de la Comisión Especial, incluyendo los pedidos de aclaración dirigidos hacia los postulantes a la futura JNJ, y, especialmente, establecer mecanismos que permitan traducir los datos recabados por la Contraloría General de la República en información procesada, que sea fácil de visualizar y que pueda ser agrupada de acuerdo a distintos filtros.
5. Los conocidos problemas en la primera etapa de entrevistas conducida por la Comisión Especial reflejan que resulta necesario una mayor interconexión entre las instituciones públicas y privadas para obtener información relevante sobre los postulantes. Creemos que la incorporación de personal capacitado en ciencia de datos podría facilitar el trabajo de la Comisión Especial y brindar insumos para decisiones informadas.

REFERENCIAS

- Aladwan, K., Bhanugopan, R., & Fish, A. (2016). What determines the work values of employees in a Middle Eastern cultural context? Evidences from Jordanian organizations. *Employee relations*, 505 - 520.
- Almazabar, D. (22 de Febrero de 2018). Test psicológico y resolución de casos: Las exigentes pruebas para convertirse en juez en Chile. *Emol Nacional*.
- Angello, P., Ryan, R., & Yusko, K. (2015). Implications of modern intelligence research for assessing intelligence in the workplace. *Human Resource Management Review*, 47 - 55.
- Ardila, R. (2010). Inteligencia ¿Qué sabemos y qué nos falta por investigar? *Revista Colombiana de ciencias*, 97 - 103.
- Asociación Civil por Igualdad y Justicia. (2013). *Concursos Transparentes*. Obtenido de <https://concursostransparentes.acij.org.ar/>
- Barman, A., & Potsangbam, C. (2018). Marriage of Human Resource to Data Science – A narrative. *International Journal of management and Organisational Studies*.
- Benito, D. (2019). Avalan el test psicológico para el aspirante a juez. . *Buenos Aires. La Gaceta*.
- Brazzolotto, S. (2012). *Aplicación de la evaluación de desempeño por competencias a las organizaciones*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Burdescu, R. (2009). *Income and asset declarations: tools and trade-offs*.
- Carter, P. (2005). *The Complete book of intelligence test*. Willey.
- Cavico, F., Mujtaba, B., Lawrence, E., & Muffler, S. (2015). Personality Tests in Employment: a Continuing Legal, Ethical, and Practical Quandary. *Advances un Social Sciences Research Journal*, 60 - 84.
- Chequeado. (2015) *Justiciapedia*. Obtenido de <https://chequeado.com/justiciapedia/>
- Comisión Especial . (2019, 24 de junio). *Resolución N.º 010-2019-CE* .
- Comisión Especial. (2019). Directiva No. 004-2019.
- Comisión Especial. (2019, 22 de abril). *Bases del Concurso Público de Méritos para la Elección de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia. Resolución N.º 003-2019-CE*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2014, 7 de enero). *Ley que regula la presentación de Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas de los Funcionarios y Servidores Públicos del Estado*. Diario Oficial El Peruanon.
- Contraloría General de la República. (2008). *Directiva No. 08-2008-CG/FIS sobre Disposiciones para la Fiscalización de Declaraciones Juradas de Ingresos y de Bienes y Rentas*.
- Contraloría General de la República. (2008, 8 de agosto). *Resolución de Contraloría General N° 316-2008-CG Aprueba Directiva N° 08-2008-CG*. Lima.
- Contraloría General de la República. (2019). *Resolución de Contraloría N.º 124-2019-CG*.
- Diekmann, J., & Konig, C. (2016). Personality testing in personnel selection: Love it? Leave it? Understanding it! Personality testing in selection. 117 - 135.
- Fernández-Ballestros, R. (2007). *Evaluación psicológica: Conceptos, métodos y estudio de casos*. Madrid: Pirámide.

- Fernández-Montalvo, J., & Odriozola, E. (2007). *Manual práctico del juego patológico: ayuda para el paciente y guía para el terapeuta*. Madrid: Pirámide.
- Gómez, N. (2007). *Declaraciones juradas de funcionarios públicos: una herramienta para el control y prevención de la corrupción*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Gonzales, F. (2007). *Instrumentos de evaluación psicológica*. La Habana: Ciencias Médicas.
- Gregory, R. (2001). *Evaluación psicológica: historia, principios y aplicaciones*. Editorial El Manual Moderno.
- Hinostraza, C. (29 de Enero de 2019). Perú en su peor posición en ranking mundial de la corrupción desde el 2012. *Diario Gestión*. Obtenido de <https://gestion.pe/peru/politica/peru-peor-posicion-ranking-mundial-corrupcion-2012-257116-noticia/>
- Hogan. (s.f.). *The Enganging Leader: Go the extramile Practitioner's Guide*.
- Hoppe, T. (2013). *Comparative Study: income and asset declarations in practice*. Regional School of Public Administration.
- Justicia Tv. (25 de Junio de 2019). Candidatos a la JNJ fueron entrevistados por la Comisión especial. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=qipSYQiVuFM>
- Justicia Viva. (15 de Marzo de 2019). Recomendaciones para el proceso de elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y su funcionamiento. *Instituto de Defensa Legal*. Obtenido de <https://www.idl.org.pe/recomendaciones-para-el-proceso-de-eleccion-de-los-miembros-de-la-junta-nacional-de-justicia-y-su-funcionamiento/>
- Lotito, F. (2015). Test Psicológicos Y Entrevistas: Usos Y Aplicaciones Claves En El Proceso De Selección E Integración De Personas a Las Empresas. *Revista Academia & Negocios*.
- Mathis, R. (2008). *Human Resources Managment*. United States of America: Thomson.
- Moreno, C. (2005). *Evaluación psicológica: Concepto, proceso y aplicación en las áreas del desarrollo y de la inteligencia*.
- Moreno, C. (2005). *Evaluación psicológica: Concepto, proceso y aplicaciones en las áreas del desarrollo de la inteligencia*.
- Naciones Unidas. (2003). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*.
- OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú*.
- OECD. (2011). *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*. OECD Publishing.
- Olaz, A. (2011). Desarrollo metodológico de un Assessment Center basado en un Sistema de Gestión por Competencias. *Relacions Laborales*.
- Organizacion de las Naciones Unidas. (2017). *Guía de recursos para reforzar la integridad judicial*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Guia de recursos para reforzar la integridad judicial*. UNODC.
- Ovalle, G. (2016). *Coeficiente intelectual y agresividad: Estudio realizado en la Escuela Oficial Rural Mixta Curruchique, del Cantón Curruchique en niños entre las edades de 8 a 11 años del municipio de Salcajá, departamento de Quetzaltenango*. Universidad Rafael Landívar.
- Pasara, L., & Feoli, M. (2013). *Los nombramientos judiciales siguen siendo políticos en América Latina*.

- Pautt, G. (2014). Los Assessment Center: Una Metodología Para evaluar directivos. *Revista de estudios avanzados de liderazgo*, 1 - 17.
- Quispe, C. (2008). *Diseño de un modelo de selección de magistrados del poder judicial en base a competencias*. Lima: Universidad Mayor de San Marcos.
- Redacción Ojo Publico. (s.f.). Suprema Fortuna. Una radiografía del patrimonio y la carrera de los jueces en el Perú. *Ojo Publico*. Obtenido de <https://supremafortuna.ojo-publico.com>
- Redacción Seguridad. (6 de junio de 2019). El patrimonio de los jueces de la Corte Nacional de Justicia irá a revisión. *El Comercio, Ecuador*.
- Sanchez, A., & Saavedra, I. (2016). *La evaluación psicológica en el proceso de selección de personal: Un estudio retrospectivo en una consultora en Lima*. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola.
- Searle, R. (2009). Recruitment and selection. En D. Collings, & G. Wood, *A human resource managment: A critical approach*.

¡A ESTAR MÁS ATENTOS!
LAS NUEVAS REGLAS DE LA SEGUNDA CONVOCATORIA
PARA ELEGIR A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA NACIONAL
DE JUSTICIA

Noemí Ancí Paredes

Introducción

En el balance realizado al finalizar, de manera infructuosa, el primer concurso de méritos, se consideró que este había tenido varias deficiencias. Entre ellas, se hizo énfasis en seis principalmente: (a) el perfil (falta de una definición clara y adecuada); (b) el tipo de participantes (falta de promoción para una participación no centralizada y paritaria); (c) el tipo de examen usado en la evaluación de conocimientos (un diseño poco eficaz); (d) la imparcialidad durante el proceso (ausencia de reglas claras para la motivación de las decisiones); (e) la entrevista personal (ausencia de criterios que aseguren un trato igualitario para los participantes); y (f) la transparencia y confianza ciudadana (incidencia solo en sus aspectos formales).

Debido a estos y otros problemas detectados, la Comisión Especial consideró necesaria la emisión de nuevas reglas que, en principio, podrían suplir las deficiencias de la primera convocatoria. Así, mediante la Resolución N° 017-2019-CE, se emitieron las Bases de la Segunda Convocatoria del Concurso Público de Méritos para la Elección de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia (Comisión Especial, 2019b).

A continuación, se analizarán los principales cambios que estas Bases incorporan al proceso de selección, así como aquellos aspectos en los que la ciudadanía debe mantenerse particularmente vigilante. Ello con la finalidad de que no vuelvan a repetirse los mismos errores cometidos durante el proceso realizado entre abril y junio del 2019. Cabe señalar que sobre estos aspectos se debe prestar una atención especial, no solo debido a algunas debilidades que podamos encontrar en las nuevas Bases, sino también debido a la vulnerabilidad que genera el llevar a cabo el proceso de selección de las autoridades que liderarán la reforma del sistema de justicia en un contexto político en el que el país se encuentra sin Congreso de la República que pueda cumplir el papel institucional de fiscalizador.

1. ¿Cuáles Son los Principales Cambios al Proceso de Selección que se Incorporan en las Bases de la Segunda Convocatoria?

1.1 Sobre la Reformulación del Perfil

De acuerdo al artículo 1.4 de las Bases, el perfil se desarrolla en el artículo 2.1.2 y en el Anexo II (Comisión Especial, 2019b). Asimismo, se indica que, además de seguir con el perfil dispuesto, el miembro de la JNJ debe “ser una persona honesta, con una trayectoria de

vida íntegra, proba e idónea para el correcto ejercicio profesional de sus funciones; [a]demás, de mantener [una] lucha constante contra la corrupción” (Comisión Especial, 2019b, p. 5). Finalmente, se hace una mención de las tres características principales que debe cumplir el candidato: trayectoria democrática y principios éticos, solvencia académica, e independencia e imparcialidad (Comisión Especial, 2019b).

Teniendo en cuenta lo indicado en dicha disposición, así como en las otras mencionadas, es posible sostener que el perfil actual ha sido redefinido en los siguientes términos:

Habilidades o competencias	Para el análisis; la toma de decisiones; el liderazgo; el trabajo en equipo; la actuación con debida diligencia, sin dilación y de modo efectivo
Conocimientos técnicos	Sobre el sistema peruano de administración de justicia; de derecho constitucional; de derecho laboral público; de derecho administrativo sancionador; de gestión pública; de gestión de talento humano; sobre las normas que regulan el desempeño de los jueces y fiscales; y las normas que regulan la elección de los titulares de los organismos electorales (ONPE y RENIEC).
Compromisos éticos	Con la imparcialidad o neutralidad; la justicia o equidad; valores democráticos, los principios de la ética pública y el Estado de Derecho; respeto de las normas de convivencia social y moral pública, y la dignidad y los derechos fundamentales; el respeto por el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, rechazando cualquier acto de violencia contra la mujer, integrantes del grupo familiar y poblaciones vulnerables; y con la transparencia e integridad de la función pública al servicio de la ciudadanía.

Como puede apreciarse, este nuevo perfil es mucho más claro y completo que el anterior, lo que definitivamente representa un paso importante, dado que ha ayudado a trazar de manera mucho más adecuada decisiones como el tipo de examen a utilizar en la evaluación de conocimientos, así como aquellos criterios en la evaluación curricular que deberían tener mayor peso.

1.2 Sobre el Cambio de Metodología Para la Evaluación de Conocimientos

Uno de los cambios que más ha llamado la atención para la segunda convocatoria tiene que ver con el tipo de examen que se utilizará para llevar a cabo la primera etapa del concurso: la evaluación de conocimientos. Como se recuerda, para el primer concurso esta etapa fue la que recibió la mayor cantidad de críticas debido al tipo de examen objetivo y memorístico que se utilizó, con el que solo aprobaron 3 de 120 candidatas.

Debido a dicho problema, para esta convocatoria se ha decidido utilizar un examen que pueda evaluar la capacidad de los candidatas para razonar jurídicamente, antes que su capacidad para memorizar. Es así que el artículo 2.2. de las Bases señala que la evaluación consistirá en un caso práctico que se entregará el mismo día del examen a los postulantes y que deberá ser revisado, analizado y expuesto de forma oral ante un jurado especializado por el lapso de 30 minutos divididos en 15 minutos para sustentar su postura y 15 minutos para responder a las preguntas (Comisión Especial, 2019b).

Un aspecto que llama bastante la atención en esta nueva modalidad es que el jurado que calificará la sustentación oral de los candidatas no estará conformado directamente por los

miembros de la Comisión Especial, sino que, como señala el artículo 2.2.d, estará constituido por un comité técnico de evaluadores designado por la Comisión (Comisión Especial, 2019b). Esto con la finalidad de evitar problemas de parcialidad de los miembros de este comité técnico. Las bases además contemplan la obligación de la suscripción de una declaración jurada que deberán firmar a fin de evitar cualquier conflicto de intereses con los postulantes.

Otro punto resaltante tiene que ver con la determinación de un número mínimo y máximo de vacantes para aquellos postulantes que reciban los mejores puntajes en esta primera evaluación. Así, a diferencia del concurso anterior, se busca asegurar que una cantidad adecuada de candidatos pasen a la siguiente etapa dado que esta es eliminatoria. Por ello, las Bases no prevén una nota mínima que funcione como una valla para aprobar el examen, sino que será el propio nivel de conocimiento de los postulantes que participen en esta segunda convocatoria, la que definirá el margen de aprobación.

Sin embargo, pese a que el no haber previsto una nota mínima aprobatoria puede verse como una medida novedosa, puede a su vez representar un riesgo considerable para la exigencia requerida por la evaluación. Esta exigencia en el nivel de conocimientos de los candidatos no puede flexibilizarse, dado que el cargo requiere que sean profesionales con óptimas capacidades de razonamiento quienes sean elegidos como miembros de la JNJ. En tal sentido, lo que se criticó durante la primera convocatoria fue el tipo de metodología para evaluar dicho razonamiento, pero no la exigencia del mismo. Por ello, consideramos que durante la segunda convocatoria se debe tener mucho cuidado sobre este aspecto.

Cabe indicar finalmente que, a diferencia del proceso anterior, las Bases vigentes no contemplan un conjunto de temas para el examen. El artículo 2.2. solo señala que la evaluación “abordará las materias que permitan acreditar la solvencia académica y profesional del postulante para desempeñar el cargo de miembro de la JNJ” (Comisión Especial, 2019b, p. 7), con lo cual se hace referencia al perfil, que incluye ámbitos temáticos mucho más amplios, como puede observarse en el apartado anterior.

2. Sobre el Cambio de Pesos y Criterios Para la Evaluación Curricular

En relación con esta etapa se han planteado dos modificaciones principales. La primera referida a una redefinición de los pesos de algunos de los cinco criterios que componen la evaluación curricular (formación, capacitación, investigación, publicaciones y experiencia profesional); y la segunda relacionada con el contenido requerido en el criterio de experiencia profesional.

Respecto de lo primero, en la anterior convocatoria los pesos eran los siguientes: formación tenía un valor de 25%, la capacitación del 10%, la investigación del 15%, las publicaciones del 15%, y la experiencia profesional del 35% (Comisión Especial, 2019a). En la convocatoria actual, se han insertado cambios en tres de esos criterios: la formación tiene un valor menor (ahora solo es de 15%), las publicaciones también tendrán menor peso (15%), y finalmente, la experiencia profesional ahora tendrá un peso mucho mayor: 50% (Comisión Especial, 2019b).

En relación con el contenido requerido para tener un puntaje óptimo en este último criterio, la experiencia profesional, el Anexo III señala que se tomará en cuenta lo siguiente: haber tenido cargo de dirección y/o responsabilidad, haber participado como evaluador en procesos de selección de cargos directivos y/o haber participado como miembro de comisiones o comités en procesos administrativos disciplinarios o afines (Comisión Especial, 2019b). Esto

representa un cambio considerable en contraste con la anterior convocatoria dado que, para calificar la experiencia profesional, en el primer proceso solo se tomó en cuenta el requisito mínimo considerado en el artículo 156° de la Constitución que exigía el ejercicio de la abogacía o de la docencia en Derecho por 25 años, o ejercicio de la investigación jurídica por 15 años, con la posibilidad de que se coloquen puntos por cada año adicional en dichas categorías (Congreso de la República, 1993).

3. Sobre las Garantías de Trato Igualitario y Debida Motivación en la Entrevista Personal

Hay dos cambios interesantes que han sido incorporados a las Bases actuales respecto a la entrevista personal. El primero tiene que ver con el trato igualitario que deben recibir todos los postulantes durante esta etapa, que debido a su naturaleza definitoria es la más importante. Así, de acuerdo con el artículo 2.5 “[l]a entrevista se realizará de acuerdo con un protocolo que garantice a todos los postulantes un trato igualitario y objetivo” (Comisión Especial, 2019b).

Cabe recordar al respecto que una de las críticas más fuertes que recibió la Comisión Especial en el proceso anterior, tuvo que ver con la falta de objetividad en las preguntas formuladas a algunos de los candidatos, así como a la disparidad entre el tipo de preguntas que algunos miembros de la Comisión utilizaron en comparación otros. Todo lo cual generó en la ciudadanía (que fue partícipe de las entrevistas gracias a su trasmisión pública en los medios de comunicación) una percepción de desconfianza en torno al deber de imparcialidad que se requería, sobre todo en una etapa con un amplio margen de discrecionalidad, como lo es la entrevista.

Es importante llamar la atención, sin embargo, sobre el hecho de que en las Bases vigentes no encontramos mayores referencias al protocolo que garantizaría un mayor trato igualitario y objetivo durante esta etapa. Recordemos por ejemplo que, en las Bases anteriores, también se hacía mención a la debida motivación y al carácter público que debían tener las decisiones emitidas por la Comisión Especial para calificar la entrevista (Comisión Especial, 2019a). Sin embargo, hasta el día de hoy la opinión pública no cuenta con ninguna resolución o acta publicada en donde se puedan conocer las razones que motivaron la descalificación de dos postulantes luego de su entrevista.

Por otro lado, un cambio insertado para que esta etapa pueda desarrollarse de forma más adecuada se encuentra en el Anexo IV. A diferencia del proceso anterior, en el que las calificaciones que podían recibir los candidatos eran de sobresaliente, satisfactorio y deficiente, en la segunda convocatoria, la Comisión Especial solo podrá colocar un puntaje de “apto” o “no apto”, en relación con cada uno de los criterios que se consideran en la entrevista: trayectoria profesional, solvencia e idoneidad, y proyección personal (Comisión Especial, 2019b).

4. Sobre la Votación Después de la Publicación del Cuadro de Méritos

Pese a que la publicación del cuadro de méritos podría ser un paso formal que no requiere mayor supervisión, en el proceso anterior la Comisión Especial incumplió con realizar esta formalidad exigida por la Ley Orgánica de la JNJ (Congreso de la República, 2019). Debido a ello, la ciudadanía no pudo verificar cuáles habían sido los puntajes recibidos por los postulantes en cada una de las etapas.

Cabe señalar además que, de acuerdo a la Ley, si bien la etapa de la entrevista personal es la definitiva porque constituye la última evaluación, es necesario que se haga una sumatoria de todos los puntajes recibidos en todas las etapas. Ello con la finalidad de hacer más objetiva e integral la definición de los candidatos en función de su desempeño durante todo el concurso.

Es por dicha circunstancia que en el artículo 2.8 de las Bases actuales se ha incluido la precisión según la cual “[I]uego de [la difusión de los puntajes finales], se procederá a la votación prevista en la LOJNJ” y “[p]roducida esta, se convocará a los postulantes que alcanzaron una vacante como titular para proceder a su proclamación y juramentación” (Comisión Especial, 2019b).

5. Sobre la Activa Participación de SERVIR

Otra novedad de las Bases para la segunda convocatoria es la participación activa de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. De acuerdo al artículo 1.4, la Comisión Especial “podrá solicitar la participación de entidades públicas y privadas tales como SERVIR; [a]simismo, podrá contratar los servicios especializados de universidades, empresas o expertos en las diferentes materias para las etapas del concurso” (2019b). En tal sentido, se ha conformado un comité de apoyo técnico conformado por especialistas en gestión de personal de altas direcciones del SERVIR, quienes han mantenido una participación activa en la reformulación y mejoramiento de los criterios objetivos a lo largo de todo el proceso.

6. ¿Cuáles son Algunas de las Debilidades de las Nuevas Bases y a Qué Aspectos Deberíamos Prestar una Mayor Atención Durante la Segunda Convocatoria?¹

6.1 La Imparcialidad en la Nueva Modalidad del Examen de Conocimientos

Si bien la nueva modalidad elegida para la segunda convocatoria presenta avances positivos como el hecho de que mediante ella se podrá evaluar el nivel de razonamiento de los candidatos, también muestra algunas debilidades. Estas se deben sobre todo al hecho de que en las nuevas Bases no se hayan ofrecido mayores alcances sobre los criterios de calificación que serán utilizados por los miembros del comité técnico. Ello se agrava teniendo en cuenta el tiempo reducido con el que el comité contará para realizar la evaluación en un solo día, lo que generará, dependiendo de la cantidad de postulantes que se presenten, que sea necesario más de un comité para la calificación.

Debido a ello, es sumamente importante que se prevean plantillas de criterios claros y objetivos a fin de que todos los candidatos puedan recibir una igualdad de trato al momento en que sean calificados durante la sustentación oral del caso, independientemente de la o las personas encargadas de su evaluación. Cabe considerar, además, que los postulantes no tendrán la posibilidad de presentar ninguna solicitud de reconsideración en esta etapa; por ello la alta urgencia de que la ciudadanía conozca los criterios de calificación, así como el nombre de las personas que conformarán los comités técnicos con anterioridad.

¹ Algunas de las ideas expuestas a continuación fueron producto de la Reunión de Trabajo organizada por el CI-CAJ y realizada en las instalaciones de la Facultad de Derecho de la PUCP el 11 de octubre de 2019. Se agradece los aportes recibidos de todos y todas, los y las participantes.

6.2 El Respeto Por el Debido Procedimiento Para los Recursos de Reconsideración

Lo anterior nos lleva a resaltar el hecho de que en las Bases vigentes no se hayan incorporado reglas claras para el tratamiento de los recursos de reconsideración que los postulantes podrían presentar. Al respecto se debe considerar también que una debilidad del diseño del proceso de selección actual está relacionada con la no posibilidad de presentar un recurso de reconsideración en la etapa de la entrevista personal. Como se observa de las Bases, solo se ha establecido dicho recurso para la etapa de la evaluación curricular y para las resoluciones que declaran fundadas las tachas (Comisión Especial, 2019b).

Sin embargo, dadas las circunstancias en que se dieron las entrevistas en el proceso anterior, era necesario que se prevea para esta convocatoria mayores garantías para los candidatos. Ello incluso podía haber funcionado como un incentivo para los candidatos que quieran participar en este segundo proceso, pero tengan dudas en relación con los problemas a los que se enfrentaron los postulantes durante el proceso anterior.

Pese a dicho vacío consideramos que para el caso de las reconsideraciones que se puedan presentar sobre la evaluación curricular, es importante que la Comisión pueda transparentar algunas reglas de su revisión, como, por ejemplo, las causales en que podría sustentarse una solicitud, así como las razones válidas que se podrían utilizar para declarar infundada o fundada una reconsideración.

6.3 Reforzamiento del Control Ciudadano en Ausencia de Control Parlamentario y Necesidad de Mayor Transparencia

Como es de conocimiento público, la realización de esta segunda convocatoria ha coincidido con un entorno político caracterizado por no contar con un Parlamento. Debido a que la Comisión Permanente del Congreso no cuenta con las competencias necesarias como para ejercer un control fiscalizador sobre la Comisión Especial de la JNJ, es indispensable pensar en formas alternativas de control público.

Por dicho motivo no solo es suficiente que la ciudadanía se mantenga mucho más alerta durante el desarrollo del concurso, sino que es fundamental que se organice con la finalidad de ejercer la presión necesaria sobre los miembros de la Comisión Especial a fin de que todas las etapas se lleven a cabo con la mayor imparcialidad y eficiencia requerida.

6.4 La Necesidad de que las Universidades Respalden a Candidatos de Reconocida Trayectoria

Otra de las posibilidades de participación ciudadana en este proceso es a través de algunas instituciones de la sociedad civil que cuenten con reconocido prestigio y legitimidad social. En ese marco, algunas Facultades de Derecho de las más importantes y reconocidas universidades públicas y privadas del país, que por lo demás están representadas en la Comisión especial, podrían respaldar abiertamente la candidatura de algunos de sus mejores profesores o profesionales del derecho. Este respaldo institucional podría ser un indicador, entre otros, de destacada trayectoria personal.

REFERENCIAS

- Comisión Especial. (2019a, 22 de abril). *Bases del Concurso Público de Méritos para la Elección de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia. Resolución N.º 003-2019-CE*. Diario Oficial El Peruano.
- Comisión Especial. (2019b, 19 de septiembre). *Bases de la Segunda Convocatoria del Concurso Público de Méritos para la Elección de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia, Resolución N.º 017-2019-CE*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N.º 30916*. Diario Oficial El Peruano.

TENDENCIAS EN EL PERFIL CURRICULAR DE LOS 29 CANDIDATOS Y CANDIDATAS FINALISTAS PARA LA CONFORMACIÓN DE LA JNJ, Y PUNTOS CLAVE A TOMAR EN CUENTA DURANTE LA ENTREVISTA PERSONAL

Noemí Ancí Paredes

Luego de realizados el examen de conocimientos y la evaluación curricular en la segunda convocatoria del concurso para conformar la nueva JNJ, la Comisión Especial ha publicado el cuadro de méritos. Esta lista final de posiciones ha tenido en cuenta el resultado acumulado obtenido en dichas evaluaciones, así como los pedidos de reconsideración presentados por algunos y algunas postulantes respecto del primer resultado de la evaluación curricular.

A la fecha, contamos con una lista definitiva de 29 candidatos y candidatas finalistas, quienes, en el caso de que no se presente ninguna tacha válida en contra de alguno o alguna de ellos y ellas, pasarán a la siguiente y última etapa del concurso: la entrevista personal. Teniendo en cuenta ello, a continuación, presentaremos algunas tendencias detectadas en el análisis del perfil de los y las finalistas.

Creemos que tener en cuenta estas tendencias al momento de tomar la decisión final sobre las personas que conformarán la nueva JNJ, podría resultar fundamental en aras de incrementar la calidad de esta nueva institución, cuyo encargo principal es la reforma del sistema de justicia en el marco de la lucha contra la corrupción. En tal sentido, la calidad podría incrementarse si es que se consideran criterios como: la paridad de género entre los y las miembros, la pluralidad de perspectivas a partir de su trayectoria, así como la variedad de experiencias profesionales y académicas, entre otros aspectos relevantes.

1. Punto de Partida: ¿Qué Cambios se Insertaron en el Segundo Concurso con la Finalidad de Mejorar la Idoneidad de los Pesos y Criterios Durante la Evaluación Curricular?

Se plantearon dos modificaciones: (a) la redefinición de los pesos de algunos de los cinco criterios que componen la evaluación curricular (formación, capacitación, investigación, publicaciones y experiencia profesional); y (b) la reformulación del contenido requerido en el criterio de experiencia profesional.

Respecto de lo primero, en la convocatoria actual, los criterios tienen los siguientes pesos: formación 15%, capacitación 10%, investigación 15%, publicaciones 10%, y experiencia profesional 50%. Por otro lado, en relación con el contenido requerido para tener un puntaje óptimo en este último criterio, el de la experiencia profesional, se toma en cuenta lo siguiente: haber tenido cargo de dirección y/o responsabilidad, haber participado como evaluador en

procesos de selección de cargos directivos, y/o haber participado como miembro de comisiones o comités en procesos administrativos disciplinarios o afines¹.

1.1 Primera Tendencia Detectada: Variaciones en el Cuadro de Méritos Después de la Resolución de los Pedidos de Reconsideración

Luego de la absolución de los recursos de reconsideración, en el cuadro de méritos observamos ocho variaciones en relación con postulantes que han subido de posición. De estos 8 casos, en comparación con el primer resultado, 5 suben de posición entre uno a cuatro lugares, lo que, en principio, no representaría una importante modificación, dado que la diferencia de puntaje en ese rango de posiciones puede resultar razonable (teniendo en cuenta que la Comisión Especial no haya considerado algún dato relevante del currículo del o la candidata que sí debió haber valorado). Sin embargo, hay otros tres casos que sí llaman la atención: el de (a) Henry J. Ávila Herrera, que sube 13 posiciones (siendo que, en la primera evaluación, su currículo se evalúa con un puntaje total de 13.50, y después de la reconsideración con un puntaje de 23.15); (b) Ismael Lavilla Torres sube 7 posiciones (en la primera evaluación: 9.50 puntos; después de la reconsideración: 19.50); y (c) Marco Antonio Ríos Luna sube 6 posiciones (en la primera evaluación: 4.40 puntos; después de la reconsideración: 12.90).

Figura 1

Cuadro que muestra las posiciones y sus variaciones según los cuadros de méritos

Pos.	1er cuadro de méritos	2do cuadro de méritos	Hito / trayectoria
1°	Calderón Castillo, Jorge B.	Ávila Herrera, Henry J.	Funcionario en AC
2°	Thornberry Villarán, Guillermo S.	Vásquez Ríos, Aldo A.	Funcionario en AC
3°	Tello de Ñecco, Luz Inés	Calderón Castillo, Jorge B.	Juez
4°	Rodríguez Mendoza, Jacinto J.	Falconi Picardo, Marco T.	Funcionario en CM
5°	Vásquez Ríos, Aldo A.	Thornberry Villarán, Guillermo S.	Funcionario en AC
6°	Zavala Valladares, María A.	Tello de Ñecco, Luz Inés	Jueza
7°	De la Puente Parodi, Jaime P.	Rodríguez Mendoza, Jacinto J.	Juez
8°	Falconi Picardo, Marco T.	Zavala Valladares, María A.	Jueza
9°	Tello Leyva, María del Pilar D.	De la Puente Parodi, Jaime P.	Funcionario en CM
10°	Siles Vallejos, Abraham S.	Siles Vallejos, Abraham S.	Docente
11°	Rosell Medina, Mónica R.	Lavilla Torres, Ismael	Gerente público
12°	Tumialan Pinto, Melda J.	Rosell Medina, Mónica R.	Funcionario en CM
13°	Gómez Valverde, Jaime	Tello Leyva, María del Pilar D.	Funcionaria en CM
14°	Ávila Herrera, Henry J.	Tumialan Pinto, Melda J.	Funcionario en CM
15°	Rodríguez Brignardello, José H.	Gómez Valverde, Jaime	Gerente público
16°	Cornejo Gómez Sánchez, Oscar A.	De la Haza Barrantes, Antonio H.	Docente

1 Esto representa un cambio considerable en contraste con la anterior convocatoria, dado que para calificar la experiencia profesional en el primer proceso solo se tomó en cuenta el requisito mínimo considerado en el artículo 156° de la Constitución (ejercicio de la abogacía o de la docencia en Derecho por 25 años, o ejercicio de la investigación jurídica por 15 años (Congreso de la República, 1993)), con la posibilidad de que se coloquen puntos por cada año adicional en dichas categorías.

17°	Bustamante Zavala, Juan C.	Rodríguez Brignardello, José H.	Funcionario en CM
18°	Lavilla Torres, Ismael	Cornejo Gómez Sánchez, Oscar A.	Fiscal
19°	Naldos Blanco, Luis A.	Bustamante Zavala, Juan C.	Funcionario en CM
20°	De la Haza Barrantes, Antonio H.	Leandro Martín, Muro F.	Gestor académico
21°	Peña Perret, Carlos M. L.	Naldos Blanco, Luis A.	Funcionario en CM
22°	Leandro Martín, Muro F.	Checa Carlin, Walter A.	Funcionario en CM
23°	Checa Carlin, Walter A.	Ríos Luna, Marco Antonio	Funcionario en CM
24°	Romero Bueno, Miguel	Peña Perret, Carlos M. L.	Funcionario en CM
25°	Esteves Torres, Tito	Romero Bueno, Miguel	Abogado EPF
26°	Serkoviv González, German A. J.	Esteves Torres, Tito	Funcionario en CM
27°	Covarruvias Hermoza, María del C.	Serkoviv González, German A. J.	Abogado EPF
28°	Velis Alva, Víctor E. A.	Covarruvias Hermoza, María del C.	Funcionaria en CM
29°	Ríos Luna, Marco Antonio	Velis Alva, Víctor E. A.	Funcionario en CM

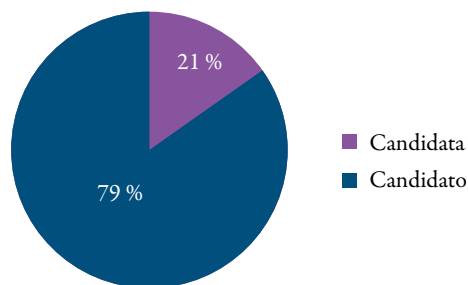
En principio, no parece razonable que la Comisión Especial haya cometido un error tan grave en la primera evaluación curricular, que amerite un aumento de casi diez puntos luego de los pedidos de reconsideración. Debido a ello, sería fundamental, por transparencia, que las razones que motivaron la decisión de la Comisión para realizar tales cambios se hagan públicas.

1.2 Segunda Tendencia Detectada: Proporción Entre Varones y Mujeres

Por otro lado, observamos que, de los 29 candidatos y candidatas finalistas, 6 son mujeres y 23 son varones en la figura 2.

Figura 2

Gráfico del porcentaje de candidatos finalistas hombres versus candidatas finalistas mujeres



Pese a dicha disparidad (que se produce, principalmente, por un problema en la desproporción entre la cantidad de mujeres que postulan al concurso en relación con el número total de varones), un dato interesante es que de las 6 mujeres 5 se encuentran dentro de los 14 primeros puestos. Con ello, dependiendo de los resultados de las posibles tachas y de la entrevista personal, existen altas probabilidades de que algunas de ellas puedan ser elegidas

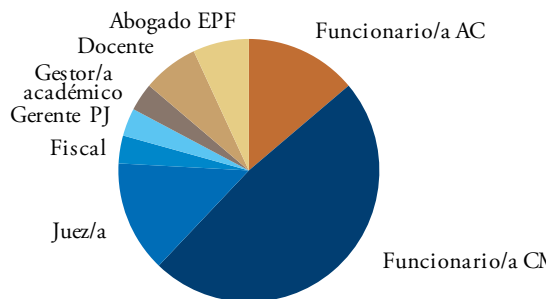
para conformar la JNJ, lo que representa una buena oportunidad para contar con una entidad algo paritaria.

1.3 Tercera Tendencia Detectada: Pluralidad de Perspectivas a Partir de la Trayectoria Profesional y Académica de los y las Finalistas

De la información obtenida de la experiencia profesional o académica, pública o privada, de los y las 29 finalistas, hemos seleccionado los hitos más importantes de su trayectoria con la finalidad de clasificarlos de acuerdo a su principal perfil (ver figura 1). Así, hemos considerado las siguientes categorías: (a) Funcionario o funcionaria pública en altos cargos (AC); (b) Funcionario o funcionaria pública en cargos medios (CM); (c) Juez o jueza; (d) Fiscal; (e) Gerente público; (f) Gestor o gestora académica; (g) Docente; (h) Abogado o abogada en el ejercicio privado de la profesión (EPF). A partir de ello, tenemos los siguientes porcentajes de acuerdo al perfil de los y las finalistas:

Figura 3

Distribución de la experiencia profesional o académica de los y las finalistas



A partir de la observación de este gráfico, se puede concluir, en principio, que un poco más del 60% de los y las finalistas tienen una trayectoria en la que resalta el haber ocupado cargos públicos (ya sea altos o medios) como funcionario y funcionaria del gobierno local, regional o nacional. Por otro lado, un poco más de la quinta parte (20.68%) del total de candidatos y candidatas que pasarán a la entrevista personal forman, o han formado, parte del Poder Judicial o del Ministerio Público, ya sea a través de la función de juez, jueza, fiscal, o gerente administrativo. En contraste, y finalmente, solo un 10% resaltan por su trayectoria en el ámbito académico (ya sea como docente o gestor académico), y un poco más del 6% (2 candidatos o candidatas) poseen el perfil de abogado en ejercicio privado de la profesión.

De la lectura de estos datos, y teniendo en cuenta que en la evaluación curricular la experiencia profesional tenía un peso del 50%, podemos afirmar que hay dos tendencias claras que destacan en el cuadro de méritos final. Por un lado, destaca el perfil del o de la abogada que ha desarrollado su profesión principalmente en el sector público, ya sea ocupando cargos por su afiliación política o por su especialización técnica. Y, por otro lado, destaca asimismo el perfil de o de la abogada que ha desarrollado su profesión también en el sector público, pero en adhesión al sistema de justicia.

Estas tendencias pueden ser contrastadas con el contenido requerido (en las Bases de la segunda convocatoria) para tener un puntaje óptimo en el criterio de la experiencia profesional: haber tenido cargo de dirección y/o responsabilidad, haber participado como evaluador en procesos de selección de cargos directivos, y/o haber participado como miembro de comisiones o comités en procesos administrativos disciplinarios o afines (Comisión Especial, 2019a). Teniendo en cuenta ello, se entiende que aquellos y aquellas candidatos y candidatas que se han desempeñado en altos cargos o medios en el sector público, ya sea en el sector ejecutivo o judicial, han tenido cargos de dirección y/o responsabilidad, y probablemente han participado en procesos de selección de cargos directivos. Respecto al tercer criterio, haber participado en procesos administrativos disciplinarios, es probable que sean los menos.

De este breve análisis puede observarse que la Comisión Especial le ha dado una preferencia particular al perfil de funcionaria o funcionario público de altos cargos o medios, a fin de ser consistente con el perfil sobre el o la candidata ideal para conformar la nueva JNJ, que se había definido y especificado en las Bases de la segunda convocatoria (Comisión Especial, 2019a). Sin embargo, ello no quiere decir que estas tendencias no estén exentas de algunas consideraciones claves (como cuestionamientos en su trayectoria como funcionario público) que deberían ser tomadas en cuenta durante la etapa de la entrevista personal, así como en la decisión final para elegir a quienes conformarán la primera JNJ.

2. Conclusiones a Partir de las Tendencias: (1) Paridad, (2) Pluralidad de Perspectivas, (3) Variedad de Experiencias Profesionales y Académicas, y (4) Transparencia

2.1 La Necesidad de Lograr Paridad

En primer lugar, como ya señalamos, (si bien la Ley Orgánica de la JNJ no lo exige como principio) es importante que la Comisión Especial no pierda de vista la posibilidad de conformar una JNJ que pueda preservar cierto equilibrio en perspectiva de género. Ello sobre todo considerando que, dentro de los primeros 14 puestos (por el momento, dado que aún pueden presentarse tachas), hay cinco candidatas seleccionadas con buenos puntajes.

2.2 La Necesidad de Lograr Pluralidad de Perspectivas

En segundo lugar, si bien la tendencia en la trayectoria y experiencia profesional de los y las candidatos y candidatas finalistas se encuentra dentro del perfil esperado, no se debe dejar de lado la necesidad de conformar una JNJ con pluralidad de perspectivas, y, sobre todo, que no sea endógena en relación al sistema de justicia del que forma parte. En otras palabras, no se trata de que nombren preferentemente a ex integrantes del sistema de justicia para que designen, evalúen y eventualmente sancionen a jueces y fiscales.

Ello quiere decir, por ejemplo, que, durante la entrevista personal, en el caso de los y las candidatos y candidatas que se han desempeñado permanentemente en altos cargos (o medios) en el sector público, debería observarse la relación que ellos y ellas hayan tenido con el sistema de justicia y procesos anteriores de designación y control de jueces y fiscales. Asimismo, es indispensable que aquellos y aquellas candidatos y candidatas que hayan tenido cargos dentro del Poder Judicial y del Ministerio Público no posean, en su trayectoria, ningún tipo de conexión con hechos o indicios relacionados con prácticas contrarias a la probidad en

el desempeño de la función. Al respecto, este punto es de mayor cuidado considerando que los futuros miembros de la JNJ tendrán como una de sus primeras funciones revisar y eventualmente dejar sin efecto indebidas designaciones y ratificaciones de jueces y fiscales que llevó a cabo el disuelto Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).

2.3 La Necesidad de Lograr Variedad de Experiencias Profesionales y Académicas

En tercer lugar, la Comisión Especial debe tener muy en cuenta la relevancia de contar con una JNJ que posea una variedad de experiencias profesionales y académicas, que puedan nutrir, desde distintas ópticas, las decisiones que se tomarán sobre el futuro del sistema de justicia. Esto quiere decir que, si bien hay un porcentaje reducido de candidatos y candidatas provenientes del ámbito académico o del ejercicio privado de la profesión, debe garantizarse la igualdad de trato durante la realización de la etapa de la entrevista personal. La igualdad de trato prevé no solo criterios objetivos de evaluación que deben aplicarse a todos y todas las y los candidatos y candidatas por igual, sino que, asimismo, dispone que todos aquellos que tengan particularidades distintas, sean evaluados con criterios diferentes justificados en dicha particularidad.

Puntualmente, nos referimos al primer aspecto a evaluar durante la entrevista, señalado en el Anexo IV de las Bases (Comisión Especial, 2019a), referido a “[l]a trayectoria profesional: logros en las diferentes etapas profesionales, aprendizajes y oportunidades de mejora”. En el caso de los y las candidatas que provienen del mundo académico o del ejercicio privado de la profesión, dichos logros, aprendizajes y oportunidades deben evaluarse desde una óptica distinta, de la misma forma en que también para la evaluación curricular, se esperaba que las perspectivas para asignar puntajes sean distintas dependiendo del tipo de trayectoria del o de la candidata.

3. Transparencia en la Resolución de las Reconsideraciones

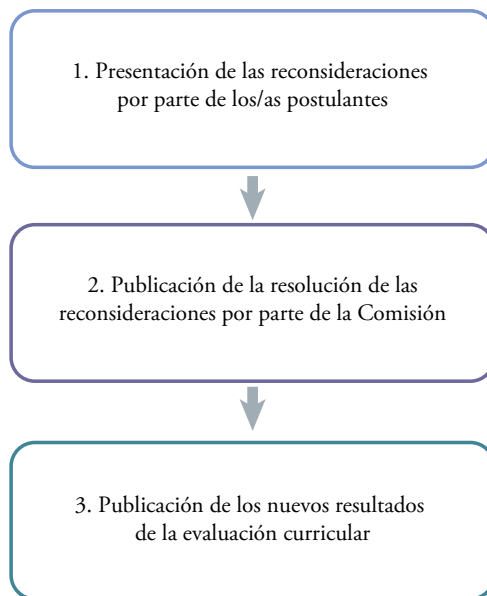
De acuerdo al artículo 91° de la Ley Orgánica de la nueva Junta Nacional de Justicia:

Después de la evaluación curricular se publican los resultados en detalle. El postulante puede solicitar a la Comisión Especial la reconsideración del puntaje propio, en un plazo no mayor de tres días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación. La Comisión Especial resuelve la solicitud de reconsideración de manera definitiva. La resolución se publica dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. Resueltas las reconsideraciones, se publican los nuevos resultados de la evaluación curricular en detalle y la lista de candidatos aptos para pasar al siguiente nivel. (Congreso de la República, 2019)

De la lectura de los dos últimos párrafos de esta disposición se entiende, de forma indubitante, que el procedimiento de las reconsideraciones en la etapa de la evaluación curricular incluye tres momentos que se ilustran en la figura 4:

Figura 4

Flujograma de las reconsideraciones en la etapa de evaluación curricular, según bases publicadas



Como se aprecia, la norma prevé que primero se publique la resolución de las reconsideraciones por parte de la Comisión Especial, y luego el cuadro de méritos actualizado. En el caso del concurso actual, la Comisión, mediante Comunicado N° 16-2019-CE de fecha 19 de noviembre, ha presentado solamente el nuevo cuadro de méritos, precisando que “[l]os postulantes que han planteado la reconsideración de su puntaje en esta etapa del Concurso recibirán *mediante correo electrónico el detalle de lo resuelto* [énfasis agregado] en su caso por la Comisión Especial” (Comisión Especial, 2019b).

Esta última indicación va manifestamente en contra de lo que señala la Ley Orgánica de la JNJ, que prevé los tres momentos en el procedimiento de las reconsideraciones, a fin de garantizar una mayor transparencia en la motivación de las mismas. Por lo tanto, esperamos que, a la mayor brevedad posible, la Comisión Especial publique a través de su portal web las razones que motivaron su decisión respecto de cada una de las reconsideraciones presentadas.

REFERENCIAS

- Comisión Especial. (2019a, 19 de septiembre). *Bases de la Segunda Convocatoria del Concurso Público de Méritos para la Elección de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia, Resolución N° 017-2019-CE*. Diario Oficial El Peruano.
- Comisión Especial. (2019b, 19 de noviembre). *Comisión especial publica cuadro actualizado de la evaluación curricular, Comunicado N.° 016-2019-CE*. Lima: Comisión Especial JNJ.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.

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

Yvana Lucía Novoa Curich y Julio Rodríguez Vásquez

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, sobre todo, la independencia del ejercicio de la función judicial (Adalid, 1998).

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 (Proetica, 2017), 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 (IDL-Reporteros, 2018), 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 (Salazar, 2018). 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 (Purizaga, 2019).

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 (Proetica, 2017).

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 (Organización de Estados Americanos, 2013).

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).

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):

- A cargo del rey y a propuesta de un Consejo de Estado (Constitución de Cádiz) (García, 2016).
- 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 el Poder Legislativo elegía los vocales y fiscales supremos 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). 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), especialmente cuando era el Ejecutivo y/o el Legislativo el encargado de tal nombramiento (Rubio, 1999).

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). 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.” (Representantes a la Asamblea Constituyente, 1979)

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 (García, 2016).

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). En cambio, el artículo 150 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. (Congreso de la República, 1993)

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 tercios 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).

- 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; 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). 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 establecía que "(l)os miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de 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). Así, el segundo párrafo del artículo 8 de la mencionada ley, indicaba que constituía 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. (Congreso de la República, 1994)

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 y las jueces, juezas y fiscales de todos los niveles
- Ratificar a los y las jueces, juezas y fiscales de todos los niveles cada siete años y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de su desempeño cada tres años seis meses.
- Aplicar la sanción de destitución a los y las jueces y juezas 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 y las jueces, juezas y fiscales de todas las instancias.
- Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.
- Extender a los y las jueces, juezas y fiscales el título oficial que les 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, juezas y fiscales. Dicho dispositivo constitucional estableció que “(l)a 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 integrada 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, 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. (Organización de Estados Americanos, 2013)

En el mismo orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte” o “COIDH”) ha establecido que aquella persona que haya sido víctima de una violación de derechos:

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. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, párr. 48)

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 probas, éticas 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. En esto 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, juezas 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 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, solo tres de los 104 postulantes aprobaron el examen y, al final, no hubieron integrantes seleccionados (Redacción Gestión, 2019). 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 (Despouy, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 2009). 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 claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente” (Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos, 2007).

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 propio 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 (Organización de Estados Americanos, 2013).

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 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 (Organización de Estados Americanos, 2013).

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 (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2013).

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 (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2013). Así, la independencia implica “

No solo estar libre de conexiones inapropiadas con los poderes ejecutivo y 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. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2013)

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, juezas 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 auto tutela, 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” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2013). 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 (Gregory vs. United Kingdom, 1997). 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:

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. (Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: La independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad.)

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 (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2001).

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. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2013)

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 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. (Organización de Estados Americanos, 2003)

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” (2018).

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, por ejemplo, en un caso de corrupción. 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” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2015). 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. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2015)

Como 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).

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 deshonesta. 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. (Despouy, Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: La independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad., 2003, 31 de diciembre)

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, pág. 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. (Organización de Estados Americanos, 2013)

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 (Organización de Estados

Americanos, 2013) 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, 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.

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 persona, 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. Usualmente 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 (Salomé, 2019).

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 históricamente 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 sobre los que la JNJ no tiene competencia, ni puede materialmente solucionar de raíz, sí es absolutamente necesario que quienes la conformen conozcan, comprendan y estén sensibilizados con ellos y las cuestiones de género, a fin de velar por una mejor representatividad femenina e interseccional en la judicatura. Esto será un paso fundamental para una administración de justicia realmente justa.

2.2. Estándares Nacionales

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. (Congreso de la República, 1993)

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” (Sentencia del Expediente No. 04375-2015), poseyendo 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. (Sentencia del Expediente No. 0004-2006)

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.

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 acepciones:

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. (Sentencia del Expediente No. 04375-2015, 2017)

Para el Tribunal, imparcialidad e independencia constituyen 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 incluir

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. (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1984).

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] (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1970, traducción realizada por el Tribunal Constitucional del Perú), 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 (Tribunal Constitucional del Perú, 2006). 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.

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 (Congreso de la República, 1993), 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” (Tribunal Constitucional del Perú, 2018). 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. (Tribunal Constitucional del Perú, 2010).

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” (Congreso de la República, 1993). 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.

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. (Tribunal Constitucional del Perú, 2012).

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” (Tribunal Constitucional del Perú, 2007).

Así, la Junta Nacional de Justicia debe tener entre sus principios rectores la transparencia y 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 se 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” (Congreso de la República, 1993). Esto último significa que una persona tampoco puede ser discriminada por su género.

Asimismo, 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. (Congreso de la República, 1993)

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 las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Naciones Unidas. Asamblea General., 1979). 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 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” (Congreso de la República, 2007). 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 “respeto 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” (Congreso de la República, 2007). 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.

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 (TeleSUR tv, 2019) 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.
- 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.

REFERENCIAS

- Abad, S. (2018). Consejo Nacional de la Magistratura. Un primer paso para el cambio. *Jurídica*(12). Obtenido de <https://elperuano.pe/suplementosflipping/juridica/711/web/pagina05.html>
- Adalid, M. (1998). Las Supremas Cortes y los Consejos de Judicatura. *Saint Louis University Law Journal*, 42(4), 1311-1326.
- Bingham, T. (1996). *Judicial Studies Board Annual Lecture 1996*.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (1994, 5 de diciembre). *Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N° 26397*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2007, 15 de marzo). *Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, Ley 28983*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001, 14 de marzo). *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia*.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2001). *Estatuto del Juez Iberoamericano*. Obtenido de <http://www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/item/31-estatuto-del-juez-iberoamericano>
- Despouy, L. (2003, 31 de diciembre). *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: La independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad*. Naciones Unidas.
- Despouy, L. (2009, 24 de marzo). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Naciones Unidas.
- Espinosa-Saldaña, E. (2008). Requisitos, derechos, obligaciones e incompatibilidades de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. En W. Gutierrez, *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*. (Vol. II). Lima: Gaceta Jurídica.
- García, V. (2016). El Consejo Nacional de la Magistratura. *Ius Et Veritas*(53).
- Gonzales, G. (2009). *Los Jueces*. Lima: Palestra Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gregory vs. United Kingdom, E.H.R.R. 577 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1997).
- IDL-Reporteros. (07 de Julio de 2018). Corte y Corrupción. *IDL-Reporteros*. Obtenido de <https://www.idl-reporteros.pe/corte-y-corrupcion/>
- Justicia Viva. (15 de Marzo de 2019). Recomendaciones para el proceso de elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y su funcionamiento. *Instituto de Defensa Legal*. Obtenido de <https://www.idl.org.pe/recomendaciones-para-el-proceso-de-eleccion-de-los-miembros-de-la-junta-nacional-de-justicia-y-su-funcionamiento/>
- Miró Quesada, J. (27 de Mayo de 2019). Junta Nacional de Justicia: Un examen desaprobado. *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/junta-nacional-justicia-examen-desaprobado-noticia-ecpm-638719?fbclid=IwAR21uNOL-2ktg7a13F9JqVfGLlnR8bCrxEV6mRV9Gs40xIYUMXebPJSvYA>

- Montoya, Y. (2015). *Manual de Delitos contra la administración pública*. Lima: IDEHPUCP.
- Naciones Unidas. Asamblea General. (1979, 18 de diciembre). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Resolución 34/180*.
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. (2007, 23 de agosto). Observación General No. 32, CCPR/C/GC/32. Ginebra.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2013). *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*. Nueva York: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2015, 19 de abril). *Declaración de Doha*.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *Red Mundial de Integridad Judicial*.
- ONU: Oficina de Alto Comisionado de Derechos Humanos. (2004). *Folleto Informativo N 29: Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*.
- Organización de Estados Americanos. (2003). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*.
- 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*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>
- Proetica. (2017). *Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción*. Lima: Proetica. Obtenido de <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/Pro%C3%A9tica-X-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupci%C3%B3n-1-6.pdf>
- Purizaga, L. (9 de Mayo de 2019). Elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia: ¿crónica de una muerte anunciada? *Instituto de Defensa Legal*. Lima. Obtenido de <https://idl.org.pe/eleccion-de-los-miembros-de-la-junta-nacional-de-justicia-cronica-de-una-muerte-anunciada/>
- Redacción Gestión. (19 de Mayo de 2019). Junta Nacional de Justicia: Solo 3 de los 104 postulantes aprobaron examen de conocimiento. *Gestión*. Obtenido de <https://gestion.pe/peru/politica/junta-nacional-justicia-3-104-postulantes-aprobaron-examen-conocimiento-267369-noticia?ref=gesr>
- Representantes a la Asamblea Constituyente. (1979). *Constitución Política del Perú*.
- Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993* (Vol. 5). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salazar, E. (26 de Julio de 2018). Juez César Hinostroza creó precedente para reducir pena a violadores de menores. *Ojo Público*. Lima. Obtenido de <https://ojo-publico.com/758/juez-cesar-hinostroza-creo-precedente-para-reducir-pena-violadores-de-menores>
- Salomé, L. (4 de Julio de 2019). Intervención en Seminario “La elección de la Junta Nacional de Justicia: Mujeres opinan sobre la justicia en el Perú”. Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

TeleSUR tv. (9 de Julio de 2019). Perú: fracasa proceso de elección de la Junta Nacional de Justicia. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=TRkeIHB0UiE&ab_channel=teleSURtv

Tribunal Constitucional del Perú. (2006, 24 de agosto). *Sentencia del Expediente No. 06149-2006*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2006, 29 de marzo). *Sentencia del Expediente No. 0004-2006*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2007, 29 de agosto). *Sentencia del Expediente No. 009-2007*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2010, 5 de septiembre). *Sentencia del Expediente No. 00565-2010*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2012, 3 de mayo). *Sentencia del Expediente No. 00017-20011*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2017, 19 de abril). *Sentencia del Expediente No. 04375-2015*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2018, Junio 19). *Sentencia del Expediente No. 0005-2013*.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (1970, 17 de enero). *Caso Delcourt v. Bélgica*.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (1984, 26 de octubre). *Caso Cubber contra Bélgica*.

Zolezzi, L. (1995). El Consejo Nacional de la Magistratura. *Derecho PUCP*(49), 123-137.

**SEGUNDA PARTE:
RETOS DEL PRIMER AÑO**

INFORME ACERCA DE LOS ESTÁNDARES VINCULANTES PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA RELATIVOS A LA GARANTÍA DE PLAZO RAZONABLE Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Úrsula Indacochea Prevost

1. Objeto del Informe

El presente informe tiene por objeto desarrollar los estándares internacionales aplicables a la potestad administrativa sancionatoria de la Junta Nacional de Justicia, específicamente respecto a la garantía de las personas investigadas y procesadas por la comisión de faltas graves, a contar con una decisión dentro de un plazo razonable, ya las posibles limitaciones de este derecho derivadas de la obligación de la Junta Nacional de Justicia en materia de lucha contra la corrupción.

A partir de tales estándares, el informe presenta un análisis de la posibilidad de la Junta Nacional de Justicia de continuar con la tramitación de los procesos administrativos sancionatorios, y de imponer las sanciones correspondientes, en aquellos casos iniciados o tramitados durante el funcionamiento del desactivado Consejo Nacional de la Magistratura en los cuales se invoca la prescripción de la acción disciplinaria y del procedimiento disciplinario, cuando exista evidencia razonable de que dichas situaciones fueron generadas deliberadamente y son producto de la inacción de los integrantes del citado Consejo con el propósito de generar una situación de impunidad.

2. Consideraciones Generales

2.1 El Rol de la Junta Nacional de Justicia en el Combate a la Corrupción

El artículo 154 de La Constitución Política del Perú, en su texto modificado por la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, reconoce a este organismo constitucional la función de aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema de Justicia y fiscales supremos, así como a los jueces y fiscales de todos los niveles, lo que también es recogido en el inciso f) del artículo 2 de su ley orgánica (Congreso de la República, 2019). Se trata de la sanción disciplinaria más grave que puede aplicarse a un operador del sistema de justicia en el Perú, por lo tanto, corresponde a la comisión de conductas ilícitas de máxima gravedad, las cuales aparecen descritas en el artículo 41 de la misma ley.

Adicionalmente, en su Décima Disposición Complementaria Final, la ley le otorga a la Junta una competencia de revisión especial que también incluye a los procedimientos disciplinarios:

[La Junta Nacional de Justicia] tiene un plazo no mayor de dieciocho (18) meses a partir de su instalación para proceder a revisar, de oficio o por denuncia, los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los consejeros removidos por el Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa del Congreso 016- 2017-2018-CR, en los casos que existan indicios de graves irregularidades. (Congreso de la República, 2019)

Esta facultad de revisión especial se justificó en la necesidad de anular diversos actos y actuaciones administrativas realizadas por los integrantes removidos del extinto Consejo Nacional de la Magistratura, en las cuales existieran indicios de “graves irregularidades”.

Mediante el ejercicio de ambas facultades (la disciplinaria regular, pero la de revisión especial) la Junta Nacional de Justicia cumple un rol fundamental en el combate a la corrupción que se produce al interior del sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público y aquella que se produjo al interior del extinto Consejo Nacional de la Magistratura).

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido una caracterización de la corrupción judicial, en los siguientes términos:

[L]a corrupción en el Poder Judicial puede ser entendida como la desviación de las funciones judiciales, por la autoridad judicial u otros operadores de justicia, para obtener un beneficio material o inmaterial, propio o para terceros. En tanto significa una desviación de los mandatos constitucionales y legales, puede tener un serio impacto en la confianza ciudadana en el Poder Judicial, y en el Estado de Derecho. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019)

Es preciso aclarar que, desde la perspectiva de derechos humanos propuesta por la CIDH, no es necesario que un acto este tipificado penalmente, para que pueda ser considerado un acto de corrupción. Desde esa perspectiva entonces, las conductas graves que pueden dar lugar a la destitución de jueces y fiscales de todos los niveles, así como aquellas “graves irregularidades” que hubieran llevado a cabo los miembros del extinto Consejo Nacional de la Magistratura, también pueden ser consideradas como actos de corrupción, aun cuando se trate de ilícitos administrativos, siempre que cumplan la caracterización general descrita anteriormente, como lo ha reconocido la CIDH, “[E]n el ámbito relevante al derecho internacional de los derechos humanos, la corrupción no está constituida sólo por actos tipificados penalmente, sino por todas aquellas prácticas que suponen un abuso o desvío del poder público en beneficio privado” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

Ahora bien, la propia Comisión ha indicado que la corrupción viola derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019), por lo tanto, erradicarla es una obligación de los Estados a través de todo su aparato institucional. En el caso de la corrupción judicial, estamos ante la violación del derecho a ser juzgado por un juez competente, independiente e imparcial, derecho humano reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la Convención), y que tiene contrapartida en la obligación estatal de proteger la independencia e imparcialidad del sistema de justicia:

[L]a CIDH observa que la propia administración de justicia es susceptible de actos de corrupción, con lo que se afecta su necesaria independencia e imparcialidad; al tiempo que se afecta la correcta administración de justicia a los ciudadanos que acceden a ella. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019)

Además, la corrupción dentro del sistema de justicia también viola otros derechos humanos reconocidos en la Convención, como el derecho a la igualdad (artículo 11), las garantías del debido proceso (artículo 8), y el derecho a un recurso efectivo (artículo 25):

Un sistema judicial aquejado de prácticas corruptas impide que las autoridades traten a los individuos sujetos a su jurisdicción en igualdad de condiciones, lo que constituye el presupuesto de un proceso justo. La corrupción deriva en actos de las autoridades judiciales que constituyen violaciones a los principios de igualdad de armas y contradicción que deben uniformar los actos judiciales, esto es, se afecta el derecho a un recurso efectivo para la protección de derechos y el derecho a ser juzgado conforme a las garantías de un debido proceso. (Organización de los Estados Americanos, 1969)

En consecuencia, siendo la Junta Nacional de Justicia entidad competente para investigar y sancionar disciplinariamente las conductas ilícitas más graves que pueden ser cometidas por los operadores de justicia, el rol que le corresponde a la Junta Nacional de Justicia en el combate a la corrupción judicial es fundamental y forma parte de sus mandatos constitucionales, interpretados a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos.

2.2 ¿Cuáles son las Principales Obligaciones que Vinculan al Organismo Disciplinario, en Materia de Combate a la Corrupción Judicial?

Como consecuencia de lo establecido en el apartado anterior, y como parte de la estructura estatal, la entidad disciplinaria judicial se encuentra sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones que se derivan de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Estas obligaciones no solamente deben orientar a la Junta Nacional de Justicia en el ejercicio de todas sus funciones (especialmente la disciplinaria y la de revisión especial), sino que también le permiten evaluar la conducta del extinto Consejo Nacional de la Magistratura en la tramitación de los procedimientos sancionadores que estuvieron a su cargo.

En el informe temático *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares interamericanos*, la CIDH ha precisado el contenido de las obligaciones generales de derechos humanos cuando su incumplimiento se atribuye a actos de corrupción. Se trata de las obligaciones (a) de respetar los derechos; (b) de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a hechos de corrupción; (c) de investigar los hechos de corrupción; y (d) de garantizar el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.

A continuación, nos referiremos a las obligaciones (a) y (c) por considerar que son las más relevantes para el objeto del presente informe.

a. La obligación de respetar los derechos

En virtud del artículo 1.1 de la Convención, los Estados tienen la obligación de respetar los derechos humanos (lo que incluye, como fue señalado, respetar el derecho a un juez competente, independiente e imparcial). Sin embargo, como señala la CIDH, “es posible que el incumplimiento de tal compromiso se encuentre vinculado con un hecho de corrupción que implique que las autoridades estatales actúen de manera contraria a la obligación u omitan una actuación a la que están obligadas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

Ello ocurre, por ejemplo, cuando un juez o fiscal aceptan una retribución a cambio de emitir una decisión judicial en un determinado sentido o de archivar una investigación. Pero

también ocurre, por ejemplo, cuando una autoridad disciplinaria encargada de investigar o sancionar tales actos omite o retrasa deliberadamente la resolución de un expediente para generar la prescripción, pues la consecuencia es la violación de las garantías de la independencia e imparcialidad del sistema de justicia, por cuanto se permite deliberadamente la permanencia de un operador no idóneo para ejercer el cargo.

En el caso de que existan indicios de que el extinto Consejo Nacional de la Magistratura omitió deliberadamente investigar y sancionar conductas graves en procesos disciplinarios a su cargo, desde esta perspectiva existen argumentos para sostener que el citado Consejo incumplió su obligación de respetar los derechos. Si, además, dicha inacción constituyó una “desviación de funciones, para obtener un beneficio material o inmaterial propio o para terceros” puede sostenerse que este incumplimiento, desde la perspectiva que venimos, está vinculada a un acto de corrupción que la Junta Nacional de Justicia también tiene la obligación de atender.

b. La obligación de investigar hechos de corrupción

Otra obligación relevante que también se deriva del mencionado artículo 1.1 convencional, es la de investigar hechos de corrupción, pues el Estado (a través de todos sus órganos) tiene el deber de combatir la impunidad de todos los actos que afecten derechos humanos. Adicionalmente, cuando hablamos de corrupción judicial, este deber de investigar y sancionar aquellas conductas ilícitas cometidas por los operadores de justicia que afectan la independencia e imparcialidad judicial, se deriva también del artículo 8.1. de la Convención, que recoge el derecho a un juez competente independiente e imparcial.

La impunidad por hechos de corrupción, entendida como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos” (Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Sentencia., 2000), alienta la repetición crónica de estas violaciones, y, por lo tanto, es deber del Estado (y como parte de él, de la Junta Nacional de Justicia) utilizar “por todos los medios legales disponibles” (Caso *Blake Vs. Guatemala*. Sentencia, 1999) para erradicarla.

Al igual que en el caso anterior, la obligación de investigar hechos de corrupción también permite evaluar la actuación del extinto Consejo Nacional de la Magistratura en la tramitación de procesos disciplinarios a su cargo. Pero lo más importante, es que constituye un fundamento de la potestad de la Junta Nacional de Justicia para investigar las graves irregularidades cometidas en ellos, y aplicar las medidas correctivas pertinentes.

Tales obligaciones en materia de derechos humanos justifican que la lucha contra la corrupción deba ser considerada e incluida como uno de los principios rectores de la Junta Nacional de Justicia que aparecen enunciados en el Artículo III de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, lo cual es posible a través del reconocimiento a la aplicabilidad de “otros principios generales del derecho” (Congreso de la República, 2019) mencionada en dicho artículo. Este mismo fundamento puede encontrarse en la legislación del extinto Consejo Nacional de la Magistratura, concretamente en el artículo 2 (“Observancia de otros principios”) del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios (aprobado mediante Resolución N° 248-2016-CNM).

La incorporación de la lucha contra la corrupción como un principio orientador de la actuación de la Junta y como parte del contenido de sus funciones, tiene una consecuencia concreta: al existir desde una perspectiva de derechos humanos, una obligación de la Junta

Nacional de Justicia de investigar y sancionar actos de corrupción cometidos por operadores de justicia (entendido el término “actos de corrupción” en sentido amplio, como ha sido señalado anteriormente), la lucha contra la corrupción se erige como un fin legítimo que podría ponderarse con otros bienes jurídicos y justificar una restricción de algunos derechos, conforme lo ha reconocido la propia CIDH:

[E]n algunos casos es posible que haya una afectación de derechos y que no suponga la consumación de una violación de derechos, porque nos encontramos ante un límite o restricción legítima. Al respecto es importante precisar que la corrupción nunca puede ser un elemento que justifique una restricción de derechos, sin embargo, *es posible considerar a la lucha contra la corrupción como un objetivo legítimo para la restricción de derechos conforme a los estándares internacionales*. [énfasis agregado]

En ese sentido, para que un Estado pueda restringir legítimamente el goce y ejercicio de derechos humanos es necesario que concurren cinco elementos: i) legalidad; ii) la existencia de un fin legítimo; iii) la idoneidad, es decir la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entra la distinción y el fin que se persigue; y, iv) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; v) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro.

Si estos elementos no concurren, las restricciones a los derechos humanos justificadas en el fin de combatir eficazmente la corrupción perderán su legitimidad y harán incurrir al Estado en responsabilidad internacional. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019)

La limitación de derechos humanos para perseguir un fin legítimo como la lucha contra la corrupción, para ser legítima, debe cumplir con los estándares que se mencionan. Un buen ejemplo de esta limitación, es precisamente, la facultad de revisión especial establecida en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia.

2.3 Sobre el Derecho a Contar con una Decisión Dentro de un Plazo Razonable

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe temático, también ha señalado que las personas acusadas por actos de corrupción tienen el derecho a contar con una decisión dentro de un plazo razonable.

Este derecho forma parte de las garantías procesales reconocidas en el artículo 8.1 de la Convención, y resulta aplicable al interior de los procedimientos administrativos sancionatorios, dado que ambos constituyen una expresión del poder punitivo del Estado. Al respecto, la Corte Interamericana ha referido que “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., 2001), agregando que “no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso” (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., 2001)

De forma general, no existe un estándar objetivo a nivel interamericano que determine cuándo un plazo es razonable, y por ello, la Corte Interamericana ha seguido los parámetros de la Corte Europea de Derechos Humanos, que considera cuatro elementos para evaluar la

razonabilidad de un plazo: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo (Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., 2011).

Respecto de este último punto, en el caso *Andrade Salmón vs. Bolivia* de 2016, la Corte Interamericana adoptó una posición más garantista cuando se trata de procesos por corrupción en los que se puede afectar a personas políticamente activas, indicando que:

[N]o es admisible que se perviertan desviándose en un recurso lesivo a la democracia, mediante el sometimiento a una indefinida situación procesal incierta a personas políticamente activas, con el resultado de excluirlas de la lucha política democrática. El propio objetivo de combatir la corrupción, ante situaciones susceptibles de convertir el celo por la transparencia en el manejo de la cosa pública en un instrumento antidemocrático, exige que se extreme el cuidado e inclusive se abrevie el término que usualmente se considera tiempo razonable del proceso, en defensa de la salud democrática de todo Estado de Derecho. (Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., 2016)

Por otro lado, la Comisión Interamericana también ha reconocido que la duración extrema de los procesos “tiene repercusiones en materia de corrupción judicial; dado que la demora de los procesos puede ser un fin en sí mismo o, bien, estar vinculada con la consecución de una situación de impunidad” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). De esta forma, la CIDH reconoce que la duración indeterminada de un proceso para perseguir la corrupción puede generar que tales actos nunca lleguen a ser sancionados, lo que podría ser evitado si se exige que tales procesos tengan una duración razonable:

Una autoridad judicial comprometida ilícitamente con una de las partes del juicio, interesado en demorar un proceso o generar situaciones de impunidad, tiene en el cumplimiento del plazo razonable un límite que puede ser reclamado por los intervinientes como una garantía del debido proceso. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019)

Uno de los elementos que puede tomarse en cuenta para evaluar la razonable duración de un procedimiento, es la conducta procesal del investigado, específicamente, la interposición de excesivos pedidos de nulidad o recursos con la única finalidad de complicar indebidamente su tramitación y alargar su duración. La CIDH se ha referido a esta situación particular, en la que instituciones que están previstas para la protección del debido proceso, como los recursos y las nulidades, pueden ser utilizadas para fines ilegítimos, como el entorpecimiento de investigaciones y obtener beneficios procesales, entre los que menciona expresamente la prescripción:

[L]os recursos judiciales y nulidades en los procesos, son instituciones procesales que garantizan las legislaciones para el resguardo de los derechos de los investigados por la justicia y la legitimidad de las medidas que toma la autoridad. Estos recursos no pueden ser utilizados para entorpecer las investigaciones o *dilatar indefinidamente los casos en búsqueda de beneficios procesales, por ejemplo, la prescripción* [énfasis agregado]. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019)

Por tanto, la corrupción que se produce dentro de las instituciones del sistema de justicia puede distorsionar la finalidad de instituciones procesales que, en una situación regular,

buscan proteger la independencia, competencia e imparcialidad del sistema de justicia y las garantías del debido proceso de las partes.

2.4 Los Plazos de Prescripción de la Acción Disciplinaria y del Procedimiento Disciplinario

Una de las medidas que busca proteger el derecho a contar con una decisión en un plazo razonable, es la regulación de plazos máximos, tanto para el inicio de la persecución, penal o administrativo, (plazo de prescripción de la acción), como para la duración del procedimiento (plazo de prescripción del procedimiento).

Este tipo de medidas también encuentra su fundamento en el principio de seguridad jurídica y certeza en la aplicación del derecho, que ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano como “un principio consustancial al Estado constitucional de derecho” y un “contenido constitucional implícito” se deriva de varias de las disposiciones de la Constitución, y que asegura a los individuos una expectativa razonable sobre la actuación de los poderes públicos. (Tribunal Constitucional del Perú, 2003)

En el caso de los procesos disciplinarios iniciados ante el extinto Consejo Nacional de la Magistratura, la prescripción de la acción disciplinaria y sus efectos se encuentra regulada en el artículo 233 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y en el artículo 25 de su Reglamento de Procedimientos Disciplinarios:

Artículo 233.- Prescripción

La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de los plazos para la prescripción de las demás responsabilidades que la infracción pudiera ameritar. En caso de no estar determinado, prescribirá en cinco años computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El plazo de prescripción sólo se interrumpe con la iniciación del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo si el expediente se mantuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al administrado. (Congreso de la República, 2001)

Artículo 25.- La facultad del Consejo para iniciar investigaciones de oficio por faltas disciplinarias prescribe a los dos (02) años de producido el hecho. El plazo de prescripción del procedimiento disciplinario es de cuatro (04) años una vez instaurada la acción disciplinaria. El plazo de prescripción se suspende con la notificación del primer acto de imputación de cargos. (Congreso de la República, 2001)

3. Análisis: ¿Cómo Debe Evaluar la Junta Nacional de Justicia la Prescripción en los Procesos Disciplinarios Iniciados Ante el Consejo Nacional de la Magistratura?

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, corresponde analizar cómo debe evaluar la Junta Nacional de Justicia las excepciones de prescripción presentadas por las personas investigadas en procedimientos disciplinarios iniciados o tramitados ante el extinto Consejo Nacional de la Magistratura, en concordancia con sus obligaciones internacionales (a) de luchar contra la corrupción (obligación de respetar los derechos humanos afectados por actos de

corrupción, y obligación de investigar actos de corrupción), y (b) de garantizar el derecho de los investigados a contar con una decisión dentro de un plazo razonable.

Para tal efecto, debemos partir de una premisa: en condiciones de regularidad, los plazos de prescripción de la acción disciplinaria y del procedimiento regulados en la ley constituyen garantías del derecho a contar con una decisión dentro de un plazo razonable, que debe ser reconocido y protegido por la Junta. Tales condiciones de regularidad suponen, cuando menos, que la autoridad disciplinaria también sea competente, independiente e imparcial, y que no existan indicios de que dicha inactividad ha sido producto de un acto de corrupción, entendido a partir de la definición operativa amplia esbozada por la Comisión Interamericana. Bajo tales condiciones, la prescripción debe ser reconocida y surtir plenos efectos.

Sin embargo, existen otro tipo de supuestos: cuando existen indicios de que la inactividad del órgano disciplinario (en este caso, del Consejo Nacional de la Magistratura) ha sido deliberada, con el propósito de consumir una situación de impunidad. La CIDH ha considerado que esta situación de manera expresa:

Entre otras formas de corrupción en procedimientos judiciales, se tienen sentencias apartadas del mérito del proceso, así como demoras injustificadas, pérdida de documentos, tratos desiguales; otros actos lesivos a los derechos de las partes. Asimismo, *la impunidad de la corrupción por falta de investigación se puede presentar por la demora en las investigaciones* [énfasis agregado], el ocultamiento de pruebas, el cierre de investigaciones sin agotar las diligencias pertinentes, en la protección de las altas autoridades involucradas en actos o sistemas de corrupción (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019)

Entonces, cuando tiene como objetivo la búsqueda de impunidad, la omisión de investigar y sancionar disciplinariamente puede ser un acto de corrupción y, por tanto, calificar como una violación de derechos humanos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese tipo de supuestos, la Junta Nacional de Justicia debería rechazar las excepciones de prescripción, por las siguientes razones:

1. En primer lugar, porque acoger la prescripción implicaría incumplir con sus obligaciones de proteger los derechos humanos mediante la lucha contra la corrupción judicial. Como ha sido indicado en las consideraciones generales, la Junta Nacional de Justicia es la institución del Estado peruano que tiene el rol fundamental en el combate a la corrupción judicial, fenómeno que vulnera el derecho humano a ser juzgado por un juez competente, independiente e imparcial, así como otros derechos humanos como la igualdad de armas procesales, el debido proceso y el derecho a un recurso efectivo.
2. En segundo lugar, porque ello implicaría utilizar o invocar un derecho humano (a contar con una decisión dentro de un plazo razonable) como un mecanismo para consumir la impunidad de la violación de múltiples derechos humanos, lo cual contravendría el propio fundamento de los derechos.

Además, ello tendría un agravante: porque la violación de la independencia y la imparcialidad del sistema de justicia tiene la virtualidad de amplificarse a la violación

de muchos otros derechos sustantivos de los justiciables. En otras palabras, cuando se decide la permanencia de un operador vinculado a actos de corrupción en el sistema de justicia, se generan condiciones para que la falta de independencia o imparcialidad de dicho operador pueda afectar a muchos otros derechos en los casos particulares que tenga a su cargo.

A esta idea, puede intentarse objetarse que la preferencia o limitación de un derecho sobre otro en un caso concreto siempre implica un desplazamiento de este último, o lo que es igual, algún grado de afectación o sacrificio que no por ello cabe calificar como una violación del derecho. Ante este argumento, debe responderse que toda limitación presupone la persecución de un fin legítimo, lo que no se cumpliría cuando existen indicios de que la prescripción ha sido provocada deliberadamente para generar impunidad, lo que claramente constituye un fin ilegítimo.

Existen además en el Derecho otros ejemplos en los cuales no se reconoce efectos jurídicos a ciertas instituciones procesales, cuando son producto de una situación fraudulenta, ilegítima o corrupta. Es el caso, por ejemplo, de la institución de la cosa juzgada, que puede ser desplazada cuando ha sido deliberadamente obtenida con el propósito de defraudar los fines de la justicia. El Derecho Internacional incluso reconoce que garantías tan esenciales como la inamovilidad judicial, pueden ser desplazadas cuando son el producto de nombramientos realizados en el contexto de regímenes autoritarios o corruptos¹.

Por otro lado, es importante mencionar que este tipo de casos (en los que la prescripción ha sido deliberadamente provocada) también podría comprenderse dentro del ámbito de aplicación de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, aun la investigación preliminar se haya iniciado antes de la intervención de los consejeros removidos, siempre y cuando estos hayan tenido participación en dichos procesos disciplinarios ya iniciados y omitido el ejercicio de sus funciones en los mismos.

Esto es así, porque esta norma no se refiere a decisiones disciplinarias sino a procesos disciplinarios, lo cual comprendería tanto a aquellos concluidos como aquellos que se encuentran en trámite:

[La Junta Nacional de Justicia] tiene un plazo no mayor de dieciocho (18) meses a partir de su instalación para proceder a revisar, de oficio o por denuncia, los nombramientos,

1 En ese sentido, el principio 30 del Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de las Naciones Unidas dispone que: “El principio de inamovilidad, garantía fundamental de su independencia, debe respetarse en el caso de los magistrados que hayan sido nombrados de conformidad con los requisitos de un estado de derecho. En cambio, los que hayan sido nombrados ilegítimamente o hayan obtenido sus facultades jurisdiccionales mediante un acto de adhesión, podrán ser destituidos en virtud de la ley, en aplicación del principio del paralelismo de las formas. Debe proporcionárseles una oportunidad de impugnar su destitución siguiendo los procedimientos que atiendan los criterios de independencia e imparcialidad con miras a pedir su reincorporación”

ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los consejeros removidos por el Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa del Congreso 016- 2017-2018-CR, en los casos que existan indicios de graves irregularidades. (Congreso de la República, 2019)

Esta incorporación no solo encuentra sustento en la literalidad del propio texto normativo, sino también es congruente con la finalidad de dicha norma que es evitar la impunidad de los actos gravemente irregulares del desactivado Consejo Nacional de la Magistratura, impunidad que puede producirse tanto mediante decisiones que archivan procesos disciplinarios o absuelven irregularmente a los investigados, como mediante procesos deliberadamente paralizados con el objetivo de generar los efectos de la prescripción.

Es más, incluso si se interpreta que dicha Disposición Complementaria Final solo debe abarcar a los procesos disciplinarios concluidos, puede sostenerse razonablemente que ello incluye tanto a aquellos formalmente concluidos mediante una resolución, como aquellos en los que ha transcurrido el plazo legal necesario para invocar la prescripción.

De asumirse dicha interpretación, resultaría aplicable el nuevo plazo de prescripción establecido en dicha norma, de dieciocho (18) meses, y en el supuesto de establecerse las graves irregularidades, la consecuencia tendría que ser la nulidad de todo lo actuado hasta la etapa procedimental que corresponda, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.8.2. del Reglamento del Procedimiento de Revisión Especial de Nomenclatura, Ratificaciones, Evaluaciones y Procedimientos Disciplinarios, aprobado mediante Resolución No. 015-2020-JNJ del 11 de febrero de 2020. Si se considera necesario, se podría realizar la aclaración de lo que se considera como “proceso disciplinario” a través de una modificación de las disposiciones finales del citado Reglamento, tal como ocurrió para el caso de las ratificaciones.

REFERENCIAS

- Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C. No. 330 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de diciembre de 2016).
- Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C. No. 72 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2 de Febrero de 2001).
- Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Sentencia., Serie C No. 70 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de Noviembre de 2000).
- Caso Blake Vs. Guatemala. Sentencia, Serie C. No. 48 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 22 de enero de 1999).
- Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C. No. 233. (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de Septiembre de 2011).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. Organización de los Estados Americanos.
- Congreso de la República. (2001, 10 de abril). *Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 9 de enero). *Ley de Reforma Constitucional Sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30904*. Diario Oficial El Peruano.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. San José.
- Tribunal Constitucional del Perú. (30 de Abril de 2003). *Sentencia del Expediente No. 0016-2002-AI/TC*.

ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS APLICABLES A LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ)

David Lovatón Palacios

Introducción

Durante los últimos años ha habido un proceso internacional de confluencia entre dos grandes masas críticas: por un lado, el histórico movimiento de promoción y defensa de los derechos humanos y, por otro, el mucho más reciente movimiento de prevención y lucha contra la corrupción. Gracias a ello, ahora contamos con algunos instrumentos de derecho internacional, mecanismos de cooperación internacional y algunas sentencias de cortes internacionales y nacionales.

En ese marco, en el ámbito interamericano destaca el Informe temático *Corrupción y derechos humanos* que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el año 2019 luego de un proceso previo de consulta a los Estados y organizaciones de sociedad civil de las Américas y que se inició con la Resolución N° 1/18 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, 2 de marzo) aprobada por la CIDH en marzo del 2018, a propósito de la VIII Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Lima, Perú, en abril de ese año y que, precisamente, llevó como título “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción” (VIII Cumbre de las Américas, 2018).

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ya ha emitido algunas sentencias en las que vincula la grave violación de derechos humanos a redes o contextos de gran corrupción (Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No 23: Corrupción y Derechos Humanos, s/f). Todo ello se vino a sumar a la Convención interamericana contra la corrupción adoptada en 1996 (Organización de Estados Americanos) y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción adoptada en el 2003 (Naciones Unidas).

En consecuencia, en la actualidad puede afirmarse que ya existe un corpus iuris internacional en torno a los estándares que los Estados deben observar en la prevención y combate a la impunidad en materia de corrupción y derechos humanos, que seguramente merecerá mayor desarrollo en los próximos años.

En el caso de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), el presente informe identifica algunos estándares que en materia de prevención y combate de la corrupción judicial deberían ser observados. Tómese en cuenta que la corrupción que pervirtió y liquidó al ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), a la luz de tales estándares, bien podría ser calificada como un caso de “captura de instituciones” “particularmente dañina” para la sociedad (Naciones Unidas, 2003).

Estándar 1: Corrupción Puede Ser Directamente una Grave Violación de Derechos Humanos o Pueden Ser Parte del Contexto que Favorece Graves Violaciones de Derechos Humanos.

Según el informe Corrupción y derechos humanos, “Dado la naturaleza estructural del fenómeno de la corrupción en la región, la Comisión considera que sus impactos son profundos y diferenciados. Por un lado, los actos de corrupción pueden configurar violaciones de derechos humanos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 136). También,

Una segunda dimensión que es necesario clarificar es la relación contextual entre el fenómeno de corrupción y las violaciones de derechos humanos. Es claro que no sólo la corrupción viola derechos humanos, sino que se debe prestar atención a la forma en que diversos contextos de corrupción facilitan y/o fomentan la vulneración de derechos humanos. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 138).

Estándar 2: Impunidad es una de las Causas Principales de la Corrupción y, por ende, los Estados Tienen la Obligación Internacional de Combatirla

Entre los factores institucionales que fomentan la corrupción se encuentra el,

Alto nivel de impunidad, ello permite que actos o sistemas de corrupción operen sobre la base de garantías de que el costo de la corrupción es ampliamente superado por los beneficios obtenidos. *La impunidad se garantiza en la medida que los actos no se investigan y si se investigan no se sancionan y si se sancionan, las consecuencias son desproporcionadas en relación al beneficio obtenido* [énfasis agregado] (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 116)

Frente a esto “los Estados tienen el deber de adoptar las medidas eficaces destinadas a investigar y sancionar los actos de corrupción tanto de agentes estatales como de personas, entes u organizaciones privadas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 268).

Si los Estados no combaten la corrupción, están incumpliendo el deber de respetar y garantizar los derechos humanos consagrado en el artículo 1.1º de la Convención americana sobre derechos humanos (CADH): “Si los Estados no adoptan todas las medidas a su alcance para erradicar el fenómeno de corrupción, están incumpliendo con su deber de respetar y garantizar los derechos humanos y de esta forma están incumpliendo sus obligaciones internacionales en la materia, y en consecuencia tienen el deber de reparar los daños causados.” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 274)

Estándar 3: En el Combate a la Corrupción Debe Realizarse una Ponderación Entre el Derecho al Debido Proceso y la Obligación de Combatir la Impunidad de la Corrupción.

La magnitud del fenómeno de corrupción estructural que vive la región y que tiene consecuencias negativas para el sistema democrático, el Estado de Derecho y los derechos humanos requiere esfuerzos proporcionales al problema (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 512)

Sin duda la complejidad de estos casos obliga a adoptar medidas extraordinarias para investigar adecuadamente estos ilícitos y dicho objetivo debe ser considerado como un fin compatible con los compromisos internacionales de los Estados y considerado para evaluar la proporcionalidad de las medidas de restricción de derechos. *Compatibilizar los derechos en conflicto con el interés colectivo es uno de los mayores desafíos en sociedades democráticas que enfrentan la lucha contra la criminalidad organizada y formas generalizadas y sistemáticas de corrupción* [énfasis agregado] (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 518)

De esta manera, el combate a la corrupción justifica la restricción de derechos en tanto tales restricciones superen el test de proporcionalidad:

Al respecto es importante precisar que la corrupción nunca puede ser un elemento que justifique una restricción de derechos, sin embargo, *es posible considerar a la lucha contra la corrupción como un objetivo legítimo para la restricción de derechos conforme a los estándares internacionales* [énfasis agregado]. En ese sentido, para que un Estado pueda restringir legítimamente el goce y ejercicio de derechos humanos es necesario que concurren tres elementos: i) legalidad; ii) la existencia de un fin legítimo; iii) la idoneidad, es decir la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entra la distinción y el fin que se persigue; y, iv) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; iv) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 259).

Estándar 4: Existe un Deber de Motivación de las Decisiones Disciplinarias que Sancionan la Corrupción, Pero Esta Motivación es Diferente a la de las Decisiones Judiciales en Materia Penal.

Respecto del deber de motivación, la Corte fijó un estándar muy relevante en materia de sanciones administrativas por actos de corrupción, ya que estableció que la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. En particular, estableció que la decisión final de la autoridad administrativa en este tipo de casos de corrupción debe basarse en la realización de un análisis concreto de relación a la gravedad de los hechos y la afectación colectiva, a la ética pública y la moral administrativa. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 356)

Al respecto, la Corte ha precisado que la motivación suficiente se tiene que analizar en cada caso, según la naturaleza de la decisión, porque en todos los casos “no exige una respuesta detallada a todos los argumentos de las partes” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, 5 de agosto).

El grado de motivación exigible en materia disciplinaria es distinta a aquel exigido en materia penal, por la naturaleza de los procesos que cada una está destinada a resolver, así como por la mayor celeridad que debe caracterizar los procesos disciplinarios, el estándar de prueba exigible en cada tipo de proceso, los derechos en juego y la severidad de la sanción. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2016, 31 de agosto)

Estándar 5: Principio de Legalidad es Diferente en Materia Disciplinaria que en Materia Judicial Penal.

En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. *La precisión de una norma sancionatoria de una norma disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver* [énfasis agregado]. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 364)

Estándar 6: Combate a la Corrupción es un “Bien Común” Para el Derecho Interamericano.

El objeto y fin de lucha contra la corrupción es legítimo por el interés social que está involucrado el cual apunta al bien común, conforme lo exige el artículo 30 de la CADH. En cuanto a las medidas, estas deben ser las necesarias para alcanzar un interés imperativo, de manera que no debe haber otra medida disponible que no sea la restricción de derechos. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 365).

REFERENCIAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018, 2 de marzo). *Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos*. Bogota: Organización de los Estados Americanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019, 06 de diciembre). *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. Organización de los Estados Americanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008, 5 de agosto). *Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, Sentencia*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016, 31 de agosto). *Caso Flor Freire vs Ecuador. Sentencia*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s/f). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No 23: Corrupción y Derechos Humanos*.
- Naciones Unidas. (2003). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*.
- Organización de Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la corrupción (B-58)*.
- VIII Cumbre de las Americas. (2018). *VIII Cumbre de las Americas*. Obtenido de <https://www.viiiicumbreperu.org/>

**LA POTESTAD CONSTITUCIONAL EXCEPCIONAL Y TRANSITORIA
CONFERIDA A LA NUEVA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA
DE REVISAR LOS NOMBRAMIENTOS, RATIFICACIONES,
EVALUACIONES Y PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS
EFECTUADOS POR LOS CONSEJEROS REMOVIDOS POR EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

César Landa

1. Antecedentes y Cuestiones Objeto de Consulta

- 1.1. La corrupción judicial fue puesta en evidencia por diversos medios de comunicación al develar los llamados Audios de la Vergüenza, entre el 2017 y 2018. Esta operaba como una red de jueces, fiscales, políticos y empresarios, y tenía su centro de operaciones en el entonces Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), motivo por el cual las investigaciones fiscales independientes iniciaron las pequisas del llamado caso de los Cuellos Blancos del Puerto.
- 1.2. A partir de las investigaciones en curso, la opinión pública pudo conocer la articulación de los consejeros del ex CNM con jueces y fiscales supremos y superiores, que habrían sido nombrados, ratificados, evaluados o beneficiados en procedimientos sancionadores, por su vinculación o adscripción a la red de los Cuellos Blancos del Puerto.
- 1.3. Ante la inacción del Congreso de la República para fiscalizar las graves denuncias de corrupción en el CNM, el Presidente de la República dispuso el 20 de julio del 2018 llamar a una Legislatura Extraordinaria, para que, en mérito a lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución, remuevan a los consejeros del CNM por causa grave; la misma que obtuvo el voto favorable de más de dos tercios del número de congresistas.
- 1.4. En el marco del proceso de lucha contra la corrupción judicial, el Poder Ejecutivo sometió a referéndum popular el 9 de diciembre de 2018, la sustitución del CNM por una Junta Nacional de Justicia; la misma que fue aprobada por más del 85% del voto popular. La reforma constitucional incorporada en la Constitución por Ley N° 30904 añadió una Disposición Complementaria Transitoria, con el siguiente texto:

Segunda. Autorícese a la Junta Nacional de Justicia para que en un plazo no mayor de dieciocho (18) meses proceda a revisar los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los consejeros removidos por el Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2017- 2018-CR, en los casos que existan indicios de graves irregularidades. (Congreso de la República, 2018)

- 1.5. Sin embargo, la Ley N° 30916, Ley Organica de la Junta Nacional de Justicia (LOJNJ), aprobada por el Congreso el 19 de febrero del 2019, ha dispuesto en la Décima Disposición Complementaria Transitoria lo siguiente:

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

La consecuencia de determinar la existencia de graves irregularidades en el nombramiento, ratificación y evaluación es la nulidad del acto. [énfasis agregado] La declaratoria de nulidad en el nombramiento, ratificación y evaluación de jueces y fiscales no alcanza a las resoluciones judiciales, dictámenes o, en general, actuaciones realizadas, ni a las remuneraciones percibidas. La nulidad por graves irregularidades en el nombramiento y de la ratificación [énfasis agregado], el juez o fiscal y el nombramiento o renovación en el cargo del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) tiene como consecuencia el cese automático en el ejercicio de la función jurisdiccional o fiscal o de jefe. Además, para el cese automático se tiene que determinar la responsabilidad del juez o fiscal, de cualquier jerarquía, y del jefe en su nombramiento, ratificación o renovación irregular [énfasis agregado].

La competencia prevista en el presente artículo debe ejercerse respetando el derecho al debido procedimiento de los sujetos implicados, garantizando, entre otros, su derecho de defensa. [énfasis agregado].

1.6. En consecuencia, la LOJNJ ha añadido una condición legal subrayada al mandato constitucional de revisar los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios en los casos en que existan indicios de graves irregularidades; la misma que genera las siguientes interrogantes:

- a) ¿La Décima Disposición Complementaria Transitoria de la LOJNJ al exigir determinar la responsabilidad del juez o fiscal, de cualquier jerarquía, y del jefe para declarar la nulidad de su nombramiento, ratificación o renovación irregular, además de que califiquen los hechos como graves irregularidades, constituye una norma viciada de inconstitucionalidad?
- b) ¿Puede la Junta Nacional de Justicia en casos de graves irregularidades proceder a anular los actos de nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios, y disponer el cese automático sobre la base de la fuerza normativa de la Constitución?

Las cuestiones formuladas serán absueltas de modo sucinto y con el debido sustento en la sección siguiente.

2. Análisis Constitucional de las Cuestiones Objeto del Informe

2.1 ¿La Décima Disposición Complementaria Transitoria de la LOJNJ al exigir determinar la responsabilidad del juez o fiscal de cualquier jerarquía, y del jefe, para declarar la nulidad de su nombramiento, ratificación o renovación irregular, además de que califiquen los hechos como graves irregularidades, constituye una norma viciada de inconstitucionalidad?

Al respecto, cabe señalar que la inconstitucionalidad de una norma legal requiere que esta contenga un vicio que le prive de validez normativa. En el caso particular la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la LOJNJ (2019) añade condiciones para que el mandato constitucional pueda ser implementado, esto es que la sola disposición constitucional no bastaría, sino en la medida del desarrollo legislativo dispuesto.

La regulación normativa exige determinar responsabilidades no solo del beneficiado, sino también de quien lo habría beneficiado irregularmente, sobre la base de hechos que constituyan graves irregularidades; lo cual significa que la revisión de los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios, se deberían sujetar a las reglas de un procedimiento administrativo sancionador que garantice el principio de legalidad, el debido proceso y, en particular, el derecho de defensa, como dispone la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la LOJNJ (2019).

En ese sentido, el artículo 4 del TUO de la Ley N° 27444 respecto a las infracciones en el ámbito administrativo, señala lo siguiente:

Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. (Congreso de la República, 2001)

Por su parte el Tribunal Constitucional en el caso de la Contraloría General de la República (Exp. N° 0020-2015-PI/TC, FFJJ 37-38) ha señalado lo siguiente:

37. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal Constitucional ha establecido que “los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (Sentencias emitidas en los Expedientes 02050-2002-AA/TC, 02192-2004-PA/TC y 00156-2012-PHC/TC entre otras).

38. No podría ser de otra manera puesto que, a través de su potestad sancionadora, el Estado puede restringir derechos fundamentales tan importantes como la libertad personal, la propiedad y la libertad de trabajo. *En un estado constitucional, la imposición de sanciones semejantes sólo puede considerarse válida si éstas reprimen una conducta que haya sido tipificada de manera previa, expresa y precisa en una norma con rango de ley.*[énfasis agregado] De lo contrario, la persona sancionada podría encontrarse en indefensión pues tendría dificultades para conocer las infracciones concretas que se le imputan lo que limitaría severamente su capacidad para defenderse en el proceso judicial procedimiento administrativo correspondiente. (2018)

En este entendido, todo procedimiento administrativo sancionador debería contar con determinadas garantías constitucionales y legales. En este entendido, los artículos 2-f y 41 de la LOJNJ han establecido los supuestos de las graves irregularidades que le faculta a la Junta Nacional a aplicar las sanciones de destitución de los jueces y fiscales titulares y provisionales de todos los niveles (2019). De modo que, la LOJNJ garantiza el principio de legalidad para el ejercicio de su potestad constitucional extraordinaria de revisar, en un plazo no mayor de dieciocho meses, los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos

disciplinarios efectuados por los consejeros removidos por el Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2017- 2018-CR, en los casos que existan indicios de graves irregularidades.

En ese entendido, correspondería hacer uso de las causales de destitución para los jueces y fiscales, previstas en el artículo 41 de la LOJNJ tales como:

Comprometer la dignidad del cargo o que la desmerezca en el concepto público, intervenir en proceso estando prohibido, llevar a cabo o propiciar reuniones o comunicaciones con los postulantes, culpa inexcusable, violar la reserva de la función, incapacidad moral sustentada en la comisión de faltas éticas que, sin ser delito, comprometa el ejercicio de la función, incurrir en actos de nepotismo. (2019).

Ello a efecto, no solo de asegurar el principio de legalidad y las garantías constitucionales del debido proceso, sino también el de seguridad jurídica de las decisiones de la Junta Nacional de Justicia. Habida cuenta que, con motivo de la caída del corrupto gobierno del ex Presidente Alberto Fujimori (que se caracterizó por controlar el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, entre otras instituciones) se inició a través de este último organismo renovado un proceso de remoción o separación, mediante la no ratificación de magistrados vinculados a dicho régimen, sin motivar sus decisiones.

Esta tarea de remoción de jueces y fiscales vinculados al sistema de corrupción del gobierno de Fujimori, la realizó el CNM en el entendido que ejercían una potestad discrecional exenta de control, al amparo del artículo 142 de la Constitución, que a la letra señala: “No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces” (Congreso de la República, 1993). Sobre este punto tanto el Tribunal Constitucional como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunciaron al respecto rectificándolo.

Así, el Tribunal Constitucional en el Caso Álvarez Guillén (Exp. N° 3361-2004-PA/TC) estableció como precedente vinculante la debida motivación de las resoluciones de no ratificación, basadas en la aplicación de reglas objetivas en los procesos de ratificación (2005). En consecuencia, dispuso garantías del debido proceso como el acceso a la información personal, la motivación suficiente, así como, la razonabilidad y proporcionalidad de la medida a tomar por el entonces CNM.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el Informe N° 71/07 con el que resolvió un conjunto de peticiones de magistrados no ratificados en un período del año 2001 al 2004, aprobando el Acuerdo de Solución Amistosa que promovió entre el gobierno democrático y las víctimas. En este acuerdo el Estado, no solo reconoció su responsabilidad, sino que asumió la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el caso Álvarez Guillén, asumiendo las garantías constitucionales establecidas acordes a la Convención Americana de los Derechos, que no habían sido asumidas en los procesos de no ratificación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007). En este sentido, el Acuerdo reconoció el derecho de los jueces y fiscales a su reincorporación al Poder Judicial y Ministerio Público, previo procedimiento de evaluación y ratificación, sin perjuicio de un pago indemnizatorio.

De modo que, en una situación de transición constitucional, las acciones de la Junta Nacional de Justicia para revisar los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios de jueces y fiscales efectuados por los consejeros destituidos del CNM, en casos que existan indicios de graves irregularidades, requiere de un conjunto de disposiciones normativas sustantivas y procedimentales para asegurar que las remociones no solo tengan eficacia sino también validez constitucional y convencional.

Sin perjuicio de ello, en una situación de urgencia constitucional debido a la profunda infiltración directa e indirecta de la corrupción en las más altas instancias del sistema de justicia, el análisis del mandato constitucional para revisar los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios de jueces y fiscales efectuados por los consejeros destituidos del CNM, demanda una fundamentación acorde a los principios constitucionales de la integridad y la lucha contra corrupción, que se abordará en la segunda cuestión formulada.

2.2. ¿Puede la Junta Nacional de Justicia en casos de graves irregularidades proceder a anular los actos de nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios, y disponer el cese automático sobre la base de la fuerza normativa de la Constitución?

La destitución y la desaparición del Consejo Nacional de la Magistratura y su sustitución por la Junta Nacional de Justicia, aprobada por referéndum constitucional del 9 de diciembre del 2018 e incorporada mediante Ley N° 30904 Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, del 10 de enero del 2019, solo puede ser comprendida por el grado de corrupción en las más altas esferas del sistema de justicia.

No obstante los protocolos y criterios objetivos para la selección y nombramiento de jueces y fiscales, los Audios de la Vergüenza difundidos en los medios de comunicación demostraron filtraciones e irregularidades en dichos concursos. Debido a que la práctica de los consejeros del CNM removidos, no sólo estuvo alejada de las normas legales, sino que también se produjo en función a una ilícita injerencia partidaria, como parte de la influencia de “redes de corrupción”, como así lo calificó la Corte Suprema de Justicia en un Proyecto de Ley que presentó el 2011 al Congreso para reformar el CNM (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 424/2011-PJ, presentado el 11 de octubre del 2011 al Parlamento por parte del Poder Judicial).

De acuerdo a la información difundida, estas redes de corrupción inclusive hallaron influencia en algunas Facultades de Derecho y colegios profesionales (Romero, 2009). Muestra de ello es el mercado de títulos profesionales y grados académicos que se creó alrededor de los concursos de selección y nombramiento, y los procedimientos de evaluación y ratificación del extinto CNM. Gracias a dicho mercado, a ciertos candidatos(as) o magistrados(as) les resultó demasiado sencillo obtener títulos y grados que los favorecieron al momento de la evaluación curricular. A lo anterior se sumó también un mercado ilegal de publicaciones que se formó alrededor de los concursos y procedimientos que convocó el CNM. De esa manera, algunos candidatos(as) o magistrados(as) pudieron mostrar como suyas algunas publicaciones de dudosa calidad y autoría, a fin de elevar su calificación curricular (Comisión de profesores para impulsar el debate sobre la reforma de la justicia en el Perú, 2014, p. 23). Un ejemplo es la investigación periodística realizada por IDL Reporteros sobre el plagio de la tesis del candidato César Hinostroza Pariachi (2013).

La crisis del CNM no parecerían responder tanto a fallas del diseño institucional pese a que existían aspectos a mejorar, sino a ilícitas injerencias políticas o vinculados a redes de corrupción que operaban desde el CNM. Así, por ejemplo, el Congreso de la República destituyó al consejero Efraín Anaya, quien en el marco del empañado concurso desarrollado entre el 2009 y 2010 para nombrar fiscales supremos, fue descubierto en una reunión privada con una postulante. Luego se acreditó un incremento patrimonial considerable del consejero durante los años que estuvo en el cargo (Blog Derecho y Sociedad, 2010). Finalmente, dicho concurso tuvo que ser anulado por el propio CNM.

La crisis de la corrupción alcanzó su cénit por su articulación con la red de corrupción denominada “los cuellos blancos del puerto”, cuando en el mes de junio del 2018 se hizo público a través de los medios de comunicación, una serie de audios que vinculaban a jueces de diversos niveles, incluyendo a jueces de la Corte Suprema de la República, como César Hinojosa Pariachi (actualmente prófugo en España quien afronta un proceso de extradición), a consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), como a su entonces Presidente Guido Águila, y fiscales supremos como Pedro Gonzalo Chávarry, ex Fiscal de la Nación. Estos audios eran materia de la investigación a los llamados “cuellos blancos del puerto”: Una red integrada por jueces, fiscales, políticos, empresarios y periodistas, para copar los órganos judiciales, así como para controlar procesos judiciales trascendentes, realizar nombramientos y proteger intereses privados. Así, el entonces Presidente del Poder Judicial, Duberlí Rodríguez, renunció inmediatamente a su cargo debido a la difusión de los audios que lo comprometían.

En los casos de Hinojosa y Chávarry, en el curso de los procedimientos de acusación constitucional ante el Congreso el año 2019, la actuación de la mayoría parlamentaria fue de una explícita defensa de estos magistrados seriamente comprometidos en la mencionada red de corrupción para favorecer intereses políticos y económicos, así como, para asegurar la injerencia de partidos políticos (Fuerza Popular y el APRA) con intereses en el sistema de justicia, para blindar sus líderes políticos y/o empresarios investigados o enjuiciados por diversos delitos.

Luego de descubrirse los audios de la corrupción judicial, fiscal, política y empresarial que generó el repudio general de la población, y, ante la inacción parlamentaria, el Presidente Constitucional Martín Vizcarra, en uso de la facultad constitucional del artículo 118, inciso 6, de la Constitución Política, convocó para el 20 de julio del 2018 al Congreso a legislatura extraordinaria para que se pronuncie sobre la remoción de los consejeros por causa grave, según prevé el artículo 157 de la Constitución (1993). No obstante, el inicial rechazo de la oposición parlamentaria a dicha convocatoria, la opinión pública la llevó a que removiera a los cinco consejeros por 118 votos a favor y ninguno en contra; así como declarar en emergencia al CNM.

La Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR del 21 de julio del 2018 con la que se removió a los consejeros del CNM, señala que el Informe N° 001-2017-2018-CJDH/CR de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos dictaminó que:

Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura han *menoscabado la dignidad del cargo* [énfasis agregado] y generado el *desprestigio del Consejo Nacional de la Magistratura*, han *infringido el principio democrático*, han *vulnerado el estado constitucional de Derecho* y han *quebrantado las reglas constitucionales de convivencia política*, [énfasis agregado]

configurándose causa grave conforme al artículo 157 de la Constitución Política del Perú. (Congreso de la República)

Con esta resolución parlamentaria el Congreso removió del cargo a los cinco consejeros Guido Águila Grados (Presidente), Orlando Velásquez Benites, Sergio Iván Noguera Ramos, Julio Atilio Gutierrez Pebe, Baltazar Morales Parraguez, Hebert Marcelo Cubas y Maritza Aragón Hermoza, por los indicios de graves irregularidades. Sin embargo, no se produjo en el marco de un debido procedimiento en sentido estricto y propio del sistema judicial, debido a que luego de ser citados a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para realizar sus descargos, la Comisión, en base a una súbita deliberación, dictaminó que estaban incurso en causales graves por desprestigiar al CNM, infringir el principio democrático, vulnerar el estado constitucional y quebrantar las reglas constitucionales de convivencia pacífica.

Como se puede apreciar, en una situación de grave crisis de la justicia, a raíz de la infiltración de la corrupción en la institución matriz del sistema de nombramiento, promoción y sanción disciplinaria de los magistrados y dada la urgencia, el Congreso le otorgó una fuerza normativa al artículo 157, procediendo bajo el principio de constitucionalidad antes que el principio de legalidad, entendido en sentido estricto como tipicidad. Esto en la medida que los cargos por los cuales fueron removidos los consejeros fueron comprendidos dentro de las causas graves señaladas: Desprestigiar al CNM, infringir el principio democrático, vulnerar el estado constitucional y quebrantar las reglas constitucionales de convivencia pacífica.

Esta resolución parlamentaria no se sometió a las reglas del derecho sancionador en sentido estricto, que requiere que las medidas sancionadoras repriman conductas que hayan sido tipificadas de manera previa, expresa y precisa en una norma con rango de ley. Más aún, podría señalarse que en la mencionada resolución legislativa la debida motivación legal tampoco se encuentra asegurada, por cuanto no se individualiza, ni se identifican actos objetivos y concretos que constituyan una infracción grave, según ley.

Pero todo ello ha sido posible sin violar el ordenamiento jurídico, por cuanto se trata de altas autoridades premunidas de ser titulares de un organismo constitucional que gozaban de derechos y beneficios propios de un juez supremo, y, por tanto, también están sometidas a un mayor grado de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Por ello, sería razonable que la Junta Nacional de Justicia establezca que las garantías del derecho al debido procedimiento sancionador deberían ser aplicado en un estándar estricto para los jueces y fiscales que no ocupen los cargos de jueces y fiscales supremos. Esto dado que, solo estos últimos forman parte de las instancias cúspide del Poder Judicial (Corte Suprema) y del Ministerio Público (Junta de Fiscales Supremos).

Mientras que, para los jueces y fiscales supremos que sean llamados por la Junta Nacional de Justicia por indicios de graves irregularidades, se les debería aplicar un estándar relativo o intermedio del debido proceso sancionador. Esto es que, conociendo los cargos de sus inconductas funcionales o de hechos irregulares, deberían ejercer su derecho de defensa realizando sus descargos.

En mérito a lo cual, la Junta Nacional de Justicia estaría facultada para deliberar y determinar la gravedad de las irregularidades con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, motivando así debidamente la resolución de nulidad del acto del ex CNM, y ordenando el cese automático del juez o fiscal supremo. Así como, disponiendo poner a conocimiento de las autoridades constitucionales competentes y determinar las eventuales responsabilidades

penales, civiles y administrativas o de otra índole. Esto debido a que la JNJ no es competente para determinar las responsabilidades penales o civiles del juez o fiscal supremo y / o del jefe en los nombramientos, ratificaciones o renovaciones irregulares. Con lo cual, la decisión de la JNJ debería estar debidamente motivada en base a un derecho constitucional sancionador en base a principios de igualdad y no discriminación, imparcialidad, transparencia, publicidad, verdad material y eficiencia para no devenir en arbitraria y, por ende, en nula. Así, mutatis mutandis, el Tribunal Constitucional en el caso Alarcón (Exp. N° 5796-2006-PA/TC) dispuso lo siguiente:

30. Así, *la exigencia constitucional de motivación de las resoluciones sancionatorias del Consejo Nacional de la Magistratura se cumple cuando dicho órgano fundamenta cumplidamente su decisión de imponer una sanción, lo cual excluye aquellos argumentos subjetivos o que carecen de una relación directa e inmediata con la materia que es objeto de resolución y con la imposición de la sanción misma* [énfasis nuestro]. En cuanto al segundo presupuesto de legitimidad constitucional, esto es, la previa audiencia del interesado, constituye también una manifestación del derecho a un debido proceso.

31. Consecuentemente, las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución podrán ser revisadas en sede judicial, en interpretación, a contrario sensu, del artículo 154.3° de la Constitución, cuando sean expedidas sin una debida motivación, y sin previa audiencia al interesado. (2006)

Las razones desarrolladas por el Tribunal Constitucional, son atendibles para interpretar el mandato de la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la LOJNJ, de conformidad con la segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Constitución reformada, que habilita a la Junta Nacional de Justicia a revisar los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios de los jueces y fiscales, en los casos que existan indicios de graves irregularidades. Esto de conformidad con las causales de destitución establecidas en el artículo 41 de la LOJNJ, por

Comprometer la dignidad del cargo o que la desmerezca en el concepto público, intervenir en proceso estando prohibido, llevar a cabo o propiciar reuniones o comunicaciones con los postulantes, culpa inexcusable, violar la reserva de la función, ...incapacidad moral sustentada en la comisión de faltas éticas que, sin ser delito, comprometa el ejercicio de la función, e incurrir en actos de nepotismo. (2019)

Conclusiones

De acuerdo a los argumentos desarrollados en el presente informe constitucional se puede colegir lo siguiente:

- 3.1. La Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia exige determinar la responsabilidad que podría ser penal o civil del juez o fiscal, de cualquier jerarquía, y del jefe, para declarar la nulidad del nombramiento, ratificación o renovación irregular de un juez o fiscal, además de que califiquen los hechos como graves irregularidades, lo cual no es una competencia de la Junta Nacional de Justicia, sino que es una atribución del Poder Judicial; motivo por el cual sería una disposición inaplicable.

Sin embargo, el procedimiento administrativo sancionador que aplicará la Junta Nacional de Justicia deberá sujetarse a las reglas de legalidad, debido proceso y derecho de defensa. De esto se desprende que las causales de grave irregularidad para la destitución de jueces y fiscales, establecidas en el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (2019), se deberían aplicar con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

3.2. La Junta Nacional de Justicia debería distinguir entre los procedimientos de revisión de nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios de los jueces y fiscales supremos, y de los demás magistrados de inferior jerarquía; habida cuenta de que a mayor rango hay mayor responsabilidad.

En ese sentido, el procedimiento para los jueces y fiscales supremos se debería sujetar a las reglas de legalidad y debido proceso sancionador en un sentido intermedio; esto es, acusación, defensa y resolución, como procedió el Congreso de la República con la remoción de los ex consejeros del CNM el año 2018. Mientras que, los demás jueces y fiscales de menor jerarquía deberían gozar de las garantías del debido proceso sancionador, en sentido estricto.

REFERENCIAS

- Blog Derecho y Sociedad. (23 de Marzo de 2010). *Efraín Anaya incrementó patrimonio durante cinco años en el CNM*. Obtenido de 23/03/10: Efraín Anaya incrementó patrimonio durante cinco años en el CNM: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/derysoc/2010/03/23/efrain-anaya-incremento-patrimonio-durante-cinco-anos-en-el-cnm/>
- Comisión de profesores para impulsar el debate sobre la reforma de la justicia en el Perú. (2014). *Selección, nombramiento, evaluación, ratificación y destitución de jueces y fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)*. Lima: Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007, 27 de julio). *Informe N° 71/07*. Washington D.C.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (2001, 10 de abril). *Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2018, 20 de julio). *Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2018, 4 de octubre). *Ley de Reforma Constitucional Sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30904*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- IDL-R. (26 de abril de 2013). Tres por uno. *IDL Reporteros*. Obtenido de <https://www.idl-reporteros.pe/tres-por-uno/>
- Romero, C. (08 de Noviembre de 2009). Litigante pagó viaje de jueces supremos. *La Republica*. Obtenido de <https://larepublica.pe/politica/431676-litigante-pago-viaje-de-jueces-supremos/>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003, 29 de diciembre). *Sentencia del Expediente 0013-2003-CC/TC*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2005, 12 de agosto). *Sentencia del Expediente 3361-2004-PA/TC*.
- Tribunal Constitucional Del Perú. (2006, 20 de setiembre). *Sentencia del Expediente 5976-2006-PA/TC*.

**LA CONSTITUCIONALIDAD Y POTENCIAL EFICACIA
DEL “PROYECTO DE REGLAMENTO DE REVISIÓN DE
NOMBRAMIENTOS, RATIFICACIONES, EVALUACIONES Y
PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS EFECTUADOS POR LOS
EX CONSEJEROS REMOVIDOS POR EL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA, CONFORME A LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO N° 016-2017-2018-CR”**

Yván Montoya

A continuación, se presenta el contexto para la dación del “Proyecto de Reglamento de Revisión de Nombramientos, Ratificaciones, Evaluaciones y Procedimientos Disciplinarios Efectuados por los Ex Consejeros Removidos por el Congreso de la República, Conforme a la Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2017-2018-CR”, así como el análisis de los aspectos jurídicos más relevantes de cara a asegurar la constitucionalidad, legalidad y potencial eficacia de los procedimientos de revisión encomendados a la Junta Nacional de Justicia, especialmente en relación con el respeto a las garantías y principios del Derecho administrativo sancionador y disciplinario.

1. Contexto del Problema

En julio de 2018 el equipo de investigación periodística de IDL-Reporteros difundió una serie de escuchas telefónicas que evidenciaban seriamente el involucramiento de ex-integrantes del extinguido Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y de fiscales y jueces supremos, así como magistrados de diversos niveles jerárquicos, en una red de intercambio de favores y prácticas de corrupción en el interior del sistema de administración de justicia en el Perú. Entre las personas involucradas, figuraban varios consejeros del ex-Consejo Nacional de la Magistratura, vocales supremos de la Corte Suprema de Justicia, Fiscales Supremos del Ministerio Público, el Presidente de la Corte Superior del Distrito Judicial del Callao, y múltiples jueces y fiscales de diversos niveles jerárquicos.

Hasta agosto del año pasado, según el diario El Comercio, en la Primera Fiscalía Suprema Penal, el fiscal supremo Pablo Sánchez Velarde, tenía a cargo la investigación de 12 altos funcionarios, todos jueces supremos, fiscales supremos y un ex miembro del extinto Consejo Nacional de la Magistratura, a quienes les corresponde la figura antejuicio político. Por su parte el fiscal supremo provisional Jesús Fernández Alarcón, encargado de la Fiscalía Suprema Transitoria en lo Contencioso Administrativo y Transitoria Especializada en Delito de Corrupción de Funcionarios, tenía a su cargo la investigación de 62 funcionarios, incluyendo magistrados supremos y superiores, provisionales y otros. A la vez, las fiscales contra el Crimen Organizado del Callao, Sandra Castro y Rocío Sánchez, investigaban a otras 18 personas sin condición de funcionarios. Son, entonces, aproximadamente 92 personas que han sido comprendidos en la investigación de la organización criminal “Los Cuellos Blancos del Puerto” (Barboza, 2019). Entre ellas figuran un número importante de magistrados y consejeros, investigados

por la presunta comisión de una serie de delitos como tráfico de influencias, cohecho pasivo específico o patrocinio ilegal.

Entre los casos que vienen siendo investigados por el Ministerio Público se encuentran aquellos que develan que hubo una práctica recurrente de injerencia, por parte de otros altos funcionarios del sistema de justicia, en los procedimientos de nombramiento, ratificación y disciplinarios de jueces y fiscales llevados a cabo por el ex Consejo Nacional de la Magistratura. Estos casos, y otros, denotan la sospecha de un número mayor de procesos de nombramiento, ratificación y disciplinarios de magistrados jueces y fiscales que podrían haber sido objeto de graves irregularidades que afectarían su validez.

Este contexto conllevó que se aprobará en el Congreso de la República la Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR, que removió a los integrantes del CNM, “como consecuencia de la comisión de actos que configuran una situación de causa grave, en aplicación del artículo 157 de la Constitución Política del Perú” (Congreso de la República, 2018). Asimismo, se creó, mediante la Ley de reforma constitucional N° 30904, la Junta Nacional de Justicia, y, mediante Ley orgánica N° 30916, se desarrollaron su organización y funciones, Se le otorgaron además de sus potestades ordinarias, la potestad extraordinaria y temporal de revisar los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios llevados a cabo por el antiguo Consejo Nacional de la Magistratura y evaluar si se encuentran o no afectados de nulidad y si, además, concurriese la responsabilidad del magistrado objeto del procedimiento, determinar su cese automático (Décima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 30916).

2. Análisis de los Aspectos Jurídicos Más Relevantes del Reglamento en el Marco del Respeto a las Garantías y Principios del Derecho Administrativo Sancionador

El proyecto de reglamento comentado se adecua a las garantías y principios del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador/disciplinario, haciendo bien en distinguir en el procedimiento de revisión, para tal efecto, los supuestos de nulidad por graves irregularidades en los procedimientos de nombramiento, ratificación, evaluaciones o disciplinarios de magistrados, y los supuestos de cese de los magistrados, objeto de tales procedimientos, por responsabilidad en las referidas irregularidades.

Los comentarios que se presentan a continuación tienen por objetivo alcanzar consideraciones que permitan fortalecer la constitucionalidad y legalidad de las figuras, procedimientos, facultades y decisiones que se contemplan en el reglamento. En primer lugar, haremos referencia a los supuestos que en el Proyecto figuran como “grave irregularidad” en los procedimientos llevados a cabo por el antiguo CNM. En segundo lugar, haremos algunos comentarios al supuesto de cese por responsabilidad en las graves irregularidades y, finalmente, algunas anotaciones sobre el procedimiento.

2.1 Sobre el Sentido y Alcance de la Expresión “Grave Irregularidad”

- Resulta relevante que el Proyecto haya recogido los requisitos de validez contemplados en el art. 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, así como los supuestos de nulidad del acto administrativo regulados en el art. 10 del mismo texto legal (Congreso de la República, 2001). Esta inclusión expresa le

otorga seguridad jurídica a los procedimientos de revisión que lleve a cabo la JNJ con el propósito de determinar la “grave irregularidad” aunque no se trate de un pronunciamiento referido a una potestad sancionadora. Igualmente entendemos, por interpretación clara del inc. 2 del referido artículo 10, que la afectación de cualquiera de los supuestos mencionados, esto es, tanto las condiciones de validez del acto administrativo como los supuestos de nulidad en sentido estricto, determinan la potestad de la JNJ de declarar la nulidad de los actos de nombramiento, ratificación, evaluación o disciplinario que corresponda.

- Teniendo en cuenta lo anterior, podría incorporarse la precisión sobre la naturaleza alternativa de cada uno de sus supuestos constitutivos (cualquiera de las condiciones de validez o cualquiera de los supuestos de nulidad en estricto), de modo que no se genere la confusión o error orientado a exigir la existencia de todos los supuestos para que se configure la grave irregularidad.
- En relación con el supuesto d) “ser constitutivos de infracción penal, o que se hayan dictado como consecuencia de la misma” (Congreso de la República, 2001), no es claro cómo procedería la intervención de la Junta. En primer lugar, se entiende que la JNJ no tiene potestad para declarar, en su propio procedimiento, la existencia de una infracción penal que conlleve la nulidad del acto administrativo de nombramiento, ratificación o disciplinario. Este supuesto sólo operaría en los casos de resoluciones judiciales penales firmes y, como se conoce, los procesos penales conllevan plazos que, en principio, no se adecuarían al que se encuentra previsto para la revisión de los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios encargada a la JNJ. Sólo en los casos penales que concluyeron con una sanción a través de procesos de terminación anticipada u otros de plazos cortos, habría la posibilidad de coincidir en los tiempos señalados correspondientes a cada ámbito de intervención.
- Es un acierto haber incorporado como grave irregularidad la existencia de factores e influencias indebidas por parte de personas ajenas a los procedimientos mencionados en el párrafo precedente. Ello no exige en absoluto la declaración judicial de un delito de tráfico de influencias o algún otro, sino la corroboración en el procedimiento de revisión de un hecho que afecta la finalidad pública (condición de validez) del acto administrativo que se revisa, y que puede acreditarse con los audios que están en poder de la fiscalía, los cuales podrían remitirse a través de una figura semejante a la de la prueba trasladada (Ley N° 30077, Congreso de la República, 2013).

No obstante, sólo por cuestión de técnica regulatoria, podría mejorarse la expresión “la existencia de factores” como elemento constitutivo de graves irregularidades. Podría considerarse sustituir dicha expresión por “actos”.

2.2 El Cese por Responsabilidad en las Graves Irregularidades

El cese por responsabilidad en las graves irregularidades de los procedimientos de nombramiento, ratificación o nombramiento o renovación en el cargo del jefe de la Oficina Nacional

de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), constituye una modalidad de destitución por responsabilidad administrativa o disciplinaria, que cuenta con cobertura constitucional y legal, según el artículo 154°, 182° y 183° de la Constitución (1993); segunda disposición complementaria transitoria de la Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 30904 (Congreso de la República, 2018); y décima disposición complementaria y transitoria de la Ley orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916 (Congreso de la República, 2019).

Es importante evaluar si esta consideración debería incluirse en el reglamento como parte de la exposición de motivos, o sólo tenerla presente en las resoluciones que emita la JNJ frente a eventuales impugnaciones de la decisión de cese, alegándose erróneamente, incompetencia constitucional o legal.

Cabe advertir que, ni el art. 5 inc. B, ni el artículo 6.8.8 del Proyecto de Reglamento que comentamos contienen los criterios a tener en cuenta por la JNJ para determinar la responsabilidad administrativo-disciplinaria de los magistrados (jueces o fiscales) o del Jefe de la ONPE o la RENIEC en los procesos de nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios afectados por “graves irregularidades”. Consideramos importante evaluar la inclusión de alguna de las consideraciones que esbozamos a continuación:

- Tomando en cuenta que la figura del cese por responsabilidad en los procedimientos afectados por graves irregularidades es una sanción determinada en un procedimiento administrativo disciplinario o sancionador, es fundamental el respeto a las garantías y principios de la potestad punitiva del Estado, siendo una de sus manifestaciones el Derecho Administrativo Sancionador¹.
- El principio de legalidad, expresado en sus distintas garantías de reserva de ley, taxatividad (denominada por algunos de tipicidad) e irretroactividad de la ley sancionatoria, exigen que la descripción de la falta y su correspondiente sanción se encuentren previstas legalmente de forma clara y anterior a la comisión de los hechos materia del procedimiento disciplinario o sancionador. En tal sentido, el reglamento de revisión podría remitirse a las faltas contempladas en la Ley de carrera judicial, Ley N° 29277, la Ley de carrera fiscal, Ley N° 30483, o el Código de ética de la función pública, Ley N° 27815, aplicable también a los organismos del sistema de administración de justicia y organismos constitucionalmente autónomos (artículo 1° de la Ley del Código de ética de la función pública y artículo 1° de la Ley de procedimiento administrativo general)². Todas estas normas tienen rango de ley y se encontraban vigentes con anterioridad a los procedimientos de nombramiento, ratificación y disciplinario que son objeto de revisión por la JNJ.

1 El Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha prescrito la aplicación de los clásicos principios constitucionales del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador. Así, por ejemplo, puede citarse la sentencia del TC de 16 de abril de 2003 en el Expediente N° 2050-2002 AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú, 2003). Igualmente, la sentencia de 26 de marzo de 2007, Expediente N° 1182-2005 PA/TC, párrafo 12 (Tribunal Constitucional del Perú, 2007). Recientemente, la misma posición ha sido recordada por la sentencia de 25 de abril de 2018 del Expediente N° 0020-2015 PI/TC, párrafo 37 (Tribunal Constitucional del Perú, 2018).

2 No consideramos atendible la remisión al art. 41 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia referida a las causales de destitución de magistrados (Congreso de la República, 2019). Se trata de una disposición ex post facto que afectaría la garantía de irretroactividad de la ley sancionatoria.

- En el caso de la Ley de Carrera Judicial se encuentran previstas las siguientes faltas muy graves: abusar de la condición de juez para obtener un trato favorable o injustificado (artículo 47.15), interferir en el ejercicio de funciones de los otros órganos del Estado, sus agentes o representantes, o permitir la interferencia de cualquier organismo, institución o persona que atente contra el órgano judicial o la función jurisdiccional (artículo 48.4) o incurrir en acto u omisión que sin ser delito, vulnere gravemente los deberes del cargo previstos en la ley (artículo 48.12) (Congreso de la República, 2008). Las dos últimas faltas están conminadas con la posibilidad de destitución en el cargo.
- En el caso de la Ley de Carrera Fiscal se puede acudir igualmente, entre otras, a las faltas muy graves contenidas en el artículo 47.6 que prohíbe a los fiscales interferir en el ejercicio de funciones de otro órgano del Estado, y al artículo 47.13, que prohíbe cualquier “acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo” (Congreso de la República, 2008). Ambas faltas están conminadas con la posibilidad de destitución en el cargo.
- En el caso del Código de Ética de la Función Pública, se dispone que “(l)a transgresión de los principios y deberes establecidos en el Capítulo II y de las prohibiciones señaladas en el Capítulo III, de la presente Ley, se considera infracción al presente Código” (Congreso de la República, 2013), generándose responsabilidad posible de sanción de destitución o despido. Cabe señalar que una de las prohibiciones que establece el referido Código es la prohibición de obtener ventajas indebidas para sí mediante el uso del cargo.

Es importante advertir que todas estas disposiciones denotan una posición de garante del magistrado (juez o fiscal) que le obligan no sólo a no incurrir en interferencias indebidas ante otros órganos del Estado o a la no obtención de ventajas personales en el uso de su cargo, sino también le obligan a evitar que terceros realicen en favor de él las mencionadas interferencias indebidas o le permitan obtener ventajas personales por razón del cargo.

- Finalmente, resulta importante el respeto al principio de culpabilidad que también resulta imperioso aplicarse a los procedimientos administrativos sancionadores. Específicamente debe advertirse el cuidado por la garantía de responsabilidad subjetiva, esto es, la necesidad de atribuir los hechos por dolo o culpa³. En nuestro concepto bastaría para cumplir con tal propósito con evidenciar, a través de la prueba de indicios, el conocimiento suficiente de la grave irregularidad que afecta su propio procedimiento de nombramiento, ratificación, evaluación o disciplinario.

Es con base en todas las consideraciones antes mencionadas que estimamos que la determinación del cese del magistrado no tendría cuestionamiento desde la perspectiva de los principios y garantía del derecho administrativo sancionador. Corresponde a la JNJ evaluar si tales

³ Ver el párrafo 12 de la Sentencia del TC del 3 de septiembre de 2010, recaída en el expediente N 1873-2009 AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú, 2010). Igualmente, el art. 248 inc. 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo General prescribe el principio de culpabilidad en el procedimiento sancionador (Congreso de la República, 2001).

consideraciones y criterios presentados deban ser incorporados al Reglamento o sólo tomados en cuenta en la parte de los fundamentos de las resoluciones que emitan.

2.3 Sobre el Procedimiento

- En relación los informes de los y las directoras de las direcciones de Selección y Nombramiento, de Evaluación y Ratificación, y de Procedimientos Disciplinarios, la observación es que aparecen como vinculantes para las decisiones de los integrantes de la JNJ. Podría entregarse al Pleno la facultad de devolver el informe por insuficiencias o deficiencias del mismo (artículo 6.1 y 6.2).
- Cuando el reglamento señala que el miembro del Pleno encargado o encargada de la investigación puede actuar de oficio la prueba que considere necesaria para lograr la finalidad de la investigación, es importante considerar la figura de la prueba trasladada, para traer del Ministerio Público documentación referida a la interferencia de terceros.

3. Conclusiones y Recomendaciones

- 3.1.** El proyecto de reglamento comentado se adecua a las garantías y principios del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador/disciplinario.
- 3.2.** Resulta conveniente precisar la naturaleza alternativa de los supuestos constitutivos de graves irregularidades, contemplados en el artículo 4° del Proyecto de Reglamento para determinar la nulidad de los procedimientos revisados.
- 3.3.** Es un acierto incorporar en el mismo artículo 4°, como un supuesto de grave irregularidad, la existencia de actos e influencias indebidas por parte de personas ajenas a los procedimientos revisados. Conviene destacarlo como un supuesto adicional, y no sólo como un párrafo final del artículo, a fin de evitar que se pretendan paralizar u obstaculizar la función de revisión de la JNJ sobre la equívoca exigencia de pronunciamiento judicial previo en materia penal.
- 3.4.** El cese por responsabilidad en las graves irregularidades de los procedimientos revisados constituye una modalidad de destitución por responsabilidad administrativa o disciplinaria, que cuenta con cobertura constitucional y legal, según el artículo 154°, 182° y 183° de la Constitución (Congreso de la República, 1993); segunda disposición complementaria transitoria de la Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 30904 (Congreso de la República, 2018); décima disposición complementaria y transitoria de la Ley orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916 (Congreso de la República, 2019).
- 3.5.** La facultad de determinar el cese por responsabilidad en las graves irregularidades que afectan los procedimientos revisados respeta los principios de la potestad punitiva del Estado, en particular los principios de legalidad, expresado en la garantía de reserva de ley, taxatividad, tipicidad e irretroactividad de la ley sancionatoria, dado que las conductas motivo de una eventual decisión de cese se encuentran contempladas

como faltas en la Ley de Carrera Judicial, Ley de Carrera Fiscal y Ley del Código de Ética de la Función Pública.

- 3.6. Respecto del procedimiento de revisión de oficio, conviene evaluar la incorporación de la facultad de devolver el informe elevado por las direcciones de Selección y Nombramiento, de Evaluación y Ratificación y de Procedimientos Disciplinarios, en el supuesto de insuficiencias o deficiencias del mismo.
- 3.7. Para efecto de la prueba por indicios, considerar la figura de la prueba trasladada, que permita traer del Ministerio Público documentación referida a la interferencia de terceros.

REFERENCIAS

- Barboza, K. (2019). Los audios de “Los Cuellos Blancos del Puerto”, un año después. *Diario El Comercio*. Obtenido de <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/a-365-dias-de-los-cuellos-blancos-visual/index.html>
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (2001, 10 de abril). *Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2002, 12 de agosto). *Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2008, 04 de Noviembre). *Ley de la Carrera Judicial*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2013, 26 de julio). *Ley Contra el Crimen Organizado, Ley N° 30077*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2016, 27 de Mayo). *Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2018, 20 de julio). *Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2018, 4 de octubre). *Ley de Reforma Constitucional Sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30904*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003, 16 de Abril). *Sentencia del Expediente 2050-2002 AA/TC*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2007, 26 de marzo). *Sentencia del Expediente 1182-2005 PA/TC*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2010, 3 de septiembre). *Sentencia del Expediente 1873-2009 AA/TC*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2018, 25 de abril). *Sentencia del Expediente 0020-2015 PI/TC*.

LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA RESPECTO DE LOS JUECES Y FISCALES QUE INTEGRAN EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

César Landa

1. La Constitución no Hace Excepción Alguna Respecto de la Potestad Disciplinaria de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) Sobre Todos los Jueces y Fiscales. Tampoco Existe Excepción en la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE), Ley de la Carrera Judicial, Ley de la Carrera Fiscal ni en la Ley Orgánica de la JNJ (LOJNJ). ¿Existe Precedente Jurisprudencial que Establezca Excepción en Caso Análogo?

La potestad disciplinaria sobre los magistrados del Poder Judicial (PJ) y el Ministerio Público (MP) es una competencia constitucional exclusiva de la Junta Nacional de Justicia, aun cuando los representantes del Poder Judicial y el Ministerio Público se encuentren laborando como representantes de dichas instituciones en el Jurado Nacional de Elecciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 179 de la Constitución (Congreso de la República, 1993).

Si bien no existe jurisprudencia sobre procedimientos disciplinarios durante la permanencia en el Jurado Nacional de Elecciones de los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público durante el período de la existencia del Consejo Nacional de la Magistratura, sí podemos hacer referencia al expediente del Tribunal Constitucional N° 2535-2006-PA/TC en el cual se declaró infundada la demanda de amparo del ex Juez Superior Luis Rafael Callapiña Hurtado (2014). En esta demanda el Juez Superior argumentó, entre otros aspectos, que fue convocado al proceso de evaluación integral y ratificación antes de cumplir el periodo de siete años previsto en la Constitución argumentando que estuvo fuera del Poder Judicial durante seis meses y un día cumpliendo funciones como Presidente del Jurado Electoral Especial del Cusco. Sostuvo que cuando se le convocó al proceso de ratificación no se habían cumplido los siete años, sino seis años, 11 meses y cinco días (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, párrafo 31). Sobre el particular, el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

10. Respecto de dicho argumento, este Tribunal estima que el actor no ha interpretado correctamente el artículo 154, inciso 2, de la Constitución, que establece que la ratificación procede cada siete años en el caso de jueces y fiscales de todos los niveles, pues ésta no distingue, en modo alguno, si el respectivo período en el ejercicio del cargo de magistrado se limita única y exclusivamente al ejercicio de labores jurisdiccionales. (2014)

Más aún, en el expediente N° 05969- 2006-PA/TC (Caso Chocano Polanco) Luis Arturo Chocano Polanco vs Consejo Nacional de la Magistratura (2006), el Tribunal Constitucional desestimó la demanda del recurrente por haber sido destituido por el CNM, pese a haber renunciado, por las razones que serán explicadas a continuación.

La demanda tenía por objeto que se deje sin efecto la Resolución N.º 120- 2002-PCNM, mediante la cual se le destituyó como vocal de la Corte Superior de Lima bajo el argumento

que ya había renunciado al cargo de magistrado el 17 de enero de 2001. El 20 de febrero de 2002, el CNM abrió el proceso disciplinario N.º 002-2002-CNM en torno a supuestas infracciones ocurridas en el marco de los procesos de acción de amparo y acción de cumplimiento de la Empresa Lucchetti Perú S.A. contra las Municipalidades de Lima y Chorrillos en 1998. Esto, aunque él ya no formaba parte del poder judicial desde hace un año. El Tribunal Constitucional al revisar la resolución del CNM estimó que ello era “posible, toda vez que los procedimientos administrativos disciplinarios tienen por finalidad evaluar la conducta del servidor - en el caso, de un magistrado- en el ejercicio de sus funciones y respecto de determinados eventos puestos a consideración del órgano de resolución” (Tribunal Constitucional del Perú, 2006, párrafo 6). Pero, “(e)n el supuesto de que el servidor ya no se encuentre en ejercicio del cargo, la investigación tendrá por finalidad determinar la posible responsabilidad acarreada y la imposición de la sanción correspondiente, ligada directamente a la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2006, párrafo 6)

De acuerdo con todo ello, *mutatis mutandis*, los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público que se encuentren desempeñando labores en el Jurado Nacional de Elecciones se hallan sometidos a los procesos de ratificación y a los procesos disciplinarios, de ser el caso, que lleve a cabo la Junta Nacional de Justicia, de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política del Perú (1993).

2. La ley Orgánica del JNE (Art. 13, 1995) Señala Que A los Miembros del Pleno Les Son Aplicables Las Normas Sobre Responsabilidades y Sanciones Previstas Para los Vocales de la Corte Suprema. Tales Normas Están Recogidas en la Ley de la Carrera Judicial y en la Ley Orgánica de la JNJ. ¿Es Posible Suponer un Espacio de Aplicación de Tales Normas Que No Sea La Propia JNJ?

La JNJ es un organismo constitucional autónomo encargado de la selección, nombramiento y ratificación de los jueces y fiscales, así como de la sanción de amonestación, suspensión y destitución -entre otras competencias- previo procedimiento administrativo sancionador, aplicando con criterios de razonabilidad y proporcionalidad el principio/derecho del debido proceso, de conformidad con los artículos 150 y 154 de la Constitución Política del Perú (1993).

Así, la LOJNE y la Ley de la Carrera Judicial son normas legales de rango inferior a la Constitución que no colisionan con la LOJNJ que desarrolla los mandatos constitucionales antes señalados; por tanto, la competencia constitucional para realizar procesos disciplinarios a los jueces y fiscales radica exclusivamente en la Junta Nacional de Justicia.

Sin embargo, eso no debería llevar a desconocer que la Ley de la Carrera Judicial es la norma legal ordinaria que define un régimen disciplinario, tipificando las faltas, definiendo las sanciones y reglas procedimentales para los jueces de los distintos niveles. En mérito a lo cual, hay ámbitos de control disciplinario del propio Poder Judicial, a través de las tareas administrativas de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA)¹, y las competencias constitucionales de la Junta Nacional de Justicia, para procesar disciplinariamente a los jueces y fiscales supremos, y magistrados de los demás niveles.

¹ Que será reemplazada por la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial creada por Ley N° 30943, cuyo jefe(a) será designado(a) por la JNJ.

De modo que, en el caso de los jueces y fiscales supremos, la JNJ es la institución competente en materia de los procesos disciplinarios en la medida en la que los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público, ante el Jurado Nacional de Elecciones, podrían cometer faltas a la Ley Orgánica de la JNE. Estas faltas, a su vez, podrían ser materia disciplinaria de la JNJ, dado que conforme al artículo 13 de la LOJNE, a los miembros del Pleno del JNE le son aplicables las normas sobre responsabilidades y sanciones previstas para los jueces de la Corte Suprema.

Por ello, ante la concurrencia de normas legales para establecer las reglas de los procedimientos disciplinarios a los representantes del Poder Judicial y del ministerio Público en el JNE, corresponde aplicar la Ley Orgánica de la JNJ. Lo cual no es óbice para que la Ley de la Carrera Judicial y la LOJNE deban servir de normas subsidiarias en todo lo que no se opongan a la LOJNJ para que los jueces y fiscales supremos sean evaluados y/o sometidos a procedimientos disciplinarios, de ser el caso y conforme a la Constitución, la ley y al debido proceso.

3. Los Jueces y Fiscales Supremos Elegidos por sus Instituciones Para Impartir Justicia Electoral, Sólo Gozan de Una Licencia Temporal, Pero No Pierden la Condición de Jueces y Fiscales. ¿Puede Suponerse que Tal Licencia los Libera del Cumplimiento de los Deberes Inherentes al Cargo de Juez o Fiscal, Sobre Todo de Aquellos Connaturales a Todo Magistrado?

Los magistrados que son elegidos para conformar el JNE gozan de licencia en la función jurisdiccional del Poder Judicial y del Ministerio Público de acuerdo a ley; sin embargo, siguen laborando en tareas jurisdiccionales y administrativas electorales en el Jurado Nacional de Elecciones. De modo que, esto no los exime de las responsabilidades disciplinarias a que hubiera lugar, ni tampoco los exime de la evaluación integral ni parcial, conferidas a la JNJ, por mandato constitucional de acuerdo al art. 154 de la Constitución Política del Perú de 1993 (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, párrafo 28).

Por tanto, siguen sometidos a la potestad disciplinaria, por ende, se encuentran también obligados a afrontar el proceso de evaluación integral y de ratificación o de evaluación parcial, que constituye otra función constitucional de la JNJ (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, párrafo 28). Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional, en el Expediente N.º 2535-2006- PA/TC:

11. En principio queda claro *que el actor desempeñó los cargos aludidos en virtud de su condición de magistrado, pues de no ostentar dicho cargo ello no hubiera sido posible* [énfasis agregado]. Por otro lado, resulta absolutamente irrelevante si el magistrado desempeñó labores jurisdiccionales o de otro tipo, o si desempeñó uno o varios cargos durante el período de siete años. *Basta con que dichos cargos se hayan ejercido en condición de titular y, sobre todo, que haya transcurrido - sin interrupción alguna- el período establecido* [énfasis agregado]. En el caso de autos, por lo tanto, no afecta en nada que el recurrente haya realizado labores distintas a las jurisdiccionales, pues independientemente de ello, al momento de ser ratificado ostentaba la condición de magistrado y tenía más de siete años de servicio efectivo, razones, todas, por las que el precedente establecido en la STC N.º 2409-2002- AA/TC no resulta aplicable al caso de autos. (2006)

Por ello, la designación de los dos miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público al JNE constituye una simple situación administrativa que no afecta ni determina que pierdan la condición de magistrados mientras dure la licencia especial. Tampoco cambia la naturaleza jurídica ni la situación originaria del cargo de juez o fiscal de estos magistrados, pues estos solo se liberan de sus deberes de ejercer su función judicial o fiscal ordinaria para cumplir otra función jurisdiccional especial electoral como miembros del JNE (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, párrafo 26). Tampoco se liberan del cumplimiento de los deberes inherentes al cargo de juez o fiscal en el cumplimiento de sus deberes en el JNE. Más aún aquellos connaturales a todo magistrado y perfectamente exigibles en todo momento, tanto de su vida profesional como personal, estén o no gozando de licencia de cualquier tipo, como es el deber de gozar de una conducta intachable, proba, digna, éticamente irreprochable, no solo en sus responsabilidades estatales, sino también frente a la sociedad, entre otras (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, párrafo 26).

En consecuencia, los jueces y fiscales supremos elegidos por sus instituciones que han recibido una licencia para impartir justicia electoral, no están liberados del cumplimiento de los deberes inherentes al cargo de juez o fiscal, en especial aquellos connaturales a todo magistrado (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, párrafo 26). De modo que, la licencia no les otorga inmunidad de eventuales responsabilidades disciplinarias y tampoco los exime de las evaluaciones integrales ni parciales que estos miembros deben pasar ante la JNJ. Más aún, todo cargo público, ya sea de confianza o por elección popular, debe ser transparente y supervisado bajo los preceptos de la Ley.

4. El Espacio Temporal de Representación en el JNE es, Según el TC, Parte del Período de Nombramiento de Jueces y Fiscales por Siete Años. Dice el TC: “El Artículo 154, Inciso 2 de la Constitución Política del Perú: No Distingue, En Modo Alguno, Si el Respetivo Período en el Ejercicio del Cargo de Magistrado se Limita Única y Exclusivamente al Ejercicio de Labores Jurisdiccionales. En Principio Queda Claro que el Actor Desempeñó los Cargos Aludidos en Virtud de su Condición de Magistrado, Pues de No Ostentar Dicho Cargo Ello No Hubiera Sido Posible” (Expediente N° 6698-2006-PA/TC, FJs 10 y 11). ¿El Mismo Criterio No es Aplicable a la Responsabilidad Disciplinaria?

Debido a que en la ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, ley N° 26486, no se mencionan las sanciones que pudiesen cometer algunos de sus miembros por faltas (1995), en este caso los jueces y fiscales que formen parte del JNE deberán ser monitoreados y evaluados en cuanto a las funciones que estos han realizado anteriormente como magistrados, y las que van a realizar como miembros de JNE bajo los preceptos de la Ley Orgánica de la JNJ. Es claro que los jueces y fiscales supremos que ahora forman parte del JNE han llegado a dicho cargo en su condición de magistrados y, por ende, si no hubiesen ostentado tal condición, no hubiesen llegado a ser miembros del JNE, por lo que les es aplicable las reglas de la responsabilidad disciplinaria de acuerdo al artículo 154, inciso 2 de la Constitución Política del Perú (1993) y del artículo 2, Competencias de la Junta Nacional de Justicia de la Ley Orgánica de la JNJ (2019).

Del principio de Derecho *lo accesorio sigue la suerte de lo principal* se puede seguir que no puede existir una situación jurídica secundaria si no existe una primaria de la cual deriva; por el contrario, sí puede existir la cosa primaria sin la secundaria o accesorio. En consecuencia, antes

de ser miembros del JNE como representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público, son magistrados y gracias a esa condición es que pueden formar parte del JNE.

Finalmente, como todas personas son iguales ante la ley, los jueces y fiscales pueden haber cometido anteriormente, como magistrados o durante su desarrollo como miembros del JNE, ciertas faltas; por ende, estos deben someterse a la responsabilidad disciplinaria de acuerdo al capítulo IV de la Ley Orgánica de la Junta de Justicia (2019), y, al capítulo V: Régimen Disciplinario de la Ley de la Carrera Judicial (1995).

5. Así Como en Las Normas Referidas en el Punto 1 No se Ha Previsto Exención Disciplinaria, el TC Tampoco la Hizo Respecto de la Potestad de la JNJ de Convocar a Jueces y Fiscales a Proceso de Evaluación Integral y Ratificación, Mientras Ejercen Función Jurisdiccional Electoral. En Tales Casos se Revisan las Decisiones que Emisieron en Materia de Justicia Electoral. ¿Hay Razón Válida Para Hacer Distinción Respecto de la Potestad Disciplinaria?

No, no la hay por qué está claro que los jueces y fiscales que ahora cuentan con una licencia para formar parte del JNE en un inicio ostentaron el cargo de magistrados y que, por tanto, están sujetos a las disposiciones que señala la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, por ende, el hecho de que ahora formen parte del JNE no los exime de la potestad disciplinaria del JNJ, ya que si bien ahora estos miembros no tienen responsabilidades jurisdiccionales en el Poder Judicial y/o el Ministerio Público, ahora cuentan con nuevas responsabilidades jurisdiccionales en materia de justicia electoral.

Así, el Tribunal Constitucional estableció como línea jurisprudencial, en la sentencia en los Expedientes 02535-2006-AA, 08162-2006-AA y 06698-2006-AA, que el cargo de presidente de un Jurado Electoral Especial se produce en virtud de la condición de magistrado (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, párrafo 35).

Por lo tanto, su labor como magistrados continúa con una nueva especialidad en el JNE, en virtud de la cual deben impartir justicia electoral bajo los preceptos de la ley, contando con la ética y probidad, según el artículo IV de la Ley de la Carrera Judicial que establece que: “La ética y la probidad son componentes esenciales de los jueces en la carrera judicial” (2008), es decir que deben mostrar moralidad, integridad y honradez en sus acciones a la hora de desempeñar sus cargos, ya sea como magistrados o como miembros del Jurado Nacional de Elecciones.

En consecuencia, en caso de incurrir en las faltas previstas por la LOJNJ y la Ley de la Carrera Judicial, se pueden iniciar procedimientos disciplinarios y sancionadores de acuerdo con las reglas establecidas en los artículos 41 al 45 de la LOJNJ que prevén las normas para la amonestación, suspensión y destitución, así como las reglas de la investigación disciplinaria; las cuales deben asegurar las garantías esenciales del debido proceso y el derecho de defensa.

Es decir, que la Constitución Política del Perú no exime de la potestad disciplinaria de la JNJ a los jueces y fiscales de cualquier nivel. Tampoco lo hace ley de desarrollo constitucional alguna. Por ejemplo, ni la Ley Orgánica del JNE, la Ley de la Carrera Judicial, la Ley de la Carrera Fiscal, ni la Ley Orgánica de la JNJ lo hacen. En su lugar, esta última reitera el texto constitucional con los mismos términos, en su artículo 2 (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, párrafo 45).

6. El inciso 3 del artículo 146 de la Constitución Política del Perú (1993) garantiza a los magistrados su permanencia en el servicio siempre que observen conducta e idoneidad propias de su función, precepto constitucional que se complementa con la función disciplinaria conferida a la JNJ por la propia Constitución. ¿Qué alcances puede tener este precepto constitucional, a partir de lo establecido por el TC en el numeral 4?

Tal y como señala el inciso 3 del artículo 146 de la Constitución Política del Perú respecto a la conducta e idoneidad propias de su función, esta hace referencia a que la actuación y el comportamiento de los magistrados debe ser el adecuado, apropiado o conveniente para desempeñar las atribuciones y funciones que deben desempeñar en el Jurado Nacional de Elecciones (1993). En efecto, los jueces y fiscales que laboran en el JNE son los encargados de administrar e impartir justicia electoral, en una sociedad democrática que se rige por elecciones periódicas y demás consultas populares como referéndums y revocatoria de mandatos.

En consecuencia, la administración de justicia electoral es tan importante para la democracia constitucional que se requiere de personas que cuenten con un perfil adecuado y que gocen de una conducta intachable, como, con mayor razón, en su vida profesional. Para así, evitar actitudes y acciones deshonorosas. Como ocurrió en el caso de los ex jueces, fiscales y miembros del CNM que conformaban los “Cuellos Blanco del Puerto” que actualmente se encuentran investigados por el Ministerio Público.

En esa medida, el inciso 3 del artículo 146 de la Constitución Política del Perú (1993) encuentra su desarrollo en el artículo 2 de la Ley de Carrera Judicial en el cual se señala claramente cuál y como debe ser el perfil de un juez y como debería actuar en sus tareas jurisdiccionales de acuerdo a un “conjunto de capacidades y cualidades personales que permitan asegurar que, en el ejercicio de sus funciones, los jueces responderán de manera idónea a las demandas de justicia”. Así, según el artículo 2 de la Ley de Carrera Judicial (2008) el perfil del juez cuenta con las siguientes características:

1. Formación jurídica sólida;
2. capacidad para interpretar y razonar jurídicamente a partir de casos concretos;
3. aptitud para identificar los conflictos sociales bajo juzgamiento;
4. conocimiento de la organización y manejo del despacho judicial;
5. independencia y autonomía en el ejercicio de la función y defensa del Estado de Derecho;
6. conocimiento de la realidad nacional y prácticas culturales del lugar donde desempeña su función;
7. propensión al perfeccionamiento del sistema de justicia; y
8. trayectoria personal éticamente irreprochable.

De modo que el juez o fiscal que incurra en una inconducta, como la vista en el caso del ex Juez Supremo César Hinostroza en los Audios de la Vergüenza, en donde se pedían y brindaban favores entre los llamados “hermanitos”; por ejemplo, afectando gravemente la dignidad de una menor de edad que había sido ultrajada, al ser “consultado” por un juez sobre la pena al presunto violador; estos hechos constituyen una clara inobservancia de la conducta e idoneidad propias de su función, estipulada en el artículo 146-3 de la Constitución Política del Perú (1993).

La falta de observancia de buena conducta e idoneidad propias del cargo tiene un desarrollo legal, para el caso bajo comentario, en los incisos b, d, g y k del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia:

Artículo 41.- Destitución.

- b. La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, comprometa la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público.
- d. Intervenir en procesos o actuaciones estando incurso en prohibición o impedimento legal.
- g. Incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo.
- k. Incapacidad moral sustentada en la comisión de faltas éticas que, sin ser delito, comprometa el ejercicio de la función. (2019)

Por cuanto, constituye un acto que compromete la dignidad del cargo y la desmerece ante la opinión pública: Intervenir en un proceso judicial ajeno al requerimiento de un juez, configurando una conducta inexcusable en el cumplimiento de los deberes de un Juez Supremo. Esto revela su incapacidad moral al preguntar a su interlocutor si “quieren que le baje la pena o que lo declaren inocente” en el caso de la violación sexual de una menor de 10 años antes citado.

7. Si fuese legítima la interpretación en el sentido de establecer excepción de la potestad disciplinaria para los jueces y fiscales que integran el JNE. ¿No se estaría creando un espacio de impunidad? ¿Es ello compatible con nuestro ordenamiento constitucional?

Efectivamente se estaría creando un espacio de impunidad, pues la impunidad es aquella circunstancia de no recibir castigo alguno por una falta o un delito, y los jueces y fiscales que ahora forman parte del JNE deben de someterse a la potestad disciplinaria de la JNJ cuando la Ley Orgánica del JNE no señala las sanciones que tendría aquel miembro del JNE que incurra en una falta. Por lo tanto, en el caso de los jueces y fiscales que forman parte del JNE deben justificar, dar cuenta, legitimar y explicar sus decisiones, su trabajo y todo lo que han venido desarrollando durante su nueva etapa como miembros del JNE.

Asimismo, no se debe ignorar que puede darse el caso de que, a raíz de alguna investigación, puede hallarse o descubrirse algún hecho o acto irregular o ilícito por parte de los jueces o fiscales que ahora son miembros del JNE, que vaya en contra de los principios que un magistrado debe observar. Estos son el principio de probidad, el de legalidad y el principio de verdad material, según el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia que señala lo siguiente:

- e. Principio de probidad. Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o interpósita persona.
- f. Principio de transparencia. Toda información que genere, produzca o (...) custodie la Junta Nacional de Justicia, la Comisión Especial, la Secretaría Técnica Especializada tiene carácter público y es accesible al conocimiento de toda persona natural o jurídica, salvo las excepciones establecidas por ley.

j. Principio de verdad material. Por la cual se podrá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual puede recabar información que considere necesaria para verificar o desvirtuar la verdad documental que se le hubiere presentado. (2019)

- 8. Dice la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “268. De Este Modo, los Estados Tienen el Deber de Adoptar las Medidas Eficaces Destinadas a Investigar y Sancionar los Actos de Corrupción Tanto de Agentes Estatales Como de Personas, Entes u Organizaciones Privadas. Al respecto, la Comisión Recuerda que Uno de los Factores que Coadyuvan a que la Corrupción se Transforme en un Fenómeno Estructural es la Impunidad de Quienes Incurren en Estas Prácticas” (2019, p. 108) y “293. (...) Así, la Corrupción en la Administración de Justicia Está Íntimamente Ligada con el Incumplimiento de la Obligación de Investigar y Sancionar la Corrupción y Otros Ilícitos, Generando Situaciones de Impunidad Crónica en la Región, la Cual es Uno de los Factores Esenciales Para Configurar el Fenómeno de Corrupción Estructural que Aqueja a la Región”(2019, p. 120). ¿Es Posible Invocar los Recientes Pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Defensa de la Potestad Disciplinaria de la JNJ?**

La impunidad es aquella circunstancia de no recibir castigo alguno por un delito o falta y que lleva a querer seguir realizando esas acciones corruptas por el simple hecho de no haber sido castigado. Tal y como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de DDHH la impunidad es un factor que coadyuva “a que la corrupción se transforme en un fenómeno estructural” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 268).

De acuerdo al informe temático titulado *Corrupción y Derechos Humanos: Informe de la CIDH*, 2019, “la CIDH observa que la propia administración de justicia es susceptible de actos de corrupción, con lo que se afecta su necesaria independencia e imparcialidad; al tiempo que se afecta la correcta administración de justicia a los ciudadanos que acceden a ella” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 286). Por ello, la Comisión ha señalado que:

Se requiere que tanto el sistema de administración de justicia como el aparato electoral funcionen adecuadamente, pues un sistema judicial penetrado por la corrupción, impedirá el desarrollo de juicios justos basados en el debido proceso legal, mientras que la corrupción política impide la igualdad y afecta las garantías y vigencia de los derechos humanos. (Ugaz, 2020)

En ese entendido, el Estado tiene

el deber de adoptar las medidas eficaces destinadas a investigar y sancionar los actos de corrupción tanto de agentes estatales como de personas, entes u organizaciones privadas. Al respecto, la Comisión recuerda que uno de los factores que coadyuvan a que la corrupción se transforme en un fenómeno estructural es la impunidad de quienes incurren en estas prácticas. Por ello, los Estados deben adoptar medidas legislativas para prohibir los actos de corrupción, establecer sanciones proporcionales y, sobre todo, adecuar los sistemas de control y sanción para que dichos órganos y organismos estatales puedan investigar eficazmente los casos de corrupción, particularmente los más graves, y así establecer la verdad de estos

hechos, sancionar y ejecutar las sanciones y recuperar los productos ilícitos obtenidos mediante corrupción. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párrafo 268).

La corrupción trae consigo graves consecuencias especialmente para las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, y otros grupos vulnerables como las personas privadas de libertad, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas migrantes y desplazadas, los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las personas adultas mayores, personas LGTBI+, las personas afrodescendientes y personas con discapacidad física o mental, quienes son afectadas en mayor grado por los efectos de la corrupción. (Ugaz, 2020)

Un claro ejemplo de corrupción son los ya mencionados Audios de la Vergüenza con los que la Junta Nacional de Justicia en el desarrollo de sus competencias tiene una ardua tarea a desarrollar en la lucha contra la corrupción judicial. Ardua debido a que para algunas personas no es bien comprendida o incluso para otras debe ser combatida.

De ahí la inquietud que expresa la CIDH por el peligro que asumen ciertas personas “que luchan contra la corrupción (activistas anticorrupción, defensores de derechos humanos, periodistas y ambientalistas, entre otros, que incluyen a los denunciantes y testigos de estos casos), quienes muchas veces son víctimas de amenazas y violencia, por lo que insta a implementar políticas de protección”. (Ugaz, 2020)

Por ello, ante la pregunta de si ¿es posible invocar los recientes pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de DDHH en defensa de la potestad disciplinaria de la JNJ? Sí, es posible invocarlas dado que la impunidad lo único que genera es que la corrupción surja, de allí la necesidad y la importancia de contar con magistrados a la altura de sus cargos y responsabilidades, para investigar y sancionar la corrupción y otros ilícitos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). Por ello, la JNJ tiene la potestad de nombrar, ratificar y destituir a los jueces y fiscales que inicialmente son los encargados de la administración de justicia de todos los niveles e instancias, bajo un enfoque de lucha contra la corrupción de todo tipo.

9. El Cuestionamiento que se Hace al Precedente de la Junta Nacional de Justicia es Que Habría Formulado una Interpretación Extensiva de sus Competencias Disciplinarias, Sobre Irregularidades Cometidas por Magistrados en la Impartición de la Justicia Electoral, Siendo de Aplicación el Precepto Según el Cual a las Entidades Estatales “Sólo Está Permitido Aquello Que Expresamente les Ha Sido Conferido” (Expediente N° 00013-2003-CC/TC, FJ 10.6) ¿Hay Propiamente una Interpretación Extensiva Cuando El Propio Tribunal Constitucional Señaló Que Ese Argumento No Era Aplicable en el Supuesto de Ratificación, Cuando se “Ostentaba la Condición de Magistrado” y se Cumplía “Servicio Efectivo”, Aun Cuando Parte del Mismo se Haya Realizado en el Jurado Nacional de Elecciones (Expediente N° 6698-2006-PA/TC, f 11)?

El 25 de junio de 2020, el Pleno de la Junta Nacional de Justicia estableció como precedente administrativo de obligatorio cumplimiento el criterio de interpretación contenido en los fundamentos 54 al 56 de la Resolución N° 018-2020-PLENO-JNJ, sobre la competencia de la Junta para procesar disciplinariamente a los jueces y fiscales de todos los niveles, incluyendo aquellos casos en los que la falta se cometió cuando se encontraban gozando de licencia, de cualquier naturaleza, y con o sin goce de haber. Este precedente se dio en el marco del Proceso

Disciplinario N° 115-2020-JNJ y será obligatorio para todos los procedimientos disciplinarios y procesos de evaluación parcial e integral y ratificación de los magistrados del Poder Judicial y Ministerio Público (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, primer considerando).

Al respecto, que los miembros del PJ y del MP que actúan bajo licencia en el JNE se encuentren sometidos a los procesos de ratificación, evaluación y disciplinarios, no viola la autonomía del JNE; porque este, no tiene competencia en esas materias que son atribuciones constitucionales exclusivas del JNJ. Tampoco se afecta el principio de taxatividad en la definición de las competencias establecidas en la LOJNJ, por cuanto, como todo organismo autónomo constitucional, goza de la potestad reglamentaria de su ley, mediante su desarrollo, sin transgredir ni desnaturalizar su ley orgánica.

De allí que si las competencias de la JNJ están establecidas en el artículo 154- 3 de la Constitución Política del Perú (1993) en virtud de los cuales goza de atribuciones para: “Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos” (1993) y según el artículo 2 de la LOJNJ dispone que le compete: “Aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales, titulares y provisionales de todos los niveles” (2019). Corresponde darle fuerza normativa a la disposición constitucional y legal mediante una regla jurídica vinculante, como es el caso del precedente establecido en los fundamentos 54 al 56 de la Resolución N° 018-2020-PLENO-JNJ.

De modo que, el precedente no afecta lo señalado por el Tribunal Constitucional según el cual “el ejercicio de la competencia constitucional está limitado o reducido a lo expresamente conferido, por lo que no puede ser ampliada o extendida en modo alguno” (2003) o que “las facultades conferidas a las autoridades de los órganos u organismos estatales son objeto de interpretación restrictiva” (2003).

Al contrario, la JNJ como organismo autónomo constitucional ha ejercido su potestad auto-regulatoria; mediante el uso del numeral 2.8. del artículo V de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, que le faculta establecer precedentes administrativos de observancia obligatoria para regular sus competencias, entre ellas las disciplinarias (2001). De lo contrario se caería en el absurdo jurídico de que los miembros del PJ y del MP gozaran de la irresponsabilidad disciplinaria por sus actuaciones contrarias a la Constitución y a la ley.

De modo que, el precedente es conforme no solo con la Constitución y la ley, sino con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 6698-2006- PA/TC, FJ 11) en el cual señaló que el entonces CNM tenía competencia sobre el juez que le correspondía la ratificación a los siete años, dado que “ostentaba la condición de magistrado” y cumplía “servicio efectivo”, aun cuando parte del mismo se hubiere realizado en el Jurado Nacional de Elecciones.

10. Es Previsible que se Produzcan Cuestionamientos en el Debate Público al Precedente Fijado por la Junta Nacional de Justicia. Desde El Punto de Vista Procesal Constitucional es Posible También que Los Jueces y Fiscales a Los Que Se Aplique Dicho Precedente Formulen Acciones de Amparo o Que El Propio Jurado Nacional de Elecciones Plantee Disputa Competencial. ¿Es Posible Imaginar Algún Otro Escenario Contencioso Al Respecto?

De ser sometidos a ratificaciones, evaluaciones y procesos disciplinarios a magistrados del PJ y del MP que laboran en el JNE que consideren los quejosos que se les viola algún derecho

constitucional –por ejemplo, legalidad, taxatividad, o autonomía e independencia del JNE– habría dos escenarios uno nacional y otro internacional.

El primero, nacional, devendría de eventuales procesos de amparo que terminarían en el Tribunal Constitucional, que, de acuerdo a la jurisprudencia antes citada, debería ratificar la competencia constitucional de sancionar a los jueces y fiscales que se encuentren impartiendo justicia electoral en el JNE.

En este caso también es cierto que, si el Pleno del JNE en una posición autárquica, pretendiera eximirse del cumplimiento de las competencias de la JNJ sobre sus miembros provenientes del PJ y del MP, la propia JNJ podría someter ante el Tribunal Constitucional un proceso competencial, de acuerdo al artículo 202-3 de la Constitución Política del Perú (1993). En la medida que es un organismo constitucional al igual que la JNJ, existiría en el supuesto negado un conflicto constitucional en relación a que podría ponerse en cuestión la autonomía institucional del ente electoral nacional; lo cual no sería así en la medida que, en el supuesto de suspensión o destitución de alguno de sus miembros, el Poder Judicial y/o el Ministerio Público designarían nuevos integrantes. En cualquier caso, el eventual desconocimiento del JNE de las competencias de la JNJ no debiera judicializarse por parte de esta; sino, procurar que su defensa sea escuchada en última instancia en el Tribunal Constitucional.

El segundo escenario podría ser el internacional en donde la JNJ solicite el concurso de la CIDH para realizar un sesión temática sobre la independencia judicial en la lucha contra la corrupción: dado que los estándares desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos promueven el fortalecimiento de los derechos humanos, mediante una justicia independiente que asegure la lucha contra la corrupción que afecta la gobernanza democrática y constitucional, basada en el respeto de la persona humana y su dignidad.

REFERENCIAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019, 06 de diciembre). *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. Organización de los Estados Americanos.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (1995, 02 de junio). *Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2001, 10 de abril). *Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2008, 04 de Noviembre). *Ley de la Carrera Judicial*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Pleno de la Junta Nacional de Justicia. (2020, 3 de julio). *Resolución N° 122-2020-P-JNJ*. Diario Oficial El Peruano.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003, 29 de diciembre). *Resolución del Expediente 0013-2003-CC/TC*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2006, 17 de julio). *Sentencia del Expediente 02535-2006-PA/TC*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2006, 23 de agosto). *Sentencia del Expediente 05969-2006-PA/TC*.
- Tribunal Constitucional Del Perú. (2007, 26 de marzo). *Sentencia del Expediente 08162-2006-PA/TC*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2014, 16 de abril). *Sentencia del Expediente 04067-2012-PA/TC*.
- Tribunal Contitucional del Peru. (2006, 23 de agosto). *Sentencia del Expediente 06698-2006-PA/TC*.
- Ugaz, J. (2020). *Corrupción y derechos humanos en la agenda de la CIDH: ¿Hacia la creación de una Relatoría Anticorrupción?*. Justicia en las Américas. Blog de la Fundación para el Debido Proceso. <https://dplfblog.com/2020/02/20/corrupcion-y-derechos-humanos-en-la-agenda-de-la-cidh/>

LA APLICACIÓN DE LA “SUSPENSIÓN PREVENTIVA” EN LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS DE DESTITUCIÓN, ESPECIALMENTE LOS “INMEDIATOS”, CONTRA JUECES Y FISCALES SUPREMOS: DEBER Y DERECHO DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA.

Ernesto de la Jara

Presentación

El presente informe sustenta (como puede deducirse del título) los fundamentos jurídicos que la Junta Nacional de Justicia (JNJ) haga uso, en determinados casos, de un instrumento que resulta clave para la eficacia del control disciplinario de jueces y fiscales. El referido control es una de las funciones fundamentales de este órgano constitucional recientemente creado mediante la ley de reforma constitucional N° 30904 de fecha 4 de octubre de 2018, ratificada vía referéndum realizado el 9 de diciembre de 2018, para reemplazar al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), hoy desaparecido debido, precisamente, al mal desempeño que en términos generales demostró en el cumplimiento de sus funciones.

El instrumento al que nos referimos es la suspensión preventiva o provisional del investigado en los procedimientos disciplinarios (especialmente en los denominados “inmediatos”) en el Reglamento de Procedimientos disciplinarios de la JNJ, para una posible destitución de altos funcionarios del sistema de Justicia, es decir, jueces y fiscales supremos.

Se comenzará recordando cómo el control disciplinario, fundamentalmente con fines de destitución de los jueces y fiscales ubicados en la cúspide de sus instituciones, constituye una de las atribuciones que otorga la Constitución a la JNJ, con carácter de exclusividad a nivel del sistema de justicia. Luego se sustentará la premisa básica de la aplicación de la suspensión preventiva en el cargo como medida esencial de todo procedimiento disciplinario, especialmente cuando se relaciona con cargos de especial importancia.

La aplicación de esta medida cautelar es facultativa de la JNJ, pero, a la vez, se puede interpretar también a modo de una prerrogativa de carácter imperativo, en el caso que se cumpla con los requisitos previstos, dada la gravedad y relevancia del daño que se busca evitar con dicha aplicación, tal como igualmente se explicará.

A continuación, nos centraremos en analizar qué implica evaluar la aplicación de dicha medida cautelar de suspensión, ya no de manera general, sino concretamente en un “procedimiento disciplinario inmediato”, de acuerdo a los presupuestos y objetivos definidos en el Reglamento disciplinario aprobado por la propia JNJ.

El interés especial por esta evaluación de la suspensión en casos de procedimientos en los que la JNJ ha optado por uno de tipo inmediato (y no ordinario) es porque existen sometidos a este tipo de proceso varios jueces y fiscales supremos, entre ellos Pedro Chávarry y Tomás Aladino Gálvez. Las faltas y comportamiento de estos son de conocimiento público, lo que ha llevado a que desde diferentes sectores se exija que se les aplique la suspensión preventiva.

En esa línea, enunciaremos luego (un mayor desarrollo escapa a los objetivos y posibilidades de esta sustentación) algunos datos y circunstancias en torno a estos dos fiscales que justifican, conjuntamente con la gravedad y pruebas de las faltas por las que se les ha iniciado procedimiento inmediato, la aplicación de la medida cautelar en cuestión.

También se explicará cómo, por más que dicha suspensión no tiene carácter sancionatorio sino cautelar e instrumental, nuestro ordenamiento jurídico no produce indefensión en el afectado, sino que le brinda una gran cantidad de medios de defensa, tanto para evitar su aplicación como para cuestionarla una vez aplicada.

Se cerrará el informe enfatizando un hecho fundamental sobre la JNJ: el eje transversal de las atribuciones de este órgano constitucional que hace algunos meses ha iniciado sus funciones, con grandes expectativas de parte de los ciudadanos, es sin duda asegurar la calidad profesional y eficiencia de los jueces y fiscales, pero, sobre todo, la idoneidad moral y conducta intachable de ellos. No podría ser de otra manera, ya que ambas clases de magistrados se relacionan con una de las funciones más importantes de las que tiene a su cargo el Estado en beneficio de la sociedad: la administración de justicia; función que afecta cotidianamente a todos y cada uno de los ciudadanos es aspectos esenciales de la vida.

Qué mejor manera de resumir la importancia de la administración de justicia, así como de los jueces y fiscales, que con una cita de un reciente informe de la Comisión Interamericana de derechos Humanos (2019), sobre la obligación de los Estados de combatir la corrupción, y de la relación de este fenómeno con los derechos humanos:

La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes y los particulares, y en el que exista un efectivo control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público. Con tal propósito, la Comisión Interamericana ha resaltado el rol fundamental de la administración de justicia y el que desempeñan las y los operadores de justicia para hacer preservar el Estado de Derecho, posibilitando que toda denuncia pueda tomar su correcto cauce a través de los mecanismos jurisdiccionales dispuestos por el Estado, y en casos de violaciones a derechos humanos sea posible investigar, castigar efectivamente a los responsables y recibir una reparación, garantizando a su vez un debido proceso a toda persona que pueda ser sometida al ejercicio del poder punitivo del Estado. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019)

Es de esto, de la idoneidad moral de quienes participan en la administración de justicia, de lo que, finalmente, se está tratando cuando se evalúa si debe o no aplicarse la suspensión preventiva, mientras se llega a una decisión definitiva en cuanto a la procedencia de la destitución, en casos de jueces y fiscales investigados y cuestionados (como los mencionados, entre otros). Suspenderlos o no, implica impedir que sigan administrando justicia o permitirles que continúen haciéndolo.

I. El Control Disciplinario (con Fines de Destitución Fundamentalmente) de Jueces y Fiscales Como Función Constitucional de la Junta Nacional de Justicia

1. Es claro que, a través de una reforma constitucional, se pasó del CNM a la JNJ la atribución de “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” (inc. 3 de art. 154 de la Constitución reformada mediante Ley N° 30904, del 9 de enero de 2019).
2. Es más, se amplió las atribuciones al respecto al disponerse que “En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad”, lo que no podía hacer antes el CNM (inc. 3 de art. 154 de la Constitución, 2019).
 3. Toda resolución final correspondiente a dichas sanciones tiene que ser obviamente “motivada y con previa audiencia del interesado” y, como una prueba de la importancia que tiene la JNJ frente a este nivel de control disciplinario, “tiene naturaleza de inimpugnable” (inc. 3 de art 154, 2019).
 4. A modo de desarrollo infraconstitucional, la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916, publicada el 19 de febrero de 2019 (en adelante LO-JNJ) contempló (art. 2) y reguló en parte (arts. 41, 42, 43 y 45) como competencias de la JNJ la referida función disciplinaria: “Aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales, titulares y provisionales de todos los niveles” (Congreso de la República), y “Aplicar la sanción de amonestación o suspensión a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad” (Congreso de la República, 2019, inc. g, art 2).
 5. Fue así que la JNJ, haciendo uso de otra de las atribuciones otorgadas por su misma Ley Orgánica, la de “Elaborar y aprobar su reglamento interno y los reglamentos especiales necesarios para la plena aplicación de la presente ley” (Congreso de la República, 2019, inc. i, art 2), aprobó el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, (en adelante, Reglamento disciplinario JNJ), mediante resolución N° 008- 2020-JNJ, del 22 de enero de 2020, estableciendo desde la primera parte a modo de principios, dicha “Competencia”: “Compete a la Junta Nacional de Justicia aplicar la sanción de destitución a los/las jueces/juezas y fiscales de todos los niveles, especialidades y condición, en los supuestos previstos en la Ley de la Carrera Judicial, Ley de la Carrera Fiscal, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia y las leyes de la materia” (Comisión Especial).
 6. Será, pues, conforme a este Reglamento, aprobado por la propia JNJ, que se deberá ejercer los referidos niveles de control disciplinarios consagrados a nivel constitucional y recogidos por la ley orgánica correspondiente.

II. La “Suspensión Preventiva” Como Medida Cautelar Fundamental del Procedimiento Disciplinario a Cargo de la JNJ

7. Es en el Título XVI de dicho Reglamento en el que, dada su relevancia, se contempla la potestad de la JNJ de aplicar “la suspensión preventiva”, como medida cautelar en los distintos procedimientos disciplinarios regulados en dicha norma:

En el trámite del procedimiento disciplinario el Pleno de la Junta Nacional de Justicia puede disponer mediante resolución debidamente motivada, la adopción de la medida de suspensión preventiva en el ejercicio del cargo de Juez/Jueza o Fiscal Supremo o de cualquier otro nivel, especialidad y condición cuando corresponda. (Comisión Especial, 2020, art. 86).

8. Una medida cautelar que, pese a su indiscutible carácter excepcional, es habitual en los más diversos procesos disciplinarios, por ser la única manera de impedir que quien tiene muchas posibilidades de haber incurrido en un comportamiento que resulta incompatible con las funciones del cargo, continúe ejerciéndolo aunque sea provisionalmente, tanto por los peligros que implica para el procedimiento mismo como por los daños que puede significar para los ciudadanos el mal desempeño del cargo correspondiente.
9. Es por ello que la posibilidad de aplicar esta medida cautelar, no se dejó que dependiera de la voluntad del órgano disciplinario, es decir la a JNJ, de incorporarla en su Reglamento, sino que ello se aseguró contemplándola desde la Ley orgánica sobre la Junta.
10. En efecto, ya en dicha Ley se estableció que “Los jueces y fiscales de todos los niveles, pueden ser suspendidos en el cargo a través de medida provisional, dictada mediante resolución de la Junta Nacional de Justicia (Ley N° 30916, art. 45.2), precisándose luego algunos requisitos y condiciones de la medida.”
11. Con la misma lógica, cabe señalar que en los dos últimos reglamentos del CNM, en el del año 2016 (Resolución N° 248-2016 CNM), y en el del 2010 (Resolución N° 140-2010-CNM) se contempló igualmente la mencionada “suspensión preventiva” (arts. 14 y 10, respectivamente).
12. La trascendencia de que exista esta posibilidad de suspender al investigado mientras que se lleva a cabo el procedimiento disciplinario se expresa igualmente en el hecho que también se contempla tanto en la Ley de Carrera Judicial (Ley N° 29277 del 18 de octubre de 2008) como en la Ley de Carrera Fiscal (Ley 30483 del 27 de mayo de 2016), dos de las leyes cuyos supuestos debe considerar la JNJ a la hora de aplicar la sanción de destitución a los y las jueces, juezas y fiscales de todos los niveles, especialidades y condición, tal como se dice expresamente en la parte que se precisa su competencia disciplinaria en el mencionado Reglamento, parte ya citada en el punto anterior.
13. En la Ley de Carrera Judicial es en el artículo 60 donde se dispone la referida suspensión preventiva del cargo, y del texto se deduce que la medida cautelar no solo tiene carácter instrumental que busca asegurar desarrollo del procedimiento y al cumplimiento de sus resultados sino que, con igual énfasis, pretende “evitar la continuación o repetición de los hechos objeto de averiguación u otros de similar significación o el mantenimiento de los daños que aquellos hayan ocasionado a la Administración de Justicia o para mitigarlos” (Congreso de la República, 2008).
14. Asimismo, en el artículo 59 de la Ley de Carrera Fiscal se dispone el “Apartamiento del cargo de los fiscales sometidos a queja o investigación por faltas muy graves” (Congreso de la República, 2016). Acá también como motivaciones de la medida, se hace mención a varias que tienen que ver con el aseguramiento del procedimiento, y a otras relacionadas con la dignidad del cargo y a fin de cesar cualquier posible daño:

El apartamiento en el ejercicio de la función fiscal se adopta en situaciones excepcionales y de suma gravedad que comprometan la dignidad del cargo y desmerezcan al fiscal en su concepto público. Es de naturaleza cautelar y se dicta en forma motivada a fin de asegurar la ejecución de la resolución final, así como una adecuada labor fiscal. (Congreso de la República, 2016)

15. No es gratuito, asimismo, que en todos los sistemas de control disciplinario internos al Poder Judicial y al Ministerio Público también se haya contemplado expresamente este tipo de medida cautelar. A modo de ejemplo se menciona a la recientemente creada Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, la que entre sus funciones tiene “Disponer o levantar, conforme a ley, las medidas cautelares que correspondan en el procedimiento administrativo disciplinario” (Ley de Creación de la Autoridad Nacional de Control de Poder Judicial, Ley 30943, 2019, 2 de mayo)
16. Quiere decir, entonces, que contemplar y aplicar una suspensión antes de decidir si procede o no la sanción correspondiente, no es ninguna novedad o cuerpo extraño en el derecho administrativo sancionador. Y los objetivos de dicha medida cautelar son amplios y variados puesto que habitualmente se reconoce y se aplica tanto para asegurar el procedimiento de investigación y la aplicación de sus resultados, como para evitar que continúe el daño producido por la falta, en la dignidad del cargo, en el orden público y en la administración de justicia en general.

III. La Obligatoriedad de la Aplicación de la Medida Cautelar de Suspensión Preventiva, Cuando se Cumplen los Requisitos

17. Hay un aspecto en torno al tema que no se suele abordar pese a su relevancia, que consiste en preguntarse en qué medida la decisión de optar por la aplicación de la medida cautelar depende de la sola voluntad del órgano disciplinario, al margen de si se cumplen los requisitos, o si es obligatoria (vinculante), si estos se presentan de manera inequívoca.
18. Al respecto se pueden esgrimir dos interpretaciones:
 - Desde una primera interpretación se puede sostener que la suspensión preventiva o provisional, como medida cautelar en un procedimiento disciplinario, depende exclusivamente de la voluntad del órgano disciplinario, en este caso de la JNJ, debido a que en su Ley Orgánica se hace referencia a que los investigados “pueden” ser suspendidos a través de una medida, al igual que en el Reglamento aprobado por dicho órgano, en el que también se consigna que la Junta “puede” disponer la suspensión preventiva.
De esta manera se estaría haciendo una interpretación literal basada en los que textualmente establecen dichas normas.
 - Sin embargo, cabe una interpretación más acorde con las tendencias contemporáneas del Derecho, donde la interpretación literal no es absoluta ni la principal, sino hay que recurrir a una interpretación integral y más comprensiva, incorporando elementos como el fin jurídico tutelado, o la racionalidad de la norma en su conjunto.
Bajo ese punto de vista se puede sostener que la aplicación de la medida cautelar, si bien es de manera innegable una potestad de la JNJ, esta debe aplicarla cuando se cumplan claramente los requisitos o presupuestos que la justifican, convirtiéndose en vinculante en dichas circunstancias.
19. Y el fundamento de una interpretación así responde al hecho de la importancia y gravedad que suponen la presencia de dichos requisitos, los mismos que se pueden resumir en los siguientes puntos, tomado en cuenta lo dispuesto tanto en la LO-JNJ

- como en el Reglamento disciplinario JNJ: la existencia de “fundados elementos de convicción sobre la comisión de una falta disciplinaria sancionada con destitución” (Ley, art. 45.2) o de “la comisión de una falta disciplinaria grave y muy grave” (Reglamento, art. 87).
20. A este primer requisito, se suma la necesidad que la suspensión permita la no perturbación del proceso o sus resultados, en los siguientes términos, los mismos que (salvo muy pequeñas diferencias) se utilizan en ambas normas (Ley, art. 45.2 y Reglamento, art. 87.B):
- Que resulte indispensable para garantizar el normal desarrollo de la causa;
 - También para impedir la obstaculización del procedimiento; y
 - Para garantizar la eficacia de la resolución que pudiera recaer.
21. Es más, en la Ley y el Reglamento, con la suspensión provisional del investigado no solo se pretende el tipo de perturbaciones mencionadas sino consecuencias externas al proceso y sus resultados, como las siguientes:
- Evitar que se continúen o repitan los hechos que son objeto de investigación;
 - Otro de similar significación. (Ley, art. 45.2 y Reglamento, 87.b. En la Ley de Carrera Judicial, art. 45.2 se ha hace referencia a “daños” en general, y a la necesidad de “mitigarlos”, art. 60 ya citado).
22. Existe hasta un tercer nivel de daño o riesgo que se pretende impedir con la referida suspensión, ya relacionada con la legitimidad en general del sistema de justicia, los operadores jurídicos y el estado de derecho:
- “Salvaguardar el interés público”, se asocia al dictado de la suspensión preventiva en el Reglamento disciplinario de la JNJ (art. 86)
 - No comprometer “la dignidad del cargo”, o evitar “desmerezca al fiscal en su concepto público” (Ley de Carrera Fiscal, art. 59).
23. No es exagerado afirmar, entonces, que sería absurdo sostener que la Junta Nacional de Justicia puede dejar de suspender al fiscal o juez bajo investigación en base a su sola voluntad, en una situación en la que, por ejemplo, existen suficientes pruebas o elementos de convicción sobre una falta muy grave, y está presente el riesgo, o de que se obstaculice el proceso y sus resultados, o, a otro nivel, de que continúen o se repitan los hechos objeto de la investigación u otros similares, o que la permanencia de los investigados perjudique el interés público o la dignidad del cargo de juez o fiscal.
24. Bajo este punto de vista, el “puede” (derecho), en cuanto a la opción de aplicar la medida cautelar se convierte en “tiene” (deber), adquiriendo dicha decisión un carácter más imperativo o conminatorio, en el sentido que, si se cumplen con los presupuestos enumerados claramente por la Ley y el Reglamento, el órgano disciplinario tiene el derecho y deber de suspender al investigado. Son demasiados los riesgos y daños los que están en juego de no aplicarse la suspensión.

IV. La Excepcionalidad de la Medida Suspensión Preventiva se Reduce Hasta Casi Desaparecer en los Procedimientos Disciplinarios Inmediatos

25. Si bien la medida cautelar de suspensión puede aplicarse en varios de los diversos procedimientos disciplinarios contemplados en el Reglamento de la JNJ, existen argumentos contundentes para sostener que se vuelve mucho más probable (y hasta inminente) cuando la propia JNJ ha tomado la decisión de abrir un proceso disciplinario de carácter “inmediato”.
26. Punto de la máxima importancia, si se recuerda que el 20 de febrero de 2020, la JNJ hizo público que había iniciado procedimiento disciplinario inmediato en contra de los fiscales supremos Pedro Chávarry Vallejos y Tomás Gálvez Villegas; y de los jueces supremos Aldo Figueroa Navarro y Martín Hurtado Reyes.
27. Mientras que contra los jueces supremos Cesar San Martín Castro y Ángel Henry Romero Día, y el ex magistrado supremo Vicente Walde Jáuregui, había decidido solo abrirles “investigación preliminar”.
28. Recientemente, además, el viernes 3 de julio, ha comunicado que se ha iniciado otro procedimiento inmediato, esta vez contra el Juez Supremo Víctor Ticona, actualmente presidente del Jurado Nacional de Elecciones, así como tres investigaciones preliminares adicionales contra la jueza Suprema Ana María Aranda, el ex Juez Supremo Vicente Jáuregui y el fiscal supremo Víctor Raúl Rodríguez Monteza.
29. Está claro, por tanto, que la JNJ evalúa muy bien cada caso para tomar la decisión de si procede un procedimiento ordinario o uno inmediato. Qué más prueba de ello, además, que las decisiones en la JNJ han sido adoptadas en todos los casos por unanimidad (los siete votos a favor).
30. Pero esta vez la JNJ ha ido más allá porque por primera vez ha convocado a audiencia por proposición, precisamente, de la medida cautelar de suspensión preventiva, que se está analizando, como parte de los procedimientos inmediatos que se le siguen al fiscal Supremo Tomas Aladino Gálvez y al Juez Supremo Martín Hurtado.
31. Si bien no se entiende por qué no existe el mismo tipo de proposición y audiencia frente al fiscal Chávarry, tan o más cuestionado que Gálvez, e investigado igualmente por la Junta, lo que ocurra en la audiencia convocada es de la máxima importancia porque la JNJ marcará las primeras pautas frente a la medida cautelar en cuestión.
32. La posición que se asume en este aspecto, y que se pasará a sustentar, es que si bien en términos generales la aplicación de la medida cautelar de suspensión preventiva debe ser excepcional (tal como se establece en los diversos textos legales mencionados), cuando se está ante un procedimiento inmediato, lo excepcional debe ser su no aplicación. Hay así una inversión de la excepcionalidad.
33. La razón fundamental de esta afirmación es que resulta muy poco probable (casi imposible, en realidad) que los requisitos que se requieren para iniciar un procedimiento inmediato no coincidan con los requisitos a partir de los cuales la JNJ debe aplicar la suspensión preventiva.
34. Veamos si no, cuándo procede ir de frente a un procedimiento inmediato, de acuerdo al propio Reglamento aprobado por la JNJ (art. 72). Se requiere que el Pleno de la Junta considere que ha tenido lugar “alguno de los siguientes supuestos: a) Conducta notoriamente irregular con prueba evidente [énfasis agregado]” que “[e]s la comisión

de una infracción disciplinaria muy grave establecida por ley, susceptible de ser sancionada con destitución, reflejada en hechos notoriamente evidentes, de conocimiento público o flagrante falta disciplinaria muy grave [énfasis agregado]” (Comisión Especial, 2020).

Esto quiere decir que cada vez que la JNJ decide abrir un procedimiento inmediato es porque considera (por poner una de las diversas hipótesis posibles de acuerdo a los supuestos citados) que ya está claro que hay una infracción muy grave establecida por ley, que amerita una destitución, reflejada en prueba evidente y que es de conocimiento público; o que hay una flagrante falta disciplinaria muy grave.

35. En los casos de los magistrados que, como se ha dicho, han sido sometidos a proceso inmediato, no se sabe cuál de los supuestos se invoca, dado el carácter reservado del procedimiento, pero tiene que ser uno de los dos, puesto de no darse ninguno no podría haberse recurrido a la figura de procedimiento inmediato.
36. Y prueba de que la JNJ tiene que estar completamente segura que se da uno de los dos graves supuestos, es que una vez que inicia el proceso inmediato, su decisión es “inimpugnable” (art. 72 del Reglamento).
37. De lo dicho se desprende que, con solo el inicio del procedimiento inmediato, se asume que se ha cumplido la primera y principal premisa de la suspensión preventiva, es decir, según el art. 87: “Que existan fundados elementos de convicción [énfasis agregado] de que el/la investigado(a) ha incurrido en la comisión de una falta disciplinaria grave y muy grave [énfasis agregado]” (Comisión Especial, 2020).
38. Es más, para la medida cautelar se exige “fundados elementos de convicción”, mientras que para iniciar procedimiento inmediato se requiere “prueba evidente”, o “flagrancia”, es decir, no solo un nivel de sospecha sino de certeza que el investigado ha cometido la falta grave que se le imputa.
39. Respecto al cumplimiento del segundo nivel de requisitos que, como se ha visto, se requiere para que proceda la aplicación de la medida cautelar (“que resulte indispensable para garantizar el normal desarrollo de la causa, impedir la obstaculización del procedimiento, garantizar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o evitar que se continúen o repitan los hechos que son objeto de investigación u otros de similar significación” – art. 87.b), habría que decir lo siguiente.
40. Si bien se requiere hacer una evaluación caso por caso, hay que tomar en cuenta tanto determinadas circunstancias generales comunes a este tipo de casos (procedimientos disciplinarios inmediatos), como algunos comportamientos sumamente negativos que públicamente han revelado algunos de los investigados.
41. Lo primero a considerar al respecto es que resulta muy poco probable que jueces y fiscales del máximo nivel, contra los que la JNJ ha iniciada un procedimiento inmediato por estar segura de que hay de por medio una falta grave, la que provocará seguramente su destitución (medida que, además, lo más posible abonará para una investigación penal y una acusación constitucional) no usen todo el poder que mantienen para perturbar el proceso de investigación del que son objeto y para, al mismo tiempo, frenar la lucha contra la corrupción, situación que los beneficiaría personalmente y en términos de objetivos.

V. Algunos Hechos y Actitudes en Torno a los Fiscales Supremos Chávarry y Gálvez

42. Veamos en ese sentido, a modo de ejemplo, las circunstancias de los casos de dos fiscales supremos que están enfrentando ante la JNJ un procedimiento inmediato, y de lo que ellos vienen haciendo públicamente en contra de sus procesos, la dignidad del cargo, la lucha contra la corrupción y sus propias instituciones. Nos referimos a los fiscales supremos Chávarry y Gálvez, y al siguiente tipo de hechos:

- Tienen en su contra denuncias públicas e investigaciones institucionales (del fiscal de la Nación, fiscales supremos, fiscales del Callao y de otros distritos judiciales, comisiones de Congreso), que los relacionan con organizaciones criminales (Los Cuellos Blanco del Puerto, Lava Juez); elemento que, como se suele considerar respecto a diversas medidas cautelares, incrementa los riesgos procesales, incluido el de obstaculización de la verdad y de pruebas, o evadir los resultados.
- Está acreditado sus relaciones con diversos poderes (organizaciones políticas con importante presencia en instituciones del Estado, ex miembros del CNM, (ex) jueces y fiscales, y actualmente en actividad, medios de comunicación y analistas, empresarios, etc.); otro elemento que les da más facilidades para perturbar los procesos disciplinarios y la ejecución de sus resultados, así como la persecución de la corrupción en general.
- Se han expresado públicamente y hasta han adoptado medidas en contra del Equipo Especial de Fiscales Lava Jato (remoción de fiscales Vela y Pérez, denuncias formales, críticas en medios de comunicación, solicitud de retiro ante Junta de Fiscales Supremos, etc.), obstaculizando así investigaciones fiscales de la máxima importancia y poniendo en riesgo la continuidad de los fiscales afectados.
- Mención aparte merece la reciente denuncia constitucional del fiscal Gálvez contra el fiscal Pablo Sánchez, quien estaba a cargo de su investigación; o denuncias visiblemente antojadizas y obstruccionistas como la que el mismo fiscal Gálvez formuló contra el fiscal Domingo Pérez por hechos ocurridos en Moquegua en el año 2010, llegando a abrir una investigación preliminar.
- En menor medida, pero también han tenido una actitud hostil contra el Equipo Especial de fiscales del Callao, a cargo del caso sobre los Cuellos Blancos del Puerto.
- Desaparición de pruebas (Ingreso irregular a las oficinas del Ministerio Público lacradas por el fiscal José Domingo Pérez como parte de las investigaciones a Keiko Fujimori y sustracción de documentos, allanamiento en de las oficinas de IDL-Reporteros, etc.)
- Intento de participar en procesos que no son de su competencia, atentando contra la autonomía de los fiscales (durante todo el proceso de colaboración eficaz con Odebrecht y frente al Acuerdo mismo).
- Declaraciones públicas que implican intromisión funcional, y adelanto de opinión a favor de la corrupción (Como cuando el fiscal Gálvez declaró que en determinados casos no había delito lavado de activos, contraviniendo lo planteado formalmente por los fiscales competentes).
- Aparición de ambos fiscales en audios de interceptaciones telefónicas que contienen hechos irregulares, que no terminan por reconocer.

- Están sindicados por testigos o probablemente por colaboradores eficaces, a quienes pueden intentar intimidar.
 - El fiscal Gálvez tiene una orden de impedimento de salida del país, lo cual implica la existencia de algún tipo de riesgo procesal.
 - Varios fiscales (P. Sánchez, Vela, Pérez, R. Sánchez, S. Castro, entre otros), han declarado públicamente que ambos fiscales supremos, haciendo uso indebido del alto cargo que ejercen, por mantenerse como fiscales supremos, vienen obstaculizando las investigaciones que vienen realizando sobre ellos mismos y en general contra la corrupción.
 - Un indicio de alteración de elementos de convicción o de pruebas por parte del fiscal Chávarry podría ser la denuncia que hay en su contra, por haber participado en un cambio de calificaciones para su ratificación por el CNM, lo que sería un precedente de obstaculización, así como el ingreso de personal de su confianza a extraer documentación de oficinas lacradas.
 - En el caso de uno de ellos, Gálvez, se ha interpuesto recursos contra la propia JNJ sin ningún fundamento jurídico, por no estar contemplados en las normas correspondientes (Solicitud de inhibición de toda la Junta por supuesta falta de imparcialidad, solicitud de reconducción de proceso inmediato a uno ordinario)
 - El hecho de que, en la Junta de Fiscales Supremos, de 5 fiscales supremos, 3 de ellos (Tomás Gálvez, Víctor Rodríguez y Pedro Chávarry) están bajo investigación fiscal por sus vínculos con los Cuellos Blancos deslegitima y debilita al Ministerio Público como institución.
 - Más si dichos tres pueden convertirse en 4, al regresar a la Junta el fiscal supremo Luis Arce, también vinculado a dicha organización, sin descartarse la posibilidad de que esa mayoría saque de la Junta al fiscal Pablo Sánchez, enviándolo al JNE, situación que ya ha sido alertada por la opinión pública.
43. En base a estos datos, y muchos otros, todos de conocimiento público, se reitera que ambos fiscales han intentado permanentemente obstaculizar sus investigaciones y la de otros, manteniendo inconductas funcionales similares a las que son motivo de investigación. Y por lo mismo están poniendo en cuestión la “dignidad del cargo”, la legitimidad de sus instituciones y el “interés público”. Todas razones que justifican (de acuerdo a las diferentes normas citadas) la suspensión prevista, justamente para este tipo de casos, a fin de evitar daños que afectan a sus propias instituciones y la administración de justicia.
44. Queda claro así que los hechos que llevaron a optar en los casos de ellos por un proceso disciplinario inmediato son los mismos que están previstos como justificación de la suspensión como medida cautelar.

VI. Diversas Posibilidades de Defensa Frente a la Medida Cautelar

45. No obstante que se está frene a una medida que no tiene carácter sancionatorio ni implica algún tipo de perjuicio en torno a derechos como la libertad personal, el Reglamento contempla numerosos medios de defensa frente a ella.
46. Es el o la Miembro Instructor(a) quien propone la medida de suspensión preventiva, pero es el Pleno el que toma la decisión al respecto, luego de la realización de una

audiencia en la que presenta sus descargos el investigado, quien antes ha sido notificado de la solitud de la medida.

47. Contra la Resolución a favor de la suspensión cabe recurso de reconsideración (Reglamento, art. 79. b) y se contemplan varias causales de extinción de la medida después de haberse aplicado. En principio no puede durar más de 6 meses, aunque por razones extremas se puede extender por otro período similar (art. 88 y siguientes del Reglamento).

VII. La Función Principal de la JNJ es Garantizar que Solo Participen del Sistema de Justicia de Justicia Jueces y Fiscales Probos, y Evitar la Permanencia de Quienes Han Cometido Falta Grave y Tienen un Comportamiento Público Reprobable

48. Dado el relevante papel que cumplen jueces y fiscales, mantener en sus cargos a aquellos frente a los que existe una gran posibilidad (certeza, en realidad, tal como se desprende de la fórmula con que se define procedimiento inmediato, como se ha visto) de que hayan incurrido en una falta grave, resultaría peligrosísimo para la protección de derechos y libertades fundamentales.
49. La CIDH ha sido siempre muy elocuente al referirse a esta relevancia de los operadores de justicia para la vigencia de derechos y libertades:

La Comisión ha utilizado la noción de operador de justicia para referirse a 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. (Organización de Estados Americanos, 2013, pág. 6)

50. Señalando concretamente sobre los jueces:

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, así como del debido proceso que debe observarse cuando el Estado puede establecer una sanción. Las juezas y los jueces fungen en un sistema democrático como contralores de la convencionalidad, constitucionalidad y legalidad de los actos de otros poderes del Estado y funcionarios del Estado en general, así como impartidores de justicia en relación con las controversias generadas por actos de particulares que puedan afectar los derechos de las personas. (Organización de Estados Americanos, 2013, pág. 6).

51. Y sin escatimar la trascendencia de la función fiscal, agrega:

Por su parte, las y los fiscales, tienen en términos generales entre sus funciones la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones y ejecución de fallos judiciales como representantes del interés público, las cuales son indispensables para contribuir a la eliminación de la impunidad de casos de violaciones de derechos humanos y brindar un recurso efectivo a las personas que han sido afectadas en sus derechos por los crímenes cometidos en su contra. (Organización de Estados Americanos, 2013, pág. 7)

52. Efectivamente, tal como se ha dicho en la presentación, la administración de justicia es una de las más importantes que ejerce el Estado frente a la ciudadanía. Y debido a que nos hemos referido a la suspensión impostergable de dos fiscales, es pertinente recordar sus funciones, de acuerdo a la Constitución.

Corresponde al Ministerio Público: 1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho. 2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia. 3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad. 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función. 5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte. 6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla. 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación (Congreso de la República, 1993, Art. 159)

53. Más aún si los dos fiscales son parte de la instancia colectiva máxima del Ministerio Público como es la Junta de Fiscales Supremos, la que, como hemos dicho no puede ser que continúe controlada por una mayoría de fiscales que vienen siendo investigados tanto por la JNJ, otros fiscales y el Congreso.
54. Es tan relevante y especial las funciones que cumplen los jueces y fiscales que, en todas las normas que se relacionan a ello, se les exige expresamente idoneidad moral y conducta intachable.
55. En el caso de los fiscales, en la Ley de Carrera fiscal, Ley N° 30483, ya citada, a nivel de principios orientadores se menciona que “La ética y la probidad son componentes esenciales de los fiscales en la carrera fiscal” (Congreso de la República, 2016, 27 de Mayo), y a nivel de perfil fiscal se hace referencia a la “vocación de servicio a la sociedad y sentido de justicia”, “rectitud y firmeza para conducir la investigación a su cargo y para defender la legalidad y el interés público” y “trayectoria personal éticamente irreprochable” (Congreso de la República, 2016, 27 de Mayo).
56. El peligro de mantener en sus altos cargos a jueces y fiscales que se encuentran en una situación como la de los fiscales referidos, se agudiza si tomamos en cuenta que estamos en una época en la que casi todo lo relevante que sucede en el Perú pasa y hasta se resuelve en el sistema de justicia. Como ejemplos, se puede mencionar, entre muchos otros, a la corrupción vinculada a los fenómenos Lava Jato y Lava Juez, o la que se ha producido (con total falta de escrúpulos) en el contexto del drama que vive el país a partir de la pandemia del Covid-19; a los casos que expresan las diversas violencias que constantemente sufren las mujeres del país así como las poblaciones LGBTQ; las controversias económicas y sociales; las prisiones preventivas y otras medidas relacionadas con la restricción de derechos o con los procesos de colaboración eficaz que han afectado a ex presidentes, ex congresistas, ex gobernadores regionales, candidatos a altos cargos, jueces y fiscales de todos los niveles, ex miembros del CNM ex alcaldes, importantes empresarios y empresas, dirigentes sociales, abogados y periodistas, etc.
57. Estamos en un momento en que al sistema de justicia le toca jugar un rol histórico, pero, paralelamente se ha descubierto, a partir de los audios Lava Juez, que en su

interior existe una corrupción generalizada y organizaciones criminales, al igual que en otros países, tal como lo expresa claramente la CIDH en su último informe sobre corrupción y derechos humanos:

Por lo tanto, si bien el Poder Judicial tiene a cargo la función de investigar y sancionar casos de corrupción, también este propio fenómeno puede afectar a la administración de justicia a modo de impedir que cumpla su rol primordial en la persecución de la corrupción, sea porque este se inhibe producto de actos o sistemas de corrupción o porque sus agentes sean parte de dichos esquemas. Así, la corrupción en la administración de justicia está íntimamente ligada con el incumplimiento de la obligación de investigar y sancionar la corrupción y otros ilícitos, generando situaciones de impunidad crónica en la región, la cual es uno de los factores esenciales para configurar el fenómeno de corrupción estructural que aqueja a la región. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019)

58. Y es por eso que los jueces y fiscales que cumplen con su función de luchar contra la corrupción (equipos reducidos también presentes en varios países), no solo están expuestos a amenazas y ataques externos, sino también internos, de sus propias instituciones y por sus superiores jerárquicos: “Los operadores de justicia que llevan este tipo de procesos han sido atacados por sus mismas autoridades o sus pares, mediante ataques verbales, insultos y amenazas, promoción de antejuicios, interposición de denuncias e incluso acoso a familiares” (Organización de Estados Americanos, 2013).
59. De ahí la importancia de tomar en cuenta, de manera muy especial, las acciones de todo tipo que vienen realizando los fiscales que la propia JNJ ha sometido a procedimiento inmediato, contra los equipos especiales de fiscales que tienen el respaldo del país por su lucha contra la corrupción.
60. El último punto que hay que tomar en cuenta es que los audios y denuncias que involucran a dichos fiscales, así como a otros magistrados cuestionados e investigados, provienen de varios años atrás, pero se han mantenido en sus altos cargos debido a un “blindaje político” de conocimiento público y a que dejó de existir el anterior órgano disciplinario, tanto, por la destitución por el Congreso de todos sus miembros, como porque vino la reforma constitucional que creó en su reemplazo la Junta Nacional de Justicia, la misma que inició los referidos procedimientos administrativos inmediatos en febrero de este año.
61. Lamentablemente, el inicio de la terrible pandemia que viene sufriendo el Perú y el mundo, impidió que todo el sistema de justicia pudiera seguir actuando con la misma intensidad. Sin embargo, han sido meses que los operadores de justicia puestos en cuestión por la JNJ han seguido actuando, tanto en cuanto a sus funciones como respecto a la abierta animadversión que siempre han expresado contra los fiscales especiales anticorrupción, lo cual constituye una clara preocupación de gran parte de la población.
62. Toca, pues, a la Junta Nacional de Justicia, tomar las decisiones que corresponden lo antes posible, tomando en consideración lo anteriormente expuesto.

Conclusiones

- a) El control disciplinario (con fines de destitución, fundamentalmente), de jueces y fiscales, especialmente supremos, constituye una función fundamental de la JNJ, con rango constitucional, y regulada tanto por la LO-JNJ como por el Reglamento disciplinario aprobado por la propia Junta.
- b) La “suspensión” del cargo como medida cautelar, de carácter preventivo o provisional, mientras se toma una decisión definitiva frente a una sanción contra jueces y fiscales, es común a los procedimientos disciplinarios. Es por eso que está prevista en las leyes de carreras judicial y fiscal, y anteriormente en los reglamentos del CNM, entre otras normas. Actualmente la reconoce la LO-de la JNJ y la desarrolla el Reglamento disciplinario de la JNJ.
- c) Si bien la aplicación de la suspensión como medida cautelar es una potestad voluntaria de la JNJ, adquiere visos de deber y responsabilidad cuando en el caso concreto se cumplen los presupuestos claramente, dado la importancia de lo que se quiere proteger y evitar con la medida.
- d) La naturaleza jurídica de la suspensión como medida cautelar disciplinaria y la fórmula con la que se reconoce en diferentes normas, permite interpretar que los requisitos o presupuestos para que proceda su aplicación cubren un amplio y variado espectro, y persiguen diversos objetivos: existencia de elementos de convicción de la falta; evitar la obstaculización del procedimiento, las investigaciones o el cumplimiento de sus resultados; impedir o mitigar que continúe o se repita el daño o el perjuicio producido por la falta motivo de la investigación u otras similares; afectar el orden público, el decoro del cargo, la legitimidad de la institución y de la administración de justicia en otros casos, etc.
- e) La no aplicación de la suspensión preventiva cuando la JNJ haya optado por aplicar el tipo de procedimiento inmediato debe de ser absolutamente excepcional. Esto debido a que el solo inicio de un procedimiento inmediato implica, de acuerdo al Reglamento disciplinario-JNJ, el convencimiento de la existencia de una falta grave probada, o cometida en flagrancia. Ello supone, además, que la sanción (destitución) será casi segura, lo que permite suponer que el investigado tratará de impedir que el procedimiento avance y concluya, ejercerá sus atribuciones en función de su conveniencia, sin independencia y no conforme a la Constitución y la ley, adoptará medidas y represalias contra quienes lo denunciaron o lo investigan, perjudicará la legitimidad de su cargo, función e institución, etc.
- f) Los fiscales supremos Gonzalo Chávarry y Tomas Gálvez, investigados por la JNJ bajo la figura de procedimiento inmediato, corroboran con sus acciones lo dicho en el punto anterior.
- g) El afectado por la suspensión cuenta con una serie de medios de defensa antes que se aplique la medida cautelar y después (comunicación previa, audiencia, reconsideración, etc.).
- h) Mantener a jueces y fiscales, sobre todo de la más alta jerarquía, desempeñando funciones vinculadas a la importantísima y delicada misión de administrar justicia, significa poner en peligro la vigencia de derechos y libertades fundamentales, así como arriesgar la continuidad en el puesto de determinados jueces y fiscales, y de determinadas investigaciones. Peor aún, cuando el país vive un momento en que le toca a la Justicia cumplir un papel clave (por ejemplo, frente a la corrupción producto del crimen organizado), se ha descubierto

y se está investigando redes de corrupción muy poderosas en el sistema de justicia y se ha iniciado un proceso de reforma en este sistema, contra todo tipo de obstáculos.

- i) Las denuncias e investigaciones sobre varios de los jueces y fiscales que vienen siendo investigados por la JNJ, a través de procedimientos inmediatos, como los magistrados mencionados, vienen de varios años atrás, por lo que ya está claro que muchos de ellos han tenido un comportamiento que justifica plenamente que no se les permita continuar en los altos cargos, que, contra la opinión de la amplia mayoría del país siguen desempeñando.
- j) Existen verdaderas expectativas en la población sobre cómo actuará la JNJ frente a los primeros casos en los que se ha solicitado al Pleno la aplicación de la referida medida cautelar, más aún porque se trata de casos que se iniciaron en febrero último, lo que debe haber permitido una evaluación de la falta en que han incurrido los investigados y su comportamiento, antes de comenzar a ser investigados y posterior, hasta el día de hoy.

REFERENCIAS

- Comisión Especial. (2020, 22 enero). *Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia. Resolución No. 008-2020-JNJ.*
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos.* Organización de los Estados Americanos.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú.* Lima.
- Congreso de la República. (2008, 04 de Noviembre). *Ley de la Carrera Judicial.* Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2016, 27 de Mayo). *Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483.* Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916.* Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 2 de mayo). *Ley de Creación de la Autoridad Nacional de Control de Poder Judicial, Ley 30943.* Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 9 de enero). *Ley de Reforma Constitucional Sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30904.* Diario Oficial El Peruano.
- 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.* Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

PROPUESTA DE REGLAMENTO DE EVALUACIONES INTEGRALES Y RATIFICACIONES

Javier Alonso de Belaunde de Cárdenas

Para la elaboración de la propuesta de reglamento se ha tenido en cuenta los problemas históricos que ha presentado la atribución de ratificación de jueces y fiscales en el Perú conforme a lo señalado por los pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina especializada. En términos generales, en su impacto negativo sobre la garantía de independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público. Y, más específicamente, en cuanto se ha expresado a través del diseño y/o ejecución de procedimientos de evaluación y ratificación contrarios a los principios de debido procedimiento, legalidad, transparencia, participación ciudadana, imparcialidad y anticorrupción. Es decir, inconstitucionales e inconventionales.

Como insumos para la redacción de la propuesta, se recogieron las valiosas impresiones de los integrantes de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación de la Junta Nacional de Justicia sobre esta temática. Asimismo, se ha contrastado críticamente los reglamentos históricos emitidos sobre ratificaciones por el Consejo Nacional de la Magistratura con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Judicial. Finalmente, se accedió al proyecto de reglamento pre publicado por la Junta Nacional de Justicia, que reúne la importante experiencia de la Dirección de Evaluación y Ratificación, y a los aportes y comentarios al mismo emitidos por la ciudadanía, magistrados y magistradas, instituciones públicas y privadas.

Nuestra Constitución, en el artículo 146.3, garantiza a los operadores de justicia “su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función” (Congreso Constituyente Democrático, 1993). El cumplimiento de estas últimas condiciones es analizado a través de los procedimientos disciplinarios y de evaluación integral y ratificaciones.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que la garantía de independencia de jueces y fiscales se plasma, entre otras protecciones, en una estabilidad reforzada (2009, párr. 75-79). El tribunal de San José explica:

“El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial” (2009, párr. 67).

Así, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cese de un operador de justicia solo debe responder a “razones verdaderamente graves de mala conducta o incompetencia”, establecidas de forma clara por ley (2015, párr. 259). Donde, siguiendo la misma sentencia antes citada, la terminación de la carrera judicial o fiscal es “considerada como la última ratio” (párr. 259).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un informe sobre nuestro país referido a una petición relacionada a ratificaciones, ha definido que estas tienen “carácter materialmente sancionatorio” toda vez que el efecto de una no ratificación implica

la separación del cargo (2018, párr. 62, 85). Esto es, una consecuencia equiparable a la de una sanción de destitución. Con base a esta interpretación se tiene que, para ser convencional y constitucional, el procedimiento de evaluación integral y ratificación debe cumplir con los principios del derecho sancionador que resulten aplicables, entre ellos el de legalidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, párr. 62, 77, 87, 89). La misma Comisión precisa que:

“Para que la rendición de cuentas pueda darse es necesario que se den ciertos requisitos: Reconocimiento de legitimidad de los estándares fijados, *mecanismos y procedimientos claros y establecidos por ley* [énfasis agregado] y normas precisas sobre las autoridades supervisoras” (2019, párr. 339).

En línea con lo anterior, los cambios principales que contiene la propuesta de reglamento respecto a sus antecesores son dos. Primero, rediseña la atribución de evaluación integral y ratificación para que sea compatible con la garantía de estabilidad reforzada de la que gozan los magistrados, distinguiendo esta atribución de las de selección y nombramiento y, fundamentalmente, de la disciplinaria. Esto se ha logrado cumpliendo estrictamente con el principio que señala que la potestad reglamentaria debe ejercerse sin transgredir ni desnaturalizar las leyes, contenido en los artículos 51, 118.8, 138 y 200.5 de la Constitución (Congreso Constituyente Democrático, 1993; Danós, 2008, pág. 209-214). En ese sentido, se han eliminado aspectos tradicionalmente considerados como parte de las ratificaciones en el país (evaluación exhaustiva de antecedentes, revisión disciplinaria, entrevista amplia y discrecional, entre otros) y se ha descartado incorporar innovaciones como una evaluación de conocimientos. La presencia de estos componentes, algunos de los cuales en propiedad corresponderían al procedimiento de nombramiento o al procedimiento disciplinario, está atada a una concepción de las ratificaciones como “cajón de sastre”. La misma que ha sido fuente importante de los problemas. Estos componentes no tienen hoy sustento en el marco normativo de referencia (bloque de constitucionalidad) conformado por la Constitución, la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia y las Leyes de Carrera Judicial y Fiscal; ni parámetros suficientes en éste para su regulación reglamentaria.

Así, se aprecia que la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura señalaba en su artículo 30 que:

“A efectos de la ratificación de jueces y Fiscales a que se refiere el inciso b) del Artículo 21 de la presente Ley, el Consejo Nacional de la Magistratura evalúa la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes de los Colegios y Asociaciones de Abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder una entrevista personal en cada caso” (Congreso de la República, 1994).

Dicha norma fue derogada por la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, la cual señala en su artículo 36 que “a efectos de la ratificación la Junta Nacional de Justicia considera criterios de conducta e idoneidad, evaluando entre otros la eficacia y la eficiencia en el desempeño funcional, así como la calidad de las resoluciones emitidas” (Congreso de la República, 2019). Los criterios, entonces, han quedado únicamente establecidos en los artículos 67- 83 y 66-85 de la Ley de Carrera Judicial (Ley N° 29277) y la Ley de Carrera Fiscal (Ley N° 30483), respectivamente.

En base a estas consideraciones, la evaluación integral y ratificación queda reconfigurada en la propuesta de reglamento como una herramienta objetiva de rendición de cuentas para medir la conducta o competencia funcional de los magistrados en los parámetros de: calidad de decisiones, calidad en la gestión de los procesos y/o investigaciones, celeridad y rendimiento, organización del trabajo, calidad de las publicaciones y desarrollo profesional. Esta medición se realiza con el propósito de identificar casos graves de falta de idoneidad o incompetencia para ejercer el cargo, justificando su cese (no ratificación) del sistema de justicia. Se contempla que las posibles inconductas disciplinarias que se detecten en las evaluaciones o que ocurran en las mismas, sin perjuicio del efecto negativo sobre los parámetros evaluados, sean “reconducidas al órgano competente y al procedimiento pertinente para su análisis y eventual sanción”.

Segundo, se propone una participación ciudadana significativa. Si bien, como se desprende de los artículos 45 y 138 de la Constitución, la potestad de impartir justicia emana del pueblo (Congreso Constituyente Democrático, 1993), en el pasado los procedimientos de evaluación integral y ratificación han carecido de canales adecuados para lograr el involucramiento ciudadano (Silva, 2016). La propuesta regula legitimidad popular para contribuir en los procedimientos, contemplando no solo la denuncia de situaciones de conflicto de interés, sino que las informaciones que provengan de la ciudadanía puedan ser incorporadas a las muestras de evaluación. Con ello, se da pleno cumplimiento al mandato contenido en el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Junta respecto a que la ciudadanía pueda participar “en *todas* [énfasis agregado] las etapas de las convocatorias de nombramientos, ratificación y evaluación parcial de desempeño de jueces y fiscales previstos en la presente ley” (Congreso de la República, 2019).

Si bien la propuesta de reglamento se encuentra más desarrollada que una propuesta de bases, aún requeriría de ajustes operativos de nivel de detalle de los especialistas de la Junta para que sus líneas puedan plasmarse integralmente. Sin perjuicio de ello, espero que resulte de interés y pueda contribuir a fortalecer y mejorar el sistema de justicia, promoviendo una justicia idónea, transparente, libre de corrupción y con pleno respeto a la independencia de los operadores de justicia.

Propuesta de Reglamento de Procedimiento de Evaluación Integral y Ratificación de Jueces y Juezas del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público

Capítulo I: Disposiciones Generales

Artículo 1.- Objeto

El presente reglamento tiene por objeto regular el procedimiento de evaluación integral y ratificación de los/las jueces/juezas y fiscales a cargo de la Junta Nacional de Justicia.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad del procedimiento de evaluación integral y ratificación es fortalecer y mejorar el sistema de justicia, promoviendo una justicia independiente, imparcial, eficaz, eficiente, transparente, idónea y libre de corrupción. Para estos efectos, la Junta Nacional de Justicia evalúa la conducta e idoneidad de los/las jueces/juezas y fiscales cada siete (7) años para decidir su ratificación o no en el cargo.

Artículo 3.- Naturaleza

El procedimiento de evaluación integral y ratificación es distinto e independiente de medidas y procedimientos de índole disciplinaria. Las posibles inconductas disciplinarias que se detecten en el procedimiento o que ocurran en el mismo, sin perjuicio del efecto sobre la calificación del parámetro evaluado, deben ser reconducidas al órgano competente y al procedimiento pertinente para su análisis y eventual sanción.

Artículo 4.- Alcance

Están sujetos al procedimiento de evaluación integral y ratificación los y las jueces, juezas y fiscales titulares de todos los niveles del sistema de justicia. Solo están excluidos y excluidas aquellos y aquellas que provienen de elección popular o aquellos y aquellas sobre los y las cuales, habiendo sido convocados o convocadas, ha operado alguno de los supuestos de terminación de la carrera.

Artículo 5.- Efectos

El procedimiento culmina con una decisión de ratificación o no ratificación. El primer supuesto determina la continuidad en el cargo. El segundo supuesto produce el cese inmediato.

Artículo 6.- Principios que rigen el procedimiento

El procedimiento debe observar los siguientes principios:

1. Supremacía Constitucional: La Constitución es la norma jurídica fundante de todo el ordenamiento jurídico nacional y prima sobre cualquier otra norma de rango inferior, la cual debe ser interpretada conforme a los principios y valores contenidos en el ordenamiento constitucional.
2. Legalidad: La Junta Nacional de Justicia debe conducirse con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas.
3. Objetividad: Las evaluaciones deben efectuarse con objetividad y en estricta sujeción a los componentes de la evaluación, previamente establecidos por ley.
4. Imparcialidad: El ejercicio de las funciones previstas por el presente reglamento debe sustentarse en parámetros objetivos, observando las normas sobre conflicto de interés.
5. Impulso de oficio: La Junta Nacional de Justicia dirige e impulsa de oficio el procedimiento, y ordena la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para su finalidad.
6. Transparencia y publicidad: Todo el procedimiento está sujeto a los principios de máxima transparencia y publicidad, desde su convocatoria hasta la decisión final, incluyendo las reconsideraciones, si fuera el caso. La Junta Nacional de Justicia debe hacer pública, de manera proactiva, oportuna, completa y accesible, toda la información y documentación que reciba, solicite, obtenga o produzca con ocasión del procedimiento, con excepción de aquella que afecte la privacidad. Todas las actividades y disposiciones del presente procedimiento se difunden vía la página web institucional, así como a través de tecnologías de la información,

con la finalidad de lograr la mayor accesibilidad y participación ciudadana posible. Toda información que genere, produzca o custodie la Junta Nacional de Justicia tiene carácter público y es accesible al conocimiento de toda persona natural o jurídica, salvo las excepciones establecidas por ley.

7. Participación ciudadana: Se promueve activamente el involucramiento y la participación de la ciudadanía en el procedimiento, con el propósito de contribuir a los fines que se persiguen.
8. Igualdad y no discriminación: Está proscrita la discriminación por razón de origen, edad, raza, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, religión, opinión, condición económica, discapacidad o de cualquier índole. En todas las etapas del procedimiento se aplicarán los ajustes razonables necesarios y adecuados, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones. La Junta Nacional de Justicia actúa aplicando un enfoque intercultural, adaptando sus procedimientos en función a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los/las administrados y administradas.
9. Verdad material: La Junta Nacional de Justicia podrá verificar plenamente los hechos e informaciones que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual puede recabar información que considere necesaria para verificar o desvirtuar la verdad documental que se le hubiere presentado.
10. Razonabilidad y proporcionalidad: Las decisiones de la Junta Nacional de Justicia deben adoptarse manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
11. Debido procedimiento: Se deben respetar las exigencias del debido proceso durante la tramitación del procedimiento, tales como:
 - Procedimiento preestablecido: el procedimiento debe seguirse de acuerdo con el reglamento.
 - Contradicción: Los/las administrados(as) tienen derecho de acceder al expediente, absolver los cuestionamientos, exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas, nombrar abogado(a) de su elección, solicitar el uso de la palabra, contradecir, impugnar, todo cuando corresponda de acuerdo a ley y al presente reglamento.
 - Motivación de las resoluciones: toda decisión adoptada en el procedimiento deberá expresar de forma clara las normas y los fundamentos de hecho y de derecho que la sustentan, así como tomar en cuenta las actuaciones del procedimiento.

La observancia de los principios mencionados no excluye la aplicación de otros principios del Derecho Constitucional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y del Derecho Administrativo General, que resulten pertinentes.

Artículo 7.- Etapas

El procedimiento de ratificación se divide en las siguientes etapas:

- Convocatoria
- Apersonamiento

- Evaluación
- Decisión

Artículo 8.- Autoridad Administrativa

En el procedimiento de evaluación integral y ratificación, participan como autoridad administrativa:

1. El Pleno de la Junta Nacional de Justicia: Constituido por los miembros del pleno intervinientes, quienes adoptan la decisión final en los procedimientos de evaluación integral y ratificación, y otros de su competencia.
2. La Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación: Integrada por tres miembros de la Junta Nacional de Justicia, quienes organizan, impulsan y supervisan el ejercicio de la potestad de evaluación integral y ratificación, conforme a lo previsto en el presente reglamento.
3. Miembro Ponente: Miembro del Pleno a cargo de analizar el recurso de reconsideración en las situaciones previstas en el presente reglamento. Participa en la decisión.
4. La Dirección de Evaluación y Ratificación: Brinda soporte técnico-jurídico- administrativo en todos los aspectos del trámite del procedimiento.

Artículo 9.- Inhibición

Los miembros de la Junta Nacional de Justicia incurso en alguna situación de conflicto de interés establecida por ley, o cualquier otro motivo que perturbe su función, deben informarlo al Pleno en cuanto sea advertido e inhibirse o abstenerse de participar en la decisión o procedimiento correspondiente. Estas situaciones o causales pueden también ser informadas al Pleno, en cualquier etapa del procedimiento, por el resto de los miembros, por la persona sometida al procedimiento o por terceros, brindando en este último caso la información señalada en los artículos 31 y 32 del presente reglamento.

El Pleno de la Junta Nacional de Justicia resuelve en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de advertida la situación, por mayoría simple de sus miembros, mediante resolución debidamente motivada y basada en una causa objetiva, razonable y proporcional. El incidente no suspende el trámite del procedimiento.

Capítulo II: Convocatoria

Artículo 10.- Cómputo de los Siete Años

La Junta Nacional de Justicia convoca al procedimiento a los y las jueces, juezas y fiscales titulares que cumplen siete años desde la fecha de ingreso a la carrera judicial o fiscal, o desde su última ratificación. En el caso de quienes hayan sido cesados o cesadas por cualquier motivo y luego reincorporados o reincorporadas al Poder Judicial o al Ministerio Público, se excluye del cómputo el periodo de cese. Las medidas disciplinarias de suspensión y las medidas cautelares de suspensión preventiva en el cargo no interrumpen el cómputo del plazo antes indicado.

La convocatoria al procedimiento se realiza en el cargo titular en el que se ha sido nombrado o nombrada. En caso de estar desempeñando provisionalmente otro cargo de la carrera, dicha labor se toma en cuenta para efectos de la evaluación.

Artículo 11.- Convocatoria y Cronograma de Actividades

La Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación elabora el proyecto de convocatoria y cronograma de actividades y lo eleva al Pleno para su aprobación.

Artículo 12.- Contenido de la Convocatoria

La convocatoria al procedimiento señala:

1. Apellidos, nombres y número del documento nacional de identidad de los y las jueces, juezas y fiscales convocados y convocadas.
2. El cargo titular conforme a su título de nombramiento.
3. El detalle de la documentación que deben registrar los y las convocadas en el portal electrónico de la Junta Nacional de Justicia.
4. La convocatoria a participación ciudadana.
5. El cronograma de actividades.
6. El instructivo correspondiente a la convocatoria.
7. Otra información relevante que decida incorporar la Comisión.

Artículo 13.- Publicación y Notificación

La convocatoria se publica en el Boletín Oficial de la Magistratura. Constituye el medio de notificación de todos y todas las y los convocados y convocadas. La Presidencia de la Junta Nacional de Justicia comunica la convocatoria a los y las titulares del Poder Judicial y del Ministerio Público para los fines de su competencia.

Capítulo III: Apersonamiento e Información Requerida para la Evaluación

Artículo 14.- Requerimiento de Información Permanente

La Junta Nacional de Justicia solicita información permanentemente a los y las jueces, juezas y fiscales, así como a las instituciones públicas y privadas, sobre los aspectos materia de evaluación a fin de contar con los elementos necesarios para cumplir sus funciones.

Artículo 15.- Actualización Permanente

La Junta Nacional de Justicia pone a disposición de los y las jueces, juezas y fiscales la Ficha Única accesible desde la extranet con la finalidad de que puedan actualizar constantemente su información.

Artículo 16.- Presentación de Muestras Anuales Para la Evaluación de Calidad de Decisiones

Los y las jueces, juezas y fiscales bajo el alcance del presente reglamento deben remitir anualmente, a través de la Ficha Única accesible desde la extranet de la Junta Nacional de Justicia, muestras digitalizadas de las copias certificadas de una (1) decisión emitida en el ejercicio de la función, por cada año, durante los seis primeros años del periodo de ratificación y dos (2) decisiones en el séptimo año del periodo de ratificación, haciendo un total de ocho (8) decisiones por todo el periodo a evaluar.

En aquellos casos en que el periodo de evaluación supere los siete (7) años, presentarán copias certificadas de una (1) decisión por cada año, haciendo un total de ocho (8) muestras. Estas decisiones deben ser distintas a aquellas presentadas en las convocatorias de selección y nombramiento en que hubiesen participado o se encuentren participando.

Esta información anual debe ser remitida dentro de los tres (3) primeros meses del año siguiente al que corresponde la muestra. Una vez remitidas las muestras no pueden ser reemplazadas por otras, por lo que estas últimas se tendrán por no presentadas.

Las decisiones que remitan los jueces y las juezas deben corresponder a sentencias definitivas sobre procesos a su cargo o autos que se pronuncien sobre medidas cautelares, medidas de protección o de coerción procesal, o sobre medidas restrictivas de derechos, así como autos motivados de sobreseimiento o que resuelvan excepciones, cuestiones previas o cuestiones prejudiciales o autos de apertura de instrucción. Quienes actúen como integrantes de un Colegio deben presentar decisiones en las que hayan participado en calidad de ponentes, con la certificación correspondiente.

Las decisiones que remitan los y las fiscales deben corresponder a disposiciones, requerimientos y conclusiones, formalización de denuncias y denegatoria, sobreseimiento, medios impugnatorios, dictámenes, acusaciones fiscales, actas, informes, opiniones, donde conste la certificación de su autoría.

Los y las fiscales adjuntos pueden presentar los proyectos de disposiciones, requerimientos y conclusiones, formalización de denuncias y denegatoria, sobreseimiento, medios impugnatorios, dictámenes, acusaciones fiscales, actas, informes, opiniones u otros actos funcionales que hubiesen realizado, acompañados de la constancia emitida por el o la titular que certifique su autoría. Estas muestras no pueden ser presentadas por el o la titular que certifica la autoría en futuros procedimientos.

En los casos en que las decisiones no estuvieran sustentadas por escrito, además de acompañar el medio técnico que lo respalde con la certificación respectiva del funcionario o de la funcionaria competente, se debe adjuntar una transcripción bajo declaración jurada.

No se toman en cuenta aquellas decisiones que no correspondan al ejercicio de la función jurisdiccional o fiscal, a excepción de aquellos jueces, juezas o fiscales que ejercen exclusivamente

la función contralora, de quienes puede presentarse informes sobre casos disciplinarios, actas de visitas ordinarias o extraordinarias en las que intervengan, que contengan una motivación susceptible de ser calificada y donde se precise la certificación de su autoría.

El o la presidente o presidenta del Poder Judicial, el o la fiscal de la Nación, los integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, los y las presidentes y presidentas de las Cortes Superiores, los y las presidentes y presidentas de colegiados de competencia nacional, los y las presidentes y presidentas de juntas de fiscales superiores, fiscales superiores coordinadores nacionales especializados, así como los y las integrantes de órganos electorales, pueden presentar resoluciones o informes que emitan en el ejercicio de dicha función o en caso de decisión colegiada, cuando actúan como ponentes o hayan emitido un voto individual, que contenga una motivación susceptible de ser calificada, y donde se precise la certificación de su autoría o se constate la misma.

Es responsabilidad del juez o de la jueza o fiscal presentar decisiones que se encuentren completas y legibles, evitando la superposición de sellos, firmas u otros que impidan la valoración integral del documento. En caso las decisiones no reúnan esas condiciones, se tendrán por no presentadas.

En el caso de decisiones expedidas en investigaciones o procesos que por su naturaleza son reservadas, y siempre que durante ese año no existan otras decisiones, se debe reemplazar estas muestras con decisiones de otros años expedidas dentro del periodo de evaluación, debiendo adjuntar una declaración jurada en el sentido de que durante ese año no expidió otras decisiones, así como una constancia del coordinador o de la coordinadora o responsable de tales investigaciones o procesos respecto a la naturaleza reservada de estos.

Artículo 17.- Presentación de Muestras Anuales para la Evaluación de la Gestión de los Procesos

Los y las jueces, juezas y fiscales bajo el alcance del presente reglamento deben remitir anualmente, a través de la Ficha Única accesible desde la extranet de la Junta Nacional de Justicia, muestras digitalizadas de copias certificadas de las piezas principales de un (1) expediente físico o virtual por cada año, hasta un total de seis (6) muestras, relativas a procesos judiciales, investigaciones o procedimientos administrativos, a fin de evaluar la gestión de estos.

La muestra debe corresponder a la parte de los procesos en los cuales tengan participación en el desarrollo de este. En caso contrario la muestra no será considerada para la evaluación respectiva.

En el caso de expedientes que por su naturaleza son reservados, y siempre que durante ese año no existan otros expedientes, se debe reemplazar estas muestras con expedientes de otros años dentro del periodo de evaluación, debiendo adjuntar una declaración jurada en el sentido de que durante ese año no conoció o tramitó otros expedientes, así como una constancia del coordinador o de la coordinadora o responsable de tales investigaciones o procesos respecto a la naturaleza reservada de estos.

Esta información anual debe ser remitida dentro de los tres (3) primeros meses del año siguiente al que corresponde la muestra. Una vez remitidas las muestras no pueden ser reemplazadas por otras, por lo que estas últimas se tendrán por no presentadas.

Artículo 18.- Presentación de Informes Anuales para la Evaluación de la Organización del Trabajo

Los y las jueces, juezas y fiscales bajo el alcance del presente reglamento deben remitir anualmente, a través de la Ficha Única accesible desde la extranet de la Junta Nacional de Justicia, los informes anuales referidos a la organización del trabajo. Se deberá detallar la utilización que se haga de los recursos humanos y materiales de los que dispone su despacho.

Esta información anual debe ser remitida dentro de los tres (3) primeros meses del año siguiente al que corresponde el informe. Una vez remitido el informe no puede ser reemplazado por otro, por lo que este último se tendrá por no presentado.

Artículo 19.- Apersonamiento e Información que Debe Presentar el o la Juez, Jueza o Fiscal Convocado o Convocada

Los y las jueces, juezas y fiscales convocados o convocadas deben remitir, a través de la Ficha Única accesible desde la extranet de la Junta Nacional de Justicia, en el plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la convocatoria, la documentación que se indica:

1. Formato de información curricular previamente aprobado por la Comisión, que se encuentra a su disposición en la aplicación Ficha Única, accesible desde la extranet de la Junta Nacional de Justicia. La información consignada en dicho formato tiene el carácter de declaración jurada con las responsabilidades de ley. Se debe indicar correo electrónico que generará la casilla electrónica para efectuar las notificaciones.
2. Los libros, capítulos de libros, publicaciones realizadas en revistas especializadas en Derecho y ponencias, en materia jurídica, efectuadas durante el periodo de evaluación. No se tomarán en cuenta las reimpresiones que no contengan un trabajo de corrección y evaluación sustancial. Se debe adjuntar una declaración jurada de autoría y publicación. Asimismo, se debe adjuntar los archivos digitales, en formato PDF-OCR (Optical Character Recognition o con reconocimiento óptico de caracteres). De ser el caso, se debe indicar el INDEX o base de datos correspondiente (Scopus, Scielo, Latindex u otra).
3. Copia simple de las constancias o certificados que acrediten su participación, dentro del periodo de evaluación, en cursos de capacitación o especialización con la calificación correspondiente, detallando los estudios realizados y el número de horas, organizados exclusivamente por la Academia de la Magistratura o universidades licenciadas por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). Los estudios llevados a cabo en el extranjero en instituciones análogas deben contener la certificación de la SUNEDU correspondiente.
4. Informar si conoce de alguna situación de conflicto de interés de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia.

5. Cualquier otra información que considere pertinente para el procedimiento.

Salvo que la Junta Nacional de Justicia decida solicitarla, no se admite la presentación de documentación fuera de plazo. El procedimiento se llevará a cabo con la información a la que haya podido acceder, valorando la conducta del convocado o de la convocada.

Artículo 20.- Muestras del Poder Judicial y el Ministerio Público para Establecer la Calidad de las Decisiones y la Gestión de los Procesos

Dentro de los tres (3) meses antes del inicio del procedimiento, con la colaboración del Poder Judicial y del Ministerio Público, a través del sistema informático o directamente en los despachos o con algún otro método adecuado que se determine, la Junta Nacional de Justicia toma muestras aleatorias de las decisiones y expedientes de los y las jueces, juezas y fiscales que serán convocados y convocadas.

Las decisiones y expedientes deben ser distintos a los proporcionados por los y las convocados y convocadas, respetando los parámetros establecidos en los artículos 16 y 17 del presente reglamento, haciendo un total de ocho (8) decisiones y seis (6) expedientes que se sumarán a las muestras proporcionadas por los y las convocados y convocadas para la evaluación.

Artículo 21.- Información Requerida del Poder Judicial para la Evaluación de Celeridad y Rendimiento

Dentro de los tres (3) meses antes del inicio del procedimiento de ratificación, la Junta Nacional de Justicia solicita al Poder Judicial para que remita en treinta (30) días contados a partir del requerimiento, vía la extranet de la Junta Nacional de Justicia, informes actualizados sobre los jueces y las juezas que serán convocados y convocadas sobre:

1. El número de procesos ingresados al despacho del juez o de la jueza a ser evaluada, ya sea porque se iniciaron o porque deben continuar el trámite que comenzó en otro despacho.
2. El número de procesos no concluidos que no se encontraban en trámite desde el período anterior y que fueron reactivados.
3. El número de procesos en trámite.
4. El número de procesos concluidos, ya sea con pronunciamiento sobre el fondo o por abandono, desistimiento, formas alternativas de solución de conflictos o por vicios de forma.
5. El número de autos y sentencias definitivas emitidos en el período a evaluar.
6. El número de procesos cuyo trámite se encuentre suspendido por recurso interpuesto ante instancia superior, en los últimos seis (6) meses.
7. El número de los procesos enviados a otros funcionarios para que ellos continúen el trámite.
8. El número de procesos devueltos a la instancia por no haberse admitido el recurso correspondiente o porque se ha resuelto un incidente.
9. El número de audiencias y diligencias realizadas.

10. El número de veces que la expedición de una sentencia o una diligencia se difirieron injustificadamente.
11. El número de audiencias frustradas por decisión del juez o jueza.
12. El número de procesos considerados de especial complejidad.

Artículo 22.- Información Requerida del Ministerio Público para la Evaluación de Celeridad y Rendimiento

Dentro de los tres (3) meses antes del inicio del procedimiento, la Junta Nacional de Justicia solicita al Ministerio Público para que remita en treinta (30) días contados a partir del requerimiento, vía la extranet de la Junta Nacional de Justicia, informes actualizados sobre los y las fiscales que serán convocados y convocadas sobre:

1. El número de casos que ha conocido.
2. El número de casos no concluidos que no se encontraban en trámite desde el periodo anterior y que fueron reactivados.
3. El número de denuncias con investigaciones concluidas con formulación de denuncia fiscal.
4. El número de medios impugnatorios emitidos en el periodo a evaluar.
5. El número de los casos enviados a otros fiscales para que ellos continúen el trámite.
6. El número de diligencias realizadas.
7. El número de veces que la expedición de un dictamen, pronunciamiento, disposición, informe, requerimiento, acusación o una diligencia se difirió injustificadamente.
8. El número de audiencias frustradas por no encontrarse presente injustificadamente en la actividad judicial.
9. El número de investigaciones consideradas de especial complejidad.

Artículo 23.- Información Requerida de la Academia de la Magistratura

Dentro de los tres (3) meses antes del inicio del procedimiento de ratificación, la Junta Nacional de Justicia solicita a la Academia de la Magistratura que remita en treinta (30) días contados a partir del requerimiento, vía la extranet de la Junta Nacional de Justicia, el registro con la relación de cursos de capacitación y especialización que hubieran cursado los y las jueces, juezas y fiscales convocados y convocadas, durante el periodo de evaluación. Se debe indicar fechas, horas lectivas, modalidad, condición y calificaciones obtenidas.

Artículo 24.- Información Requerida de otras Entidades Públicas y Privadas

La Junta Nacional de Justicia puede solicitar a cualquier otra persona o entidad pública o privada la información que estime necesaria que le permita contrastar la información recabada o cumplir su función de evaluación integral y ratificación.

Artículo 25.- Informe Anual al Congreso de la República

Sin perjuicio de instar a que se hagan efectivas las responsabilidades que correspondan, la Junta Nacional de Justicia incluye en su informe anual al Pleno del Congreso de la República a las autoridades y/o entidades públicas que hayan incumplido su deber de colaboración.

Artículo 26.- Visitas

El Pleno puede disponer la realización de visitas a los y las jueces, juezas y fiscales de los distritos judiciales y fiscales del país para valorar la realidad y el entorno en el que estos desempeñan sus funciones, así como recoger información directamente que permita corroborar la información presentada en el procedimiento o cumplir adecuadamente sus funciones.

Artículo 27.- Información de Participación Ciudadana

La información procedente de la participación ciudadana, que observe lo señalado en el Capítulo IV del presente reglamento, se incorporará a las muestras para la evaluación, en los aspectos que resulten pertinentes.

Capítulo IV: Participación Ciudadana**Artículo 28.- Participación Ciudadana**

Cualquier persona, las entidades públicas o privadas, sin necesidad de invocar interés, pueden:

1. Presentar tachas.
2. Constituirse al lugar donde se realicen las vistas públicas de los procedimientos.
3. Poner en conocimiento información.
4. Efectuar denuncias.
5. Informar de situaciones de conflicto de interés, que se tramitan conforme al artículo 9 del presente reglamento.

Artículo 29.- Tachas, Denuncias e Informaciones

A través de la tacha se cuestiona el incumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. Mediante una denuncia se cuestionan aspectos relacionados a los y las jueces, juezas y fiscales convocados y convocadas al procedimiento. Toda información que se presente debe referirse a aspectos pertinentes y relevantes para el ejercicio de las funciones de la Junta Nacional de Justicia en materia de la evaluación integral y ratificación.

Artículo 30.- Plazo

La tacha debe presentarse dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la publicación de la convocatoria.

Las denuncias y/o informaciones deben presentarse dentro de los treinta (30) días naturales siguientes a la publicación de la convocatoria.

Transcurrido ese plazo, la Junta Nacional de Justicia queda facultada a admitir excepcionalmente las tachas, denuncias y/o informaciones que considere especialmente relevantes, en decisión motivada y respetando el derecho de contradicción.

Artículo 31.- Forma de Presentación de Tachas, Denuncias e Informaciones

Las tachas, denuncias o informaciones deben presentarse a través del formulario virtual previsto para estos efectos en la página web institucional de la Junta Nacional de Justicia, o por escrito en su sede. No se exige firma de abogado ni pago de tasa.

Se debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Nombres y apellidos completos de quien la presenta o, de ser el caso, su apoderado(a). Si se trata de una persona jurídica se hará a través de su representante legal. Los o las apoderados y apoderadas de las personas naturales acreditan sus facultades a través de carta poder simple con firma de la persona a quien representan. En el caso de las personas jurídicas, los/las representantes acreditan sus facultades mediante copia simple de la escritura donde obra el poder. Si la denuncia se presenta por una pluralidad de denunciante(s), se debe consignar los datos de cada uno o cada una de ellas.
2. Número de Documento Nacional de Identidad de las personas naturales o su documento de identificación correspondiente de ser extranjero, extranjera, o copia simple del Registro Único de Contribuyentes de las personas jurídicas.
3. Correo electrónico que generará la casilla electrónica para efectuar las notificaciones. Si la denuncia se presenta por una pluralidad de denunciante(s), se debe señalar un correo electrónico común.
4. Nombres y apellidos del juez, jueza o fiscal tachado, tachada y/o denunciado, denunciada y/o informado, informada, si fuera el caso.
5. Descripción de los hechos y fundamentos en que se sustenta la tacha y/o la denuncia, o descripción de la información puesta a consideración.
6. Copia de los documentos que se pongan a consideración. De no tenerlos en su poder, se debe precisar los datos que puedan identificarlos y la dependencia donde se encuentren. En este último supuesto, la Junta está obligada a solicitarlos.
7. Lugar, fecha y firma. De no saber firmar o tener impedimento físico, debe consignar su huella dactilar.

Artículo 32.- Reserva de Identidad

A solicitud de quien presenta la tacha, denuncia y/o información, se garantizará la absoluta reserva de la información relativa a su identidad. La opción está contenida en el formulario virtual y no requiere de expresión de causa. La infracción por negligencia a esta reserva es sancionada como una falta administrativa disciplinaria en el régimen que corresponda aplicar.

Artículo 33.- Calificación

El órgano competente para verificar el cumplimiento de los requisitos de la tacha, denuncia y/o información, es la Dirección de Evaluación y Ratificación.

Artículo 34.- Inadmisibilidad y Reconducción

Ante la omisión de cualquiera de los requisitos exigidos para la presentación de la tacha, denuncia y/o información, la Dirección de Evaluación y Ratificación concederá tres (3) días hábiles para que se subsanen las omisiones incurridas.

Vencido el plazo de subsanación, sin que ésta se produzca o logre subsanar las deficiencias advertidas, se declara tener por no presentada la tacha, denuncia y/o información.

Si de la revisión de la tacha, denuncia y/o información se constata que ésta no está referida a aspectos comprendidos por el procedimiento de evaluación integral y ratificación, pero que podría tener relevancia para algún otro procedimiento a cargo de la Junta Nacional de Justicia como, por ejemplo, materia disciplinaria, se reconducirá al procedimiento y órgano pertinente para su calificación.

Artículo 35.- Descargos, Observaciones u Oposiciones

El o la juez, jueza o fiscal será notificado con las tachas, denuncias y/o informaciones que le conciernan, que hayan sido admitidas a trámite, pudiendo presentar sus descargos, observaciones u oposiciones, a través de medio escrito o electrónico, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

Artículo 36.- Resolución

Con el descargo, observación y/u oposición del juez, jueza o fiscal, o sin él, el Pleno resuelve motivadamente la tacha y/o sobre la incorporación de las informaciones provenientes de la participación ciudadana a las muestras para que sean tomadas en cuenta en la evaluación.

Son declaradas como improcedentes, entre otras, las tachas, denuncias y/o informaciones que se refieran:

1. A hechos fuera del periodo de evaluación.
2. A aspectos para los cuales la Junta Nacional de Justicia es incompetente para su conocimiento. En este caso, de ser posible, se indicará el órgano donde se debe hacer la presentación.

Contra lo resuelto, procede recurso de reconsideración.

Capítulo V: Procedimiento y Expediente***Artículo 37.- Duración***

El procedimiento se inicia al día siguiente de la publicación de la convocatoria. Tiene una duración máxima de ciento veinte (120) días naturales, sin perjuicio del trámite del recurso de reconsideración, de ser el caso.

Artículo 38.- Suspensión

Cuando un juez, jueza o fiscal sometido o sometida al procedimiento de ratificación, registre uno o varios procedimientos disciplinarios paralelos ante la Junta Nacional de Justicia, ésta podrá suspender el procedimiento de evaluación integral y ratificación hasta que la resolución disciplinaria que ponga fin al procedimiento adquiriera firmeza.

Artículo 39.- Formación del Expediente

La Comisión, con el apoyo de la Dirección de Evaluación y Ratificación ordena, sistematiza, analiza y califica la información recibida, formando el expediente. El expediente debe ser digitalizado.

Artículo 40.- Acceso al expediente

El o la juez, jueza o fiscal convocado o convocada tiene acceso a su expediente a través de la extranet o en el local de la Dirección de Evaluación de Ratificación. Puede conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos, sin perjuicio del derecho de acceso a la información que se ejerce conforme a ley.

Capítulo VI: Evaluación**Artículo 41.- Aspectos Objeto de Evaluación**

La Junta Nacional de Justicia evalúa la conducta e idoneidad de los y las jueces, juezas y fiscales convocados y convocadas sobre la base de la información recabada en el procedimiento y de acuerdo con los criterios señalados en el presente reglamento.

Artículo 42.- Componentes de la evaluación

La evaluación se compone de los siguientes aspectos:

1. La calidad de las decisiones (30% de la calificación final).
2. La calidad en la gestión de los procesos y/o investigaciones (20% de la calificación final).
3. La celeridad y rendimiento (30% de la nota final).
4. La organización del trabajo (10% de la calificación final).
5. La calidad de las publicaciones (5% de la calificación final).
6. El desarrollo profesional (5% de la calificación).

Artículo 43.- Escala de Rendimiento

La escala de rendimiento es la siguiente:

1. De ochenta y cinco (85%) hasta cien por ciento (100%) de la nota: Excelente.
2. De setenta (70%) hasta ochenta y cuatro por ciento (84%) de la nota: Buena.

3. De sesenta (60%) hasta setenta y nueve por ciento (69%) de la nota: Insuficiente.
4. De cero (0%) hasta cincuenta y nueve por ciento (59%) de la nota: Deficiente.

Artículo 44.- Evaluación de la Calidad de las Decisiones

Para determinar la calidad de las decisiones, la evaluación de cada decisión considera:

1. La comprensión del problema jurídico y la calidad de su exposición.
2. La coherencia lógica y solidez de la argumentación utilizada para sustentar la tesis que se acepta y, de ser el caso, para refutar la que se rechaza.
3. La congruencia procesal, para los y las jueces y juezas, y la congruencia de las opiniones para los/las fiscales.

El manejo de la jurisprudencia, así como de los estándares internacionales de derechos humanos, que resulten aplicables se evalúan como parte de la solidez de la argumentación. En las decisiones que no se refieran a casos, la valoración se adecuará a los indicadores antes señalados.

Artículo 45.- Evaluación de la Calidad en la Gestión de los Procesos y/o Investigaciones

1. Para el caso de jueces y juezas la evaluación de cada expediente considera:
 - La conducción de audiencias.
 - La conducción del debate probatorio.
 - La resolución de nulidades de oficio o pronunciamientos sobre pedidos de nulidad.
 - Las declaraciones de abandono o pronunciamientos sobre las solicitudes de abandono.
 - La conclusión o terminación anticipada del proceso.
 - El cumplimiento de los plazos procesales y el rechazo de las prácticas dilatorias.
 - Las medidas adoptadas para efectivizar el trámite y/o la ejecución de las resoluciones judiciales.
2. Para el caso de fiscales, la evaluación de cada expediente considera:
 - La conducción de la investigación.
 - La participación en el proceso judicial.
 - La participación en los procesos inmediatos y por terminación anticipada.
 - El cumplimiento de los términos procesales y el rechazo de las prácticas dilatorias.
 - Las medidas adoptadas para efectivizar el trámite o la ejecución de las resoluciones judiciales
 - La participación en otros actos procesales y de naturaleza semejante en los que intervenga por razón de su función y atendiendo a su especialidad.

Artículo 46.- Evaluación de la Celeridad y Rendimiento

Celeridad y rendimiento son medidos en términos objetivos, teniendo en cuenta la producción efectiva y los factores ajenos al juez, o a la jueza o fiscal evaluado que en ella incidan. Tales factores a tener en cuenta son la carga procesal y la complejidad de los casos, los cuales son determinados cuantitativamente mediante el sistema de información estadística de la Junta Nacional de Justicia.

Para determinar la productividad, teniendo en cuenta la carga procesal, se consideran los criterios de la carga procesal efectiva y la carga estándar.

1. La carga procesal efectiva es aquella que el juez o la jueza o fiscal tiene realmente como casos a resolver o a investigar, perseguir o participar. Para efectos de determinarla se tiene en cuenta lo siguiente:
 - La carga efectiva no considera las causas que, de acuerdo a ley, no exigían, dentro del período a ser evaluado, el desarrollo de la función jurisdiccional o fiscal.
 - El egreso efectivo no considera aquellos procesos que, de acuerdo a ley, hayan dejado de formar parte de la carga del juzgado o fiscalía por causas diferentes al desarrollo de la función jurisdiccional o fiscal, o que no le correspondiesen en instancia.
2. La carga estándar es la máxima que cada juzgado o fiscalía puede tramitar de manera eficiente, de acuerdo a los recursos humanos y materiales con los que cuenta. El establecimiento de la misma es bianual y le compete a la gerencia de planificación del Poder Judicial o del Ministerio Público, bajo la supervisión de la Junta Nacional de Justicia.
3. Para la evaluación, los juzgados o fiscalías se diferencian en razón del índice que resulte de comparar la carga efectiva que tramitan en el período a evaluar con la carga estándar para el mismo período. De tal manera que los juzgados o fiscalías pueden ser de tres (3) clases:
 - Primer nivel: juzgados o fiscalías que tengan una carga efectiva menor que la carga estándar.
 - Segundo nivel: juzgados o fiscalías que tengan una carga efectiva igual a la carga estándar o mayor que ella hasta un cuarenta por ciento (40%).
 - Tercer nivel: juzgados o fiscalías que tengan una carga efectiva superior al cuarenta por ciento (40%) respecto de la carga estándar.
4. De acuerdo a la división anterior, los y las jueces, juezas o fiscales evaluados de cada uno de estos niveles son calificados y calificadas de acuerdo al criterio de expedientes dejados de tramitar. A mayor cantidad de expedientes no tramitados, el puntaje a otorgar es menor. La escala de puntajes a otorgar es definida en los lineamientos de la convocatoria por la Junta Nacional de Justicia. A cada tipo de carga se le debe asignar un índice, donde el número cien (100) indica una carga normalizada. A partir de estos índices se efectúa la evaluación, contrastando el índice de carga procesal con la producción del juez, de la jueza o fiscal evaluado.

Para determinar la productividad se tiene en cuenta el grado de complejidad y la cantidad de los mismos. Para efectos de determinar el grado de complejidad de los procesos, se tiene en cuenta los siguientes criterios: el número de encausados o partes, el número de delitos o petitorios, la naturaleza de los hechos y derechos controvertidos, así como la acumulación. Estos criterios definen el carácter de complejo o no del caso, de manera conjunta o independiente, según corresponda.

Para la evaluación, solo se consideran los casos de excepcional complejidad, es decir, aquellos que por la concurrencia o presencia de alguno de los criterios anteriormente mencionados se tornan en objeto de una especial dedicación.

La Junta Nacional de Justicia es la que define el carácter de complejo de los casos. Los y las jueces, juezas y fiscales evaluados y evaluadas deben reportar los casos complejos a fin de que sean considerados en la evaluación, sin perjuicio de los casos que el mismo ente esté considerando como tales.

La evaluación del factor complejidad en la producción se relaciona con el factor de la carga procesal mediante índices de reducción, relacionados al rendimiento o productividad esperados.

Artículo 47.- Evaluación de la Organización del Trabajo

Se evalúan:

1. Los procedimientos de trabajo que hayan sido establecidos.
2. El registro y control de la información.
3. El manejo de expedientes, denuncias y archivo.
4. La atención a los usuarios.
5. La capacidad para analizar y verificar el desarrollo y grado de ejecución de las actividades, planes y programas.

En cada uno de dichos aspectos, la Junta Nacional de Justicia considera la utilización que haga el juez, la juez o fiscal de los recursos humanos y materiales de los que dispone su despacho para mejorar la calidad del servicio ofrecido a los usuarios del sistema de justicia, ordenar las causas y mejorar la eficiencia y eficacia en el desarrollo del trabajo.

Artículo 48.- Evaluación de la Calidad de las Publicaciones

Para cada publicación presentada se considera:

1. La originalidad o la creación autónoma de la obra.
2. La calidad científica, académica o pedagógica de la obra.
3. La relevancia y pertinencia de los trabajos con las políticas en materia judicial o fiscal.
4. La contribución al desarrollo del derecho.

Cada uno de los criterios tiene el mismo peso. Solo las publicaciones indexadas arbitradas pueden aspirar al máximo del puntaje disponible, el resto se califica sobre la mitad del puntaje disponible. La evaluación de cada publicación incluye la verificación de no plagio a través de la aplicación del software especializado.

Artículo 49.- Evaluación del Desarrollo Profesional

Los puntajes se otorgan conforme a las notas obtenidas en los cursos aprobados, de acuerdo con las equivalencias que se aprueben en los lineamientos de la convocatoria.

En el caso de los y las jueces, juezas y fiscales que hayan sido sujetos a evaluación parcial de desempeño, la Junta Nacional de Justicia verifica que las recomendaciones de capacitación hayan sido cumplidas. Salvo causa justificada, cada omisión de haber participado en el programa de reforzamiento diseñado por la Academia de la Magistratura disponible promediará un cero (0).

Artículo 50.- Calificaciones

La Junta Nacional de Justicia otorga puntaje a cada componente conforme a los indicadores antes señalados y de acuerdo con los lineamientos que apruebe para la convocatoria.

En caso se detecte información con plagios, falsa, adulterada o fraguada, dicha información recibirá la calificación de cero (0) y será promediada, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y/o administrativas y/o penales que correspondan y la Junta debe impulsar.

Artículo 51.- Apoyo de Especialistas

La Junta Nacional de Justicia puede contar con el apoyo de entidades pertenecientes al sistema de justicia o de instituciones académicas licenciadas por SUNEDU para llevar a cabo las evaluaciones reguladas por el presente reglamento.

Capítulo VII: Informe de Evaluación

Artículo 52.- Informe de Evaluación

La Comisión elabora un informe individual de evaluación donde se consignan las calificaciones obtenidas en cada uno de los componentes de la evaluación. Asimismo, fijará lugar, fecha y hora para la vista pública. El informe se publica y es notificado al juez, a la jueza o fiscal evaluado.

Artículo 53.- Observaciones

El o la juez, jueza o fiscal evaluado o evaluada puede formular observaciones en un plazo de quince (15) días de haber sido notificado. Las observaciones son resueltas por el Pleno en la vista pública. El o la juez, jueza o fiscal evaluado o evaluada puede solicitar el uso de la palabra.

Capítulo VIII: Decisión Final

Artículo 54.- Vista Pública

Transcurrido el plazo para las observaciones, con estas o sin que se hayan presentado, el expediente es elevado al Pleno para su conocimiento en vistapública.

De haberlo solicitado en su escrito de observaciones, el o la juez, jueza o fiscal evaluado podrá informar oralmente ante el Pleno. El informe podrá ser de forma presencial o virtual, bajo el procedimiento regulado en la Directiva respectiva. El Pleno podrá formular las preguntas que estime pertinentes. La ciudadanía podrá sugerir preguntas, sin que los miembros del Pleno

estén obligados a formularlas, brindando la información señalada en los artículos 31 y 32 del presente reglamento.

Artículo 55.- Decisión Final

Luego del informe oral, si fuera el caso, el Pleno procede a deliberar públicamente sobre las observaciones que se hayan formulado y el informe de evaluación. En base a lo actuado, decide la ratificación o no ratificación del o de la juez, jueza o fiscal evaluado, mediante votación nominal a mano alzada en la vista pública. La ratificación requiere del voto conforme de los dos tercios del número legal de los miembros de la Junta. En caso no alcanzarse, se emite una decisión de no ratificación.

Contra lo resuelto, procede recurso de reconsideración.

Artículo 56.- Notificación

La decisión, debidamente motivada, es notificada al juez, o a la jueza o fiscal evaluado y se publica en el Boletín Oficial de la Magistratura. El o la juez, jueza o fiscal no ratificado o ratificada cesa en el cargo a partir del día siguiente de notificada la resolución. La decisión es puesta en conocimiento del o de la Presidente o Presidenta de la Corte Suprema y de la Corte Superior respectiva, o del o de la Fiscal de la Nación y del o de la Presidente de la Junta de Fiscales Superiores respectiva, para los fines de su competencia.

Capítulo IX: Reconsideración

Artículo 57.- Procedencia del recurso de reconsideración

A través del recurso de reconsideración se impugnan las resoluciones emitidas por el Pleno, en los siguientes casos:

1. Contra la resolución que resuelve acerca de la participación ciudadana.
2. Contra la decisión final de ratificación o no ratificación.

Artículo 58.- Plazos

Contra la resolución que resuelve acerca de la participación ciudadana, procede la interposición de recurso de reconsideración, a través de medio escrito o virtual, dentro de los tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación.

Contra la decisión final, procede la interposición de un recurso de reconsideración, a través de medio escrito o virtual, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación. No suspende la ejecución de la decisión.

Vencido el plazo sin que se haya interpuesto el recurso, el acto queda firme.

Artículo 59.- Requisitos

Los recursos de reconsideración se dirigen al o a la Presidente o Presidenta de la Junta Nacional de Justicia, precisando:

1. Nombres y apellidos completos del o de la impugnante.
2. Número de su Documento Nacional de Identidad.
3. Correo electrónico que generará la casilla electrónica para efectuar las notificaciones.
4. El acto que se recurre y las razones que sustentan el recurso.
5. Lugar, fecha y firma.

Artículo 60.- Trámite

El Pleno de la Junta califica la admisibilidad del recurso, previo informe de la Dirección de Evaluación y Ratificación. De ser admitido se designa aleatoriamente a un ponente entre los miembros del Pleno, quien pone en conocimiento del Pleno su ponencia, dentro de los diez (10) días de haberse llevado a cabo la vista de la causa, con informe oral o no.

Artículo 61.- Vista Pública

Se fijará lugar, fecha y hora para la vista pública, acto en el cual el o la recurrente, de estimarlo pertinente y haberlo solicitado en su recurso, podrá informar oralmente ante el Pleno. El informe podrá ser de forma presencial o virtual, bajo el procedimiento regulado en la Directiva respectiva.

Artículo 62.- Resolución

En el caso de los recursos de reconsideración sobre participación ciudadana, el Pleno resuelve motivadamente en un plazo no mayor de diez (10) días siguientes de la vista de la causa. En el caso de los recursos de reconsideración sobre la decisión final, el pleno resuelve motivadamente en un plazo no mayor de treinta (30) días siguientes a la presentación del recurso.

Artículo 63.- Efecto de Reconsideración Fundada en Supuestos de No Ratificación

Si se declara fundado el recurso de reconsideración sobre la decisión final, el Pleno dispone la nulidad de la decisión de no ratificación y de la resolución que la materializó, reponiendo el procedimiento a la etapa correspondiente. Se levanta el mandato de ejecución inmediata de la resolución de no ratificación, poniéndose en conocimiento del Presidente o de la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de la República, y el presidente o la presidenta de la Corte Superior respectiva, o del o de la fiscal de la Nación y el o la presidente de la Junta de Fiscales Superiores respectiva para la reposición inmediata del juez o jueza o fiscal. El procedimiento se reinicia en la etapa correspondiente hasta su conclusión.

Artículo 64.- Agotamiento Vía Administrativa

La resolución que resuelve el recurso de reconsideración es inimpugnable. Todo recurso presentado con posterioridad es rechazado liminalmente.

Disposiciones Complementarias, Finales y Transitorias

REFERENCIAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018, 7 de diciembre). *Informe de fondo. Informe N 159/18, Caso 12.993 Cuya Lavy y otros vs. Perú.*
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019, 06 de diciembre). *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos.*
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú.* Lima.
- Congreso de la República. (1994). *Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N° 26397.* Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2008). *Ley de la Carrera Judicial, Ley N° 29277.* Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2016). *Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483.* Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916.* Diario Oficial El Peruano.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 30 de junio). *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C No. 197, Caso Reverón Trujillo vs Venezuela.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015, 5 de octubre). *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C No. 302. Caso López Lone y otros vs. Honduras.*
- Danós, J. (2008). El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano. En Ferrer Mac-Gregor, E. & Zaldívar, A. *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio.* (Tomo XII, págs. 169 - 230). México: UNAM, IMDPC & Marcial Pons.
- Silva, C. (2016). *Paren la farsa: Apuntes sobre la elección y fiscalización a los consejeros de Consejo Nacional de la Magistratura.* Lima: IDL.

PLAN DE 180 DÍAS DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA: BALANCE Y RETOS PENDIENTES

Aníbal Gálvez Rivas

El presente documento tiene como objetivo examinar las actuaciones de la nueva Junta Nacional de Justicia (JNJ) en sus primeros 6 meses de funcionamiento, sobre la base del *Plan de Trabajo de la JNJ a 180 días – Sentando las bases de la institucionalidad* (en adelante, el Plan de los 180 días), aprobado y publicado el 15 de enero de 2020. (2020, 15 de enero).

Este plan define los objetivos y acciones que busca alcanzar la JNJ en los primeros 180 días de gestión (plazo vencido el 15 de julio pasado). Se organiza en tres ámbitos (o materias): en lo político institucional, en el desarrollo de sus funciones constitucionales y en lo administrativo organizacional. Dentro de estos ámbitos se establecieron 22 objetivos, que debían cumplirse mediante 22 medidas ejecutadas a través de 26 acciones.

Es importante destacar que la JNJ viene mostrando un esfuerzo por transparentar y publicar sus actuaciones. En su sitio web (y sus redes sociales) hemos encontrado más de un centenar de resoluciones emitidas en estos seis primeros meses de funciones, sobre todo tipo de materias (cuestiones administrativas, reglamentos, decisiones sobre procedimientos disciplinarios, etc.), así como múltiples comunicados públicos, notas de prensa sobre sus actividades y hasta grabaciones de audiencias y votaciones de procedimientos disciplinarios.

Esto corresponde a una política institucional de transparencia, que quedó plasmada en una de las primeras resoluciones del actual presidente de la JNJ (Res. 003-2020-P-JNJ, el nueve de enero del 2020), la cual dispone que todas las resoluciones de la Junta Nacional de Justicia, su presidente y órganos administrativos deben publicarse. Para hacer operativa esta decisión, además, se aprobó la Directiva N° 001-2020-DG-J-JNJ, *Normas y procedimientos que regulan la publicidad en el portal institucional de resoluciones emitidas por la Junta Nacional de Justicia sí como guía de usuario institucional*. La diversa información publicada por la JNJ ha sido tomada como principal fuente para la elaboración de este informe, siendo complementada con entrevista a expertos.¹

En esta oportunidad examinaremos el cumplimiento de las 26 actividades que se planteó la JNJ para lograr sus objetivos.² En ese sentido, este documento pretende examinar la actuación de la JNJ en sus propios términos: sus objetivos autodefinidos, plazos autoimpuestos, sus decisiones, etc., sobre la base de la información publicada en ejecución de su propia política de transparencia.

1 Agradecemos a Ernesto de la Jara Basombrío y a Cruz Silva Del Carpio por las entrevistas brindadas durante la preparación de este informe.

2 Un aspecto que no será abordado en este informe es la consistencia interna del propio Plan de los 180 días. Es decir, por ejemplo, si los objetivos estuvieron adecuadamente establecidos o si las actividades planteadas son las más eficaces para llegar a tales objetivos. Aunque relevante, en esta oportunidad nos concentraremos en la ejecución del plan, debido a que recientemente concluyó el plazo total. Por ello, solo en una oportunidad comentaremos la consistencia interna (ver nota 9), lo que podría ampliarse en un futuro informe.

La primera sección de este documento sitúa a la JNJ en contexto, así como las características generales del Plan de los 180 días. Las tres secciones siguientes abordan cada ámbito mencionado del plan, examinando lo ya realizado, lo no ejecutado y los pendientes. Cada una de estas tres secciones se dividirá en dos subsecciones, tomando en cuenta si los plazos establecidos en el Plan de los 180 días se vieron afectados o no por la suspensión de actividades producida por el Estado de Emergencia que decretó el gobierno (a mitad del mes de marzo) para combatir la pandemia del COVID-19.

1. El Complejo y Enorme Desafío de la Junta Nacional de Justicia

La historia del ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) culminó abruptamente en un breve período de seis meses entre julio de 2018 y enero de 2019, como consecuencia de los escándalos por corrupción y tráfico de influencias que revelaron los denominados CNM Audios. Así, el 20 de julio de 2018 el Congreso de la República removió a todos los consejeros del CNM (Res. Leg. 016-2017-2018-CR), días después declaró la institución en emergencia (Ley 30833) y el 18 de septiembre aprobó una ley de reforma constitucional que lo reemplazaba por la nueva Junta Nacional de Justicia (JNJ). Dicha ley de reforma fue ratificada en el referéndum del 9 de diciembre del mismo año y publicada el 10 de enero de 2019 en el Diario Oficial El Peruano como Ley 30904, Ley de reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de la Justicia.

De esa forma, con el nacimiento de la Junta Nacional de Justicia se abrió un nuevo episodio en la historia de la justicia peruana y la lucha contra la corrupción, con un enorme potencial transformador. No obstante, apenas ha transcurrido un año y medio desde su creación constitucional y se observa que tiene frente a sí un desafío complejo y enorme, habiendo transitado recién un corto camino lleno de obstáculos.

La función que encargaba la Constitución al antiguo CNM (nombrar previo concurso público a jueces y fiscales, expedir sus títulos, ratificarlos, aplicar la sanción de destitución, además de nombrar a los jefes de ONPE y RENIEC) ya era bastante compleja y, como se ha visto, el poder que ostentaba lo hacía atractivo para redes de corrupción. La situación de la JNJ es más compleja aún porque no solo debe cumplir con las mismas funciones del CNM y soportar las mismas presiones, sino que, además:

- Ahora tiene funciones nuevas y adicionales como: a) designar mediante concurso público a los jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, b) llevar a cabo una evaluación parcial a todos los jueces y fiscales cada tres años y medio, c) aplicar la sanción de amonestación y suspensión en sus procesos disciplinarios, d) administrar el registro de sanciones disciplinarias a jueces y fiscales, y e) informar anualmente al Congreso, entre otros.³
- Debe reestructurarse completamente por dentro, pues su Ley Orgánica (Ley 30916) dejó sin efecto todos los reglamentos aprobados por el pleno del CNM (Tercera Disposición Complementaria Derogatoria). Esto supone que el primer reto, al entrar en funcionamiento, era establecer un rediseño institucional interno (un nuevo Reglamento de Organización y Funciones, entre otros instrumentos de gestión) y establecer

3 Para una sistematización de funciones de la nueva JNJ véase Ancí (2020, pp. 2-7).

las normas reglamentarias que le permitieran operativizar sus procedimientos administrativos y sancionatorios.

- Debe revisar los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los últimos miembros del anterior CNM, en un plazo máximo de 18 meses (Décima Disposición Complementaria Transitoria de su Ley Orgánica, Congreso de la República, 2019)
- Para realizar todo lo anterior cuenta con menor personal que el ex CNM. (Silva, 2020). En efecto, de acuerdo al Portal de Transparencia de la JNJ, cuando el Congreso removió a todos los miembros del ex CNM en julio de 2018 dicha institución contaba con 196 trabajadores, mientras que cuando se instaló la JNJ en enero de 2020 solo contaba con 119. Es decir, la JNJ inició sus funciones con apenas un 60.7% de trabajadores en comparación al total con el que contó el ex CNM.⁴

Esa mayor complejidad se vio agravada por un contexto adverso que dificultó que la JNJ inicie sus funciones de manera óptima:

- El proceso de selección de los miembros de la nueva JNJ fue accidentado, siendo cuestionado y sin lograr resultados en la primera convocatoria.⁵ Por ello, pese a que la propia Ley 30916 estableció una suma de plazos que debían concluir a más tardar en junio de 2019, se tuvo que convocar a un segundo concurso público y recién el 30 de diciembre de 2019 se nombraron a los miembros de la JNJ.⁶
- La pandemia del COVID-19, que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional el 16 de marzo de 2020, ocasionó que se suspendieran las actividades de la JNJ y todos los plazos administrativos desde el 17 de marzo y se reinicien el 22 de junio (97 días calendarios de suspensión y 67 días hábiles)⁷. Además, esta situación obligó a adecuarse al uso de una mesa de partes virtual y la implementación de las audiencias virtuales, cuya elaboración de directivas y ejecución requirieron tiempo adicional no previsto originalmente. Asimismo, la emergencia sanitaria impidió que todo el personal de la JNJ pudiera trabajar de manera constante pues inicialmente se autorizó el trabajo remoto solo para actividades esenciales.

El complejo desafío que tiene entre manos la nueva JNJ es además enorme por la gran cantidad de casos que debe atender. En efecto, tiene el mandato de revisar las actuaciones del anterior CNM llevadas a cabo entre 2015 y 2018, lo que supone revisar 1411 casos de selección y nombramiento, 746 casos de evaluación y ratificación y 142 casos de procedimientos disciplinarios, según se indica en el propio Plan de los 180 días. Pero, además, debido a que no ha habido designaciones, ratificaciones ni destituciones desde el 2018 existen muchos casos pendientes acumulados.⁸

4 Véase el portal de transparencia de la JNJ (2020).

5 Para un análisis integral de ambas convocatorias, los capítulos “Balance de la Junta Nacional de Justicia (JNJ): meses después seguimos sin Junta” y “¡A estar más atentos! Las nuevas reglas de la segunda convocatoria para elegir a los miembros de la Junta Nacional de Justicia” de la presente publicación.

6 Véase Comisión especial a cargo del concurso público de méritos para la elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia (2020).

7 Resoluciones 035-2020-JNJ y 049-2020-JNJ, del 16 de marzo y del 18 de junio de 2020 respectivamente.

8 Aunque no se conoce la cifra exacta de casos, debe tomarse en cuenta que el 2018 el CNM (antes de desaparecer) había convocado a concurso público para designar magistrados en 1385 plazas vacantes, pero solo se lograron 258 nombramientos, por lo que quedaron más de 1100 plazas.

Esto ha agravado el constante problema de insuficiencia de magistrados titulares pues desde diciembre de 2017 a diciembre de 2019, los jueces titulares en el Poder Judicial han pasado de ser 67.7% del total de jueces a solo 52.9%, (Junta Nacional de Justicia, 2019) mientras que los fiscales titulares han pasado de ser 54.9% a solo 44.5% (Poder Judicial, 2018; Poder Judicial, 2019). Es decir, la JNJ asumió sus funciones con un embalse en las designaciones, ratificaciones y procedimientos disciplinarios pendientes, lo que hace su labor más apremiante.

Por ello y para orientar su trabajo, la JNJ aprobó el *Plan de Trabajo de la JNJ a 180 días – Sentando las bases de la institucionalidad* (en adelante, el Plan de los 180 días).

Este plan define los objetivos y acciones que buscó alcanzar la JNJ en los primeros 180 días de gestión, habiendo vencido dicho plazo el 15 de julio de 2020. El documento se organiza en tres ámbitos (o materias): a) en lo político institucional, b) en el desarrollo de sus funciones constitucionales, y c) en lo administrativo organizacional. Dentro de estos ámbitos se establecieron 22 objetivos, que debían lograrse a través de 22 medidas y 26 acciones.

Para ejecutar estas acciones se definieron plazos de 5, 15, 45, 60 y hasta 180 días, según su grado de urgencia (a mayor urgencia menor plazo) o su complejidad (a mayor complejidad, mayor plazo). Es importante mencionar que cuando se suspendieron todos los plazos administrativos como consecuencia del Estado de Emergencia motivado por la pandemia del COVID-19, ya habían pasado dos meses del plan, por lo que todas las acciones que tenían un plazo de hasta 60 días debieron haberse cumplido antes y no puede atribuirse su incumplimiento a dicha situación.

En cambio, las acciones con plazo de 180 días sí se vieron inevitablemente afectadas por la cuarentena que debió llevarse a cabo para enfrentar la pandemia. En efecto, como hemos visto, las actividades y plazos administrativos se suspendieron por 97 días calendarios, reiniciándose el 22 de junio. Como consecuencia, para esas actividades sí es posible afirmar que el plazo no se habría podido cumplir en su totalidad sino apenas se habrían podido realizar actividades durante 83 días. Este es un factor a tomar en cuenta al evaluar el nivel de (in)cumplimiento de las acciones para las que se estableció ese plazo y podría ser importante volver a evaluarlas luego de tres meses más.

El Plan de los 180 días es un documento completo que marca el norte que asume la JNJ, indicando que esta:

[O]rientará su accionar para consolidarse como una institución firme que aplica con la más plena independencia procesos justos, transparentes y eficaces en la incorporación y separación de jueces y fiscales y demás autoridades bajo su competencia, teniendo como soporte el uso de tecnologías de la información, que viabilicen la interoperabilidad intrainstitucional e interinstitucional, en beneficio de los usuarios y la población en general (Junta Nacional de Justicia, 2020, 15 de enero).

Debido a que el plan es muy amplio, es pertinente preguntarse cuáles son las prioridades que debería seguir la JNJ. Al respecto concordamos con Noemí Ancí en que se debe brindar mayor prioridad primero al cumplimiento de las funciones relacionadas con la reorganización administrativa y, segundo, a hacer frente a los problemas de corrupción que aquejaron al sistema de nombramientos y ratificaciones, y que ocasionaron la remoción de los consejeros del CNM y la desaparición de dicha institución (Ancí, 2020, pp. 3-4). Estos mismos criterios

deben orientar la evaluación de los primeros pasos de la JNJ en la ejecución de su plan de los 180 días.

2. El Ámbito de lo Político-Institucional

En el ámbito “Político-institucional” la JNJ estableció 10 objetivos, con igual número de medidas y acciones a tomar.

A continuación, presentaremos las acciones que debieron ejecutarse en los primeros 60 días, plazo que no se vio interrumpido por el estado de Emergencia decretado para luchar contra el COVID-19. Luego, en la siguiente sección, examinaremos aquellas a la que el plan asignó 180 días, plazo que sí se vio interrumpido con el estado de emergencia por lo comentaremos qué tanto logró cumplirse.

2.1 Actividades con Plazo Concluido

Siete de estas actividades tuvieron un plazo que concluyó antes de la declaratoria del Estado de Emergencia. De estas, 2 tuvieron ejecución total, 1 tuvo ejecución parcial y cuatro no fueron ejecutadas, como se observa en la matriz de cumplimiento.

2.1.1 Actos Para la Orientación Ética y Técnica de la JNJ. Un plazo de 5 días se otorgó a la suscripción de una declaración de principios de compromiso ético-político por parte de los miembros de la JNJ. Esto fue cumplido dentro del tiempo previsto con la suscripción el 16 de enero del documento *Declaración Ético-Político de principios que regulan la gestión de los miembros de la Junta Nacional de Justicia - JNJ*. En este documento, los miembros del Pleno de la JNJ declaran y reconocen el cumplimiento estricto de seis principios: a) Sentido de responsabilidad y probidad, b) Principio de independencia e imparcialidad, c) Asunción de responsabilidad, d) Transparencia, e) Ejercicio ejemplar y adecuado del cargo, y f) Autoridad y respeto a la institucionalidad. Los miembros de la JNJ terminan el documento aceptando que “El incumplimiento de los principios contenidos en la presente declaración dará lugar a la apertura de los procedimientos disciplinarios que correspondan, para la imposición de las responsabilidades que prevea el marco legal”. (Junta Nacional de Justicia, 2020)⁹

Por otro lado, con un plazo de 15 días se establecieron las siguientes acciones:

- a. Aprobar la exigencia, en los procesos de selección y nombramiento, ratificación y procesos disciplinarios, de la presentación de una carta de levantamiento del secreto bancario para todos los candidatos seleccionados para ocupar plazas de jueces y fiscales, además de las otras autoridades cuyo nombramiento es competencia de la JNJ.
- b. Seleccionar, convocar y aprobar (mediante resolución) la creación de una Comisión Consultiva de la Junta Nacional de Justicia.

⁹ La suscripción de esta declaración es sin duda importante, pero merece una breve reflexión sobre la consistencia de esta actividad con el objetivo perseguido (véase nota 3). Esta acción fue planteada para lograr el objetivo de “Construir una cultura institucional sustentada en principios, susceptibles de guiar la actuación la actuación de los miembros de la JNJ y del conjunto de colaboradores de la institución”. Pero, aunque importante, no parece que una declaración sea suficiente para construir una cultura institucional en toda la institución, pues ello podría requerir acciones continuadas y que involucren a todo el personal, no solo un documento firmado por los miembros de la JNJ. Por ello, aunque la acción está ejecutada en su totalidad, es pertinente que en una futura planificación se asuma que todavía se requieren mayores acciones para lograr este objetivo, además de indicadores que permitan medir el avance.

En cuanto a la exigencia de la presentación de carta de levantamiento del secreto bancario para todos los candidatos seleccionados por la JNJ, el cumplimiento fue solo parcial. En efecto, se ha aprobado dicha exigencia para los candidatos a jefe de la ONPE, RENIEC como requisito para acceder al cargo (artículo 6 numeral 6 del reglamento aprobado por R. 036-2020-JNE)¹⁰ y para los candidatos a jefe de la Autoridad de Control del Poder Judicial y de la Autoridad de Control del Ministerio Público (artículo 6 numeral 4 del reglamento aprobado por R. 046-2020- JNJ). En cambio, no se ha aprobado todavía esta misma exigencia para los candidatos a jueces y fiscales. Siguiendo la misma forma en que se ha aprobado esta exigencia para los otros cargos, para jueces y fiscales esta exigencia sería incluida en el *Reglamento de Selección y Nombramiento de jueces y fiscales*, todavía pendiente de aprobación (como veremos más adelante).

Sobre la creación de una comisión consultiva, se cumplió con esta acción dentro del plazo a través de la Resolución 007-2020-JNJ, del 14 de enero. De acuerdo a esta norma, dicho Consejo Consultivo “tiene por objeto deliberar, analizar y proponer medidas y recomendaciones para coadyuvar en el proceso de institucionalidad de la Junta Nacional de Justicia a fin de garantizar su autonomía e imparcialidad y el cumplimiento de sus funciones” (Junta Nacional de Justicia). En el artículo 2 se señala la conformación del Consejo Consultivo: Diego García-Sayán Larrabure, Jaime de Althaus Guarderas, Javier de Belaunde López de Romaña, Gonzalo García Núñez, Víctor García Toma, Gorki Gonzáles Mantilla, Beatriz Merino Lucero, Violeta Bermúdez y Gladys Echaíz Ramos

Con un plazo de 45 días se planteó designar un “Oficial anticorrupción y de integridad” en la JNJ, para que establezca y monitoree una cultura de cumplimiento en la institución y en sus procesos. Según la información publicada a la fecha por la JNJ, esta acción no ha sido ejecutada, pese a haberse cumplido el plazo largamente.

2.1.2 Coordinación Interestatal Para el Cumplimiento de sus Funciones. Además de las ya mencionadas, con un plazo de 60 días se plantearon las siguientes tres acciones:

1. Diseñar una herramienta que permita la interconexión con la UIF y los procesos constitucionales de la JNJ.
2. Impulsar mecanismos de coordinación con la Contraloría General de la República, a efecto de acceder a información relevante para el desempeño de sus funciones.
3. Formular iniciativa legislativa sobre la obligación referida, en concordancia con las más avanzadas tendencias en el Derecho comparado sobre la materia.

Estas acciones no han sido ejecutadas. En la información disponible en el sitio web de la JNJ no hay ninguna resolución, nota de prensa o comunicado que refleje una ejecución parcial de estas actividades.

¹⁰ Artículo 6 numeral 6 del Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de el/la Jefe (a) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y de el/la Jefe (a) del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: “6. Autorización del levantamiento de su secreto bancario, en caso de ser nombrado(a) como jefe(a) de la ONPE o del Reniec, previo a la juramentación en el cargo.”

2.2 Actividades con Plazo Afectado por el Estado de Emergencia

Por otro lado, con un plazo de 180 días, se establecieron las siguientes acciones:

- Aprobar y ejecutar un Plan de visitas a las diferentes sedes de los distritos judiciales y fiscales del país.
- Generar espacios de análisis, debate e intercambio de información sobre buenas prácticas con órganos especializados de la comunidad internacional. Esto con el fin de promover el cumplimiento de estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados y abogados (de la ONU) referidos a la selección, ratificación y procesos disciplinarios.
- Aprobar un plan, en coordinación con la AMAG, sobre los cursos de reforzamiento, capacitación y evaluación preliminar, con el concurso de las Facultades de Derecho de Universidades públicas y privadas licenciadas.

Estas acciones tampoco han sido ejecutadas. Sin embargo, a diferencia de las anteriores el plazo no pudo cumplirse con normalidad debido a que la JNJ tuvo que detener sus actividades durante más de tres meses en el marco del estado de emergencia decretado para enfrentar la pandemia del COVID-19. Entre las tres actividades, evidentemente la que tuvo menores posibilidades de ser ejecutada fue la referente a la ejecución de un plan de visitas a diferentes distritos judiciales, debido al aislamiento social obligatorio que decretó el gobierno entre los meses de marzo y junio a nivel nacional. En esas condiciones, aunque esta parte del plan no fue ejecutada, es razonable esperar un tiempo adicional similar de 97 días para poder analizar los resultados nuevamente.

2.3 Matriz de Cumplimiento

En esta sección presentamos una matriz que incluye los objetivos, medidas y actividades que estableció el Plan de los 180 días en el ámbito “Político-Institucional”, así como el plazo asignado y el nivel de ejecución. Al concluir cada una de las siguientes secciones encontraremos sus respectivas matrices de cumplimiento. El conjunto de las tres matrices, incluyen la totalidad de acciones incluidas en el plan.

Figura 1
Matriz de cumplimiento según el Plan de 180 días

Objetivo	Medida	Acciones	Plazo (días)	Nivel de ejecución
Construir una cultura institucional sustentada en principios, susceptibles de guiar la actuación de los miembros de la JNJ y del conjunto de los colaboradores de la institución.	Declaración de principios de compromiso ético-político sobre la conducta y comportamiento con integridad, transparencia, honestidad, responsabilidad y sentido de compromiso de los miembros de la JNJ ante la opinión pública.	Suscripción de la declaración por los miembros en sesión de Pleno de la JNJ y difusión a los medios de comunicación social.	5	Ejecución total
Establecer altos niveles de transparencia sobre el patrimonio económico de jueces y fiscales.	Levantamiento del secreto bancario para todos los candidatos seleccionados para ocupar plazas de jueces y fiscales, así como de las demás autoridades bajo la competencia del poder de nombrar de la JNJ.	Aprobar la exigencia, en los procesos de selección y nombramiento, ratificación y procesos disciplinarios, de presentación de Carta de levantamiento del secreto bancario para todos los candidatos seleccionados para ocupar plazas de jueces y fiscales.	15	Ejecución parcial
Legitimar la actuación de la Junta Nacional de Justicia, mediante el diálogo, el análisis y la valoración de las recomendaciones formuladas por los miembros de la Comisión Consultiva.	Comisión Consultiva de la Junta Nacional de Justicia, con funciones consultivas y de participación ciudadana, integrada por expertos nacionales e internacionales, académicos y líderes sociales, para el acompañamiento de la gestión de la JNJ.	Seleccionar, convocar y aprobar mediante Resolución de la JNJ la creación de una Comisión Consultiva de la Junta Nacional de Justicia.	15	Ejecución total
Creación de una cultura de cumplimiento, mediante la elaboración de una matriz de riesgos, así como el monitoreo del respeto efectivo de los mecanismos de mitigación de esos riesgos, a través de la creación de canales de denuncia al Ministerio Público y a la Policía Anticorrupción.	Oficial anticorrupción y de integridad en la JNJ.	Designar un "Oficial anticorrupción y de integridad" en la JNJ, para que establezca y monitoree una cultura de cumplimiento en la institución y en sus procesos.	45	No ejecutado
Aplicar esta herramienta en los procesos constitucionales de selección, ratificación y procesos disciplinarios de jueces y fiscales, así como de las demás autoridades bajo la competencia del poder de nombrar de la JNJ.	Interconexión de información de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) con los procesos de selección, ratificación y procesos disciplinarios de jueces y fiscales.	Diseñar una herramienta que permita la interconexión con la UIF y los procesos constitucionales de la JNJ.	60	No ejecutado

<p>Valorar la información relevante de la Contraloría General de la República en los procesos constitucionales a su cargo.</p>	<p>Coordinación con la Contraloría General de la República, a efectos de acceder a información relevante para el desempeño de las funciones de la JNJ.</p>	<p>Impulsar mecanismos de coordinación con la Contraloría General de la República, a efecto de acceder a información relevante para el desempeño de sus funciones.</p>	<p>60</p>	<p>No ejecutado</p>
<p>Coadyuvar a garantizar y fortalecer la independencia y autonomía de la JNJ, de sus miembros y de sus decisiones.</p>	<p>Propuesta de iniciativa legislativa sobre la obligación de los miembros de la JNJ de informar ante el Congreso de la República o ante la Fiscalía de la Nación, según corresponda, sobre hechos, situaciones o conductas de personas y/o autoridades que puedan constituir factores de perturbación, influencia, presión o condición sobre algún proceso de selección y nombramiento, ratificación o procesos disciplinarios.</p>	<p>Formular iniciativa legislativa sobre la obligación referida, en concordancia con las más avanzadas tendencias en el Derecho comparado sobre la materia.</p>	<p>60</p>	<p>No ejecutado</p>
<p>Ejecutar un Plan programado que posibilite la atención de requerimientos de las sedes judiciales y fiscales, que coadyuve a clarificar problemas y obtener oportunidades de mejora en el marco de los procesos constitucionales que lleva adelante la JNJ.</p>	<p>Plan de visitas a las diferentes sedes de los distritos judiciales y fiscales del país, priorizando aquellas jurisdicciones donde se presenten mayores casos de violencia familiar, feminicidio, trata de personas, tráfico ilícito de drogas y casos de corrupción.</p>	<p>Aprobar y ejecutar un Plan de visitas a las diferentes sedes de los distritos judiciales y fiscales del país.</p>	<p>180</p>	<p>No ejecutado</p>
<p>Mejorar la calidad de los procesos, deliberaciones y decisiones relativos a la selección, ratificación y procesos disciplinarios a cargo de la JNJ.</p>	<p>Cumplimiento de estándares del Sistema Interamericano de DHH y de la Relatoría Especial sobre la Independencia de magistrados y abogados (ONU), en materia de selección, ratificación y procesos disciplinarios a cargo de la JNJ.</p>	<p>Generar espacios de análisis, debate e intercambio de información sobre buenas prácticas con órganos especializados de la comunidad internacional.</p>	<p>180</p>	<p>No ejecutado</p>
<p>Favorecer el desarrollo personal y profesional de jueces y fiscales y mejorar la cultura constitucional y democrática de la judicatura en el país.</p>	<p>Espacios de coordinación permanente con el Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura - AMAG.</p>	<p>Aprobar un plan, en coordinación con la AMAG, sobre los cursos de reforzamiento, capacitación y evaluación preliminar, con el concurso de las Facultades de Derecho de Universidades públicas y privadas licenciadas.</p>	<p>180</p>	<p>No ejecutado</p>

3. El Ámbito del Desarrollo de sus Funciones Constitucionales

En el ámbito “Desarrollo de sus funciones constitucionales” la JNJ estableció nueve objetivos y siete medidas con once acciones a ejecutar, como puede verse en matriz de cumplimiento. De ese total, dos acciones tuvieron una ejecución total, mientras que nueve se ejecutaron parcialmente.

Al igual que en la sección anterior, comentaremos ahora las medidas que debieron realizarse en los primeros 60 días y luego, en la siguiente sección, examinaremos las que tuvieron asignado un plazo de 180 días.

3.1 Actividades con Plazo Concluido

Hubo tres actividades cuyo plazo llegó a cumplirse antes del estado de emergencia decretado en marzo de 2020. De estas, en una se logró la ejecución total y en dos la ejecución fue solo parcial.

3.1.1 Nuevos Reglamentos y Diseño de Evaluación Parcial de Desempeño. Con un plazo de 15 días, el Plan de los 180 días planteó revisar y aprobar nuevas normas reglamentarias que garanticen transparencia y objetividad en todos los procesos bajo competencia de la JNJ. Esto suponía aprobar cuatro reglamentos: a) del Pleno de la JNJ, b) de selección y nombramiento, c) de ratificaciones y, d) de procedimientos disciplinarios.

Como puede verse, se trata del establecimiento del nuevo marco normativo que requiere la JNJ para operativizar sus actuaciones más importantes. En ese sentido, estas actividades son de la mayor relevancia debido al contexto de reestructuración de la institución. Pese a ello, solo se cuenta con una ejecución parcial.

En cuanto a lo primero, se ha aprobado el *Reglamento del Pleno de la JNJ* (R.A. 005-2020-JNJ) y el *Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ* (R.A. 008-2020-JNJ),¹¹ pero no se llegó a aprobar el reglamento de selección y nombramiento ni el de ratificaciones.

En el caso de los dos reglamentos aprobados, se logró realizar la publicación del proyecto (para recibir comentarios y aportes de la ciudadanía) y la aprobación dentro del plazo establecido. En el caso del reglamento de ratificaciones, mediante Resolución 011-2020-JNJ del 27 de enero se dispuso la publicación del *Proyecto de Reglamento del Procedimiento de Evaluación y Ratificación de Jueces y Juezas del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público*, pero hasta la fecha no ha sido aprobado. Más preocupante aún es el caso del reglamento necesario para la selección y nombramiento de jueces y fiscales pues ni siquiera se llegó al punto de publicación de un proyecto.¹²

11 Modificado posteriormente mediante R.A. 048-2020-JNJ, del 16/06/2020 para permitir la realización de audiencias virtuales, lo que fue necesario para la reanudación de las audiencias que habían suspendidas mediante las resoluciones 035-2020-JNJ y 037-2020-JNJ, del 16/03/2020 y 30/03/2020 respectivamente.

12 Por otro lado, aunque no está previsto en el Plan de los 180 días, es pertinente mencionar otro reglamento aprobado: el *Reglamento de expedición de títulos de jueces y fiscales*, aprobado mediante Res. 034-2020-JNJ, publicada el 11 de marzo en el Diario Oficial *El Peruano*. Si bien aún no se puede aplicar completamente este reglamento porque no existen procesos de nombramiento (ante la falta del reglamento correspondiente), es una norma relevante porque, en este contexto, la JNJ tiene pendiente resolver diversas propuestas de destitución que quedaron pendientes con la disolución del CNM y este reglamento deberá aplicarse en lo correspondiente a la cancelación de títulos.

Por otro lado, con un plazo de 60 días se estableció: “Diseñar, conjuntamente con la Academia de la Magistratura, los procesos de evaluación parcial de desempeño correspondientes” (Junta Nacional de Justicia, 2020). Esta es otra actividad con ejecución parcial. El 20 de enero, se produjo una primera reunión de coordinación con la Academia Nacional de la Magistratura, cuyo presidente presentó una propuesta de su institución planteando la posibilidad de que la AMAG sea reorganizada para incluir una Dirección de Evaluación de desempeño, y se acordó continuar con las reuniones de trabajo (Junta Nacional de Justicia, 2020). Pese a lo avanzado, la ejecución de esta actividad no fue total pues no existe aún una resolución que apruebe el diseño de los referidos procesos de evaluación parcial.

Consideramos pertinente plantear algunos comentarios breves sobre el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ. En esta oportunidad solo nos limitaremos a ciertos aspectos que se vinculan a actividades del Plan de los 180 días que examinaremos más adelante.¹³

En comparación al Reglamento de Procedimientos del ex CNM del 2016 (Res. 248-2016-CNM), el reglamento aprobado por la JNJ incorpora las facultades nuevas que adquirió la junta en su creación y mejora aspectos procedimentales. Así, por ejemplo: a) se regula que en el caso de jueces y fiscales supremos la JNJ no solo impone la sanción de destitución, sino que puede aplicar sanciones menores; b) se elimina el procedimiento sumario reemplazándolo por un trámite más sencillo para remover al juez, fiscal, jefe de ONPE o RENIEC que hubiera recibido una sentencia condenatoria firme por delito doloso; y c) Se mejora la regulación de la medida de suspensión preventiva, la que ya no puede ser emitida sin correr traslado o permitir informe oral del investigado (artículos 17, 78 y 86).

Un aspecto en el que ambos reglamentos son parecidos es que establecen la reserva del proceso (artículo 7 del reglamento del ex CNM y artículo 4 del reglamento de la JNJ). En ambos se establece que “el contenido de la denuncia, investigación preliminar y el procedimiento disciplinario en trámite tienen carácter reservado”, aunque el artículo 4 del actual reglamento agrega: “sin perjuicio de las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Esto sin duda puede calificarse como un avance, porque permite mayor transparencia. Pero al final de ese artículo 4, la resolución remite a una concordancia con el artículo 15-B, numerales 3, 4 y 5 de la Ley 27806, lo cual genera dos problemas. El primer problema es pequeño y formal: la remisión correcta debió ser al artículo 17 del TUO de la Ley 27806 (aprobado por D.S. 021-2019-JUS, publicado el 11/12/2019).¹⁴ El segundo problema sí es de fondo y puede tener impacto negativo en la lucha contra la corrupción en la justicia: omite remitir a los artículos 38 y 39 del mismo TUO de la Ley 27806 lo que puede llevar a interpretaciones erróneas de las normas que concluyan en que toda información de los procesos disciplinarios debe ser mantenida en reserva.

En efecto, la lectura aislada de los numerales 3 a 5 del artículo 17 conduciría a pensar que el derecho de acceso a la información no permite conocer información del siguiente tipo: a) investigaciones en trámite (a menos que hubieran transcurrido más de 6 meses desde el inicio del procedimiento disciplinario), b) preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados

13 Por razones de espacio, no es posible profundizar el análisis del contenido de los reglamentos aprobados, lo que queda como tarea pendiente para posibles informes posteriores.

14 En efecto, la remisión al artículo 15-B corresponde al texto introducido por Ley 27929, publicado el 04/02/2003 y que tuvo vigencia hasta el 11/12/2019, fecha en que se publicó el TUO mencionado.

de entidades públicas que permitan revelar la estrategia en la tramitación o defensa de un procedimiento administrativo, y c) referida a datos personales contenida en los expedientes disciplinarios.¹⁵

Sin embargo, dichas disposiciones no deben interpretarse aisladamente pues, por el contrario, existen normas especiales sobre la transparencia para las instituciones del sistema de justicia. En efecto, el artículo 39 del TUO de la Ley 27806 señala que la JNJ, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura tienen la obligación de publicar en sus portales web, entre otras cosas: “6. Los informes elaborados por las oficinas de control del Poder Judicial y del Ministerio Público o las que hagan sus veces. 7. Los procesos de selección y nombramiento, ratificación y disciplinarios de los jueces y fiscales por la Junta Nacional de Justicia” (Congreso de la República, 2002).

En base a esto, queda claro que la JNJ debería publicar la información que tuviera a disposición sobre los procedimientos disciplinarios a jueces y fiscales, pero el artículo 4 de su Reglamento de Procedimientos Disciplinarios sugiere, por el contrario, la reserva de los procesos.

3.1.2 Reglamento y Criterios de Priorización Para Revisión de Actos del ex CNM.

También con un plazo de 15 días, el Plan de los 180 días planteó aprobar el marco reglamentario y criterios de priorización para la revisión de casos resueltos por el ex CNM.

En cuanto al reglamento y criterios de priorización para la revisión de casos resueltos por el ex CNM, mediante Resolución 015-2020-JNJ del 11 de febrero se aprobó el *Reglamento del Procedimiento de Revisión Especial de Nombramientos, Ratificaciones, Evaluaciones y Procedimientos Disciplinarios efectuados por los ex Consejeros removidos por el Congreso de la República*, publicado el 14 de febrero en el Diario Oficial El Peruano. Debemos recordar que este reglamento surge para cumplir con el mandato legal de revisar las actuaciones del anterior CNM y anular aquellas decisiones en las que se encuentren graves irregularidades.

Un punto importante, además del procedimiento, es que este reglamento explicita qué se debe entender por *grave irregularidad*, lo que determina la nulidad de los actos que la contengan:

Artículo 4.- Sentido y alcance del término grave irregularidad

Se entiende por grave irregularidad al acto susceptible de generar la nulidad de

15 Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: información confidencial

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente: [...]

3. La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis

(6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.

4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.

5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado.

los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones, procedimientos disciplinarios o renovación, de ser el caso, por:

- a) Contravenir la Constitución, las leyes o las normas reglamentarias.
- b) Incurrir en cualquier defecto u omisión de alguno de los requisitos de validez.
- c) No cumplir con cualquiera de los requisitos, documentación o trámites esenciales previstos para cada procedimiento.
- d) Incurrir en prohibiciones, restricciones, incompatibilidades y conflictos de intereses.
- e) Por ser constitutivos de infracción penal, o que se hayan dictado como consecuencia de la misma.
- f) La existencia de actos e influencias indebidas por parte de personas, autoridades, organizaciones e instituciones ajenas a los procedimientos mencionados en el párrafo anterior que hayan resultado determinantes en el acto decisorio.

La grave irregularidad se evalúa de conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. (Junta Nacional de Justicia, 2020)

Como puede verse, son seis los aspectos que deberán revisarse en cada caso. Además, los requisitos de validez que se menciona en el literal b) son cinco de acuerdo al artículo 3 del mismo reglamento: competencia, contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular.¹⁶ En ese sentido, son diez las variables que debe analizarse por cada caso a revisar (de las seis variables del artículo 4, una se desagrega a su vez en cinco).

Este reglamento es muy importante, pero supone solo una ejecución parcial de lo establecido en el Plan de los 180 días pues este también señala que se debían aprobar los referidos criterios de priorización, lo que no se realizó. Por el contrario, parece que la JNJ ha decidido que ya no definirá expresamente mayores criterios de priorización. En efecto, la segunda disposición final del reglamento señalaba originalmente que los informes que debían presentar diversas direcciones para llevar a cabo la revisión, “tendrán en cuenta los criterios, directrices

16 24 Artículo 3.- Alcance sobre la validez de los actos administrativos

Para efecto del presente procedimiento de revisión especial, serán considerados requisitos de validez de los actos administrativos recaídos en los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios o renovación, de ser el caso, los siguientes:

a) Competencia: Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia y funciones, a través de los(as) funcionarios(as) nominados(as) y, en caso de un órgano colegiado, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

b) Contenido: Las decisiones sobre nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios o renovación, de ser el caso, deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que puedan determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso y formal.

c) Finalidad Pública: Las decisiones sobre nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios o renovación, de ser el caso, deben adecuarse a las finalidades y exigencias del Sistema de Administración de Justicia y del Estado.

d) Motivación: Las decisiones sobre nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios o renovación, de ser el caso, deben estar debidamente motivadas en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

e) Procedimiento regular: Antes de su emisión, el acto recaído en los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios o renovación, de ser el caso, debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

y el cronograma que establezca el Pleno de la Junta Nacional de Justicia” (Junta Nacional de Justicia, 2020), pero esa disposición fue suprimida para “simplificar la labor de los órganos de línea” de la JNJ a través de las modificaciones que introdujo la Resolución 043-2020-JNJ del 02 de junio.

Esto no significa que no existan criterios de priorización pues la propia JNJ ha establecido algunos de manera implícita. Así, el propio Plan de los 180 días, al referirse a la revisión de procedimientos disciplinarios resueltos por el CNM, señaló que debería tomarse en cuenta el “interés en fortalecer la institucionalidad y reputación del sistema de justicia, antigüedad, necesidad y preocupación y demanda de la opinión pública (impacto social)” (Junta Nacional de Justicia, 2020). Otro criterio es el de revisar los procedimientos en trámite cuando el CNM fue declarado en emergencia. Así, la JNJ decidió que deben revisarse todos los procedimientos de selección y nombramiento que estaban pendientes al momento de la promulgación de la Ley 30833 (2018, 28 de julio), incluso aunque se hubiera efectuado el nombramiento y estuviera pendiente solo la expedición del título (R. 014-2020-JNJ del 31/01/2020). Aunque no ha habido mayor explicitación de los criterios de priorización, los ya establecidos implícitamente nos parecen razonables, pues pueden guiar el trabajo a realizarse.

3.2 Actividades con Plazo Afectado por el Estado de Emergencia

De las once acciones del plan de la JNJ vinculadas al desarrollo de sus funciones constitucionales, ocho recibieron un plazo extenso de 180 días debido a su complejidad y magnitud. De este total, cuatro tienen que ver con la revisión de actos del ex CNM, dos con su potestad disciplinaria y otras dos con la designación de los jefes de ONPE, RENIEC y de los jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público.

3.2.1 Revisión de Actos del ex CNM. Las acciones vinculadas con la revisión de actos del ex CNM son las siguientes:

- Revisar, según criterios de priorización, las ratificaciones efectuadas por el ex CNM, según mandato legal: 746 casos.
- Revisar, según criterios de priorización, los nombramientos efectuados por el ex CNM, según mandato Legal: 1411 casos.
- Revisar los procesos de selección y nombramiento interrumpidos ante la emergencia del ex CNM.
- Revisar, según criterios de priorización, los procesos disciplinarios efectuados por el ex CNM, según mandato legal: 142 casos.

La ejecución ha sido solo parcial, pues aún no se han tomado decisiones frente a las actuaciones del CNM, aunque se han dado ya algunos pasos.

Al respecto, debe recordarse que la JNJ tiene un plazo de 18 meses desde su instalación para llevar a cabo la revisión de los actos del ex CNM, de acuerdo su Ley Orgánica, Décima Disposición Complementaria Transitoria (Congreso de la República, 2019). Es decir, esta facultad puede ser ejercida hasta el 6 de julio de 2021. Pese a ello, la JNJ buscó concluir rápidamente con este encargo y lo incluyó entre las actividades a realizarse los primeros 180 días. Es una tarea enorme, habida cuenta de la gran cantidad de casos por revisar y las diversas variables a examinar en cada uno de ellos.

El primer paso tomado fue la conformación de la Comisión especial de revisión de actos del Consejo Nacional de la Magistratura mediante Resolución 009-2020-JNJ (del 22 de enero de 2020), cuyos integrantes son los siguientes miembros de la Junta: Inés Tello de Necco, María Zavala Valladares y Henry José Ávila Herrera. Después, se aprobó el reglamento correspondiente (publicado el 14 de febrero en el Diario Oficial *El Peruano*).

El reglamento estableció etapas cuya suma de plazos necesariamente excede el período correspondiente al plan de los 180 días, incluso si no se hubieran suspendido actividades a raíz de la pandemia del COVID-19. Sin embargo, esto no es criticable porque dichos plazos no son excesivos, sino más bien razonables y buscan garantizar el derecho de defensa de quienes pudieran verse afectados por la revisión. En efecto, el reglamento dispuso que la primera acción preliminar para determinar la posible existencia de graves irregularidades serían informes presentados progresivamente por tres de sus órganos de línea: a) Dirección de Selección y Nombramiento, b) Dirección de Evaluación y Ratificación, y c) Dirección de Procedimientos Disciplinarios (artículo 5). Debido a la cantidad de casos en conjunto (2299 casos, sin incluir los que estaban en trámite al extinguirse el CNM) se otorgó un plazo máximo de 90 días hábiles para los referidos informes (Segunda Disposición Final del Reglamento).

Una vez recibidos los informes de las direcciones a cargo (de Selección y Nombramiento, de Evaluación y Ratificación, y de Procedimientos Disciplinarios) corresponde seguir el procedimiento establecido en el artículo 6 del reglamento. En síntesis, dicho procedimiento es como sigue:

- Compete al Pleno de la JNJ disponer el inicio de procedimiento disciplinario según corresponda.
- Luego se encarga la investigación a uno de los miembros de la comisión, la que debe notificar al juez, fiscal, o jefe de ONPE o RENIEC involucrado para que formule sus descargos.
- Terminada esta etapa, el responsable del caso emite un informe y, si concluye que hubo responsabilidad, nuevamente se notifica al afectado para que presente sus descargos en el plazo de 5 días hábiles.
- Luego el informe se remite a la Secretaría General (con descargos o no), la que da cuenta al Pleno de la JNJ, el cual puede ordenar “actuaciones complementarias y/o trasladar prueba actuada por el Ministerio Público, caso contrario, señala fecha y hora para la vista de la causa. El/la afectado(a) puede solicitar el uso de la palabra (...)” (art. 6.7).
- Luego del informe oral, el Pleno de la JNJ tiene 5 días hábiles más para resolver si existió grave irregularidad, si se anula el nombramiento, ratificación, evaluación, procedimiento disciplinario o renovación y si corresponde el cese automático de función del juez o fiscal responsable (o jefe de ONPE o RENIEC).

Si no se hubieran suspendido actividades y plazos por la pandemia del COVID-19, el plazo para que las direcciones presenten sus informes habría concluido el 24 de junio. Claramente, no hubiera alcanzado el tiempo para que se ejecute todo el procedimiento del artículo 6 que hemos resumido antes de que venciera el plazo del Plan de los 180 días, lo que refleja una inconsistencia entre dicho reglamento y el plan.

Sin embargo, la revisión tiene que ser minuciosa y cumplir con el debido procedimiento, lo que necesariamente requiere tiempo. Por ello, aunque el cumplimiento es parcial, no es

cuestionable que así sea, aunque hubiera sido mejor que el plan estableciera una meta específica más realista para los primeros 180 días (por ejemplo, solo la presentación de informes de los directores correspondientes).

Por otro lado, además de los informes de las direcciones, el reglamento permite que se pueda iniciar la revisión de actuaciones del CNM a través de denuncias ciudadanas (artículos 7 a 9 del reglamento) debiendo luego seguirse el mismo procedimiento del artículo 6. Si bien esta modalidad es importante, debería promoverse la participación ciudadana o estas disposiciones podrían quedar limitadas al mundo del papel. Para ello, sería importante que al menos se publique la lista completa de casos a ser revisados, a fin de que la ciudadanía pueda aportar mayor información.

3.2.2 Ejercicio de Potestad Disciplinaria. En relación al ejercicio de su potestad disciplinaria, la JNJ estableció en el Plan de los 180 días dos acciones, una vinculada a resolver las propuestas de destitución pendientes y otra al inicio de nuevos procesos disciplinarios:

- Atender y resolver todos aquellos pedidos de destitución formulados por la Corte Suprema de Justicia o por la Junta de Fiscales Supremos u órgano competente que haga sus veces.
- Abrir investigación preliminar de oficio o a pedido de parte, según corresponda, priorizando aquellos casos en los que se afecte gravemente el interés del sistema de justicia y la confianza de la ciudadanía.

Para comenzar a ejercer su potestad disciplinaria, la JNJ tomó tres pasos importantes. El primero fue aprobar el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia (Res. 008-2020-JNJ del 22 de enero, publicado el 24 de enero). El segundo paso fue la conformación de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios, cuyos integrantes son los siguientes miembros de la JNJ: Imelda Tumialán Pinto (Presidenta), María Zavala Valladares y Guillermo Thornberry Villarán (Res. 009-2020-JNJ, del 22 de enero).

El tercer paso, poco después, fue la creación de una Comisión Transitoria de Procesos Disciplinarios, conformada por los miembros de la JNJ Antonio de la Haza Barrantes (Presidente), Henry José Ávila Herrera y Luz Inés Tello de Ñecco (Res. 010-2020-JNJ, del 27 de enero). Esta comisión fue creada debido a que la instalación de la JNJ reactivó los plazos de los procedimientos disciplinarios contra jueces y fiscales que quedaron suspendidos al desactivarse el CNM (cuyos procesos disciplinarios concluidos, además, se tiene que revisar). Por ello, según la resolución mencionada, se necesitaba crear una comisión transitoria para que “coadyuve a tramitar la excesiva carga existente a fin de responder a las exigencias de la institución” (Junta Nacional de Justicia, 2020, 27 de enero).¹⁷

Los siguientes pasos han estado marcados por lo establecido en el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios (Junta Nacional de Justicia, 2020), cuya quinta disposición transitoria señala lo siguiente:

¹⁷ Esto supone que prácticamente todos los miembros de la JNJ (a excepción de su presidente) están involucrados directamente en abordar los procesos disciplinarios pendientes, lo que da cuenta de la magnitud de la carga procesal en relación a los recursos existentes, así como la prioridad que le brinda la JNJ a resolver estos casos.

Quinta. Sin perjuicio de lo dispuesto por la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, los casos con plazos suspendidos se sujetan a las siguientes reglas:

- a) Los procedimientos con acuerdos pendientes de ser ejecutados, serán materia de revisión previo informe oral, para adoptar la decisión que corresponda. La fecha de informe oral es impostergradable y de no poder concurrir el administrado deberá designar un abogado para que ejerza su derecho de defensa.
- b) Los procedimientos cuya tramitación fue suspendida por efecto de las disposiciones de la Ley N° 30833, y que en dicho momento se encontraban expeditos para resolver, son convocados a informe oral con el propósito de adoptar la decisión que corresponda.
- c) Los demás casos se adecúan al procedimiento establecido en el presente reglamento en la etapa en que se encuentren.
- d) Los casos no iniciados se sujetan a las disposiciones del presente Reglamento.

Ahora examinemos la actividad concerniente a la resolución de todas las propuestas de destitución pendientes. En virtud de los literales a) y b) de la quinta disposición transitoria citada, se convocaron a un total de 20 audiencias de informe oral entre el 31 de enero y el 06 de marzo, correspondientes a propuestas de destitución que quedaron pendientes del anterior CNM (Junta Nacional de Justicia, 2020).¹⁸ Como resultado, se destituyó a 13 jueces y fiscales (de distintos niveles y distritos judiciales), solo uno fue absuelto del pedido de destitución,¹⁹ mientras que en 6 casos se tuvieron resultados que no concluyeron el procedimiento.²⁰

De las propuestas de destitución atendidas, destacaron la destitución del ex Fiscal de la Nación Carlos Ramos Heredia,²¹ así como el caso de la Jueza Suprema Ana María Aranda Rodríguez (P.D. 035-2017-CNM), cuyo informe oral fue dejado sin efecto y se dispuso que su expediente fuese incluido entre los casos de actuaciones del CNM que deben revisarse (Res. 002-2020-PLENO-JNJ) (Junta Nacional de Justicia, 2020).

Debe mencionarse que no se conoce públicamente el número total de propuestas de destitución que dejó pendiente el CNM (lo comentaremos más adelante), por lo que no sabemos si los 20 casos para los que se programó informe oral constituyen todos los procedimientos pendientes. En todo caso, fueran o no todas las propuestas de destitución, corresponde asumir que en esta actividad del Plan de los 180 días solo se tuvo una ejecución parcial.

En efecto, como hemos citado líneas arriba, la actividad establecida en el plan es “Atender y resolver todos aquellos pedidos de destitución formulados por la Corte Suprema de Justicia o por la Junta de Fiscales Supremos u órgano competente que haga sus veces” (Junta Nacional

18 Estos informes orales, así como la votación fueron transmitidas por las redes sociales de la JNJ, lo que refleja un esfuerzo importante por transparentar las decisiones.

19 Aunque, pese a la absolución, se decidió remitir lo actuado al Ministerio Público para que imponga una sanción menor, más proporcional con los hechos verificados (P.D. 026-2018-CNM) pero con devolución al Ministerio Público para la imposición de una sanción menor.

20 Por ejemplo, dos magistrados no se presentaron: en un caso se decidió reprogramar y en otro la causa quedó al voto (P.D. 21-2018-CNM y PD 015-2018-CNM). En otro caso se declaró la nulidad desde la foja 226 del expediente (PD 017-2018-CNM).

21 Por su actuación como fiscal supremo de Control Interno del Ministerio Público (PD. 042-2017-CNM).

de Justicia, 2020, 15 de enero). Debido a que no se llegaron a resolver todas esas 20 causas, el resultado de la ejecución es inevitablemente parcial, pese a los importantes avances logrados.

Pasemos ahora a la actividad relacionada al inicio de investigación preliminar (de oficio o a pedido de parte) priorizando los casos donde se afecte gravemente el interés del sistema de justicia y la ciudadanía en general.

Mediante un comunicado del 3 de julio, la JNJ dio a conocer las decisiones que había tomado luego de que el 22 de junio se levantase la suspensión de plazos y el reinicio de todos sus procesos (2020, 3 de Julio). Entre otras cuestiones, la JNJ dio a conocer el inicio de investigaciones preliminares o procedimientos inmediatos, a un total de tres jueces supremos activos, un juez supremo en retiro y dos fiscales supremos:

1. El inicio de Investigaciones Preliminares (artículo 49° del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios – RPD):
 - Expediente N° 004-2020-JNJ. Iniciado a la Jueza Suprema Ana María Aranda Rodríguez, en su calidad de ex Jefa de la Oficina de Control de la Magistratura.
 - Expediente N° 005-2020-JNJ. Iniciado al Ex Juez Supremo Vicente Rodolfo Walde Jáuregui, en su calidad de ex Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura – OCMA.
 - Expediente N° 006-2020-JNJ. Iniciado al Fiscal Supremo Víctor Raúl Rodríguez Monteza, por su actuación como Fiscal Supremo de Control Interno del Ministerio Público.
2. El Inicio de Procedimiento Inmediato (artículo 72° del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios):
 - PD N° 115-2020-JNJ. Iniciado al Juez Supremo y Presidente del Jurado Nacional de Elecciones Víctor Lucas Ticona Postigo.
3. La citación a Audiencia por proposición de medida de suspensión preventiva (artículo 88° del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios).
 - PD N° 001-2020-JNJ-Cuaderno Cautelar en el procedimiento abierto al Juez Supremo Martín Alejandro Hurtado Reyes.
 - PD N° 002-2020-JNJ-Cuaderno Cautelar en el procedimiento abierto al Fiscal Supremo Tomás Aladino Gálvez Villegas.

Con esta información, puede verse que sí se viene cumpliendo con la actividad planteada en el Plan de los 180 días.²² Es importante resaltar que, por la alta investidura de los investigados, parece que se estaría priorizando los casos que podrían generar mayor daño al sistema de justicia y afectar la confianza de la ciudadanía (como establece el Plan de los 180 días).

Destacan en estas acciones las tomadas contra miembros de la red denominada Cuellos Blancos del Puerto, sobre quienes existen investigaciones fiscales que les atribuyen la comisión de delitos de tráfico de influencia y corrupción y que, habrían cometido también diversas faltas administrativas muy graves. En esta línea van los casos contra el juez supremo Martín Alejandro Hurtado Reyes y el fiscal supremo Tomás Aladino Gálvez Villegas (mencionados

²² El plan solo hace referencia al inicio de investigaciones preliminares y no menciona los procedimientos inmediatos ni las medidas de suspensión preventiva. Sin embargo, al elaborarse el plan no estaba definido todavía el reglamento de procedimientos disciplinarios, por lo que debe asumirse que estas actividades corresponden a lo establecido en el plan pues son también parte del ejercicio de su potestad disciplinaria.

en el comunicado del 3 de julio), así como el procedimiento disciplinario contra el ex Fiscal de la Nación Pedro Chávarry. Contra el fiscal supremo Gálvez Villegas se impuso la medida de suspensión provisional por seis meses dentro del plazo del plan de los 180 días (Res. 125-2020- JNJ). Dentro de las dos semanas siguientes, se tomó la misma medida para el juez supremo Hurtado Reyes y el fiscal supremo Chávarry.

Aunque debe reconocerse este desempeño de la JNJ, para calificar que esta actividad tuvo ejecución completa se tendría que precisar el universo de casos en los que hubiera sido necesario abrir procedimiento preliminar o procedimiento inmediato, lo cual no ha sido posible. En todo caso, no parece que se hubieran tomado medidas en todos los casos que tienen relevancia pública y que han sido abiertamente conocidos durante el período de ejecución del Plan de los 180 días. Así, por ejemplo, el 5 de julio pasado se emitió en el programa periodístico Cuarto Poder un reportaje que revela los vínculos y la cercanía del juez supremo José Luis Lecaros, actual Presidente del Poder Judicial, con el controvertido empresario Salvador Ricci, sobre quien pesan investigaciones vinculadas también a la red de los Cuellos Blancos del Puerto (America Noticias, 2020). Este reportaje da cuenta también de relaciones extraprocesales entre jueces y justiciables que pondrían en cuestionamiento la imparcialidad de la justicia, por lo que existen justificadas razones para que se inicie también investigación preliminar en este caso, pero por ahora no existe información de que ello hubiese ocurrido.

Esto nos lleva a un punto final en cuanto a los procedimientos disciplinarios: sobre estos hay menos información publicada, a diferencia de otros ámbitos de actuación de la JNJ, lo que dificulta el análisis. En efecto, no han sido publicadas todas las resoluciones sobre procedimientos disciplinarios en el sitio web de la JNJ, ni se conoce la totalidad de procedimientos en trámite, los investigados ni los hechos que se les atribuyen. Verificar esto último no es difícil. Así, por ejemplo:

- Se sabe que el 19 de junio se publicó la Res. 048-2020-JNJ, que modificó el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios para permitir las audiencias virtuales. La siguiente resolución de esa serie fue la Res. 125-2020-JNJ del 9 de julio, resolución por la que se impuso la suspensión preventiva al fiscal supremo Gálvez Villegas. Claramente hay una diferencia de 77 resoluciones en esa serie que no fueron publicadas entre ambas fechas.
- Similarmente, el comunicado mencionado del 3 de julio, da cuenta de las investigaciones preliminares contenidas en los expedientes 004-2020-JNJ, 005-2020- JNJ y 006-2020-JNJ, pero no se menciona a quiénes corresponderían los expedientes 001-2020-JNJ, a 003-2020-JNJ y no se conoce si posteriormente se han iniciado otras investigaciones preliminares.
- Conforme a la Res. Res. 122-2020-P-JNJ, en la sesión del 25 de junio de 2020 el Pleno de la JNJ estableció como precedente administrativo los fundamentos 54 al 56 de la Res. 018-2020-PLENO-JNJ. Sin embargo, dicha resolución 018-2020 no había sido previamente publicada.²³

23 Esto es verificable tanto en la sección “Compendio Normativo” como en el “Boletín Oficial de la Magistratura”, ambos en el sitio web de la JNJ a través de las siguientes URL: <https://extranet.jnj.gob.pe/public/compendio> y <https://extranet.jnj.gob.pe/public/boletinV2/index>. consulta: 15/07/2020

En la misma línea, además de quedar claro que no se publicaron todas las resoluciones, es verificable que no se conoce públicamente el universo total de procesos disciplinarios en curso, ni quiénes son los investigados o qué cargos se les imputa.

Esta falta de información está sin duda sustentada en el artículo 4 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios, que establece la reserva del proceso, como hemos comentado anteriormente. Pero debe recordarse que según el artículo 39 del TUO de la Ley 27806, debería publicarse los informes de las oficinas de control, así como los procesos disciplinarios de los jueces y fiscales. Pero además de la base normativa, debemos considerar que no existe razón alguna para que exista propiamente una reserva del proceso como regla general porque estos procedimientos no tienen que ver con información personal de los implicados (lo que requeriría proteger su intimidad) sino con actos irregulares cometidos en ejercicio de sus funciones. Al tratarse de cargos públicos (y no de instituciones privadas), lo que debería predominar, por el contrario, es un sentido de publicidad de los procedimientos para proteger el interés público. En efecto, no existe ninguna razón para que no pueda conocerse públicamente, cuando menos: los nombres de todos los procesados, los hechos que se imputan y el estado del procedimiento. En todo caso, si en algún procedimiento hubieran hechos que afectan la intimidad de una persona debería reservarse esa parte de la información, pero ello debería ser la excepción y no la regla.²⁴

3.2.3 Designación de Otras Autoridades. Finalmente, en el ámbito del “Desarrollo de sus funciones constitucionales” el Plan de los 180 días incluyó dos actividades relacionadas la ONPE, RENIEC, así como a las autoridades de control del Poder Judicial y del Ministerio Público:

- Elaborar con carácter prioritario los perfiles especializados y las bases del concurso, y convocar al mismo, para la designación de los jefes del RENIEC y de la ONPE, respectivamente.
- Elaborar con carácter prioritario los perfiles especializados y las bases del concurso, y convocar al mismo, para la designación de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, respectivamente.

En ambos casos, las actividades descritas no plantean concluir los concursos públicos hasta llegar al nombramiento, sino básicamente elaborar los perfiles especializados, bases del concurso y convocarlos. En ninguno de los casos se plantea la aprobación de reglamentos, pero se aprobaron para ambos casos.

En el caso de los jefes del RENIEC y de la ONPE, la ejecución ha sido total. Mediante Resolución 036-2020-JNJ (publicada el 22 de marzo) se aprobó el *Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de el/la Jefe (a) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y de el/la Jefe (a) del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil*. Asimismo, mediante Res. 042-2020-JNJ se aprobaron las bases del concurso público, así como la Convocatoria N° 002-2020-SN-JNJ, la cual se ha venido desarrollando conforme a lo planificado. Este concurso, de acuerdo a las bases mencionadas, debería terminar el próximo 31 de agosto, con la juramentación de los jefes que resulten seleccionados.

Por otro lado, para el caso de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la del Ministerio Público, la ejecución fue solo parcial. Así, mediante Res. 046-2020-JNJ (publicada

²⁴ Este es una opinión planteada por Ernesto De La Jara (en la entrevista realizada) con la cual concordamos.

el 19 de junio de 2020) se publicó el *Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de los/las Jefes(as) de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público*. Sin embargo, dentro del plazo de ejecución del Plan de los 180 días no se llegó a publicar las bases ni la convocatoria de este concurso público.

3.3 Matriz de Cumplimiento

Figura 2
Segunda matriz de cumplimiento según el Plan de 180 días

Objetivo	Medida	Acciones	Plazo (días)	Nivel de ejecución
Garantizar a los postulantes, magistrados y funcionarios, transparencia y objetividad en todos los procesos bajo la competencia de la JNJ.	Nuevos marcos reglamentarios (Reglamento del Pleno, Reglamento de Selección y Nombramiento, Ratificaciones y de Procesos Disciplinarios).	Revisar los marcos reglamentarios y aprobar nuevos criterios orientados a garantizar a los postulantes, magistrados y funcionarios, transparencia y objetividad en todos los procesos bajo la competencia de la JNJ.	15	Ejecución parcial
Contar con un Reglamento para la revisión de los casos resueltos por el ex CNM, con criterios de priorización que permitan decidir grados de urgencia e importancia, así como definir procesos para cumplir con los encargos constitucionales de la JNJ: Revisión de casos por mandato legal: periodo 2015 - 2018 * Sobre selección y nombramiento: 1411 casos. * Sobre evaluación y ratificación: 746 casos. * Sobre Procesos disciplinarios: 142 casos.	Marco reglamentario para la revisión de los casos resueltos por el ex CNM (2015-2018): Criterios de priorización.	Aprobar el marco reglamentario y criterios de priorización para la revisión de casos resueltos por el ex CNM.	15	Ejecución total
Cumplir con el mandato legal de revisar los procesos del ex CNM.	Evaluación Integral y ratificación, y evaluación parcial de desempeño de Jueces y Fiscales.	Diseñar, conjuntamente con la Academia de la Magistratura, los procesos de evaluación parcial de desempeño correspondientes.	60	Ejecución parcial
Cumplir con el mandato legal de revisar los procesos del ex CNM	Evaluación Integral y ratificación, y evaluación parcial de desempeño de Jueces y Fiscales.	Revisar, según criterios de priorización, las ratificaciones efectuadas por el ex CNM, según mandato legal: 746 casos.	180	Ejecución parcial
	Selección y nombramiento de Jueces y Fiscales.	Revisar, según criterios de priorización, los nombramientos efectuados por el ex CNM, según mandato Legal: 1411 casos	180	Ejecución parcial
		Revisar los procesos de selección y nombramiento interrumpidos ante la emergencia del ex CNM	180	Ejecución parcial

<p>Política de priorización de revisión de casos resueltos (emblemáticos) en base a criterios como: Interés en fortalecer la institucionalidad y reputación del sistema de justicia, Antigüedad, Necesidad, y Preocupación y demanda de la opinión pública (impacto social).</p>	<p>Procesos disciplinarios de Jueces y Fiscales.</p>	<p>Revisar, según criterios de priorización, los procesos disciplinarios efectuados por el ex CNM, según mandato legal: 142 casos.</p>	<p>180</p>	<p>Ejecución parcial</p>
<p>Fortalecer el sistema de justicia y garantizar su correcta impartición.</p>		<p>Abrir investigación preliminar de oficio o a pedido de parte, según corresponda, priorizando aquellos casos en los que se afecte gravemente el interés del sistema de justicia y la confianza de la ciudadanía.</p>	<p>180</p>	<p>Ejecución parcial</p>
		<p>Atender y resolver todos aquellos pedidos de destitución formulados por la Corte Suprema de Justicia o por la Junta de Fiscales Supremos u órgano competente que haga sus veces.</p>	<p>180</p>	<p>Ejecución parcial</p>
<p>Designar con carácter urgente a los titulares del RENIEC y la ONPE.</p>	<p>Perfiles especializados, bases del concurso y convocatoria para la designación de jefes del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, respectivamente.</p>	<p>Elaborar con carácter prioritario los perfiles especializados y las bases del concurso, y convocar al mismo, para la designación de los jefes del RENIEC y de la ONPE, respectivamente.</p>	<p>180</p>	<p>Ejecución parcial</p>
<p>Crear con carácter urgente ambas magistraturas de control disciplinario.</p>	<p>Perfiles especializados, bases del concurso y convocatoria para la designación de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público.</p>	<p>Elaborar con carácter prioritario los perfiles especializados y las bases del concurso, y convocar al mismo, para la designación de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, respectivamente.</p>	<p>180</p>	<p>Ejecución total</p>

4 El Ámbito de lo Administrativo-organizacional

Como en las secciones anteriores, comentaremos ahora las medidas que debieron realizarse en los primeros 60 días y luego examinaremos las que tuvieron asignado un plazo de 180 días.

4.1 Actividades con Plazo Concluido

En este grupo encontramos dos actividades, ambas con ejecución parcial, como puede apreciarse en la matriz de cumplimiento. Una primera actividad en este campo, establecida con un plazo de 30 días, consiste en la expedición de las resoluciones para el inicio de procesos disciplinarios contra los funcionarios de la JNJ que habrían incurrido en grave responsabilidad funcional. Al respecto, desde que se aprobó el Plan de los 180 días no ha sido publicada ninguna resolución en ese sentido. No obstante, el 3 de enero, la Dirección General de la JNJ había instaurado procedimiento administrativo contra diversos servidores públicos involucrados en procesos de contratación CAS (Res. 002-2020-DG-JNJ).

Una segunda actividad en este ámbito, a la que se asignó 45 días de plazo, se orientó a la aprobación de nuevos instrumentos de gestión. Al respecto, se logró una ejecución total pues se aprobó lo siguiente:

- Reglamento de Organización y Funciones (ROF), mediante Res. 20-2020-P-JNJ (del 6 de marzo), posteriormente modificado por Res. 025-2020-P-JNJ (del 20 de mayo).
- Presupuesto Analítico de Personal - PAP, aprobado mediante Res 005-2020-P-JNJ (del 17 de enero).
- Cuadro de asignación de Personal Provisional – CAP (Res. 028-2020-P-JNJ).
- Aprobar el Clasificador de Cargos de la Junta Nacional de Justicia, mediante Res. 022-2020-P-JNJ (del 12 de marzo de 2020) modificado por res. 023-2020-P-JNJ (del 20 de mayo de 2020) y Res. 041-2020-P-JNJ, del 1 de julio de 2020.

4.2 Actividades con Plazo Afectado por el Estado de Emergencia

Son tres actividades que se plantearon con un plazo de seis meses:

- Iniciar los procesos de certificación en materia anti soborno, gestión de calidad y gestión de riesgos.
- Promover un Cuadro Nacional de plazas de jueces/fiscales, en coordinación con el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público, en atención a las recomendaciones del informe de Competitividad y Productividad 2020.
- Establecer mecanismos objetivos y transparentes de rendición de cuentas a la ciudadanía con indicadores de gestión.

Como se observa en la figura 3, ninguna ha sido ejecutada. No hemos encontrado ninguna resolución, noticia ni comunicado público en el sitio web de la JNJ que dé cuenta de estas actividades.

4.3 Matriz de cumplimiento

Figura 3

Tercera matriz de cumplimiento según el Plan de 180 días

Objetivo	Medida	Acciones	Plazo (días)	Nivel de ejecución
Declaratoria de reestructuración institucional de la JNJ, para revisar la organización, funciones y gestión en la JNJ, así como de sus instrumentos de gestión: ROF, PAP y CAP.	Aprobar nuevos instrumentos de gestión institucional (Reglamento de Organización y Funciones, Cuadro Analítico de Personal y Presupuesto Analítico de Personal), con el concurso y asesoramiento de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y de SERVIR.	Contribuir al fortalecimiento de la gestión institucional para lograr altos estándares de confianza, transparencia y eficiencia en la JNJ.	45	Ejecución total
Inicio de procesos disciplinarios en contra de los funcionarios de la JNJ, que habrían incurrido en graves responsabilidades en asuntos sobre funciones constitucionales y de gestión, de acuerdo con los informes de la Contraloría General de la República.	Expedir las resoluciones correspondientes para dar inicio a los procesos disciplinarios en contra de los funcionarios de la JNJ que habrían incurrido en graves responsabilidades en asuntos sobre funciones constitucionales y de gestión, de acuerdo con los informes de la Contraloría General de la República.	Fortalecer la institucionalidad, lograr la prevalencia del imperio de la ley y del principio de autoridad en la JNJ, en el marco de una gestión transparente.	30	Ejecución parcial
Gestión de la JNJ en el marco de un programa anti soborno, de gestión de calidad y gestión de riesgos.	Iniciar los procesos de certificación en materia anti soborno, gestión de calidad y gestión de riesgos.	Coadyuvar a hacer de la institución una entidad transparente, modelo de integridad, eficiente y segura.	180	No ejecutado
Cuadro Nacional de plazas de jueces/fiscales.	Promover un Cuadro Nacional de plazas de jueces/fiscales, en coordinación con el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público, en atención a las recomendaciones del informe de Competitividad y Productividad 2020.	Garantizar la titularidad de jueces y fiscales, así como su permanencia y la independencia en el ejercicio de sus funciones.	180	No ejecutado
Rendición de cuentas ante la ciudadanía con indicadores de gestión.	Establecer mecanismos objetivos y transparentes de rendición de cuentas a la ciudadanía con indicadores de gestión.	Transparentar la gestión de la JNJ ante la ciudadanía.	180	No ejecutado

5. Conclusiones

El Plan de los 180 días ha sido ambicioso y bastante extenso. De las 26 acciones planteadas, se ejecutaron 16 (cinco totalmente y once de manera parcial), mientras que diez aún están pendientes de ser implementadas.

Este es un buen resultado, considerando que el Estado de Emergencia decretado a la mitad del mes de marzo generó que la JNJ viera afectados sus actividades y plazos de procedimientos durante 97 días calendario (y 67 días hábiles) por lo cual, en la práctica más de la mitad del tiempo planificado se vio perjudicado.

Pese a ello, muchas actividades se habían planeado para ser ejecutadas en un plazo no mayor de 60 días, por lo que dicho término se cumplió precisamente a la mitad de marzo. No obstante, de las 14 actividades que tenían un plazo de 180 días, solo dos se ejecutaron totalmente, seis parcialmente y quedaron seis sin ninguna ejecución. Por ello, sería pertinente evaluar nuevamente su ejecución luego de tres meses más, a fin de que la JNJ tenga todo el tiempo que se había propuesto inicialmente para llevar a cabo las actividades más complejas.

Por otro lado, en el contexto actual, las actividades prioritarias deberían ser las correspondientes a la reestructuración interna de la institución y a la lucha contra la corrupción. En ese sentido, hemos apreciado que en corto plazo se lograron aprobar e implementar diversos reglamentos y normas administrativas, siendo las más complejas e importantes el reglamento del pleno, el de procedimientos disciplinarios, el de revisión de actos del CNM, así como el Reglamento de Organización y Funciones. Pero es preocupante que exista retraso con la aprobación del reglamento de selección y nombramiento, así como del reglamento de evaluación y ratificación. Estos dos reglamentos tienen que ver con dos de las funciones más relevantes de la JNJ por lo que son indispensables para que esta lleve a cabo adecuadamente la labor encomendada. Precisamente la falta de nombramientos y procesos de evaluación y ratificación ya ha comenzado a generar perjuicios pues ahora el porcentaje de jueces y fiscales titulares se ha reducido considerablemente en los dos últimos años, y ese tipo de tendencias siempre afectan negativamente la independencia del sistema de justicia.

Es importante recordar una de las facultades más relevantes de la JNJ es revisar las actuaciones del ex CNM, pero que solo puede ser ejercida hasta el 6 de julio del próximo año. Pese a su relevancia, en la práctica la JNJ vio recortado el tiempo efectivo en que puede ejercer esta función pues la cuarentena obligó que a se detuviera durante 97 días en total. Debido a la gran cantidad de casos y su complejidad, consideramos que sería importante que el Congreso de la República modifique la Décima Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de la JNJ para ampliar el plazo al menos por un período similar al perdido por la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

También ha sido importante el desempeño de la JNJ en el ejercicio de su facultad sancionadora. Hemos visto cómo es que desde el mismo mes de su instalación se retomaron los informes orales, paso previo para resolver las propuestas de destitución pendientes. Asimismo, se iniciaron procesos disciplinarios nuevos en casos relevantes, como los de los magistrados vinculados a los Cuellos Blancos del Puerto, en los que se ha comenzado a aplicar la medida de suspensión preventiva, lo cual es muy importante.

No obstante, es preocupante que el reglamento de procesos disciplinarios recoja una postura que exagera en la reserva del proceso, dejando de lado las reformas que durante el 2019 se

incluyeron a la Ley de Transparencia en relación a las instituciones del sistema de justicia. Este es un aspecto que debería corregirse porque sería importante que se dé a conocer abiertamente la información sobre los procedimientos disciplinarios en curso, a fin de que la ciudadanía pueda mantener un papel vigilante y aumente la confianza en la justicia peruana.

REFERENCIAS

- America Noticias. (5 de Julio de 2020). *Los vínculos entre el empresario Salvador Ricci y el presidente del Poder Judicial*. Obtenido de America Tv: <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/hijo-presidente-%20poder-judicial-trabajo-hotel-maria-angola-n419386>
- Ancí, N. (2020). *Informe jurídico sobre el cómputo del plazo señalado en el artículo 154.2 de la Constitución, referido a la potestad de la JNJ para la evaluación parcial del desempeño de jueces y fiscales de todos los niveles*. Inédito.
- Comisión especial a cargo del concurso público de méritos para la elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia. (2020, 7 de enero). *Resolución N° 096-2019-CE, Resolución N° 097-2019-CE, Resolución N° 098-2019-CE, Resolución N° 101-2019-CE y Resolución N° 102-2019-CE*. Diario Oficial El Peruano, pp. 32-38.
- Congreso de la República. (2002, 2 de agosto). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley No. 27806*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2018, 20 de julio). *Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2018, 27 de Julio). *Ley que declara en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y Suspende su Ley Orgánica, Ley N° 30833*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 9 de enero). *Ley de Reforma Constitucional Sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30904*. Diario Oficial El Peruano.
- Junta Nacional de Justicia. (2020, 11 de febrero). *Reglamento del Procedimiento de Revisión Especial de Nombramientos, Ratificaciones, Evaluaciones y Procedimientos Disciplinarios efectuados por los ex Consejeros removidos por el Congreso de la República*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Junta Nacional de Justicia. (Enero de 2019). *Estadísticas de la Junta Nacional de Justicia: Al IV Trimestre 2018*.
- Junta Nacional de Justicia. (20 de Enero de 2020). *Autoridades de la JNJ y AMAG coordinan la evaluación parcial del desempeño de jueces y fiscales*. Obtenido de Junta Nacional de Justicia: <https://www.jnj.gob.pe/autoridades-de-la-jnj-y-amag-coordinan-la-evaluacion-parcial-del-desempeno-de-jueces-y-fiscales/>
- Junta Nacional de Justicia. (2020). *Declaración Ético-Política de principios que regulan la gestión de los miembros de la Junta Nacional de Justicia - JNJ*.
- Junta Nacional de Justicia. (2020). Informes orales y votaciones de los procedimientos disciplinarios. Obtenido de <https://www.jnj.gob.pe/informes-orales-de-la-dpd/>
- Junta Nacional de Justicia. (2020). Información de Personal. Obtenido de http://www.transparencia.gob.pe/personal/pte_transparencia_personal.aspx?id_entidad=10021&id_tema=32&ver=#.XySwFShKJIU

- Junta Nacional de Justicia. (2020, 14 de enero). *Resolución 007-2020-JNJ*.
- Junta Nacional de Justicia. (2020, 15 de enero). *Plan de Trabajo para los primeros 180 días - Sentando las bases de la institucionalidad*. Obtenido de <https://www.jnj.gob.pe/jnj-presenta-plan-de-trabajo-para-los-primeros-180-dias/>
- Junta Nacional de Justicia. (2020, 22 de enero). *Aprueban el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, Res. 008-2020-JNJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Junta Nacional de Justicia. (2020, 22 de enero). *Res. 009-2020-JNJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Junta Nacional de Justicia. (2020, 27 de enero). *Res. 010-2020-JNJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Junta Nacional de Justicia. (2020, 3 de Julio). *Reciente decisiones de la Junta Nacional de Justicia*. Lima. Obtenido de <https://www.jnj.gob.pe/recientes-decisiones-de-la-jn/>
- Ministerio Público. (2017). *Anuario Estadístico del Ministerio Público*. Lima.
- Ministerio Público. (2019). *Boletín Estadístico del Ministerio Público*. Lima.
- Poder Judicial. (2018). *Boletín Estadístico Institucional N° 4-2018*.
- Poder Judicial. (2019). *Boletín Estadístico Institucional N° 4-2019*.
- Silva, C. (1 de Julio de 2020). La espera que desespera: Lo que la JNJ enfrenta para hacer justicia. *Wayka.pe*. Obtenido de <https://wayka.pe/la-espera-que-desespera-lo-que-la-jnj-enfrenta-para-hacer-justicia-por-cruz-silva/>

**TERCERA PARTE:
RETOS PENDIENTES
Y FUTURAS PERSPECTIVAS**

RECOMENDACIONES SOBRE MODIFICACIONES PARA INTRODUCIR EN LA LEY ORGÁNICA SOBRE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA Y COMISIÓN ESPECIAL (LEY N° 30916)¹

Ernesto de la Jara

Es sabido que para la aprobación de la Ley Orgánica sobre la Junta Nacional de Justicia (LOJNJ) y la Comisión Especial a cargo de su nombramiento (CE o Comisión) se tuvo que consensuar varios dictámenes debido a que había una fuerza importante en el Congreso disuelto que no le interesaba la aprobación de dicha ley, como una manera de dilatar el nombramiento de la Junta Nacional de Justicia (JNJ o Junta), y de esa manera frenar la reforma del sistema de justicia que se venía impulsando desde el Poder Ejecutivo.

Esto supuso que se tuviera que introducir cambios en los diversos dictámenes a modo de concesiones, algunos de los cuales fueron elaborados muy rápido y sin mayor análisis o discusión, hasta que la versión final, elaborada (sin exagerar) de la mañana a la tarde, se aprobó con el criterio de que era mejor tener una norma defectuosa que no tenerla.

También es conocido que el concurso público para el nombramiento de la primera Junta Nacional de Justicia fue sumamente accidentado y demoró más de lo debido, al punto que se tuvo que ampliar el plazo legal previsto. El primer concurso público terminó siendo declarado desierto, y el segundo tampoco estuvo exento de problemas y cuestionamientos. Una de las causas de lo sucedido fueron las limitaciones que presenta, precisamente, la LOJNJ.

De otro lado, todos los reglamentos que han sido aprobados por la JNJ, han tenido y tienen que enmarcarse en los parámetros definidos por la LOJNJ, lo cual puede haber limitado las posibilidades de regulación y de acción de dicho organismo.

Por todos estos argumentos, qué mejor que sea la propia Junta Nacional de Justicia la que plantee al Congreso un listado de modificaciones de la LOJNJ para el mejor cumplimiento de sus funciones. Es conveniente hacerlo cuanto antes, sin esperar que se comiencen a producir los conflictos derivados de los problemas que presenta la Ley, o cuando dichos conflictos tengan “nombre propio”.

Con el ánimo de contribuir con esta iniciativa, presentamos las recomendaciones que creemos se deberían formular en cuanto a cambios que introducir en la LOJNJ para un mejor desempeño tanto de la Junta como de la Comisión. Cabe precisar que, por razones de especialidad y extensión, las propuestas solo se referirán a lo previsto sobre jueces y fiscales, y no a las otras autoridades que también deben ser nombradas por la JNJ.

Como antecedente, presentamos un conjunto de temas referidos a las disposiciones constitucionales sobre la JNJ y CE que en el futuro deben ser objeto de reflexión, debido a que merecieron diferentes opiniones desde que se formularon, pero, sobre todo, a la luz de cómo han funcionado posteriormente. Es importante que esta reflexión también sea promovida desde la JNJ.

¹ Este texto desarrolla algunas ideas ya vertidas en De La Jara (2019).

Luego se abordará la ley misma. Se harán fundamentalmente sugerencias de modificaciones, pero también de aspectos que hay que evitar modificar, consolidar o precisar. El punto de partida es la ley misma, pero ha sido inevitable tomar en cuenta los pros y contras que se han manifestado posteriormente, cuando se nombró la primera Junta, y desde el inicio de sus funciones.

Primero se abordarán los temas referidos en la ley a la JNJ y al cumplimiento de sus funciones, para luego abordar los temas sobre la Comisión Especial y la elección de la Junta; sin embargo, hay puntos generales que son de aplicación en ambos niveles.

Se ha optado por desarrollar todos los puntos que se consideran relevantes, planteándolos, además, de manera desagregada, para una mayor comprensión, pero es obvio que se pueden englobar y que deberán ir priorizándose. Incluso, no estaría demás debatir al interior de la JNJ si cabe plantear algunos de estos puntos al Congreso, sin esperar al próximo.

Todo lo planteado tiene obviamente el objetivo de aumentar y consolidar los avances respecto al hoy inexistente Consejo Nacional de la Magistratura (CNM o Consejo), y de nunca retroceder a un sistema si quiera parecido al anterior, o a un nombramiento de jueces y fiscales de carácter político, como fue en el pasado.

1. Punto previo: Propuestas Para Cambios a Futuro a Nivel Constitucional

Para reflexionar sobre lo dispuesto en la Constitución en sus artículos 154, 155 y 156 (Congreso de la República, 1993).

Sobre Funciones:

- Si se debe eliminar la ratificación de jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años, por razones como su incompatibilidad con el principio de independencia. La alternativa sería concentrar todo lo que tenga que ver con evaluación en un buen control disciplinario.

- Si se debe eliminar la evaluación parcial, conjuntamente con la Academia de la Magistratura, del desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años, a fin de evitar que se constituya en un mecanismo de injerencia o de sanción, y que constituya una carga temporal para los magistrados.

- Si una vez que le llega un caso a la Junta, esta puede optar por la destitución, o por una sanción menor (suspensión, amonestación), pero no solo frente a los supremos sino en todos los niveles.

- Elaborar e implementar un plan, conjuntamente con toda entidad relacionada con la administración de justicia, facultades de derechos y demás instituciones de la sociedad civil, organismos internacionales y vías de comunicación, para atraer a los mejores abogados a la carrera judicial y fiscal.

- Incorporar las funciones que se le ha asignado mediante ley a la JNJ, como el nombramiento de los jefes del control disciplinario en el Poder Judicial y el Ministerio Público, o su pertenencia al Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.

Sobre Composición de Comisión Especial:

Revisar la composición de la Comisión Especial, a cargo del concurso público para elegir a la JNJ conformada:

- Dos de ellos, el presidente de la Corte Suprema y el Fiscal de la Nación, están eligiendo a quienes posteriormente podrán evaluar y hasta sancionar: a ellos mismos, a sus pares y a otros jueces y fiscales.

- Tres han sido elegidos por el Congreso, y pueden ser destituidos por este poder del Estado (Defensor del Pueblo, Procurador General y el presidente del Tribunal Constitucional).

- ¿Es mejor rectores eligiendo a rectores o decanos de Facultad de Derecho eligiendo a decanos o ex decanos de facultades de Derecho?

- Nivelar la participación de la sociedad civil.

Sobre Requisitos:

- Evaluar si todos los miembros de la JNJ deben de ser abogados o debería permitirse algunos de otras profesiones por la buena experiencia que se ha tenido en el pasado con consejeros no abogados y porque se trata de una selección que exige disciplinas complementarias.

- Si se debe mantener una experiencia profesional o en la cátedra universitaria no menor de veinticinco años; o, debe reducirse a quince años, como es para ser miembro del Tribunal Constitucional, o magistrado Supremo. Menos años ampliaría la capacidad de convocatoria y permitiría el trabajo intergeneracional.

- Exigir no solo no tener sentencia condenatoria firme por delito doloso, sino no estar procesado o por lo menos no tener sentencia condenatoria en primera instancia.

- Exigir no solo tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral, sino también trayectoria democrática.

Sobre Enfoques:

- Incorporar la paridad de género.

- Reflexionar de qué manera se puede incorporar una visión multicultural del país, en el que operan distintos tipos de justicia (comunal, apoyada por rondas campesinas, de Paz).

Sobre Concentración del Control Disciplinario en un Solo Órgano externo

Revisar si en la JNJ SE debe concentrar todo el control disciplinario vinculado a jueces y fiscales, absorbiendo las potestades disciplinarias que se mantienen actualmente en entidades que son parte del Poder Judicial y el Ministerio Público.

Propuestas Sobre la LOJNJ

Garantías Frente a la Aplicación de los Principios Rectores Contemplados por la LOJNJ

Un aspecto muy positivo de la LOJNJ es que recoge expresamente los principios que, en términos generales, se consideran estándares mínimos internacionales para la elección de las altas autoridades del Sistema de Justicia, los mismos que han sido explicitados en diversas declaraciones e informes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Sistema Universal de Naciones Unidas.

Así, en el artículo III del Título Preliminar de la Ley Orgánica de la JNJ, ha quedado establecido que: “Son principios rectores de la Junta Nacional de Justicia y de la Comisión Especial, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho”: igualdad

y no discriminación, legalidad, mérito, imparcialidad, probidad, transparencia, publicidad, participación ciudadana, debido procedimiento, verdad material, eficiencia (Congreso de la República, 2019, 18 de febrero).

Si bien todos son importantísimos, una rigurosa aplicación de los principios de mérito, transparencia y participación ciudadana marca una diferencia fundamental con la manera en que, en el pasado, se eligió a los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura, y hasta a los jueces y fiscales, lo que constituye una de las causas por las que fracasó.

Qué más prueba de ello que en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura no se hacía mención a ninguno de estos principios. Peor aún, lo que se contemplaba es la reserva: Artículo 28°.- “Los consejeros deben guardar reserva respecto a las informaciones y deliberaciones que reciben y realicen con motivo de la evaluación de los candidatos.” (Congreso de la República, 1994, 5 de diciembre)

Sin embargo, al respecto, se presentan varios problemas que hay que superar incorporando algunos candados o garantías para que primen los referidos principios, consignados en el Título Preliminar, es decir, en su parte esencial.

El primer problema es en la misma ley, existe un artículo que es copia del que hemos mencionado sobre el CNM, y que, por lo mismo, es la negación de la consagración de principios que, como se ha dicho, constituye un cambio fundamental con un pasado que se quiere superar. Efectivamente, en el artículo 65 de la LOJNJ se establece la “obligación de guardar reserva”: “Los miembros de la Junta Nacional de Justicia deben guardar reserva respecto a las informaciones y deliberaciones que reciben y realicen con motivo de la evaluación de los candidatos” (Congreso de la República, 2019, 18 de febrero). Esto sin duda es una flagrante contradicción con los principios referidos. Esta contradicción e incoherencia solo se puede resolver eliminando este último dispositivo.

Preocupa asimismo que la Comisión Especial encargada de elegir a la JNJ, cuando aprobó su reglamento, si bien recogió varios de dichos principios, omitió algunos. (Resolución N° 002-2019-CE, publicado en El Peruano el 12 de abril de 2019). Concretamente se dejó de lado los principios de probidad, participación ciudadana, debido procedimiento y verdad material (artículo I).

Si bien estos principios excluidos mantienen su vigencia, ya que están contenidos en una norma de rango superior que prima sobre el reglamento, como es la LOJNJ, ante un conflicto concreto puede terminar generando problemas. Así, por ejemplo, que el mismo reglamento de la Comisión consagrara el principio de probidad habría facilitado cuestionar la idoneidad de uno de sus propios miembros, así no hubiera una norma expresa, como podría haber ocurrido si se hubiera mantenido como Fiscal de la Nación, y, por tanto, miembro de la CE, el fiscal Pedro Chávarry. Pero la CE no solo omitió esos principios, sino que incorporó en la misma lista, al mismo nivel, uno que se puede convertir en la base legal para pretender relativizar los otros, el de la “confidencialidad”, mediante el cual “los miembros de la Comisión Especial y el personal administrativo, bajo responsabilidad, están obligados a guardar reserva respecto de las informaciones que reciben y las deliberaciones que se realicen en el desarrollo del procedimiento” (Comisión Especial, 2019, artículo I, g). Algo que no se entiende cuando se trata de procedimientos relacionados a concursos públicos o a procedimientos que tienen que ver con el cumplimiento de asuntos vinculados a la función pública y que competen a los intereses de toda la ciudadanía.

También se han visto en procedimientos posteriores incumplir con estos principios. En el caso de la elección de los primeros rectores todo fue reservado y no hubo ningún tipo de participación ciudadana. En el desarrollo de los procedimientos disciplinarios por la propia JNJ y la aplicación de las medidas cautelares de suspensión viene primando la reserva y la no participación ciudadana, a diferencia de lo que ocurre frente a otras acciones de la Junta.

Es por todo este tipo de razones que se plantea reforzar la vigencia de estos principios contemplando una fórmula más enfática y que deje menos resquicios para dejarlos de lado:

Son principios rectores de todas las normas y directivas que aprueban la Junta Nacional de Justicia, la Comisión Especial y cualquier otra entidad vinculada a las atribuciones de la presente ley, así como de todas las decisiones o acciones que se adopten en el marco de esta ley, en cualquier etapa o con cualquier finalidad, los siguientes principios: igualdad y no discriminación, legalidad, mérito, imparcialidad, probidad, transparencia, publicidad, participación ciudadana, debido procedimiento, verdad material, eficiencia.

No tiene sentido referirse a otros principios generales del derecho, ya que, si lo son, se podrán invocar de todas maneras. Tampoco establecer paralelamente una obligación de reserva, ya que ésta no puede existir cuando se trata de asuntos de claro interés público, que no tiene ninguna relación con el derecho a la intimidad.

Si en algún momento se presenta la necesidad de guardar reserva frente a algún aspecto, éste tendrá que ser frente a una situación absolutamente excepcional y extrema, además de mínima, que deberá ser justificada en su momento por quienes toman la decisión para el caso concreto.

Garantías Para que se Cumpla Voto Público y Motivado

Optar por el voto público y motivado es una innovación muy importante y positiva de la LOJNJ, que no estaba contenida en el marco legal del CNM. Según el artículo 8, publicidad de los votos y las calificaciones:

Los votos y las calificaciones que emiten los miembros de la Junta Nacional de Justicia en los procedimientos de selección, nombramiento, ratificación y evaluación parcial de desempeño, procedimiento disciplinario, tachas, inhibición o cualquier otro acto de decisión tienen carácter público y deben ser motivados. (Congreso de la República, 2019)

Lo que concuerda plenamente con los principios de transparencia y participación ciudadana, contemplados, entre otros, en el artículo 3 del Título Preliminar de dicha ley. Sin embargo, ya se ha podido ver que lo dispuesto no ha sido cumplido en la práctica en algunas situaciones en base a interpretaciones equivocadas, que es mejor impedir.

Una de ellas, estuvo referida (como se ha mencionado) a la elección de los representantes de los rectores, en la que la ONPE interpretó que los rectores que votaban no tenían que hacer público sus votos ni motivarlos, aunque pese a ello, los rectores de las universidades públicas optaron por cumplir con la ley, haciendo públicos sus votos al momento de ir a votar, a diferencia de los de las universidades privadas. Esto, a pesar de que la LOJNJ reitera el carácter del voto en la parte específica de la elección de los representantes de los rectores en el artículo 79.3: “El voto para la elección de cada rector es público” (Congreso de la República, 2019).

Otra situación en la que prima la reserva es, como también ya se ha explicado, en los procedimientos administrativos disciplinarios que vienen siguiendo la propia JNJ. Es por eso

que se plantea que en el Título Preliminar debe haber un dispositivo general que establezca: Todos los votos y calificaciones que se emitan en el marco de la presente ley, para cualquiera de sus finalidades o procedimientos, y en todos los casos de quienes los adopten, tienen carácter público y deben ser motivados, de manera individual. En el caso que haya coincidencias, un mismo voto podrá ser firmado por varios. Si hay un aspecto que excepcionalmente se considere que debe ser reservado, deberá explicarse igualmente mediante voto público y motivado.

Demasiados Requisitos para ser Miembro de la JNJ, Juez o Fiscal

Nuestra impresión es que se ha pasado de un extremo a otro en términos de los requisitos para ser, tanto integrante de la JNJ, como juez o fiscal. Pongámonos en el caso de los miembros de la Junta Nacional de Justicia.

Entre los requisitos se exige una experiencia profesional o haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco años, o una labor de investigación jurídica por no menos de quince años. A esta larga trayectoria profesional se suma la necesidad de tener una impecable trayectoria personal y profesional, además de solvencia moral. Todo esto proviene de la misma fórmula constitucional (Artículo 156) (Congreso de la República, 1993).

Además, en la misma LOJNJ se delimitan una serie de incompatibilidades, prohibiciones, restricciones, impedimentos, etc. A ello se suma la obligación de presentar una declaración jurada de ingresos, bienes, rentas e intereses ante la Contraloría General de la República (artículo 89), así como, en un momento determinado, el levantamiento del secreto bancario (artículo 10.2). Y, por si fuera poco, se les somete a las siguientes pruebas de confianza: pruebas patrimonial, socioeconómica, psicológica y psicométrica. (artículo 92). (Congreso de la República, 2019).

Habría que reflexionar si se justifican todos estos conceptos. En el caso del secreto bancario, produce la impresión de una especie de “presunción de culpabilidad”. En cuanto a las pruebas de confianza (tal vez con excepción de una prueba psicológica, que debe ser muy rigurosa y solo con el ánimo de detectar alguna patología inequívoca y gruesa que impida el desempeño de la función), habría que considerar que pueden resultar sumamente subjetivas, en el sentido de que es difícil que sirvan realmente para cumplir con el objetivo que pretenden, como es el de “configurar un perfil compatible con el cargo” (Congreso de la República, 2019).

¿Cuál es el perfil socioeconómico, por ejemplo, que corresponde a un miembro de la JNJ o a un magistrado, sea juez o fiscal? De otro lado dichas pruebas no pueden utilizarse para verificar la veracidad de las declaraciones presentadas, como ha ocurrido en los concursos realizados, ya que estarían operando como “mini juicios” sin ninguna garantía.

El exceso de exigencias se presta para la arbitrariedad, pero, además, termina desincentivando la postulación. Las mismas exigencias están previstas para los postulantes al Poder Judicial y al Ministerio Público, por lo que señalamos los mismos inconvenientes al respecto.

Nuestra posición es concretamente eliminar el levantamiento del secreto bancario y las pruebas de confianza (para la elección de los miembros del Tribunal Constitucional nunca se han previsto, por ejemplo, ese tipo de pruebas), salvo la psicológica, con las garantías referidas y para detectar casos extremos.

Funciones de la Junta son Sobre Todos los y las Jueces, Juezas y Fiscales

Es importante que quede claro que las funciones de la JNJ se ejecutan en relación a todos los y las jueces, juezas y fiscales.

El origen del mandato es constitucional, ya que cuando se hace referencia a sus funciones de nombrar, ratificar, evaluar parcialmente el desempeño y destituir se asocia “a los jueces y fiscales de todos los niveles”, o “de todas las instancias” (artículo 154, inc. 1,2,3) (Congreso de la República, 1993).

Es por eso que la LOJNJ, al referirse a las finalidades de la JNJ se alude “a los jueces y fiscales de todos los niveles”, haciendo una sola salvedad: “cuando estos provengan de elección popular”, refiriéndose a los jueces de paz (TÍTULO PRELIMINAR, Artículo II, Congreso de la República, 2019).

Sin embargo, en otra parte de la ley, en referencia a la función de aplicar la sanción de destitución, se precisa que es respecto “a los jueces y fiscales, titulares y provisionales”. Si bien ello es innecesario ya que el provisional es un titular que ocupa provisionalmente un rango superior, se debe haber optado por consignarlo, dado que, en el pasado, algunos provisionales alegaban que, como no habían sido nombrados por el CNM en ese cargo superior que ocupaban, no podían ser sancionados por dicho organismo, sino que lo que correspondía era que el presidente de Corte que los había nombrado los regresara a su lugar de origen.

Frente a los jueces y fiscales en licencia, sea por una u otra razón (por ejemplo, por haber sido designado ante el Jurado Nacional de Elecciones), ha habido quienes han planteado que no pueden ser sometidos a ratificación o a procesos disciplinarios, mientras duren las correspondientes licencias.

Frente al tema de la ratificación existen diversos pronunciamientos constitucionales en contra de dicha interpretación antojadiza, mientras que en relación a la cuestión disciplinaria la JNJ optó correctamente por aprobar, en junio del 2020, el “precedente administrativo de obligatorio cumplimiento”, que estableció que “todos los magistrados, incluyendo a los que ejercen funciones electorales ante el JNE y JEE, al no dejar de ostentar, en ningún momento, la calidad de jueces y fiscales, así se encuentren gozando de licencia sin goce de haber, tampoco dejan de estar sometidos a cumplir los deberes instituidos en sus respectivas leyes de carrera, ni están exentos de incurrir en las faltas disciplinarias previstas en las mismas, aunque estén cumpliendo una función jurisdiccional especial y no la ordinaria.” (Resolución N° 018-2020-PLENO-JNJ, Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, párrafo 56).

Sin embargo, a fin de evitar cualquier tipo de acción legal en sentido contrario es mejor introducir en la LOJNJ un dispositivo que explicita que están comprendidos todos los jueces y fiscales: Las competencias que se reconocen a la Junta Nacional de Justicia se aplica a todos los jueces y fiscales, sean titulares, provisionales o supernumerarios, y así se encuentren gozando de alguna licencia, con o sin goce de haber.

Equipos Especiales de Jueces y Fiscales

En lo que sí hay una duda a resolver es si la JNJ tiene que nombrar a los jueces y fiscales de los sistemas o subsistemas que el Poder Judicial y el Ministerio Público crean para responder a determinados delitos o casos.

Por ejemplo, a nivel del PJ está la Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada, que comprende una parte sobre crimen organizado (antes la Sala Penal Nacional) y otros sobre “corrupción de funcionarios”. A nivel de fiscales está el “Equipo Especial para el caso Lava Jato” y el “Equipo Especial de Fiscales relacionados con el denominado caso “Los Cuellos Blancos del Puerto.”

Para este tipo de especialización los jueces y fiscales siempre han sido nombrados por instancias internas del Poder Judicial (Consejo Ejecutivo) y del Ministerio Público (Fiscal de la Nación), de acuerdo a sus propias normas. Solo cuando fue presidente del Poder Judicial el magistrado Duberlí Rodríguez, él decidió que el CNM, el mismo que al poco tiempo fue removido, debía nombrar a los miembros de la Sala Penal Nacional. Esto, con su renuncia y la unificación de dicha Sala con la de Corrupción de Funcionarios, quedó en nada. Si bien es un punto que admite la discusión, la práctica que ha primado y que ha sido bien vista, es que estos casos, por su especificidad y transitoriedad, deben depender de decisiones administrativas internas y no de nombramientos de la JNJ.

En cualquier caso, si se opta porque la JNJ nombre también a los integrantes de estos grupos especiales deberá ser hacia adelante, por los efectos negativos que tendría cambiar los equipos especiales anticorrupción y reasignar los casos a magistrados nuevos, que tendrían que comenzar a investigar o procesar los casos desde cero.

Paridad en la Conformación de la JNJ

Como se sabe, en la reforma constitucional no se recogió el planteamiento de la Comisión Wagner sobre el principio de paridad entre hombres y mujeres al momento de elegir a los miembros de la JNJ. Pero nada impide que a nivel de ley se incorpore un principio de paridad o, por lo menos, un sistema de cuotas en la selección (dos miembros de siete).

La paridad es totalmente compatible con la meritocracia, ya que, para ganar el concurso, tanto hombres como mujeres deben aprobar de forma satisfactoria todas sus etapas.

Es la JNJ la que Debe Convocar, de Corresponder, a los Suplentes y Verificar si Siguen Cumpliendo los Requisitos y no la Comisión Especial

Es muy importante que este aspecto (quién convoca a los suplentes y hace las verificaciones correspondientes) se aclare y explicita en la LOJN, puesto que ya la Comisión Especial se ha arrogado esta competencia que no le corresponde. Así, en su reglamento, aprobado por ella misma, contempla que una de sus funciones es, según el artículo 8, inc. f: “Convocar por estricto orden de mérito a los miembros suplentes de la Junta Nacional de Justicia, luego de haber verificado que no se encuentren incurso en los impedimentos previstos en la [Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia]” (Comisión Especial, 2019).

Lo establecido por la Comisión va en contra de la interpretación integral de la LOJNJ, pues si bien en esta ley se establece que es una competencia de la Comisión Especial el “convocar por estricto orden de mérito a los miembros suplentes de la JNJ, luego de haber verificado que no se encuentran incurso en los impedimentos correspondientes” (Comisión Especial, 2019, literal f. del artículo 72), no se puede prescindir de otros dispositivos y consideraciones, que permiten una opinión diferente.

En esa dirección los artículos 13 y 19 de la misma ley establecen expresamente que es la JNJ la encargada de separar por caso de vacancia a alguno de los miembros de la propia Junta,

sea titular o suplente, así como de oficiar al suplente en estricto orden de mérito que ocupará el cargo del vacado:

Si el miembro titular o suplente elegido se encuentra incurso en alguno de los supuestos previstos en los artículos 11, 12, 66, 67 y 69, *la Junta Nacional de Justicia procede a su separación por vacancia y al cumplimiento de lo previsto por el artículo 19* [énfasis agregado] de la presente ley, bajo la responsabilidad de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, de conformidad con lo previsto en el Título VI de la presente ley.

Artículo 19: Declarada la vacancia, *quien preside la Junta Nacional de Justicia oficia al suplente en estricto orden de mérito, para que cubra la vacante, hasta concluir el periodo del titular.* [énfasis agregado]. (Congreso de la República, 2019)

El otro argumento en este sentido es que la Comisión Especial se encontrará desactivada cuando se presente la contingencia de reemplazar a un titular por un suplente, ya que por mandato de la ley la Comisión se desactiva una vez que elige a los titulares y suplentes, y juramentan los primeros, y solo “se reactiva cada vez que es necesario elegir a un nuevo miembro de la Junta Nacional de Justicia.” (Congreso de la República, 2019, artículo 70).

Y, es por eso, que el Reglamento se ve obligado a introducir una hipótesis de reactivación no prevista por ley, y, por tanto, ilegal en el artículo 21:

En el caso de vacancia, *la Comisión Especial se reactivará debiendo evaluar si el suplente* [énfasis agregado] que debe asumir el cargo como miembro titular no ha incurrido en un impedimento sobrevenido. De verificarse esta situación, se llamará al siguiente en la lista y así sucesivamente. (Comisión Especial, 2019)

Además, al ser la JNJ un organismo constitucional autónomo, una vez que es elegida, debe evitarse cualquier tipo de injerencia y/o disposición que afecte su autonomía, lo que ocurriría si un ente externo, como la CE, mantiene de manera permanente la atribución de evaluar la idoneidad de los miembros suplentes.

Por último, sería absurdo que la JNJ pueda vacar a uno de sus miembros titulares, como expresamente lo dispone la ley (Artículo 13), pero no a los suplentes.

La ambigüedad de la ley sobre el punto se debe al apresuramiento con que tuvo que ser aprobada en base a la conjunción de varios dictámenes, que se sucedieron unos a otros tratando de conciliar posiciones muy diferentes, tal como ya ha sido explicado.

Es Correcto que no Pueda Llamarse a Suplementes para que Hagan Transitoriamente de Titulares

Con el CNM había la posibilidad de que su presidente, pudiera oficiar al consejero suplente correspondiente para que reemplazara al consejero titular que estuviera de licencia por enfermedad o motivo justificado (hasta por seis meses), o tuviera que ausentarse (por treinta días), a fin de que lo reemplazara hasta que el titular se reintegrara. (Congreso de la República, 1994, artículo 14).

Esto ha hecho que haya quienes planteen que se incorpore un dispositivo similar en la LOJNJ. Sin embargo, nuestro planteamiento va en sentido contrario, es decir, que el suplente pueda ser convocado solo en caso de cese definitivo del titular. La primera razón a considerar a favor de esta posición es que toda la LOJNJ está hecha con esta lógica, por

lo que incorporar dicho cambio, implicaría rehacer gran parte de la ley. Pero lo más importante es que esta posibilidad de poder “salir uno o varios titulares” y “entrar uno o varios suplentes”, en cualquier momento, y por tiempos diferentes, se puede prestar a maniobras o malas interpretaciones, e impediría la consolidación de un trabajo en conjunto e independiente del grupo de titulares.

Incluso, habría razones para sustentar que una medida así atentaría contra la fórmula constitucional que prevé siete (7) titulares y siete (7) suplentes, pero de manera sucesiva y no continua.

Solvencia e Idoneidad Moral, Como Requisito Permanente

Para ocupar cargos de gran responsabilidad ya no solo se establece que se debe de tener una óptima trayectoria profesional, sino que se exige a la par “solvencia e idoneidad moral”.

Así, por ejemplo, para integrar la Junta Nacional de Justicia es un requisito a nivel constitucional: “Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral. (Congreso de la República, 2019, artículo 156.6). En la misma LOJNJ se reitera entre los “requisitos” para el referido cargo: “Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral”. (Congreso de la República, 2019, artículo 10.1.f.)

Es decir, la trayectoria personal en cuando a solvencia e idoneidad moral tiene tanto peso como la trayectoria profesional. La diferencia está en que esta última se puede medir, estableciendo puntajes en función de determinados criterios, mientras que la solvencia e idoneidad moral es imposible medir, pues (como se suele decir) se tiene o no se tiene.

Es por eso que la fórmula que se contempla en la LOJNJ para medir este último aspecto es sumamente limitada y se presta a subjetividades, en función de cuestiones ideológicas o culturales, pues se restringe solo a unos cuantos aspectos: “Para evaluar la solvencia e idoneidad moral se toma en consideración el comportamiento laboral y familiar, el no haber sido sancionado por la comisión de faltas éticas por órgano competente; también por contravenir los principios de igualdad y no discriminación, probidad, imparcialidad, transparencia, comprendidos en el artículo III del Título Preliminar de la presente ley” (Congreso de la República, 2019, artículo 10.4).

De ahí que se plantee la pertinencia de una fórmula aplicable a todos, expresada de manera general, aplicable en cualquier momento y dotada de determinadas garantías:

Para ocupar cualquiera de los cargos a los que se hace referencia en la presente ley se requiere tener solvencia e idoneidad moral, en función de hechos, cuya valoración no dependa de cuestiones ideológicas, políticas, religiosas, culturales u otras afines. Estos hechos pueden haberse conocido producto de investigaciones internas del ente evaluador o de denuncias externas, y procederán a ser evaluados desde el comienzo del proceso de selección o concurso público y hasta antes de que se produzca la juramentación. La persona afectada tiene el derecho a presentar sus descargos, y la falta de idoneidad o insolvencia requería en términos de votación, mayoría calificada del total del íntegro de los miembros del ente evaluador, sin que exista voto dirimente.

Este conjunto de disposiciones coexistirían en la ley con la fase de tacha, la etapa formal para el cuestionamiento de postulantes, pero lo otro sería una garantía de que nadie llegara a un cargo de extrema importancia, por más que logró ocultar información y fue pasando las diferentes etapas del concurso. Recordemos que en los últimos concursos para la JNJ se han

descubierto hechos contra la idoneidad de los postulantes posteriormente al pedido de tachas y hasta en vísperas de la juramentación. En realidad, consiste en la aplicación del principio de la primacía de la realidad por encima de la formalidad.

Impedimento para Integrante de JNJ por Relación con Organización Política

El literal b del artículo 11 indica que están impedidos de ser miembros de la JNJ aquellos que pertenezcan a organización política y no hayan obtenido licencia de la organización a la que pertenecen al momento de postular al cargo de miembro de la JNJ.

Si bien creemos que es un mérito participar en los diversos partidos políticos del país, también hay que tomar en cuenta que tanto la Junta Nacional de Justicia, como el Poder Judicial y el Ministerio Público, deben tener una actuación independiente en relación a las diversas posibles fuentes de injerencia, entre ellas la política. Esto, más en un país en el que ha sido visible la generación de redes de control desde diferentes partidos en los distintos órganos que constituyen el sistema de justicia.

Es por eso que creemos que es insuficiente exigir solo licencia antes de la postulación, sin siquiera poner un plazo mínimo. Lo que se debe exigir es la desafiliación de la organización política con una anticipación mínima de dos años, y que, para volverse afiliado a una organización, una vez concluido los años previstos para el cargo, tendrá que pasar un plazo similar de dos años.

Solo así se puede asegurar que hay un “corte” verdadero con la vida política partidaria, y no solo en apariencia, evitando que se pueda planificar fácilmente ese supuesto aislamiento (a través de una licencia con efectos inmediatos y sin ninguna consecuencia futura) con el único fin de cumplir con el requisito.

Impedimento Para Ser Integrante de JNJ por Calidad de Funcionario Público

En el caso de los funcionarios que ejercen autoridad política, el plazo de seis meses para que se produzca la renuncia previa, previsto en el artículo 11.1 de la LOJNJ, es también reducido para el objetivo que se pretende conseguir (evitar redes de interés, ventajas en la postulación producto del cargo, etc.). Es por ello que planteamos que se eleve el plazo a un año.

Esto especialmente en el caso de jueces y fiscales, por lo que ha ocurrido en el pasado, cuando algunas veces había magistrados que renunciaban previo acuerdo de que serían elegidos al CNM, para así asegurar el mal entendido “espíritu de cuerpo”, o “cuidado de espaldas”.

Nuevo Impedimento para JNJ: Haber Postulado a Juez y Fiscal

Se plantea agregar como un impedimento más contemplado en el artículo 11 de la LOJNJ: “El haber postulado para juez o fiscal, de cualquier nivel, en dos oportunidades, y no haber sido seleccionado” (Congreso de la República, 2019).

Nos parece que hay una cierta incoherencia en el hecho de no haber podido llegar a ser juez y fiscal, y, sin embargo, adquirir el poder para decidir quiénes lo pueden y deben ser.

Ponemos que el intento fallido se haya dado en dos oportunidades, ya que en una primera oportunidad se puede haber debido a factores ajenos al perfil, trayectoria y conocimientos.

La Reelección en la JNJ

El artículo 155 de la Constitución establece que está “prohibida la reelección” (Congreso de la República, 1993), mientras que en el artículo 7 de la LOJNJ solo se prohíbe “la reelección inmediata” (Congreso de la República, 2019).

Si bien en el caso CNM se hizo similar interpretación, lo cierto es que hubo muy pocas veces en las que consejeros postularon a la reelección mediata, y nunca salieron reelegidos.

Si bien puede ser conveniente dejar abierta la posibilidad que un excelente integrante de la JNJ pueda volver a postular luego de transcurrido un período, no se puede negar que hay argumentos para sostener que no se puede distinguir donde la ley no distingue, por lo que, si la Constitución prohíbe la reelección en términos absolutos, posteriormente no se puede hacer distinción a través de una ley entre reelección inmediata y mediata.

Vacancia al Interior de la JNJ Por Falta de Idoneidad Moral

Agregar como causal de vacancia autónoma y expresa, en el caso de los integrantes de la JNJ: Por evidente falta de solvencia e idoneidad moral, por ser la característica más importante para desempeñar dicho cargo.

Es cierto que el CNM no es un ejemplo de nada en términos generales, pero por lo menos su Ley Orgánica contemplaba la falta de idoneidad moral como causa de vacancia en su artículo 11 (Congreso de la República, 1994). No se entiende la razón de su eliminación cuando es un requisito esencial contemplado a nivel constitución.

Vacancia por Reuniones Irregulares con Miembros de la JNJ

Una de las causales de vacancia aplicables a los miembros de la JNJ es “por reunirse con las personas involucradas en los procedimientos a su cargo *fuera del horario de atención de la institución* [énfasis agregado]” (Congreso de la República, 2019, artículo 18, inc. f).

Se plantea cambiar de redacción, reemplazando la parte final: “Por reunirse con las personas involucradas en los procedimientos a su cargo fuera de las diligencias previstas expresamente por esta ley como parte de los cauces institucionales de los procedimientos correspondientes”.

Es obvio que puede haber reuniones irregulares dentro del horario de atención y en el mismo local de la JNJ.

No Existe Vacancia en la JNJ por Edad

Uno de los requisitos para poder ser seleccionado y nombrado miembro de la JNJ es tener una edad determinada. Así, entre los requisitos que se contemplan en el artículo 156 de la Constitución está el de “ser mayor de cuarenta y cinco (45) años, y menor de setenta y cinco (75) años” (Congreso de la República, 1993).

Se trata de un requisito que tiene que cumplirse al momento de ser nombrado, por estar contemplado junto con otros que son los que establecen ese tipo de parámetros, como, por ejemplo, tener:

Experiencia profesional no menor de veinticinco (25) años; o, b. haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco (25) años; o, Haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco (25) años; o, c. Haber ejercido la labor de investigador

en materia jurídica por lo menos durante quince (15) años. (inc. 156.4). (Congreso de la República, 1993)

Pero, una vez que se es nombrado, ya la permanencia no depende de dicho límite máximo puesto que en la misma ley se establece expresamente que la duración del cargo es de cinco años, sin hacer excepción alguna: “El cargo de miembro de la Junta Nacional de Justicia tiene una duración de cinco años.” (Congreso de la República, 2019, artículo 7).

Pero, además, entre las causales previstas para que proceda la vacancia no hay ninguna referida a la edad, tal como puede verse en el Artículo 18 referente a dicha figura, por lo que no existiría ningún mecanismo establecido por ley para implementar una decisión basada en una interpretación opuesta. Es allí donde, de haber sido esa finalidad de la ley, debió consignarse la posibilidad de vacar al integrante de la JNJ que cumpliera setentaicinco años (75), como sí se pone, por ejemplo, respecto a tener resolución judicial firme condenatoria por un delito, requisito para ser nombrado y, a la vez, causal para ser vacado.

Consideramos correcto que sea así porque se supone que quien está ocupando el cargo es alguien idóneo, ya que ha ganado un concurso público, en un universo de muchos postulantes.

Si hubiera algún temor de que la persona que entró con todas las facultades físicas y mentales para desempeñar el cargo las pudiera perder por el transcurso del tiempo, la ley sí contempla la posibilidad de la vacancia, sin importar, incluso, la edad que se tenga. En ese sentido la ley establece que pueden vacar “Los que por algún motivo se encuentren impedidos de ejercer las funciones inherentes al cargo” (inc. h).

Vacancia por Decisión Mayoritaria

En el artículo 18 de la ley se dispone que la vacancia al interior de la JNJ “es declarada por quien preside la Junta Nacional de Justicia, o, en su ausencia, por el vicepresidente” (Congreso de la República, 2019).

Ello es adecuado cuando se trate de vacancia por muerte, renuncia o causas afines. Pero cuando la vacancia dependa de algún tipo de evaluación, debe de ser aprobada por lo menos por mayoría simple y en algunos casos hasta por mayoría calificada, ya que se está despojando del cargo a quien ya había sido nombrado mediante concurso público y lo venía ejerciendo.

Posible Reelección del Presidente de la JNJ

De acuerdo al artículo 22 de la ley no procede la reelección del presidente de la JNJ, con lo cual se discrepa. Siendo solo siete los integrantes, no tiene sentido negar toda posibilidad de que continúe como presidente, o vuelva a serlo, a quien ha demostrado un desempeño excelente en el cargo.

Se plantea que exista la posibilidad de reelección, pero estableciendo que para la primera elección es necesario el voto de la mayoría simple del total de los integrantes, mientras que para la reelección inmediata o mediata es obligatorio mayoría calificada.

Incremento o Prórrogas de Plazos en Torno a la JNJ por Pandemia

Existen algunos plazos o términos de duración que deberían de extenderse o prorrogarse por las dificultades que han originado el inicio inesperado de una pandemia y su continuidad durante meses.

Ejemplos: Seis meses adicionales a los dieciocho previstos para que la JNJ revise las resoluciones adoptadas por los consejeros removidos. Seis meses más en el caso de la elección del presidente de la JNJ por un año, si no se incorpora la posibilidad de reelección.

Incorporar en la LOJNJ Todo lo Relacionado con la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público

Si bien no se trata de atribuciones otorgadas a la JNJ por la Constitución, lo cierto es que dicho organismo tiene a su cargo la Selección y Nombramiento del o la Jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial (artículo 103 numeral 103.2 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, y modificado mediante la Ley N° 30943), y la Selección y Nombramiento del o la Jefe de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público (artículo 51-C numeral 51-C.2 del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, incorporado mediante Ley N° 30944).

Por tanto, sería muy importante que lo esencial de dichas atribuciones pasen a formar parte de la LOJNJ, para obtener más peso, identidad y no poder ser distorsionadas en su esencia por normas de menor jerarquía.

El Poder de Decisión de la JNJ en el Nombramiento de Jueces y Fiscales (¿Para Qué se Exigen 2/3 de los Votos?)

Desde la Constitución se establece que el nombramiento de jueces y fiscales por la JNJ requiere el de los dos tercios del número legal de sus miembros:

Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia: 1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. *Dichos nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal [énfasis agregado] de sus miembros.* (Congreso de la República, 1993)

Esta mayoría se recoge exactamente en la LOJNJ, solo que, paralelamente y de manera reiterada se dice que el voto no puede alterar los resultados del concurso público:

Son competencias de la Junta Nacional de Justicia: Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Para el nombramiento se requiere el *voto público y motivado conforme a los dos tercios del número legal* de sus miembros. *El voto no altera los resultados del concurso público de méritos.* [énfasis agregado] (Congreso de la República, 2019, artículo 2. a).

Quiere decir, entonces, que hay una contradicción. Primero se dice que serán elegidos los que obtengan una mayoría calificada a nivel de la Junta, y luego se dice que el nombramiento dependerá del orden construido a partir de los puntajes obtenidos durante el concurso público, el mismo que no puede ser variado por el voto.

Contradicción que la ley remarca en el artículo 34:

La nota final del postulante se establece del promedio de las notas obtenidas en cada etapa del concurso. *El cuadro de méritos se elabora con los postulantes que hayan obtenido los mayores promedios.* La Junta Nacional de Justicia reunida en Pleno nombra al candidato en la plaza

a la que postula de acuerdo a un estricto orden de mérito. El nombramiento se formaliza mediante resolución debidamente motivada de la Junta Nacional de Justicia. *El voto no altera el orden de mérito obtenido en el concurso público.* [énfasis agregado] (Congreso de la República, 2019)

La pregunta es, si mandan los puntajes obtenidos durante el concurso público, ¿qué es lo que la JNJ tiene que votar por mayoría calificada? Una posibilidad de solución es eliminar el requisito del voto a favor de la mayoría calificada para ser nombrado juez o fiscal. Sin embargo, como se ha dicho, se trata de un dispositivo que tiene base constitucional.

Es por eso que lo que corresponde es otorgarle a esa mayoría calificada un margen para, sobre la base de los resultados del concurso público, poder hacer algunos cambios, pero con límites muy concretos, puesto que, de lo contrario, se distorsionaría la fórmula del concurso público, previsto también en la Constitución y esencial desde el punto de vista de los estándares democráticos para la selección de los operadores jurídicos.

Para ello lo primero que sería necesario es eliminar de la ley las partes en las que se establece en términos absolutos que el voto no puede alterar los resultados del concurso público de méritos. Luego habría que encontrar una fórmula en la que resulte compatible el concurso público con la votación por mayoría calificada de la JNJ. Un ejemplo es lo que dispuso el CNM, en su reglamento de selección y nombramiento:

Artículo 51°.- “Los Consejeros reunidos en Pleno proceden al acto de votación nominal en estricto orden de méritos. *Se nombra al postulante que obtiene el voto de no menos los dos tercios del número legal de sus miembros. La decisión de apartarse del cuadro de méritos es motivada y consta en el acta respectiva* [énfasis agregado]” (Congreso de la República, 2016)

Artículo 52°.- “En el caso que el postulante a quien correspondiese nombrar según el orden de méritos no obtuviese la mayoría de votos requeridos, se elegirá entre los dos siguientes en el orden de méritos. Si ninguno alcanzase mayoría, la plaza será declarada desierta.” (Congreso de la República, 2016)

Habría que hacer la precisión que en la Ley Orgánica del CNM no se estipulaba la obligación de no apartarse de los resultados del concurso, mientras que, tal como se ha explicado, sí ocurre en la LOJNJ, razón por la cual en la situación actual se requeriría la modificatoria planteada.

Insistimos que la posibilidad de variar el orden de mérito se sustenta en lo dispuesto en la Constitución, en que debe ser mínima, para no desnaturalizar la idea de concurso público, y solo procedería en base a una motivación indiscutible.

La otra posibilidad es plantear la modificación de la Constitución para que quede como único criterio de selección de jueces y fiscales los resultados del concurso, sin que cuente el voto de la JNJ. Esto, sin duda, es más difícil. Además, generalmente en los concursos públicos se les da un margen de discrecionalidad a la entidad que está a cargo.

El Poder de Decisión de la Comisión Especial en la Elección de la JNJ (¿Para qué se exige 2/3 de los votos?)

Respecto a la elección de los miembros de la Junta por la Comisión Especial, sucede algo parecido.

En el artículo 76.2 de la LOJNJ se establece: “Para nombrar a los miembros de la Junta Nacional de Justicia *se requieren el voto de cinco de sus integrantes* [énfasis agregado]” (Congreso de la República, 2019). Sin embargo, en el artículo 96 se da prioridad a los resultados del concurso público: “Con los resultados que se obtengan del concurso de méritos, la Comisión Especial procede al nombramiento de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y los suplentes, *en estricto orden de mérito*. [énfasis agregado]” (Congreso de la República, 2019)

Si debe primar el estricto orden de mérito, la JNJ no puede votar nada, ya que solo tiene que acatar, por lo que no se entiende para qué se exige mayoría calificada.

Acá también hay una contradicción a solucionar, solo que se debe tomar en cuenta una importante diferencia: el requisito de una mayoría calificada para nombrar a la JNJ no está contemplado a nivel constitucional, y sí el concurso público, como vemos en el artículo 155 de la Constitución:

La Junta Nacional de Justicia está conformada por siete miembros titulares *seleccionados mediante concurso público* [énfasis agregado] de méritos, por un período de cinco años. Está prohibida la reelección. Los suplentes son convocados por estricto orden de mérito obtenido en el concurso. (Congreso de la República, 1993)

Por tanto, bastaría eliminar de la ley el requisito de la mayoría calificada para la elección de los miembros de la Junta.

Sin embargo, corresponde reflexionar sobre si conviene que acá también la entidad a cargo del concurso público tenga un mínimo margen de decisión, siempre respetando en lo esencial los resultados del concurso público y solo con sólidos fundamentos para realizar algún cambio.

Sobre Quórum y Mayorías en la JNJ

Es importante asegurar que las decisiones importantes de la JNJ se adopten o por mayoría calificada del conjunto de sus integrantes (cinco) o por mayoría simple del conjunto (cuatro). Resulta absurdo que decisiones relevantes se puedan tomar con solo tres o menos votos. Sin embargo, eso es posible por la manera en que está regulado el quórum, por lo que se requiere ciertos cambios.

Sobre el “quórum” el Artículo 26 de la LOJNJ establece lo siguiente:

El quórum de las sesiones del Pleno de la Junta Nacional de Justicia referidas al nombramiento, evaluación parcial de desempeño, ratificación, procesos disciplinarios y destitución es de los dos tercios del número legal de sus miembros [énfasis agregado], bajo responsabilidad funcional. *El quórum para tratar otros aspectos requiere de la presencia de cuatro (4) miembros.* [énfasis agregado] (Congreso de la República, 2019)

Y respecto a las “mayorías”, el artículo 27, dice: “En las sesiones de la Junta Nacional de Justicia cada miembro tiene derecho a un (1) voto. *Las decisiones se adoptan con el voto conforme de la mayoría simple de los miembros asistentes, salvo disposición en contrario.* [énfasis agregado]” (Congreso de la República, 2019).

Así, por ejemplo, la destitución de un juez o fiscal puede ser decidida por tres votos, ya que, conforme al artículo 26 se requiere en términos de quórum un mínimo de cinco, y, como no hay una disposición específica sobre una mayoría mínima, se requiere solo de mayoría simple de los asistentes (tres votos). O la suspensión provisional o resolución de una tacha

que se puede resolver con dos votos (si uno de ellos es el del presidente de la Junta, quien usa, además, su poder dirimente), ya que, de acuerdo a los dispositivos citados, en estos supuestos se requiere un quórum de cuatro votos y mayoría de los asistentes.

Como alternativa debería establecerse que, si bien el quórum puede ser de dos tercios del total, toda medida adoptada por la Junta Nacional de Justicia relacionada con algún aspecto de sus funciones requiere una votación de la mayoría simple del conjunto de sus miembros, salvo se establezca una mayoría calificada como la que se prevé para la selección y nombramiento.

Etapas del Concurso Para el Nombramiento de Jueces y Fiscales

Se plantea variar el orden establecido en el artículo 29 de la ley: que primero sea la evaluación curricular, la misma que debe tener el mayor puntaje, y después la prueba de conocimientos, como era años atrás.

La experiencia demuestra que esto implica mucho más trabajo, porque son muchos los que se presentan, y a todos habría que revisarles y evaluarles su CV. En cambio, si el examen fuera primero, este hace de filtro que descalifica a la mayoría, tal como venía ocurriendo con el Consejo, que muchas veces, habiendo postulado miles de abogados, no se llegaban a cubrir el número de plazas reducidas que se había sacado a concurso. Sin embargo, mucho más importantes y elocuentes son los logros y experiencias profesionales, que la capacidad de aprobar un examen, lo que puede depender de muchos factores.

De la misma manera se plantea introducir como cambio que bastará aprobar el examen, y esa nota será una más para efectos del promedio. De esa manera el que tiene una excelente trayectoria profesional y da una muy buena entrevista personal, mantiene la posibilidad de ser elegido, aún si no ha sacado una nota no tan alta en el examen.

Posibilidad de Subsanan Deficiencias Formales

En el artículo 28 debe incorporarse que la JNJ puede tomar la decisión de otorgar un plazo de cuarenta y ocho horas para subsanar errores o deficientes formales a la hora de inscribirse los postulantes.

Alternativas Para la Evaluación de Conocimientos Para el Nombramiento de Jueces y Fiscales

Se propone que en el artículo 30 de la ley se introduzca que cabe la posibilidad que la JNJ puede escoger entre una prueba de conocimientos, una sustentación de un caso o la presentación de un ensayo sobre una materia específica.

Además, si ya hay prueba de conocimientos no tiene sentido establecer que, la evaluación curricular, “comprende el análisis y desarrollo de un caso judicial de acuerdo a la materia y especialidad a la que aspira el postulante” (Congreso de la República, 2019), razón por la cual debe eliminarse esta parte.

Solo Mayoría Simple Para Ratificación

Es exagerado exigir mayoría calificada para la ratificación, como se hace en el artículo 35 de la ley:

La Junta Nacional de Justicia ratifica cada siete (7) años a los jueces y fiscales de todos los niveles. El procedimiento de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias que adopte el Poder Judicial o el Ministerio Público y de las sanciones de destitución que imponga la Junta Nacional de Justicia. *La ratificación requiere del voto conforme de los dos tercios del número legal de los miembros de la Junta.* [énfasis agregado]. (Congreso de la República, 2019)

Ya de por sí la ratificación es una medida polémica, que muchos consideran que debería eliminarse porque atenta contra la independencia de los operadores jurídicos. Y en el Perú, ha terminado siendo en muchos casos una “espada de Damocles” respecto a buenos magistrados, que les quita, además, mucho tiempo, ya que la medida se basa en un sistema de evaluación sin sentido, basado en la acumulación de títulos, cursos y publicaciones, y no en el desempeño del trabajo judicial o fiscal. En cualquier caso, la ratificación no es un proceso disciplinario sino se relaciona con la confianza generada por el magistrado para desempeñar sus funciones, tal como se desprende de la norma citada.

Por tanto, si cuatro miembros de la Junta creen que deben ser ratificados, no se entiende por qué debe primar la opinión de tres. Es por eso que planteamos eliminar la parte final del artículo 35 de la LOJNJ donde se plantea la necesidad de dos tercios para la ratificación, para que baste de esta manera solo mayoría simple del conjunto.

La Evaluación Parcial No Debe Tener Consecuencias Para la Ratificación o Destitución

Frente al temor que tienen jueces y fiscales de que la evaluación parcial cada tres años y medio no solo tenga “carácter formativo”, tal como se establece en la ley (artículo 39), es conveniente explicitarlo: Ningún aspecto de la evaluación parcial podrá ser invocado en procesos de ratificación o disciplinarios.

Distinto sería si lo que se pretende es que la evaluación cada tres años y medio esté destinada a ser un diagnóstico del nivel del juez y fiscal, para ayudar a superar sus limitaciones, y en caso de no lograrlo, sea la base para no ratificarlo o destituirlo. Pero, si fuera así, tendría que explicitarse esta lógica en la propia ley, lo que no se hace.

No Tiene Sentido Prever Tachas Frente a Evaluación Parcial de Desempeño

Justamente, si la evaluación parcial de desempeño tiene carácter exclusivamente formativo, sin que su finalidad se relacione con la permanencia o no del magistrado en su cargo, no tiene sentido que en el artículo 51 de la ley se contemple la posibilidad de “presentar tachas de manera escrita”, no solo “durante los procedimientos de nombramiento y ratificación”, sino también respecto a los de “evaluación parcial de desempeño” (Congreso de la República, 2019).

Es por eso que debe omitirse esta posibilidad.

La Destitución de Jueces y Fiscales por la JNJ Procede por un Hecho Grave, sin Importar Que Este Hecho Pueda ser a la Vez Delito o Infracción Constitucional

Preocupa que el literal b. del artículo 41 de la Ley Orgánica, pueda mal interpretarse y de esa manera limitar drásticamente las facultades de destitución de la JNJ frente a jueces y fiscales, especialmente Supremos.

En efecto, allí se señala que procede la aplicación de destitución por “la comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público” (Congreso de la República, 2019).

Una interpretación correcta de esta norma significa que la JNJ deberá invocar falta grave al margen de si es un delito o una infracción constitucional, ya que puede haber faltas graves que lo son, o que no lo son. Lo importante es que se esté ante una situación que constituye un hecho grave en sí mismo, más allá de las connotaciones o consecuencias que ese mismo hecho puede tener en otros ámbitos, como, por ejemplo, el penal, que puede hasta justificar una condena y una pena, o el constitucional, con sus propios efectos, como la inhabilitación.

Pero pueden surgir quienes con mala fe y aferrándose a una literalidad mal entendida, pretendan hacer otra interpretación, y hacernos creer que la JNJ solo puede destituir en casos de falta grave siempre y cuando estos no tengan ninguna posibilidad de que sean un delito o una infracción constitucional, lo cual llevaría a situaciones absurdas.

La idea es que la JNJ pueda destituir directamente si se acredita la sola existencia de una falta grave, y luego que sea el Congreso o la justicia penal las que emitan pronunciamiento, en caso de que la falta grave sea al mismo tiempo infracción constitucional o delito.

Es por esto, que en la misma ley orgánica (artículo 43.1) se indica que, a efectos de aplicar la sanción de destitución, la JNJ “investiga la actuación de jueces y fiscales supremos de oficio o a pedido de parte, *sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otros órganos* [énfasis agregado]” (Congreso de la República, 2019).

Posteriormente, la propia JNJ, en su Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, aprobado mediante Resolución N 008-2020-JNJ, el 22 de enero de 2020 ha incorporado dispositivos que sirven para reforzar la primera interpretación y descartar la segunda, en el artículo 3 “3l procedimiento administrativo disciplinario y el proceso penal tienen distinta naturaleza y origen, por lo tanto, se podrá iniciar procedimiento administrativo disciplinario aun cuando exista investigación fiscal o judicial contra el investigado” (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020) y en el artículo 13:

Concluido el procedimiento disciplinario, si hay presunción de delito cometido por Jueces o Fiscales Supremos se remite lo actuado a la Fiscalía de la Nación; y, si hubiera presunción de infracción a la Constitución se remite al Congreso de la República, para que proceda de acuerdo a sus facultades. Tratándose de presunción de delito imputable a el/la Jefe de la ONPE o del RENIEC, Jefe de la OCMA, jueces/fiscales de otras instancias, se dispone oficiar al MP para los fines de ley. (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020)

Sin embargo, en el pasado ha habido críticas al Consejo Nacional de la Magistratura por investigar y destituir a magistrados, cuando supuestamente no debieron hacerlo, por tratarse de hechos, que, por tener visos de delito de infracción constitucional o delito, debieron derivarse inmediatamente a las autoridades correspondientes (Congreso y fiscalía).

Es por eso que conviene que en la misma ley se establezca claramente el punto, cerrando la posibilidad de cualquier mala interpretación que limite las posibilidades de actuación inmediata y de manera mucho más rápida, a diferencia, por ejemplo, del proceso penal, y sin que dependa de consideraciones políticas, como ocurre cuando actúa en el Congreso.

Concretamente, se propone cambiar la redacción de ya citado literal B, del artículo 41, en los siguientes términos: “Procede la destitución por b) la comisión de un hecho grave que

compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público, sin importar que ese mismo hecho pueda ser un delito o infracción constitucional”.

Inconveniente de Considerar la Violación de la Reserva Como Causal de Destitución

No es conveniente, por ambiguo y peligroso, que se haya consignado la posibilidad de “violación de la reserva propia de la función” (literal h del artículo 41), como el único hecho grave específico y autónomo que justificaría una destitución de jueces y fiscales.

Sobre todo, en un momento en el que hay muchas filtraciones de documentación en general, pero no por culpa de los operadores jurídicos. La figura también puede dar origen a maniobras hechas por los imputados y sus abogados para tener un pretexto de acusar a jueces y fiscales y lograr la destitución de éstos, o por lo menos su recusación.

De otro lado, los límites sobre qué debe ser reservado y qué público y transparente en el cumplimiento de la función judicial y fiscal está actualmente en movimiento, a favor de restringir lo reservado a lo estrictamente indispensable y avanzar hacia lo público y transparente. Por ejemplo, ahora se tiende al voto público, como se ha dispuesto en esta ley, y hasta las deliberaciones de los tribunales pueden ser públicas (como viene ocurriendo actualmente con el Tribunal Constitucional).

Cabe precisar que es elocuente que se trate de una innovación introducida por el Congreso disuelto, ya que en el pasado no ha sido considerada como causal de destitución automática razón por la cual no estaba prevista, por ejemplo, en la Ley orgánica del Consejo Nacional de Justicia (Artículo 31 de Ley N° 26397).

Es por eso que se plantea eliminar la previsión de esta causa de manera desagregada, y, de esa forma quedará comprendida en el inciso referido a “La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público”; (inc. b), como tantas situaciones que están implícitas en esa fórmula.

Agregar una Causal de Destitución en el Caso de Jueces y Fiscales

Si bien no procede ningún tipo de sanción de jueces y fiscales por el sentido de sus resoluciones, dado el principio básico de su independencia, puede ser considerado motivo de destitución casos que al respecto resultan realmente excepcionales y extremos, como cuando de manera inequívoca la resolución en cuestión carece de la más mínima motivación, o se incurre abiertamente en fallos contradictorios, o lo resuelto resulta objetivamente incoherente con la fundamentación, se aparte sin ninguna fundamentación de precedentes nacionales e internacionales y razones afines.

Es por eso que se propone agregar una causal de destitución en ese sentido, con todas las garantías del caso.

Posibilidad de que la JNJ Recomiende (Sin Ser Vinculante) Una Sanción Menor en Todos los Casos

De acuerdo a la Constitución, ahora la JNJ puede optar en el caso de jueces y fiscales supremos por la sanción máxima de destitución, o por sanciones menores de suspensión o amonestación.

Sin embargo, en el caso de jueces y fiscales de una jerarquía menor o destituye, o los tiene que derivar a los órganos disciplinarios del Poder Judicial y el Ministerio Público. Esto

ha determinado en el pasado que magistrados que, según el CNM, no merecían la sanción máxima, pero sí, por ejemplo, una suspensión, hayan terminado totalmente exculpados.

Razón por la cual debe introducirse una norma que permita a la JNJ optar por pronunciarse a favor de una sanción menor a la destitución, la misma que deberá ser tomada en cuenta por el órgano al que al final le toca tomar la decisión, pudiendo apartarse, pero siempre de manera fundamentada en relación a lo señalado por la JNJ.

Sobre Suspensión Como Medida Cautelar

Dado lo peligroso que es que una persona que puede haber cometido una falta grave, que podrá originar su destitución, continúe ejerciendo una labor tan delicada, como es la administración de justicia, deberá tomarse muy en serio la posibilidad de aplicar una medida de suspensión provisional, con carácter cautelar.

Es por eso que se plantea los siguientes agregados al artículo 42 de la ley sobre dicha medida: “Artículo 45.2 Los jueces y fiscales de todos los niveles pueden ser suspendidos en el cargo a través de una medida provisional, dictada mediante resolución de la Junta Nacional de Justicia debidamente motivada, siempre que existan fundados elementos de convicción sobre la comisión de una falta disciplinaria sancionada con destitución y resulte indispensable para garantizar el normal desarrollo de la causa, impedir la obstaculización del procedimiento, garantizar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, evitar que se continúen o repitan los hechos que son objeto de investigación, impedir que constituya un peligro para la administración de justicia y la imagen institucional en general, o salvaguardar que ponga en riesgo la imagen o la continuidad en el cargo de quienes están a cargo de las investigaciones y procesos relacionados de una u otra manera con dichos jueces y fiscales”.

Y el siguiente agregado: “En el caso que exista sólidos elementos de convicción que la existencia de la falta que puede llevar a la destitución, o la falta a investigar es especialmente grave y está relacionada con el desempeño de su función como juez o fiscal, deberá procederse a la suspensión como medida cautelar”.

También se cree que debe ser obligatorio que la JNJ se pronuncie o no si procede la medida cautelar, y en un plazo determinado, a fin de evitar que se opte por suspensión, pero varios meses después, cuando los riesgos que se quieren evitar ya se han producido, de esta manera: Una vez iniciada la investigación, la JNJ tendrá cinco días hábiles para pronunciarse si procede o no la suspensión provisional, debiendo previamente tomar conocimiento de los descargos del afectado, decidiendo si es por escrito u oralmente en audiencia pública. Procede la interposición de recurso de reconsideración en los siguientes cinco días hábiles, el mismo que solo podrá ser declarado fundado si se basa en algún elemento nuevo de convicción. No procede declarar la reconsideración fundada en asuntos de puro derecho.

Esto último debido a que ha habido casos escandalosos, en los que después de aprobar la destitución por unanimidad de un magistrado, a partir de un recurso de reconsideración, ha pasado a ser exculpado, a pesar de lo que estaba en discusión era un asunto de puro derecho, cuya interpretación no puede variar por el transcurso de unos cuantos meses. La medida durará en principio toda la investigación, pero podrá ser levantada de oficio o a pedido de parte, de manera fundamentada por la JNJ, cuando exista nuevos elementos de convicción.

Es indudable que se está pensando en lo sucedido recientemente con los discales supremos Chávarry, Aladino Gálvez y Rodríguez Monteza, entre otros.

La Participación Ciudadana debe También Poder Operar en Procesos Disciplinarios

No se entiende por qué se excluye la participación ciudadana de los procedimientos disciplinarios, omisión que se evidencia en el artículo 51 de la ley:

Los ciudadanos participan en todas las etapas del concurso público de méritos para la elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y en todas las etapas de las convocatorias de nombramientos, ratificación y evaluación parcial de desempeño de jueces y fiscales previstos en la presente ley. (Congreso de la República, 2019)

Es contradictoria con la propia ley, ya que, como se ha visto al comienzo, en su título preliminar contempla el principio de participación ciudadana, entre otros afines, para todo lo relacionado con la CE y la JNJ se estable dicha participación en todas las acciones contempladas en la ley, dichos procedimientos.

Por tanto, hay que incluir expresamente dicha participación en procesos que, no hay ninguna razón para que la ciudadanía no pueda realizar aportes o fiscalizar su desenvolvimiento, ya que consisten en la investigación de funcionarios públicos respecto a faltas graves cometidas en su desempeño.

Los ciudadanos pueden aportar así información, denuncias, elementos que ayuden a contestar la defensa del acusado, además de participar en el desarrollo de las audiencias u otra diligencia, a fin de verificar el correcto desempeño de las autoridades a cargo de las investigaciones, todas atribuciones que se mencionan respecto a todos los procesos con la única excepción de los disciplinarios, omisión que debe ser rectificada.

En Revisión de Casos del CNM, Preservación del Derecho de Defensa frente al Denunciante Anónimo

En la Décima Disposición Transitoria de la ley sobre la revisión de los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios, se establece que:

Se garantiza la absoluta reserva de la información relativa a la identidad del denunciante cuando este lo requiera. La protección de la identidad del denunciante podrá mantenerse, incluso, con posterioridad a la culminación del procedimiento ante la Junta Nacional de Justicia.

Sin embargo, esto atenta contra el derecho de defensa del afectado, una garantía que rige en cualquier procedimiento. Si la información es utilizada llegará el momento que el afectado tiene que saber quién la proporcionó y en base a qué para que tenga la posibilidad de impugnar al declarante como a la declaración. Esto ocurre hasta en una colaboración eficaz, pues la reserva solo dura mientras dura el proceso especial de colaboración.

Hay que tomar en cuenta lo dicho ya que ha sido recogido tal cual en el Reglamento aprobado por la Junta al respecto.

No Se Puede Convalidar un Nombramiento (por el CNM) en el que Hay de Por Medio una Irregularidad

En la misma disposición transitoria mencionada se dice:

La consecuencia de determinar la existencia de graves irregularidades en el nombramiento, ratificación y evaluación es la nulidad del acto. La declaratoria de nulidad en el

nombramiento, ratificación y evaluación de jueces y fiscales no alcanza a las resoluciones judiciales, dictámenes o, en general, actuaciones realizadas, ni a las remuneraciones percibidas.

La nulidad por graves irregularidades en el nombramiento y de la ratificación, el juez o fiscal y el nombramiento o renovación en el cargo del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) tiene como consecuencia el cese automático en el ejercicio de la función jurisdiccional o fiscal o de jefe. *Además, para el cese automático se tiene que determinar la responsabilidad del juez o fiscal, de cualquier jerarquía, y del jefe en su nombramiento, ratificación o renovación irregular [énfasis agregado].*

Indudablemente hay una contradicción, pues no puede haber nulidad del acto, sanción del responsable, pero, a la vez, cabe la posibilidad de mantener en el cargo al beneficiado con dicho acto, por no haberse podido acreditar su participación en la parte irregular.

Lo conveniente es declarar todo nulo, y si no está clara la responsabilidad de quién se benefició con la irregularidad, que pueda volver a postular.

Esto también ha sido recogido tal cual, en el Reglamento correspondiente, una razón adicional para su revisión y modificación.

Posibilidad de Recurso de Impugnación Contra Miembros de la Comisión Especial

Hay un vacío muy importante en la LOJNJ, y que responde en parte a un cambio de último momento antes de la aprobación de dicha ley. Se trata de la posibilidad de reemplazar al representante del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Comisión Especial (y, en general a cualquiera de los miembros de la CE) en el caso hipotético de que estos, luego de ser incorporados en la CE, se vean vinculados a faltas graves o delitos.

En el dictamen sustitutorio de la mañana en que se aprobó la LOJNJ, en el artículo 83.4, se contemplaba expresamente que “La Sala Plena de la Corte Suprema y de la Junta de Fiscales Supremos pueden remover o suspender la representación ante la Comisión Especial ante graves acusaciones de inconductas o actos ilícitos” (Congreso de la República, 2019); sin embargo, en el texto que se repartió en la tarde y que fue aprobado finalmente, dicha fórmula desapareció, sin que fuera siquiera advertido o percibido, pese a su importancia.

Creemos que debe incorporarse en los mismos termino una fórmula que permita este tipo de impugnación, pero para todos los integrantes de la Comisión y no solo para los representantes del PJ y el MP; obviamente aplicable solo en casos claramente extremos, como la existencia de graves acusaciones de inconductas funcionales y/o actos ilícitos contra uno de sus miembros. Sería realmente incoherente que algún miembro de la Comisión que está a cargo de la elección de personas que deben tener una conducta intachable esté, por ejemplo, siendo objeto de una investigación fiscal, o haya aparecido en un audio claramente comprometedor.

Sobre el Voto Para la Elección de los Rectores que Conformarán la Comisión Especial

Aparte de que se debe asegurar que el voto de los rectores, a la hora de elegir a sus representantes ante la Comisión Especial, debe ser público y motivado, como ya ha sido planteado,

también se debería poner algunas precisiones y recomendaciones para dichas elecciones sean más transparentes y democráticas, tales como:

- Establecer un cronograma que permita conocer con anticipación los candidatos.
- Que, en el momento de la votación, los candidatos puedan exponer y ser preguntados por los otros rectores votantes.
- Que la votación de los rectores sea primero por los representantes titulares y después por los suplentes, ya que los resultados de quiénes salgan como titulares de hecho influenciará en las decisiones para suplentes (por ejemplo, si es hombre o mujer), y también se evitaría que un rector suplente pueda salir elegido con un solo voto (que puede ser el de él mismo), como ha ocurrido en la elección del representante suplente de las universidades privadas.
- Para la elección de los representantes de los rectores no debe ser suficiente el voto de solamente por mayoría simple de los rectores asistentes (artículo 79.5), sino debe haber una votación mínima que le de legitimidad y representatividad a la elección, la que podría ser por lo menos la mayoría simple del universo de rectores que cumplen los requisitos para votar.

Eliminación del Carácter Permanente de la Secretaría Técnica Especializada (STE) y Variación de Requisitos

El artículo 77 establece el carácter permanente de la Secretaría Técnica Especializada de la CE, adscrita a la Defensoría del Pueblo. Pero, ¿qué funciones puede desempeñar esta secretaría, si ya el ente al que responde, la CE, está desactivado por haber cumplido su función de elegir a los titulares y suplentes de la JNJ? Ninguna. Por lo tanto, no tiene sentido mantener y gastar recursos públicos en funcionarios sin funciones.

Por tanto, debe introducirse una modificación que suprima el carácter permanente de esta secretaría, disponiendo que se nombre y desactive de manera conjunta con la CE, y que la CE tiene la potestad de convocar nuevamente a la misma persona que desempeñó antes el cargo en la secretaría sin necesidad de concurso público, en la medida que cumpla con los requisitos fundamentales.

Filiación Política y Secretaría Técnica de la CE

El literal h. del artículo 77 indica que puede ser secretario técnico de la CE aquel que pertenezca a una organización política pero que haya obtenido licencia al momento de postular. Dada la importancia de esta secretaría, planteamos lo mismo que sobre el punto hemos planteado respecto a los postulantes a la JNJ: deberá haberse desafiado de toda organización con un mínimo de dos años de anticipación, y sin posibilidades de afiliarse en un plazo similar después de concluido el cargo. Es así, que hay más posibilidades de evitar las redes de intereses y de que los alejamientos de las organizaciones políticos sean reales y no solo aparentes.

Que el Secretario Técnico Especializado Pueda Venir Tanto del Sector Público Como del Privado

En la ley se dispone que para poder estar a cargo de la Secretaría Técnica Especializada de la JNJ se requiere, como uno de los requisitos “Tener conocimientos de gestión pública y no menos de diez (10) años de experiencia en función pública” (Congreso de la República, 2019), lo cual

debería ser reemplazado por tener experiencia en actividades de gestión sea en el sector público como privado. Esto debido a que dicha experiencia puede adquirirse en ambos sectores y no siempre ser funcionario público es garantía de mayor eficiencia u honestidad, y si aquella es suficiente para el cargo debe depender de la evaluación de la CE y no del tiempo de servicios.

Ante el Mal Desempeño de los Miembros de la Comisión Especial

En la ley se dispone que “En caso los miembros de la Comisión Especial no cumplieren debidamente sus funciones, el presidente de la Comisión Especial o cualquiera de sus miembros da cuenta al Congreso de la República para los fines correspondientes” (Congreso de la República, 2019, artículo 74.1); sin embargo, esto no significa nada, ya que el Congreso no tiene ninguna atribución frente a esta CE.

Por esta razón se plantea un dispositivo que señale que, si la mayoría calificada de la Comisión Especial considera que uno de sus integrantes no cumple debidamente con sus funciones, solicitará al organismo o institución que representa, o a quienes lo eligieran, que lo reemplacen, por el segundo en la jerarquía, por el suplente o a quien elijan en la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos.

Sobre la Responsabilidad de los Miembros de la Comisión Especial por Reunirse con Postulantes

El artículo 74.2 de la ley orgánica establece que

En ningún caso, los integrantes de la Comisión Especial pueden realizar o propiciar reuniones, de manera directa o indirecta con los postulantes a la Junta Nacional de Justicia, *con la finalidad de obtener algún tipo de beneficio para sí o para terceros*. [énfasis agregado] (Congreso de la República, 2019)

Consideramos que la parte resaltada no tiene sentido, ya que no existe ninguna razón por la que miembros de la Comisión Especial se reúnan con los postulantes a la JNJ, al existir un procedimiento preestablecido. Por otra parte, demostrar la motivación de la reunión llevaría a discusiones interminables, que conllevarían aspectos subjetivos.

Posibilidades de Convocatoria de la CE

En la ley se establece que “La Comisión Especial debe instalarse, a convocatoria del Defensor del Pueblo, seis meses antes del vencimiento del mandato de los miembros de la Junta Nacional de Justicia” (Congreso de la República, 2019). Sin embargo, debería agregarse que también lo puede hacer la mayoría de los miembros de la CE. De esa manera existiría una alternativa en el caso que el Defensor del Pueblo no lo haga por una u otra razón.

Si bien en el Reglamento de la CE se ha subsanado esta omisión, es mejor que tenga fuerza de ley.

Eliminación de la Etapa de Evaluación de Conocimientos Para la Elección de la JNJ

Se plantea eliminar la etapa de evaluación de conocimientos, por diversas razones.

Los requisitos que se exigen en cuanto a desarrollo profesional son sumamente exigentes: una experiencia no menor a veinticinco (25) años, y de quince (15) en el caso de investigadores.

La eliminación de un profesional con tanta experiencia no debe ser porque no pasa un examen sino porque no ha reunido los méritos suficientes.

Hacer un examen que abarque cualquier materia implica asumir que existen los “todólogos”, lo cual es una concepción reñida con el amplio desarrollo del derecho y con el concepto de especialización.

A la vez, es muy difícil establecer cuáles deben ser las especialidades prioritarias para desempeñarse como miembro de la JNJ. Por ejemplo, no corresponde que tengan que ver con Derecho Laboral Administrativo (nombramientos o destituciones), como se ha creído, ya que los jueces y fiscales son un tipo de servidores públicos con características muy distintas a otros funcionarios públicos (tienen independencia interna y externa, inamovilidad en el cargo, no pueden ser sancionados por el sentido de sus resoluciones etc.).

Desalienta a muchos a postular, ya que ser jalados en el examen genera desconfianza frente a su calidad profesional, lo cual significa un perjuicio laboral.

En la elección de la primera junta se demostró lo difícil que es hacer un examen adecuado, al punto que fueron desaprobados 101 postulantes, aprobando solo tres. La fórmula que se adoptó en la segunda convocatoria (casos sustentados ante comités técnicos externos) tampoco es conveniente, ya que quien finalmente decide a quienes se les evaluará sus hojas de vida no son los miembros de la CE, sino comités técnicos nombrados por ellos, lo que puede considerarse que atenta contra el principio que establece que las funciones de la CE son indelegables.

Por otra parte, es absurdo que el desempeño de un postulante durante media hora, calificada por tres personas, tenga más peso que la evaluación de un mínimo de veinticinco (25) años de trayectoria profesional. Debido a que por las bases del concurso solo clasifican los que obtuvieron las veintiséis mejores calificaciones, la gran mayoría de postulantes (más de setenta) no tuvieron la oportunidad de que siquiera se evaluará sus trayectorias profesionales, que es lo principal.

Hasta en un examen objetivo las respuestas pueden ser discutibles o con más de una respuesta correcta, como se demostró en el examen referido. Y si es para desarrollar, la corrección se presta a subjetividades. Es una de las razones por las cuales en ambos concursos no se contempló la posibilidad de interponer un recurso de reconsideración de la calificación examen, y sí frente a los resultados de la evaluación curricular.

Debe considerarse asimismo que los integrantes de la JNJ tendrán que actuar en el marco de todas las especialidades del derecho, al estar obligados a vincularse con todos los jueces y fiscales del país, pero para eso tendrán asesores y en cada oportunidad contratarán los servicios de expertos en las diversas materias.

Sin perjuicio de que el planteamiento es la eliminación de la evaluación de conocimientos (como, por ejemplo, acaba de ocurrir en el nuevo el concurso público para ser miembro del Tribunal Constitucional), si se decide mantenerla, se plantea que bajo ningún punto de vista tenga efecto cancelatorio sino que sea una nota más a promediar con las otras, y que se pueda pedir recalificación.

Frente a la Evaluación Curricular se Hace las Sigüientes Propuestas

- Es mejor establecer en la misma ley los pesos de las etapas del concurso público y no dejarlos para el reglamento o bases. Se propone: 70%, para la evaluación curricular

- y al 30% para la entrevista personal. Es en la evaluación curricular donde quedan acreditados los logros y méritos de la trayectoria profesional, mientras que la entrevista tiene un carácter complementario a dicha evaluación y para esclarecer algunos aspectos de la trayectoria en general de los postulantes.
- Que se establezca en la ley que en la evaluación curricular el mayor peso lo deberá tener la experiencia y trayectoria profesional, luego la formación académica y en tercer lugar la labor de investigación y publicaciones.
 - Deberá establecerse que la evaluación curricular deberá ser en función de logros, méritos, experiencias, responsabilidades, etc., y no por tiempo de servicios (años como magistrado, o como abogado o investigador), tal como se pretendió en el primer concurso, y menos en función de acumulación de documentos (sin hacer un análisis cualitativo).
 - La evaluación curricular se hará utilizando una larga y variada lista de criterios que construirá la Comisión Especial, y que se aplicarán en función del perfil del candidato que se evalúe: ex juez o fiscal, abogado litigante, profesor académico, abogado del sector público o privado, de sociedad civil, de organismo internacional, etc., pudiéndose, obviamente, combinar.
 - Se dispondrá igualmente que serán los mismos postulantes los que indiquen cuáles son los rubros que creen que deberán ser evaluados y clasificados por la Comisión Especial, debiendo presentar toda la documentación que sirva para acreditar dichos conceptos.
 - La CE sustentará por escrito los puntajes que ha otorgado a los diferentes méritos en los casos de cada postulante, tomando en cuenta las diferencias de cada perfil.

Formación Académica, Distinguiendo la Calidad de las Universidades

- Es correcto asignar un puntaje importante a los grados de doctor, magister o diplomados, tanto en Derecho como en otras disciplinas, pero se convierte en una farsa sino se hace una escala con un puntaje mínimo y otra máxima, en función de la calidad de la universidad de donde provienen.
No es discriminatorio, porque es, justamente, darles un tratamiento desigual a méritos desiguales. Hoy en día hay una serie de maneras para distinguir la calidad académica de las universidades: certificaciones nacionales, de otros países e internacionales; rankings, premios recibidos, grados de exigencia para obtener el título, nota que se obtuvo, antigüedad, prestigio en la especialidad, etc.
Tampoco se puede dejar de tomar en cuenta que en nuestro país hay universidades que prácticamente regalan o venden títulos; prescindir de esa realidad va contra el principio de la primacía de la realidad por encima de la formalidad.
- Debe darse valor a los estudios en Derecho, pero también en otras especialidades, sin que tengan que ser “afines al Derecho”.
Primero porque una visión moderna del Derecho implica un enfoque multidisciplinario, debido a que la variable jurídica se presenta mezclada con muchas otras (socioeconómicas, políticas, psicológicas, antropológicas, éticas, etc.). Y, luego, porque el desempeño de los jueces y fiscales implica el manejo de muy diversas fuentes del Derecho (incluida los usos y costumbres, vinculada a la cultura y la mentalidad), así como el tener que responder aspectos que trascienden la administración de justicia

(gestión de despacho, vínculo con diversos tipos de personas e instituciones, sistematización y manejo de información, presencia en medios, etc.).

Valoración de Publicaciones

Si bien debe tener un puntaje especial las publicaciones hechas en revistas indexadas o arbitradas, deben permitirse que los postulantes presenten todas las publicaciones que consideren dignas de ser evaluadas por su rigurosidad, innovación, impacto, etc.

Lo indexado y arbitrado son características relativamente recientes y tienen más sentido de aplicar como único o principal criterio si el concurso es para un cargo de carácter académico.

En cambio, los que no están haciendo carrera académica habitualmente hacen sistematizaciones, investigaciones y diversas publicaciones sobre la base de su especialidad que son muy útiles para apreciar el nivel profesional y la calidad de la experiencia.

En Contra del Plagio

Es importante que exista un dispositivo que, en forma expresa e independiente, plantee el plagio como situación que, de comprobarse, produce la eliminación inmediata del postulante o de los integrantes contemplados en la ley. En la parte de publicaciones, deberá decirse expresamente: La Comisión Especial y la Junta Nacional están obligados de someter las publicaciones y documentos presentados durante los concursos o procedimientos correspondientes a los programas informáticos que sirven para garantizar que no estamos ante casos de plagio. En caso de verificarse frente a alguna de ellas, el postulante o persona sometida a evaluación será inmediatamente descalificado o separado del cargo. De igual manera se procederá de llegarse a dicha conclusión frente a una publicación no presentada al concurso, pero de autoría de alguno de las personas que integran los diferentes órganos contemplados en la ley (Comisión Especial, Junta Nacional de Justicia) o que participan de los procedimientos previstos en la misma normal.

Tomando en cuenta las numerosas denuncias de plagio que se vienen produciendo, esta debe de ser en definitiva causa de vacancia o de destitución por ser un comportamiento que implica deshonestidad, mentira y trampa.

Presentación Inicial Durante Entrevista Personal

Como la entrevista tendrá también un peso significativo, y es el momento en el que la ciudadanía podrá observar el desempeño de los postulantes durante la selección de los miembros de la JNJ por la CE, así como de postulantes, jueces, fiscales y otros funcionarios a ser nombrados o evaluados por la JNJ, se plantea en torno a ella, en todos los casos que se contemple, lo siguiente: La entrevista personal comenzará con una presentación del postulante de un máximo de veinte minutos, tiempo que se dividirá en dos partes: en la primera parte hará una síntesis de los méritos de su trayectoria que cree deben ser valorados para ser nombrado en el cargo para el que compete, o ser bien valorados en alguno de los procedimientos a los que está sometido.

En una segunda parte, de corresponder al caso, hará una breve presentación sobre algún tema de importancia actual sobre las funciones que le tocará desempeñar o que viene desempeñando. Luego de lo cual, los miembros a cargo del nombramiento o de la evaluación podrán formular preguntas sobre lo expuesto y sobre cualquier aspecto de la trayectoria personal y

profesional del postulante o evaluado, y sobre su posición acerca de cualquier rubro relevante para el ejercicio del cargo en cuestión.

La Entrevista Personal No Debe Ser Determinante y Menos Cancelatoria

En el último párrafo del artículo 93, correspondiente a la parte de la entrevista personal, se dispone, que “*La decisión que declara apto al postulante exige el voto conforme de los dos tercios frente al conjunto del número legal de miembros de la Comisión Especial.*” (Congreso de la República, 2019).

Ello implica, por ejemplo, que quienes han ocupado los principales puestos en las diferentes etapas (incluida la trayectoria profesional), no tienen ningún cuestionamiento en cuanto a idoneidad moral o trayectoria democrática, y cuatro de siete de la Comisión Especial lo aprueban en la entrevista personal, quedarían descartados porque esos cuatro no fueron cinco. Ello es absurdo y va contra la lógica de un concurso público en el que se evalúa logros profesionales y trayectoria personal.

Nuestro planteamiento es que cada integrante de la CE –o de la JNJ, cuando estemos ante el ejercicio de sus funciones– califique la entrevista del postulante, lo que arrojará un promedio, que será la nota que corresponda a dicho concepto (entrevista personal), la misma que se sumará y promediará con las otras, de acuerdo al peso asignado.

La entrevista no puede tener un peso decisivo y menos cumplir el papel de “filtro último”, sobre todo porque en los dos primeros concursos para elegir a la primera JNJ hemos podido observar lo subjetivo que se puede ser a la hora de hacer la entrevista y al momento de calificarla.

Errores

También hay varios errores evidentes en la ley que habría que aprovechar para corregir. Señalamos algunos ejemplos:

- Los artículos 15 y 41 de la ley, mezcla la destitución de los miembros de la JNJ con la destitución de jueces y fiscales, situaciones muy distintas en términos de causales, de quien depende, etc.
- En el artículo 10.2, se dispone que “(l)as personas elegidas, mediante concurso público de méritos, para el cargo de miembro de la Junta Nacional de Justicia autorizan por escrito el levantamiento de su secreto bancario” y que “(e)sta información sólo se utiliza por la Comisión Especial guardando la debida reserva”. Sin embargo, si ya fue elegido, ya terminó el concurso público, y, por tanto, la Comisión Especial no puede hacer nada con dicha información.
- En el artículo 43.30 se hace referencia a un procedimiento disciplinario de sesenta días, pero en el 45.4 a una suspensión provisional que caduca a los seis meses.

REFERENCIAS

- Congreso de la República. (1993, 3 de junio). *Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Decreto Supremo N° 017-93-JUS*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Comisión Especial. (2019, 1 de abril). *Reglamento Interno de la Comisión Especial a cargo del concurso público de méritos para la elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia. Resolución N.° 002-2019-CE*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (1981, 16 de marzo). *Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 052*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (1994, 5 de diciembre). *Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N° 26397*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2016, 15 de junio). *Reglamento de Concursos para el Acceso Abierto en la Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales Por Resolución, Resolución N° 228-2016-CNM*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- De La Jara, E. (2019). *Recomendaciones para el proceso de elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y su funcionamiento*. Justicia Viva - Instituto de Defensa Legal. <https://www.idl.org.pe/recomendaciones-para-el-proceso-de-eleccion-de-los-miembros-de-la-junta-nacional-de-justicia-y-su-funcionamiento/>
- Pleno de la Junta Nacional de Justicia. (2020). *Resolución N° 122-2020-P-JNJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Pleno de la Junta Nacional de Justicia. (2020, 22 de enero). *Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, Resolución N 008-2020-JNJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

INFORME SOBRE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA Y LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL

Javier Alonso de Belaunde de Cárdenas

Se me consultó cómo ha quedado configurado el control disciplinario de los jueces ante las modificaciones constitucionales y legales producidas a raíz de la eliminación del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y la creación de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) y la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial (ANCPJ). Asimismo, se me solicitó que señalara problemas, vacíos y/o aspectos que pudieran requerir mayor reflexión.

A efectos de un desarrollo adecuado de la presente consulta, el informe parte analizando brevemente los antecedentes del control disciplinario de la judicatura de acuerdo con el modelo anterior, luego se ocupa de su diseño institucional vigente y, finalmente, se señalan los aspectos complementarios solicitados.

1. Breve Relación de Antecedentes Relevantes

1. Históricamente, el control disciplinario de la judicatura ha estado a cargo de la Corte Suprema. Los cuestionamientos hacia este modelo corporativo fueron, al igual que las críticas sobre la intervención política en los nombramientos de jueces, escalando en el tiempo. Con razón, se le juzgó inadecuado para producir una magistratura competente, independiente y honesta (García Belaunde, 2004; Gonzales, 2009).
2. La Constitución de 1979 es un hito importante en el tránsito hacia un modelo de gobierno institucional con participación de órganos externos al Poder Judicial e independientes del poder político. Recogiendo cuestionamientos y experiencias previas, como la del Consejo Nacional de la Judicatura (1969) durante el gobierno militar, se introdujo al CNM como un órgano autónomo (Pareja, 1981). No obstante, esta fue una apuesta tímida. En materia de nombramiento, se limitó al CNM a hacer propuestas sujetas a ratificación política (artículos 245 y 247). Mientras que, en materia disciplinaria, la única atribución que se le otorgó fue recibir y calificar las denuncias contra los magistrados de la Corte Suprema para que sea esta última quien determinara finalmente si correspondía aplicar alguna sanción (artículo 249). Con respecto a los jueces de instancias inferiores, la facultad disciplinaria se mantuvo en su integridad en la Corte Suprema (artículo 248).
3. Años más tarde, en 1992, Alberto Fujimori utilizó exitosamente ante la opinión pública la crisis de eficacia y corrupción del Poder Judicial como una de las justificaciones del golpe de estado. En ese contexto, y ante la inminencia de un proceso constituyente, el presidente de la Corte Suprema designó a una comisión de destacados profesores de Derecho para elaborar un anteproyecto de reforma constitucional en materia de justicia¹. Esta propuesta terminó, en palabras de su exposición de motivos,

1 La comisión estuvo integrada por: el vocal Supremo Luis Ortíz Bernardini (presidente), Domingo García Be-

“radicalizando” el modelo de la Constitución de 1979, al incrementar las atribuciones del CNM y conferirle en exclusividad facultad disciplinaria directa sobre toda la judicatura (García Belaunde, 2004, pág. 93, 104 y 106).

4. No obstante, la propuesta fue modificada por la Sala Plena de la Corte Suprema antes de ser remitida al Congreso Constituyente y éste, si bien adoptó algunos aspectos, terminó elaborando su propio articulado. Entre los aspectos sacrificados estuvo la atribución disciplinaria como fuera inicialmente concebida por la comisión (Corte Suprema de Justicia de la República, 1993). Incluso, la propuesta original de la alianza Cambio Noventa - Nueva Mayoría, sustentada por César Fernández Arce, no contemplaba esta atribución entre las funciones del CNM, es decir, apostaba porque fuera una competencia interna del Poder Judicial (Congreso de la República, 2001, pág. 1413 y ss.). Felizmente, durante el debate en el Pleno, diversos congresistas cuestionaron este punto. Por ejemplo, Fernando Olivera (FIM) planteó la necesidad de que existiera un control externo judicial en tanto “sus órganos de control interno han malentendido lo que es una solidaridad con el colega y porque, lamentablemente, la inconducta, la corruptela, se han institucionalizado” (Congreso de la República, 1998, pág. 1299). En la misma línea se pronunció Ántero Flores-Aráoz (PPC): “Hay un espíritu de cuerpo al mantener el control disciplinario dentro del mismo órgano judicial o el Ministerio Público. Por eso, lo lógico sería trasladar este control disciplinario al Consejo Nacional de la Magistratura” (Congreso de la República, 1998, pág. 1689). Si bien estas, entre otras propuestas, no fueron recogidas en su integridad, lograron que la Constitución de 1993 finalmente le confriera al CNM cierto alcance disciplinario.
5. La Constitución de 1993 reguló al CNM como un órgano constitucional autónomo encargado del nombramiento de jueces y fiscales (artículo 150). Esta despolitización fue considerada como una innovación institucional positiva por la doctrina al garantizar una mayor independencia (Bazán, 2008; Bernal, 1996; De Belaunde, 2006; Eguiguren, Siles, Gonzales, & Espinosa-Saldaña, 2002; Ferrero, 2001). En cuanto al control disciplinario, el artículo 154.3 de la Constitución estableció como una de las atribuciones del CNM “aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema... y, a solicitud de la Corte Suprema... a los jueces... de todas las instancias” (Congreso Constituyente Democrático, 1993).
6. Como se puede apreciar, la Constitución distinguió el régimen disciplinario aplicable a los vocales supremos del correspondiente al resto de jueces. Para el primer grupo de magistrados, se dispuso que el CNM podía actuar directamente investigando y sancionando las faltas pasibles de destitución. Mientras que, para el segundo grupo de magistrados, se condicionó la competencia del CNM a una solicitud previa de destitución por parte de la Corte Suprema (artículo 154.3).²

launde (vicepresidente), Fernando de Trazegnies, Javier de Belaunde, Florencio Mixán, Juan Monroy y Víctor Prado Saldarriaga.

² En concordancia, el artículo 33 de la Ley Orgánica del CNM (Ley N° 26397) señalaba: “A pedido de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, el Consejo Nacional de la Magistratura, investiga la actuación de los Jueces y Fiscales de las demás instancias, respectivamente, a fin de determinar la aplicación de la sanción de destitución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otros órganos” (Congreso de la República, 1994).

7. La Constitución no se ocupó de otras sanciones distintas a la destitución ni señaló a las autoridades disciplinarias competentes para imponerlas, quedando a desarrollo y regulación del legislador.
8. Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) vigente desde 1991, estableció en el artículo 102 a la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) como un órgano interno encargado de “investigar regularmente la conducta funcional, la idoneidad y el desempeño de los Magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial”. Su dirección estaba a cargo de un juez supremo elegido en calidad de jefe por un plazo de tres años por la Sala Plena de la Corte Suprema (artículo 80.6 LOPJ) y, a partir de una reforma del 2004, estaba integrada también por representantes de la sociedad civil elegidos por dos años (artículo 103 LOPJ), aunque se advirtió que, lejos de tener incidencia real, esta participación era más de carácter simbólico (Gonzales, 2009, pág. 436). La labor efectiva de control estaba a cargo de jueces a dedicación exclusiva designados por tres años por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ) y bajo la autoridad del jefe de la OCMA (Gonzales, 2009, pág. 436). Territorialmente, la OCMA se organizaba en la oficina central de Lima y las Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura (ODECMAs) que el CEPJ creaba (artículo 104 LOPJ). Entre las atribuciones de la OCMA estaban: (a) realizar investigaciones, inspecciones y procesar las quejas de los usuarios del sistema; (b) aplicar las medidas disciplinarias de apercibimiento, multa y suspensión en primera instancia, siendo la segunda instancia el CEPJ y; (c) proponer la medida de destitución al CEPJ, que actuaba como primera instancia, siendo que la segunda instancia era la Sala Plena de la Corte Suprema (artículos 76.8, 105.13 y 106 LOPJ). Luego de su recorrido interno, la destitución debía solicitarse al CNM.
9. En aquellos casos en los cuales el CNM consideraba que no correspondía la sanción de destitución, sino una sanción menor, el expediente era remitido nuevamente al Poder Judicial para que la Sala Plena aplicara la sanción que juzgara pertinente, toda vez que el CNM solo tenía competencia para aplicar la sanción de destitución y no otras (Bazán, 2008, pág. 40).
10. Como se puede apreciar, el bloque de constitucionalidad conformado por la Constitución, y las leyes orgánicas del CNM y el Poder Judicial, determinaron un esquema mixto de control disciplinario de la judicatura. En este, dependiendo del destinatario del proceso disciplinario y la sanción en cuestión, podían intervenir cuatro órganos internos del Poder Judicial (ODECMA, OCMA, CEPJ y Sala Plena de la Corte Suprema) y un órgano constitucionalmente autónomo o externo e independiente como el CNM.
11. En este modelo, si bien la sanción más enérgica era competencia del CNM, la primacía del control disciplinario se mantuvo al interior del Poder Judicial. No sólo porque un mayor número de conductas caían bajo su competencia (las faltas tipificadas como leves a muy graves no susceptibles de destitución), sino porque el grueso de la judicatura se ubica en instancias inferiores a la Corte Suprema sobre las cuales, salvo solicitud de destitución, el CNM no tenía atribuciones disciplinarias. Así, como bien destacaron Eguiguren, Siles, Gonzales y Espinosa-Saldaña, pese a que su configuración constitucional haría suponer que el CNM tendría un papel más importante,

- en realidad terminaba asumiendo un rol residual en materia disciplinaria (2002, pág. 286-287). Esto llevó a los citados autores a criticar que, en materia disciplinaria, el CNM “se halla mediatizado a la voluntad de la Corte Suprema” (2002, pág. 296). En un trabajo posterior, Gorki Gonzales explica que esta opción que privilegió el autocontrol corresponde a “un modelo de ordenamiento judicial que se auto percibe cerrado, cual entidad corporativa y jerarquizada” (2009, pág. 425).
12. Tempranamente, el modelo fue calificado de confuso y necesitado de aclaración por Enrique Bernal (1996, pág. 602).
 13. En palabras de Javier de Belaunde, “[e]sta organización ha generado tres tramos en el procedimiento disciplinario que además de engorroso puede conducirlo hacia la ineficacia” (2006, pág. 76), identificando que durante su vigencia se produjo una permanente “sensación de impunidad” (2006, pág. 82).
 14. En la misma línea, César Bazán observó que la multiplicidad de órganos intervinientes en el control disciplinario de la judicatura era un problema. Concretamente, encontró: dificultad de adoptar medidas integrales para enfrentar la corrupción, concurrencia de competencias, descoordinación y contradicción entre órganos, e incoherencia de modelo (2008, pág. 40-42, 46, 149-150). El referido autor señala en el trabajo citado que existía “un serio problema en la relación entre la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Nacional de la Magistratura, en lo referido a la imposición de sanciones menores a vocales supremos no destituidos, evidenciado en la poca efectividad del control a cargo del Poder Judicial” (pág. 51), dados los “altos índices de impunidad” (pág. 150).
 15. Gorki González coincidió en el cuestionamiento del modelo, señalando que era ineficaz, negativo y, potencialmente, comprometedor de la independencia interna de los magistrados (2009, pág. 423, 437-438, 440 y 445).
 16. Recientemente, la propia jefa de la OCMA señaló, entre otros problemas que ilustran la disfuncionalidad del modelo, que muchas ODECMA solo contaban con un magistrado a cargo, y que el CEPJ no atendía los pedidos de la OCMA para que los jefes de la ODECMA provinieran de otras cortes superiores distintas a la que tenían que supervisar, ni tampoco los pedidos de capacitación de personal y asignación de fondos para mejorar equipos (Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia, 2018, pág. 30).
 17. Este diseño produjo decisiones difíciles de comprender para la ciudadanía. Como recuerda Cruz Silva, en el caso del procedimiento disciplinario instaurado contra el juez Ángel Romero por violar la cosa juzgada y otros derechos fundamentales, el CNM inicialmente decidió destituirlo. No obstante, al analizar una reconsideración, cambió su decisión, señalando que correspondía aplicar una sanción menor. Al no ser competente para imponer sanciones distintas a la destitución, el caso volvió a los órganos del Poder Judicial donde, finalmente, se le absolvió (2016, pág. 26, 39). En la misma publicación, esta especialista ha anotado además que los casos que llegaban de los órganos internos del Poder Judicial al CNM con propuesta de destitución eran pocos (pág. 33).

18. En su oportunidad, el Instituto de Defensa Legal (IDL) señaló que existía:

“un serio problema en la relación entre la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Nacional de la Magistratura en lo referido a la imposición de sanciones menores a vocales supremos no destituidos, evidenciado en la poca efectividad del control a cargo del Poder Judicial... habida cuenta que ordenar no imponer la máxima pena equivaldría en muchos casos a la impunidad” (2013, p. 7).

19. Inclusive este sistema disfuncional fue materia de una sentencia del Tribunal Constitucional. En los fundamentos jurídicos 55-62 y el punto resolutivo 4 de la STC N° 05156-2006-PA del 29 de agosto de 2006, caso referido al amparo presentado por el vocal destituido Walde Jaúregui, el TC constató que la Corte Suprema no había sido diligente al procesar los casos que “volvían” del CNM con pedidos de sanción menor a la destitución.
20. Para Luis Pásara este escenario contradictorio era posible en tanto que el criterio que el Poder Judicial asumió era que lo decidido por el CNM, en cuanto a que correspondía una sanción menor a la destitución, no lo vinculaba. Aún peor, precisa el citado autor, ambas instituciones habían desarrollado “criterios distintos en torno a aquello que es sancionable” (2015, pág. 27-28).
21. En el esfuerzo más completo que se ha llevado a cabo en el Perú para generar un plan de reforma judicial, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de la Justicia-CERIAJUS identificó que la corrupción dentro del sistema de justicia era un problema que requería atención prioritaria (2004, pág. 142). Entre otras medidas, propuso pasar a un sistema de control único a cargo de un órgano externo. Concretamente, en su propuesta de reforma constitucional, la CERIAJUS planteó que el CNM asumiera en su integridad la función de “investigar de forma permanente la conducta funcional e idoneidad de los jueces y fiscales de todos los niveles y aplicarles las sanciones a que haya lugar” (2004, pág. 404).
22. Esta propuesta mereció el respaldo de diferentes organizaciones y especialistas de la sociedad civil. Por ejemplo, años más tarde, el IDL pediría retomar el debate para instaurar “un sistema coordinado y no contradictorio de investigación y sanción de inconductas funcionales”, además de plantear implementar la especialidad de jueces contralores que pudieran garantizar un subsistema disciplinario independiente y eficiente (2013, pág. 10). Se entendió que se requería de un “control disciplinario externo sobre jueces y fiscales, a cargo de un Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) también renovado” (De la Jara, Lovatón, Siles, & Rivera, 2006, pág. 23).
23. No obstante, tal y como sucedió en 1992, estas propuestas han merecido siempre la oposición decidida de la Corte Suprema. Los jueces plantean equivocadamente que un sistema de control externo comprometería la autonomía e independencia del Poder Judicial. En la CERIAJUS defendieron la postura de que el modelo de control disciplinario debía ser completamente interno. En este esquema, la Sala Plena de la Corte Suprema elegiría entre sus miembros al jefe del Órgano de Control Interno y esta dependencia sería íntegramente regulada por reglamento (Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de la Justicia, 2004, pág. 577, 625; Távara, 2007, pág. 199-200). Como es evidente, resulta difícil imaginar que esta propuesta

produciría un control efectivo. Por ejemplo, el juez supremo contralor tendría que evaluar a sus pares a quienes les debe el cargo. Aquí, en realidad, conviene tener presente la advertencia de Luis Pásara:

“con una reforma del sistema de justicia hay ganadores y perdedores, situados tanto dentro como fuera de él. En lo que se refiere al Estado, ‘todos los grupos que de uno u otro modo están envueltos en el aparato estatal tienen un interés vital en que la situación actual cambie lo menos posible lo único que se puede esperar es que, abierta o solapadamente, se opongan a todo intento de introducir más transparencia y control en la administración y la justicia’. Miembros de la corte suprema y sus equipos de confianza, jueces y personal auxiliar, autoridades del ministerio de justicia y de otras entidades con influencia sobre la justicia tal como funciona tienen mucho que perder si tiene éxito una reforma profunda del sistema” (2014, pág. 186).

24. En el año 2012, haciendo uso de su atribución de iniciativa legislativa, el CNM remitió al Congreso un proyecto de ley (Proyecto de Ley N° 01232-2011-CNM) para modificar su ley orgánica a fin de que se le otorgue la atribución de imponer sanciones menores en los casos que determine que existe responsabilidad pero que no corresponde la destitución. De acuerdo con la exposición de motivos, el CNM encontraba que de esta manera se fortalecería el sistema de justicia y se le dotaría de efectividad al procedimiento disciplinario, evitando que magistrados que debían ser sancionados queden impunes. El Poder Judicial se opuso a la modificación, argumentando que se precisaba una reforma constitucional y no una modificación a nivel de ley orgánica (Poder Judicial, 2013). Finalmente, el proyecto no fue considerado por el Congreso.
25. En el año 2015, el CNM reiteró la misma propuesta en el marco de un proyecto de ley que buscaba dotarlo de una nueva ley orgánica (Proyecto de Ley N° 04733- 2015-CNM). Nuevamente, el Poder Judicial se opuso (Poder Judicial, 2015). Este proyecto tampoco fue considerado por el Congreso.

2. El Nuevo Modelo de Control Disciplinario

1. A raíz de la profunda crisis de corrupción del sistema justicia, puesta en evidencia a mediados del 2018 por una investigación periodística, fiscal y judicial, el Congreso de la República (con impulso del Poder Ejecutivo y mediando referéndum) reformó parcialmente la Constitución (Lovatón, 2018). El CNM fue sustituido por un nuevo órgano constitucional autónomo: la JNJ.
2. Las modificaciones más importantes a nivel constitucional se dieron en el mecanismo de selección y nombramiento de los integrantes de la JNJ. No obstante, en materia de control disciplinario también hubo una reforma relevante. Se le otorgó a la JNJ la posibilidad de: a) actuar de oficio sobre el resto de la judicatura en los casos pasibles de destitución y b) imponer sanciones menores a los jueces supremos. Si bien el proyecto de ley de reforma constitucional del Ejecutivo no contemplaba modificar las atribuciones del CNM (Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia, 2018), sino únicamente modificar la selección de sus integrantes, otorgarle una conformación paritaria y encargarle la revisión excepcional de los actos del CNM defenestrado, este

tema fue agregado en el debate parlamentario. Así, el artículo 154 de la Constitución que detalla las atribuciones de la JNJ quedó redactado de la siguiente forma:

“3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema... y, *de oficio* [énfasis agregado] o a solicitud de la Corte Suprema... a los jueces... de todas las instancias. *En el caso de los jueces supremos... también será posible la aplicación de amonestación o suspensión* [énfasis agregado] de hasta ciento veinte (120) días calendario” (Congreso de la República, 2019a).

3. Según su pobre exposición de motivos, esta reforma habría tomado como base las propuestas cursadas en el pasado por el CNM al Congreso y buscaría darle “coherencia” a la función disciplinaria, posibilitando que exista una “unidad de criterios” (Comisión de Constitución y Reglamento, 2018, pág. 56-57 y 59). Entre los vacíos, no se explica, por ejemplo, por qué no se ha habilitado a la JNJ para que pueda imponer la sanción de multa sobre los jueces supremos. Si bien esa medida está reconocida en el artículo 50.2 de la Ley de Carrera Judicial, con el cambio constitucional y legal, no es una sanción que pueda ser aplicable, ya que no hay órgano competente encargado de aplicarla a los jueces supremos.
4. La Ley Orgánica de la JNJ (LOJNJ) reitera en los literales f, g y l de su artículo 2 las atribuciones la JNJ de “Aplicar la sanción de destitución a los jueces titulares y provisionales de todos los niveles”, “Aplicar la sanción de amonestación o suspensión a los jueces de la Corte Suprema hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad”, y “Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar en la página web institucional el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces”, respectivamente (Congreso de la República, 2019b).
5. El artículo 41 de la LOJNJ se ocupa de las causales de destitución de todos los jueces, mientras que el artículo 42 contiene una remisión reglamentaria para el desarrollo de los supuestos de amonestación y suspensión de los jueces supremos. Sin embargo, el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ no ha desarrollado las faltas posibles de amonestación y suspensión, sino que a su vez remite en su artículo 69 a lo dispuesto sobre el tema por la Ley de Carrera Judicial (Ley N° 29277).
6. Bajo este esquema, la JNJ: (a) investiga (de oficio o ante denuncia) y sanciona con amonestación, suspensión o destitución las posibles inconductas de los jueces supremos (artículos 43.1 y 43.5 de la LOJNJ); y (b) investiga (de oficio, ante solicitud de la Corte Suprema o ante denuncia) y sanciona las inconductas de jueces de instancias inferiores posibles de sanción de destitución (LOJNJ, artículos 44 de la LOJNJ y 9 y 33-35 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios). Adicionalmente, la JNJ lleva un registro público de las sanciones disciplinarias impuestas a los jueces (artículo 47 de la LOJNJ).
7. Como se puede apreciar, pese a las modificaciones constitucionales y legales, el nuevo modelo de control disciplinario sigue siendo uno mixto en el que la competencia del órgano externo solo alcanza a algunas faltas y algunos jueces, mientras que el resto queda a cargo del Poder Judicial.
8. En cuanto a la ANCPJ, la Ley N° 30943 (LANCPJ) la creó como un órgano del Poder Judicial con autonomía administrativa, funcional y económica. Para estos efectos,

modificó una serie de artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial que se referían a la OCMA, e incorporó otros.

9. Esta entidad que reemplaza a la OCMA tiene sustento en el informe y proyecto de ley elaborados en 2018 por la Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia, una comisión de especialistas nombrada por el gobierno de Martín Vizcarra para proponer medidas urgentes para superar la crisis judicial³. La Recomendación N° 1 del informe de la citada comisión propuso crear una “Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y el Ministerio Público” con la finalidad de propiciar “un cambio sustantivo” (pág. 10), potenciando “la especialidad de derecho disciplinario judicial” (pág. 31), y así dejar atrás las “condiciones deficientes en las que opera el control disciplinario al interior del Poder Judicial” (pág. 30), que “no ha podido enfrentar los graves casos de corrupción que se han detectado” (pág. 9). Según consigna el informe, para la propia comisión, las dos notas más saltantes del nuevo modelo son: (a) la elección por concurso público del jefe de la ANCPJ; y (b) la introducción de un control preventivo y no solo posterior (pág. 10).
10. De acuerdo con su ley de creación, la ANCPJ tiene a su cargo el control disciplinario del personal auxiliar y de los jueces (salvo de los jueces supremos, sobre los cuales reconoce la competencia de la JNJ). Los artículos 102-A y 102.2 de la LANCPJ precisan que su función consiste en prevenir, supervisar, inspeccionar, recibir quejas y reclamos de los usuarios, investigar, instaurar el procedimiento disciplinario, sancionar de acuerdo con la Ley de Carrera Judicial y, en el supuesto que corresponda la destitución, recomendar la medida a la JNJ que, como se vio, tiene exclusividad en esa materia.
11. Para que cumpla con sus funciones, la LANCPJ permite a la ANCPJ hacer visitas inopinadas (artículo 102-A.1 c), disponer medidas cautelares (artículo 102-A.1 f), ejecutar estrategias de prevención (artículo 102-A.1 l), construir mapas de riesgo (artículo 102-A.1 m), solicitar reportes migratorios (artículo 102-A.1 n), identificar conflictos de interés (artículo 102-A.1 ñ), establecer canales de denuncia anónima y estímulos y protección para los denunciantes, testigos e informantes (artículo 103-D), entre otras acciones.
12. Siempre siguiendo la su ley de creación, la ANCPJ se encuentra bajo la dirección de un jefe nombrado por la JNJ por un periodo de 5 años a través de un concurso público (artículos 102-B, 103 y 103-B). Su rango y prerrogativas son las de un juez supremo. Actualmente, la JNJ viene llevando a cabo el primer concurso para dotar a la ANCPJ de su máxima autoridad. La JNJ solo puede remover al jefe de la ANCPJ en caso de falta muy grave contemplada en la Ley de Carrera Judicial.
13. Además del nombramiento del jefe de la ANCPJ vía concurso público a cargo de la JNJ, la gran novedad es la creación de la especialidad de control disciplinario judicial. Así, el artículo 103-C de la LANCPJ establece que los jueces de control serán nombrados por la JNJ vía concurso público luego de aprobar un programa de especialización

3 La comisión fue nombrada por Resolución Suprema N° 142-2018-PCM del 13 de julio de 2018, y estuvo integrada por: Allan Wagner (presidente), Delia Revoredo, Hugo Sivina, Samuel Abad, Eduardo Vega, Ana Teresa Revilla y Walter Albán. Contó con Fernando Castañeda como secretario técnico.

en la Academia de la Magistratura. Estos jueces se integrarán a la ANCPJ con dedicación exclusiva.

14. La LANCPJ no ha regulado los procedimientos a cargo de la ANCPJ. Sobre el tema, la Primera Disposición Complementaria Final únicamente exige que “Las instancias de procedimiento disciplinario [deben] considerar una instancia por cada nivel jurisdiccional y como instancia revisora, solo para las sanciones de destitución, al jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial”, quedando la regulación específica a los reglamentos que apruebe el jefe de la ANCPJ.
15. La LANCPJ tampoco ha previsto un régimen procedimental transitorio entre el esquema anterior bajo la OCMA y el actual. Únicamente, en el plano de los recursos humanos, la Primera Disposición Complementaria Transitoria dispone que el personal de la OCMA y la ODECMA permanezcan en funciones hasta que la ANCPJ cubra las plazas.
16. Si bien se le reconoce cierta autonomía a la ANCPJ, al mismo tiempo se la obliga a coordinar diversos aspectos con el CEPJ, reafirmando su carácter de órgano del Poder Judicial. Así, por ejemplo, la ANCPJ se organiza en una oficina central en Lima y en “oficinas descentralizadas y por módulos itinerantes dependientes de las oficinas descentralizadas” que cree el CEPJ a solicitud del jefe de la ANCPJ (artículo 104 LANCPJ). También se le confía al CEPJ priorizar “la dotación de instalaciones especiales, presupuesto, personal especializado, sistemas informáticos, equipos multidisciplinarios y peritos con reconocida solvencia técnica y probidad en el ejercicio del cargo” a solicitud de la ANCPJ (artículo 105.2 LANCPJ). Asimismo, la ANCPJ deberá coordinar con el CEPJ “el número de jueces contralores, funcionarios y servidores” que requerirá para cumplir sus funciones (artículo 102-A.1 x, LANCPJ).
17. En cuanto a sus relaciones con la JNJ, la LANCPJ dispone que la ANCPJ deberá remitirle los casos de los jueces supremos, los casos de los jueces de otras instancias que ameriten destitución y los casos que la JNJ haya asumido de oficio (artículo 102-A.1 d). Asimismo, se dispone que el registro disciplinario de la ANCPJ estará a disposición de la JNJ (artículo 102-A.1 r) y que será publicado en el portal de transparencia del Poder Judicial (artículo 5, que modifica el artículo 56 de la Ley de Carrera Judicial).
18. Es en el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, referido precedentemente, donde se encuentra un mayor esfuerzo por regular las relaciones entre la JNJ y la ANCPJ. Los artículos pertinentes se presentan en el siguiente cuadro (ver figura 1):

Figura 1:

Selección de la parte pertinente de los artículos del Reglamento de la JNJ de Procedimientos Disciplinarios referidos a las relaciones entre la JNJ y la ANCPJ

Respecto a la remisión de casos de la JNJ a la ANCPJ	Respecto a la información de los casos remitidos
<p>“Disposiciones generales Competencia</p> <p>Si de lo actuado se encuentra responsabilidad en los/las jueces/juezas y fiscales de distinto nivel, especialidad y condición a los supremos, pero ésta no amerita la sanción de destitución sino una menor, se devuelve el expediente a la autoridad de control que corresponda.”</p>	<p>“Artículo 48</p> <p>Respecto a las denuncias remitidas a la autoridad de control competente, ésta deberá informar bajo responsabilidad a la Junta Nacional de Justicia, en forma trimestral, sobre el avance de la investigación y el resultado de la misma.”</p>
<p>“Artículo 17</p> <p>El Pleno de la Junta Nacional de Justicia está facultado para imponer la sanción de destitución o remoción...</p> <p>En caso concluya que un(a) Juez/Jueza o Fiscal de distinto nivel, especialidad y condición a Supremo tiene responsabilidad disciplinaria que amerite una sanción menor a la destitución, devuelve el expediente a la autoridad de control que corresponda a efecto que imponga la sanción pertinente”.</p>	<p>“Artículo 54</p> <p>En el caso de jueces/juezas y fiscales de distinto nivel, especialidad y condición al supremo si se ha acreditado la responsabilidad disciplinaria pero ésta no amerita la sanción de destitución, sino una menor, se devuelve el expediente a la autoridad de control que corresponda, debiendo solicitar la información sobre las medidas adoptadas”.</p>
<p>“Artículo 44.- El/la Miembro Instructor(a) estará a cargo de analizar la denuncia, luego de lo cual puede proponer al Pleno...</p> <p>c) Remitir la denuncia a la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial o del Ministerio Público, según corresponda, en los casos de jueces/juezas y fiscales de nivel inferior a los supremos, para que ejerza las funciones propias de su competencia, atendiendo a la naturaleza de la presunta falta, la necesidad de actuación probatoria en sedes desconcentradas u otras situaciones que a criterio de la Junta Nacional de Justicia justifiquen su remisión al órgano de control competente.”</p>	<p>“Artículo 65.- La Junta Nacional de Justicia tiene la atribución de aplicar las siguientes sanciones:</p> <p>En el caso de los/las magistrados(as) de distinto nivel, especialidad y condición a los supremos, si de lo actuado en el procedimiento se encuentra responsabilidad pero ésta no amerita la sanción de destitución, el Pleno de la Junta dispone que el expediente se remita a la autoridad de control que corresponda para los efectos de la aplicación de la sanción respectiva, debiendo informar a la Junta la medida que se adopte. Concierno a la Dirección de Procedimientos Disciplinarios hacer el seguimiento respectivo.”</p>
<p>“Artículo 48</p> <p>En el caso de las denuncias de parte contra los/las jueces/juezas y fiscales de distinto nivel a los supremos, la Junta Nacional de Justicia podrá remitirlas a la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la del Ministerio Público, según corresponda, para que ejerza las funciones propias de su competencia, atendiendo a la naturaleza de la presunta falta, la necesidad de actuación probatoria en sedes desconcentradas u otras situaciones que a criterio de la Junta Nacional de Justicia justifiquen su remisión al órgano de control competente”.</p>	

<p>“Artículo 54</p> <p>El Procedimiento Disciplinario Ordinario, Inmediato y Abreviado comprende las siguientes fases: En el caso de jueces/juezas y fiscales de distinto nivel, especialidad y condición al supremo si se ha acreditado la responsabilidad disciplinaria pero ésta no amerita la sanción de destitución, sino una menor, se devuelve el expediente a la autoridad de control que corresponda, debiendo solicitar la información sobre las medidas adoptadas”.</p>	
<p>“Artículo 59.- Concluida la actividad probatoria el/ la Miembro Instructor(a) debe emitir un informe, en el que propone la imposición de la sanción de destitución, remoción o absolución, según sea el caso. También podrá proponer que se remita el expediente a la autoridad de control que corresponda a efecto que imponga la sanción pertinente, en el caso de los/ las Jueces/Juezas y Fiscales de distinto nivel, especialidad y condición a los Supremos.”</p>	
<p>“Artículo 65.- La Junta Nacional de Justicia tiene la atribución de aplicar las siguientes sanciones...</p> <p>En el caso de los/las magistrados(as) de distinto nivel, especialidad y condición a los supremos, si de lo actuado en el procedimiento se encuentra responsabilidad pero ésta no amerita la sanción de destitución, el Pleno de la Junta dispone que el expediente se remita a la autoridad de control que corresponda para los efectos de la aplicación de la sanción respectiva, debiendo informar a la Junta la medida que se adopte. Conciernen a la Dirección de Procedimientos Disciplinarios hacer el seguimiento respectivo.”</p>	

3. Observaciones Finales y Conclusiones

1. El nuevo modelo de control disciplinario de la judicatura supone innovaciones, pero también continuidades.
2. Entre las novedades destacadas se encuentran la ampliación de la atribución del órgano constitucionalmente autónomo (JNJ) para actuar de oficio y poder imponer a los magistrados supremos las sanciones menores de apercibimiento y suspensión, aparte de la destitución. Asimismo, constituye una novedad la creación de la especialidad judicial contralora. También es un cambio importante que la selección y nombramiento de los integrantes de la JNJ, el jefe de la ANCPJ y los jueces contralores (estos dos últimos, a cargo de la JNJ y no del Poder Judicial), sea a través de concursos públicos. Y, finalmente, se podría agregar la pretendida simplificación que dispone la LANCPJ del procedimiento disciplinario que se sigue al interior del Poder Judicial (cuestión que, finalmente, dependerá de cómo se plasmen los reglamentos concretos que emita la ANCPJ en cumplimiento de dicho mandato).

3. Entre las continuidades se encuentra la opción por un modelo de control disciplinario de la judicatura mixto, en el que participa un organismo constitucionalmente autónomo (JNJ) y un órgano perteneciente al Poder Judicial (ANCPJ) que se encuentra bajo cierto nivel de influencia del CEPJ.
4. Esta continuidad determina que, potencialmente, algunos de los problemas que se presentaron en el modelo anterior podrían replicarse.
5. Así, al igual que hubo contradicción de criterios entre el CNM, la OCMA y la Corte Suprema, nada evita que los haya entre la JNJ y la ANCPJ. En particular, preocupa:
 - a. La posible interpretación disímil sobre las faltas y sanciones comunes que son aplicadas por las dos instituciones. Esto es, las de amonestación y suspensión para los jueces de instancias inferiores, a cargo de la ANCPJ, y las de amonestación y suspensión para los jueces supremos, a cargo de la JNJ; y
 - b. Las diferencias de criterio sobre la sanción aplicable en los casos remitidos entre las dos entidades. Esto es, los casos sobre los jueces de instancias inferiores a la Corte Suprema que la JNJ remita a la ANCPJ para la aplicación de una sanción menor o los casos de dichos jueces que la ANCPJ remita a la JNJ para la aplicación de la sanción de destitución. En concreto, podría volverse a presentar la situación que, mientras un órgano considera que el caso amerita que el otro imponga una sanción bajo su competencia, el destinatario del caso no comparta esa lectura.
6. En tanto se cuente con un sistema mixto en el que participan dos órganos protegidos por independencia y autonomía, la ANCPJ como parte del Poder Judicial y la JNJ como órgano constitucionalmente autónomo, ninguno está vinculado por los criterios del otro ni hay relación jerárquica posible. Para superar este problema potencial se precisará que ambas instituciones desarrollen y establezcan mecanismos efectivos de cooperación, difusión y discusión de sus interpretaciones.
7. La dependencia de la ANCPJ al CEPJ para definir la dotación de una serie de recursos logísticos puede resultar en una limitante para su actuación, como lo fue la dependencia de la OCMA al CEPJ en el pasado.
8. Si bien la LANCPJ le brinda a la ANCPJ posibilidades interesantes de actuación, sobre todo en materia preventiva, dependerá de que la elección de su primer jefe o jefa recaiga en una persona razonable, honesta y competente para que dichas posibilidades se puedan realizar en los reglamentos que debe aprobar.
9. Actualmente, existe un vacío sobre la regulación de los procedimientos disciplinarios y las normas de transición del modelo anterior al actual, aspecto que deberían ser desarrollados en los reglamentos de la ANCPJ.
10. El modelo actual supone la existencia de dos registros públicos disciplinarios paralelos, uno a cargo de la ANCPJ y otro de la JNJ. Esta última entidad, utilizando su atri-

bución de requerir información a otras entidades públicas (artículo 50 de la LOJNJ), debería buscar consolidar la información y ofrecer a la ciudadanía un registro integral.

11. A mediano plazo, por eficiencia y efectividad, se debería procurar que la JNJ tuviese también la posibilidad de aplicar sanciones menores para el caso de los jueces de instancias inferiores a la Corte Suprema que juzgue que no corresponde la sanción de destitución, pero sí una menor. Para evitar los previsibles cuestionamientos desde el Poder Judicial, esto pasaría por una reforma constitucional.
11. A largo plazo, por coherencia y efectividad, se debería procurar pasar hacia un modelo de control disciplinario de la judicatura completamente externo, tal y como lo reclaman los especialistas desde la génesis de la Constitución de 1993 y fuera reiterado por la CERIAJUS. Aquí también se precisaría de una reforma constitucional y, como fuera advertido por el profesor Espinosa-Saldaña hace algunos años respecto al CNM, “involucraría un total redimensionamiento” ya que la JNJ carece de una distribución territorial de mayor alcance (2005, pág. 754).

REFERENCIAS

- Bazan, C. (2008). *¿Separando la Paja del Trigo? Destitución de Jueces por el Consejo Nacional de la Magistratura entre el 2003 y el 2007*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Bernales, E. (1996). *La constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia. (2018). *Hacia un Sistema de Justicia Honesto y Eficiente. Informe de la Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia. Resolución Suprema 142-2018-PCM*. Lima.
- Comisión de Constitución y Reglamento. (2018). *Dictamen Recaído en los Proyectos de Ley 955/2016-CR, 1720/2017 PE, 1786/2017-CR, 1847/2017-CR, 1895/2017-CR, 1902/2017-CR, 1930/2017-CR, 1960/2017-CR, 2902/2017-PJ, 3123/2017-CR, 3125/2017-CR, 3159/2018-CR, 3206/2018-CR, 3239/2018-CR y 3334/2018-CR, que Proponen la Reforma Constitucional de los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución Política Sobre el Consejo Nacional de la Magistratura*. Lima: Congreso de la República.
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de la Justicia. (2004). *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*. Lima.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (1994). *Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N° 26397*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (1998). *Congreso Constituyente Democrático. Debate Constitucional Pleno 1993*. (Tomo II). Lima: Diario de los Debates.
- Congreso de la República. (2001). *Congreso Constituyente Democrático. Debate Constitucional 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*. (Tomo III). Lima: Diario de los Debates.
- Congreso de la República. (2008). *Ley de la Carrera Judicial*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019a). *Ley de Reforma Constitucional Sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30904*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019b). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019c). *Ley de Creación de la Autoridad Nacional de Control de Poder Judicial, Ley 30943*. Diario Oficial El Peruano.
- Corte Suprema de Justicia de la República. (1993). *Proyecto de Reforma Constitucional del Poder Judicial*.
- De Belaunde, J. (2006). *La Reforma del Sistema de Justicia, ¿En el Camino Correcto? Breve Balance de su Situación Actual y de los Retos Pendientes*. Lima: Fundación Konrad Adenauer - Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- De la Jara, E., Lovatón, D., Siles, A., & Rivera, C. (2006). *La Reforma del Sistema de Justicia: ¿Qué Reforma? 2004-2005*. Lima: Justicia Viva.
- Eguiguren, F., Siles, A., Gonzales, G., & Espinosa-Saldaña, E. (2002). *Propuestas para la Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Gobierno y Administración del Poder*

- Judicial, Organización de la Función Jurisdiccional y Sistema de Carrera Judicial.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Espinosa-Saldaña, E. (2005). Funciones del Consejo Nacional de la Magistratura. En W. Gutiérrez, *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo.* Lima: Gaceta Jurídica.
- Ferrero, R. (2001). *Perú: Secuestro y Rescate de la Democracia.* Lima: Fondo de Cultura Económica.
- García Belaunde, D. (2004). *El poder judicial en la encrucijada.* Lima: Ara Editores.
- Gonzales, G. (2009). *Los jueces. Carrera judicial y cultura jurídica.* Lima: Palestra Editores.
- Instituto de Defensa Legal. (2013). *80 Propuestas para Retomar la "Reforma" de la Justicia.* Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Junta Nacional de Justicia. (2020). *Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, Resolución N° 008-2020-JNJ.*
- Lovatón, D. (4 de octubre de 2018). Sistema de Justicia en el Perú: Para Entender la Reforma Constitucional y el Referéndum. *Justicia en las Américas. Blog de la Fundación para el Debido Proceso.* Obtenido de <https://dplfblog.com/2018/10/04/sistema-de-justicia-en-el-peru-para-entender-la-reforma-constitucional-y-el-referendum/>
- Pareja, J. (1981). *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979.* Lima: Justo Valenzuela.
- Pásara, L. (2014). *Una Reforma Imposible. La Justicia Latinoamérica en el Banquillo.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pásara, L. (2015). *Procesos Disciplinarios de Magistrados en el Consejo Nacional de la Magistratura. Perú 2009-2013.* Washington, DC.: Fundación para el Debido Proceso.
- Poder Judicial. (2013). *Oficio N° 631-2013-P-PJ. 23 de enero.* Lima.
- Poder Judicial. (2015). *Oficio N° 5137-2015-SG-CS-PJ. 15 de setiembre.* Lima.
- Sentencia de expediente N.° 5156-2006-PA/TC, (Tribunal Constitucional 29 de agosto de 2006).
- Silva, C. (2016). *Paren la farsa: Apuntes Sobre la Elección y Fiscalización a los Consejeros de Consejo Nacional de la Magistratura.* Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Távora, F. (2007). *Comentarios Sobre el Consejo Nacional de la Magistratura.* Lima: Gaceta Jurídica.

RATIFICACIÓN AUTOMÁTICA COMO GRAVE IRREGULARIDAD INCONSTITUCIONAL: DESAFÍO PARA LA REFUNDACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PERUANO

Beatriz Ramírez Huaroto

1. Introducción

Como producto de la difusión en medios de comunicación de audios que involucraban a varios integrantes del ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en coordinaciones ilegítimas, se inició un proceso de reforma hacia cambios sustantivos en la institucionalidad responsable del nombramiento de jueces, juezas y fiscales en el Perú.

En julio de 2018, luego de que el Pleno del Congreso de la República aprobara por unanimidad la remoción de todos los miembros y de que se declarara en situación de emergencia al Consejo Nacional de la Magistratura, se impulsó una reforma constitucional aprobada por referéndum que dio origen a una nueva entidad: la Junta Nacional de Justicia, creada por Ley 30904 en enero de 2019.

Con la dación de la Ley 30916, Ley Orgánica de esta nueva entidad, aprobada en febrero de 2019, se incorporaron reglas para revisar las decisiones adoptadas por el ex-CNM. La Décima Disposición Complementaria Transitoria de esta ley, faculta a la Junta Nacional de Justicia:

A revisar de oficio o por denuncia, los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los exconsejeros removidos por el Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa del Congreso 016-2017-2018-CR en los casos que existan indicios de graves irregularidades. (Congreso de la República, 2019)

En este marco, el presente informe evalúa un grupo especialmente controvertido de las decisiones del ex-CNM: las referidas a los procesos de ratificación automática. La controversia sobre la constitucionalidad de las ratificaciones automáticas requiere revisar la regulación constitucional y legal del ex Consejo Nacional de la Magistratura, así como el desarrollo de la jurisprudencia constitucional e internacional sobre la materia.

El artículo 154.2 de la Constitución Política, vigente hasta enero de 2019, señalaba que era función del CNM, entre otras el “ratificar a los jueces y fiscales cada siete años”. Por su parte, la Ley 23697, Ley Orgánica del CNM, regulaba esto en su artículo 30 de la siguiente forma:

A efecto de la ratificación de jueces y fiscales a que se refiere en el inc. b) del artículo 21° de la presente Ley, el Consejo Nacional de la Magistratura evalúa la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes de los Colegios y Asociaciones de Abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, *debiendo conceder una entrevista personal en cada caso* [énfasis agregado]. (Congreso de la República, 1994)

Conforme a este marco, el ex-CNM emitió su *Reglamento del Procedimiento de Evaluación Integral y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público* en junio de 2016, estableciendo lo siguiente:

Artículo 52. De la entrevista personal.

El procedimiento de evaluación integral y ratificación comprende una entrevista personal pública. [énfasis agregado]

La fecha fijada para su realización se publica en la convocatoria. Se realiza ante el Pleno del Consejo en su sede institucional.

La entrevista se graba en un soporte audiovisual.

En caso de inconcurrencia injustificada o concurriendo se negare a absolver las preguntas formuladas por los consejeros, el procedimiento continúa según su estado. (Consejo Nacional de la Magistratura, 2016)

Sin embargo, en junio de 2017, los integrantes de ex-CNM modificaron el reglamento para que fuera posible proceder a una “ratificación automática” en tanto no requería la realización de la entrevista personal. Las justificaciones dadas fueron que, en algunos casos, la entrevista era un acto formal y conllevaba a un gasto innecesario de recursos. Así, la Resolución 328-2017-CNM señalaba lo siguiente en sus extractos pertinentes:

Las etapas del procedimiento individual de evaluación y ratificación y el informe individual.

Tercero: el procedimiento de evaluación integral y ratificación tiene diversas etapas. Se inicia con la etapa de actos previos. La siguiente etapa es la de formación del expediente y del procesamiento, análisis y contrastación de la documentación recibida, que se materializa en un informe individual en el que se resumen los aspectos sobre conducta e idoneidad; este informe se complementa con los resultados de la evaluación psicológica y psicométrica y la información que se recibe hasta siete días antes de la entrevista personal. La siguiente etapa es la entrevista personal al magistrado. Finalmente, la última etapa es la decisión final que se ratifica o no al magistrado. *El informe individual* [énfasis agregado] si bien tiene la característica de ser preliminar, aporta elementos objetivos sobre el desempeño del magistrado, tanto sobre su conducta como su idoneidad, de forma que *permite a los consejeros tener una información completa sobre el magistrado, valorarla y decidir sobre su ratificación o no* [énfasis agregado].

Fines de la entrevista personal.

Cuarto: *la entrevista personal tiene por finalidad evaluar las competencias del magistrado, así como su conducta o idoneidad en el desempeño del cargo durante el periodo de evaluación. Con la programación de la entrevista el Consejo cumple con su obligación de dar al magistrado la oportunidad de absolver las preguntas de los consejeros sobre aspectos de su conducta e idoneidad que resulten del informe individual y de los documentos que obren en el expediente de evaluación* [énfasis agregado].

La posibilidad de aplicar la ratificación automática prescindiendo de la entrevista personal.

Quinto: *existen casos en los que de la documentación existente en el expediente de evaluación y de acuerdo al informe individual se aprecia que los magistrados han demostrado una conducta*

adecuada al cargo y han alcanzado indicadores satisfactorios respecto de su idoneidad [énfasis agregado]. En estos casos, la entrevista personal se convierte en un acto más bien formal en el que se corrobora la información que ya se tiene sobre el magistrado y no aporta elementos sustanciales que desmerezcan el desempeño del magistrado [énfasis agregado]. En este contexto, realizar la entrevista personal conlleva a un uso innecesario de recursos institucionales, por lo que se podría prescindir de dicha entrevista.

Sexto: ratificar automáticamente a estos magistrados prescindiendo de la entrevista personal significa un reconocimiento a su compromiso y responsabilidad con el ejercicio de la magistratura encomendada, así como el ejercicio de esta función constitucional acorde a los principios de la Ley del Procedimiento Administrativo General, evitando actuaciones formalistas que impidan alcanzar una decisión en tiempo razonable y que no incidan en el cumplimiento de la finalidad, ni determinen aspectos importantes de la decisión final [énfasis agregado].

Criterios para aplicar la ratificación automática.

Sétimo: para la ratificación automática sin pasar por una entrevista personal, es necesario contar con indicadores que permitan aplicarla garantizando que sean ratificados aquellos magistrados que acrediten una adecuada conducta e idoneidad para continuar en el ejercicio del cargo.

Al respecto, para decidir si un magistrado puede ser ratificado automáticamente, los magistrados evaluados den cumplir con los siguientes indicadores [énfasis agregado]:

a) Sobre el rubro conducta.

La evaluación de la conducta está sujeta a la aplicación de los indicadores cualitativos sobre los aspectos previstos en el artículo 25 del Reglamento del Procedimiento de Evaluación Integral y Ratificación, así como a los parámetros de cada convocatoria [énfasis agregado].

b) Sobre el rubro idoneidad.

El magistrado debe obtener como mínimo un puntaje de dos tercios (2/3) del máximo obtenible en la calificación de los aspectos siguientes [énfasis agregado]: calidad de decisiones, calidad en la gestión de los procesos, celeridad y rendimiento, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional. En el caso que de la información que obre en el expediente, no se pueda establecer puntajes finales, siempre que no sea de responsabilidad del magistrado evaluado, el Pleno realiza la calificación correspondiente y procede a emitir la decisión que corresponda [énfasis agregado].

Octavo: el cumplimiento de estos indicadores no significa necesariamente que el magistrado este automáticamente ratificado, sino que corresponde a los consejeros valorar los indicadores alcanzados y en sesión del Pleno adoptar la decisión por unanimidad de ratificarlo automáticamente.

SE RESUELVE

Artículo primero. – Aprobar los criterios para la ratificación automática sin pasar por entrevista personal de los magistrados comprendidos en un procedimiento de evaluación integral y ratificación, que son los desarrollados en el sétimo considerando de la presente resolución.

Artículo segundo. – Establecer que a pedido del Consejero ponente y en atención a los criterios establecidos en la presente resolución, el Pleno, cómo mínimo siete días antes de la entrevista personal programada, decide por unanimidad si un magistrado comprendido en un procedimiento individual de evaluación y ratificación es ratificado automáticamente prescindiendo de dicha entrevista. (Consejo Nacional de la Magistratura, 2017)

De acuerdo con la modificación realizada, para la aplicación de la ratificación automática era necesario que se cumplieran una serie de criterios. Para tal fin se establecieron una serie de indicadores en los rubros de conducta e idoneidad de forma que se exigía un puntaje mínimo para que el Pleno del ex-CNM adopte la decisión por unanimidad.

Sin embargo, en febrero de 2018, se cambió nuevamente el reglamento para que, al evaluar el rubro de idoneidad, el énfasis estuviera en los rubros de calidad de las decisiones, celeridad y rendimiento, dejando de lado otros rubros como la gestión de procesos, la organización del trabajo, las publicaciones y el desarrollo profesional. Así, la Resolución 044-2018-CNM, fijó como criterio que:

Artículo Único. – Establecer como criterio complementario para la aplicación de la ratificación automática de los jueces y fiscales, sujetos a procedimientos de evaluación y ratificación, que *cuando el magistrado evaluado no alcance los puntajes mínimos en los indicadores de gestión de procesos, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional, estos deben ser valorados conjuntamente con los estándares de conducta e idoneidad* [énfasis agregado] exigibles durante el periodo de evaluación, lo que el Pleno decidirá en cada caso a propuesta del Consejero ponente. (Consejo Nacional de la Magistratura, 2018)

Como puede apreciarse, esta segunda modificación supuso un mayor margen de discrecionalidad en la decisión respecto de la ratificación automática: con la primera modificación se mantuvieron todos los indicadores de conducta e idoneidad de una convocatoria de ratificación regular, aunque su valoración quedaba librada finalmente a la decisión de los miembros del Pleno; con la segunda modificación, se sacrificaron varios elementos del rubro idoneidad cuando el juez, jueza o fiscal evaluado no alcanzaba los puntajes mínimos en ellos.

Este informe sostiene que las decisiones de ratificación automática que se permitieron entre 2017 y 2018 constituyen en sí mismas casos de graves irregularidades y que, por tanto, al amparo de Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, deben ser revisadas de oficio para ser eventualmente declaradas nulas.

Para ello se analiza, en primer lugar, la vulneración del principio de jerarquía normativa y del principio de participación ciudadana como razones para la inconstitucionalidad. Posteriormente, se resumen los estándares del Sistema Interamericano sobre la protección de la labor jurisdiccional y fiscal, incluyendo las sentencias más recientes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para evaluar si los procedimientos de ratificación automática cumplieron las obligaciones internacionales sobre acceso y cuáles son las condiciones para una eventual remoción del sistema de justicia. Por último, se señala el procedimiento y efectos que deberían establecerse al evaluar las decisiones sobre ratificación automática adoptadas por el ex Consejo Nacional de la Magistratura.

2. Análisis Constitucional de la Ratificación Automática

2.1 Violación del Principio de Jerarquía Normativa

Nuestro sistema legislativo está organizado de manera jerarquizada: el artículo 51 de la Constitución establece que la Constitución prevalece sobre toda norma legal y que, a su vez, la ley tiene preeminencia sobre normas de inferior jerarquía.

Puntualmente, sobre el principio de jerarquía normativa, el Tribunal Constitucional ha señalado que supone una consideración tanto sobre la validez de las normas, como sobre su fuerza jurídica: no solo se sostiene que si no hay conformidad con una norma superior la consecuencia es la invalidez, sino que ello conlleva su incapacidad para incidir efectivamente en el ordenamiento creando o modificando las normas existentes (Nina-Quispe Hernández, 2006a, fundamento jurídico 56). Así, “el principio de jerarquía es el único instrumento que permite garantizar la validez de las normas jurídicas categorialmente inferiores. Ergo, la invalidez es la consecuencia necesaria de la infracción de tal principio” (Nina-Quispe Hernández, 2006a, fundamento jurídico 59), lo que debe ser analizado con varios criterios:

Los requisitos para que una norma pueda condicionar la validez de otra, imponiéndose jerárquicamente, son los siguientes:

a) Relación ordinamental

La prelación jerárquica aparece entre normas vigentes en un mismo ordenamiento constitucional.

b) Conexión material

La prelación jerárquica aparece cuando existe un enlace de contenido, objeto o ámbito de actuación entre una norma superior y otra categorialmente inferior.

c) Intersección normativa.

La prelación jerárquica aparece cuando la legítima capacidad regulatoria de una norma contraría al mandato u ordenación de contenidos de otra norma. En efecto, para que una norma categorialmente superior cumpla su función, es vital que no pueda ser desvirtuada por aquella cuya producción regula.

En resumen, *el principio de jerarquía implica la determinación por una norma de la validez de otra, de allí que la categorialización o escalonamiento jerárquico se presente como el único modo posible de organizar eficazmente el poder normativo del Estado* [énfasis agregado]. (Nina-Quispe Hernández, 2006a, fundamento jurídico 59).

El procedimiento de “ratificación automática” vulneró este principio pues, pese a que la Ley Orgánica del CNM prescribía que debía concederse una entrevista personal en cada proceso de evaluación integral y ratificación, esta etapa fue omitida.

La omisión de una entrevista personal en el marco de los procesos de ratificación, en contra de lo prescrito en el artículo 30 de la Ley Orgánica del CNM, ya había sido dispuesta por el ex-CNM en el año 2000 y ello fue materia de numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Así, en el Tribunal Constitucional se forjó una línea jurisprudencial al respecto en la que inaplicó el *Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público* emitido en 2000, que consideraba que no era

una obligación, sino una facultad del ex-CNM otorgar entrevista a los magistrados que pasaran por proceso de ratificación. La sistematización de las decisiones emitidas puede apreciarse en la Tabla 1, a continuación.

Tabla 1

Sentencias del Tribunal Constitucional declaradas fundadas en casos en los que se omitió la entrevista personal en procesos de ratificación del ex Consejo Nacional de la Magistratura

Número del expediente	Fecha de la sentencia	Decisión
0068-2003-AA/TC	18 marzo 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la sesión del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura en la parte sobre la no ratificación, así como la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
2543-2002-AA/TC	24 marzo 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
2436-2002-AA/TC	22 mayo 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal.
2136-2002-AA/TC	30 mayo 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal.
0627-2003-AA/TC	4 junio 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
1389-2003-AA/TC	7 julio 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal.

Número del expediente	Fecha de la sentencia	Decisión
0290-2003-AA/TC	4 agosto 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
2808-2002-AA/TC	3 octubre 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación, así como los actos administrativos derivados de ella, o que tengan conexión con la afectación de sus derechos fundamentales. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
2602-2003-AA/TC	4 noviembre 2003	Inaplicable al caso concreto del recurrente el acuerdo suscrito en diferentes sesiones del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura en la parte sobre la no ratificación, así como la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.
0718-2004-AA/TC	22 junio 2004	Inaplicable al caso concreto del recurrente el acuerdo del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura en la parte sobre la no ratificación, así como la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión sobre la no ratificación. Ordenó también que se convoque a la persona evaluada a una entrevista personal y se siga el procedimiento de ratificación con arreglo a ley.

En los expedientes referidos en la Tabla 1, el Tribunal Constitucional estableció que la posición del ex-CNM era inconstitucional porque:

[u]na Resolución como la N° 043-2000-CNM [Reglamento de evaluación y ratificación] no puede transgredir ni desnaturalizar las leyes y, en ese sentido, considera que es insostenible alegar que del mencionado artículo 30° se desprenda que la entrevista no se concede obligatoriamente [énfasis agregado], sino solo en aquellos casos en los que así lo decidió el pleno del Consejo Nacional de la Magistratura o a pedido de parte.

Es necesario precisar que la palabra “debiendo” que utiliza dicho precepto legal es un gerundio del verbo *deber* [énfasis agregado], y que la expresión “en cada caso” no alude a que la entrevista deba concederse si lo pide el interesado o porque así lo acuerde el pleno del Consejo. “En cada caso” quiere decir que la entrevista debe señalarse para cada una de las personas que sean sometidas al proceso de ratificación y, además, ser personal o individual [énfasis agregado]. (Paccini Virhuez, 2003b, fundamento jurídico 3).

Esta línea jurisprudencial se plasmó en el Código Procesal Constitucional (CPC) que entró en vigor el 1 de diciembre de 2004 y establece hasta la fecha en su artículo 5, inciso 7

que “no proceden los procesos constitucionales cuando se cuestione resoluciones definitivas del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución y ratificación de jueces y fiscales, *siempre que dichas resoluciones hayan sido motivadas y dictadas con previa audiencia al interesado* [énfasis agregado]” (Presidencia de la República, 2004). Como puede apreciarse, la realización de la entrevista se consideraba también en esta otra norma legal como parte fundamental de los procesos a cargo del Consejo.

En atención a lo dispuesto en el Código Procesal Constitucional, el ex-CNM realizó la adecuación de su *Reglamento de Procesos de Evaluación y Ratificación*, por medio de la Resolución N° 1019-2005-CNM. En la exposición de motivos de este reglamento se señaló que,

Interpretando contrario sensu, *dicha norma* [el CPC] *permite iniciar proceso constitucional contra las resoluciones definitivas del CNM en materia de destitución y ratificación de jueces y fiscales, cuando aquellas no hayan sido motivadas y/o no se haya concedido el derecho de audiencia* [énfasis agregado] (Consejo Nacional de la Magistratura, 2016).

Por ello, el reglamento precisó que “con la entrevista personal, se hace efectivo el derecho de audiencia, en la que el magistrado sujeto a evaluación tiene la posibilidad de exponer y efectuar cualquier aclaración o referirse a hechos que convienen a su evaluación” (Consejo Nacional de la Magistratura, 2016). Esto permite apreciar que, de acuerdo con la regulación constitucional en la que la actuación del Consejo Nacional de la Magistratura debía enmarcarse, este órgano constitucionalmente autónomo reconoció previamente que no era posible omitir la entrevista como parte de los procesos a su cargo.

Adicionalmente a la consideración sobre la menor jerarquía normativa del Reglamento de evaluación y ratificación en relación con la Ley Orgánica del CNM, el Tribunal Constitucional en el primer precedente sobre la ratificación de jueces, juezas y fiscales fijó que el contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso en los procesos del CNM era únicamente la posibilidad de que haya una audiencia (Almenara Bryson, fundamentos jurídicos 16-17).

Este extremo se mantuvo en el siguiente precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional sobre la materia. Allí, se amplió los alcances del control constitucional de las decisiones del ex-CNM analizando la tutela procesal efectiva en base a los criterios objetivos que deben ser parte de la motivación de las decisiones en el procedimiento de ratificación (Álvarez Guillén, 2005, fundamentos jurídicos 17-18, 23-43). Se estableció que:

Es correcto que el consejero vote por la ratificación o no de un magistrado con un alto grado de valor intrínseco, pero su decisión debe sustentarse en la apreciación obtenida en la entrevista realizada [énfasis agregado]; en los datos proporcionados por el mismo evaluado; y en los informes recolectados de instituciones como las oficinas de control interno, la Academia de la Magistratura y otras entidades públicas, así como la proveniente de la participación ciudadana. (Álvarez Guillén, 2005, fundamento jurídico 18).

Por último, la centralidad de la audiencia se mantuvo también en el siguiente precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional que amplió la revisión de las resoluciones del CNM “sin importar el tiempo en que se hayan emitido” (Lima Lara Contreras, 2009, mandato resolutivo 3).

Poco antes de la difusión de los audios que marcaron el inicio de la reforma del ex-CNM, el Tribunal Constitucional señaló que la publicidad de la programación de la entrevista personal era una concretización del derecho fundamental al debido procedimiento administrativo, y que la obligación de publicidad alcanzaba a cualquier reprogramación de la entrevista que se hiciera (Rojjasi Pella, 2018, fundamentos jurídicos 27-28). En concreto indicó que “la ausencia de dicha publicidad impide considerar como debido al procedimiento de ratificación” (Rojjasi Pella, 2018, fundamento jurídico 25) lo que es una violación del artículo 139, inciso 3, de la Constitución.

Siendo este el marco constitucional bajo el cual los órganos administrativos del Estado tenían el deber de articular las normas que crearon y las decisiones que adoptaron, se concluye que los pronunciamientos de ratificación automática violentaron el principio constitucional de jerarquía normativa al contradecir expresamente lo dispuesto en la Ley Orgánica del CNM, el Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia constitucional, en cuanto a la necesidad de una entrevista personal como parte del proceso de ratificación de jueces, juezas y fiscales.

2.2 Violación del Derecho a la Participación Ciudadana

La participación ciudadana es un derecho fundamental reconocido en el artículo 2, inciso 17, y el artículo 31 de la Constitución Política del Perú (Congreso de la República, 1993). Constituye una nota propia de la democracia y, como tal, su ámbito no se reduce a la participación de la ciudadanía en los procesos de elección política.

Al respecto, el Tribunal Constitucional que el ámbito de protección de este derecho “es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural” (Verdi Olivares, 2006b, fundamento jurídico 3). Se trata entonces de “un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad” (Verdi Olivares, 2006b, fundamento jurídico 3). De este modo, “no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el *Estado-aparato* [énfasis agregado] o, si se prefiere, en el *Estado-institución* [énfasis agregado], sino que se extiende a su participación en el *Estado-sociedad* [énfasis agregado], es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado” (Verdi Olivares, 2006b, fundamento jurídico 3).

Los procesos de selección de jueces, juezas y fiscales deben ser transparentes y **participativos, con el propósito de evitar que la** postulación y selección dependa de la existencia de vínculos subalternos, y no de la capacidad, adecuada conducta e idoneidad para el cargo. En ese sentido, el Tribunal Constitucional destacó que:

La ratificación fomenta la participación ciudadana en la gestión del servicio de justicia. Al ser un proceso público, la ratificación de magistrados se presenta también como una oportunidad para que la ciudadanía pueda reivindicar al buen juez o pueda acusar directamente, y con las pruebas debidas, al juez incapaz, deshonesto o corrupto. La crítica ciudadana a la función pública es un elemento fundamental en el fortalecimiento de las instituciones de la democracia participativa. Un modelo abierto a la participación del pueblo como es el Estado social y democrático no puede desperdiciar un momento como este para que la magistratura dé cuenta pública de sus funciones [énfasis agregado] cada siete años. Eso sí, el sistema debe permitir que el magistrado responsable, capaz y honesto, espere sin temor ni incertidumbre de lo que pueda ocurrir con su destino funcional luego del proceso de ratificación. La sociedad peruana,

que ha vivido en los últimos años con las puertas del poder público poco permeables a la crítica pública, necesita abrir espacios de diálogo entre el ciudadano y la función pública. (Álvarez Guillén, 2005, fundamento jurídico 16 d).

Esto ha sido ratificado recientemente por el Tribunal Constitucional que ha señalado que el “procedimiento de ratificación de jueces y fiscales debe estar acompañado de modo transversal de la debida publicidad, a efectos de cumplir con diversas funciones constitucionales por las que ha sido instituido” (Rojjasi Pella, 2018, fundamento jurídico 25). El máximo órgano de control constitucional precisa que la ausencia de dicha publicidad supone una violación del “derecho de la ciudadanía de participar en forma individual o asociada en la vida institucional de la nación, reconocido en el artículo 2, inciso 17, de la Constitución”, en tanto “la participación de la ciudadanía en el procedimiento de ratificación de jueces y fiscales constituye una manifestación del referido derecho fundamental” (Rojjasi Pella, 2018, fundamento jurídico 25).

Con ocasión de los procedimientos de ratificación automática el derecho a la participación ciudadana se vulneró de dos formas. Por un lado, en el caso de las decisiones de ratificación automática adoptadas en el marco de la Resolución 328-2017-CNM se permitió eximir a algunos y algunas postulantes del requisito de ser evaluados con puntajes finales como a los y las demás, con la sola mención de que “no fuera su responsabilidad”, lo que quedaba a decisión discrecional de los exconsejeros. Con ello se permitía un trato diferenciado sustraído del escrutinio público posterior en tanto se eliminó la entrevista posterior. Esto se agravó con la emisión de la Resolución 044-2018-CNM pues ésta permitió que una persona que no cumpliera los puntajes mínimos en los indicadores de gestión de procesos, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional pudiera ser ratificada automáticamente por el Pleno del ex-CNM, decisión que quedaba sustraída del escrutinio público al eliminarse la etapa de entrevista.

Por otro lado, a través de los pronunciamientos constitucionales se había puesto un énfasis especial en la necesidad de que la entrevista, prevista como obligatoria en la Ley Orgánica del CNM como parte del proceso de ratificación de jueces, juezas y fiscales, sea de carácter público. En esa línea es que el Tribunal Constitucional había precisado “que todo magistrado sujeto a ratificación tiene derecho al acceso de: a) la copia de la entrevista personal, *por ser la audiencia de carácter público* [énfasis agregado], a través del acta del acto público realizado” (Álvarez Guillén, 2005, fundamento jurídico 30).

La omisión de la entrevista por un “ahorro de recursos institucionales”, mencionado en el considerando quinto de la Resolución 328-2017-CNM (Consejo Nacional de la Magistratura, 2017), contradujo el interés general previsto prima facie en el cumplimiento de la ley: los estándares legales protegen el interés general pues están basados en los mandatos constitucionales en tanto las leyes tienen una “presunción de constitucionalidad” que es de carácter *iuris tantum* (Colegio Químico Farmacéutico Departamental de Lima, 2004, fundamento jurídico 33).

Bajo estas premisas se concluye también que, a través de las decisiones de ratificación automática, se afectó el derecho de participación ciudadana, al eliminar del proceso de ratificación la realización de la entrevista personal pública prevista normativamente.

3. La Ratificación Automática y los Estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Para la Protección de la Labor Jurisdiccional

A la fecha, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido diferentes criterios referidos a la protección especial que debe brindarse a la función de jueces y juezas por la función que cumplen en la consolidación de un Estado de Derecho, protecciones que se traducen individualmente y que alcanzan también a quienes ejercen labores en las fiscalías.

Desde hace años ha señalado ya, siguiendo a la Corte Europea, que la independencia judicial “supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas” (Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2001, párrafo 75). La Corte Interamericana ha indicado que jueces y juezas “cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como ‘esencial para el ejercicio de la función Judicial’” (Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, párrafo 67).

Recientemente la Corte IDH ha precisado, en concordancia con estándares del Sistema Universal de Derechos Humanos y del Sistema Europeo y Africano, que la independencia y la objetividad son exigibles también de la función fiscal en tanto se requiere que las investigaciones y acciones “formuladas ante los órganos jurisdiccionales se dirijan exclusivamente a la realización de la justicia”; así, “las garantías a un adecuado proceso de nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a ser protegidos contra presiones externas también amparan la labor de las y los fiscales” (Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia, 2020a, párrafo 88).

Tabla 2
Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre protección de la labor jurisdiccional y fiscal

Nombre del caso	Fecha de la sentencia	Decisión
Tribunal Constitucional Vs. Perú	31 de enero de 2001	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25) y obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela	5 de agosto de 2008	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Reverón Trujillo Vs. Venezuela	30 de junio de 2009	Vulneración del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25) y del derecho de acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas (CADH artículo 23), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1) y de adoptar disposiciones de derecho interno (CADH artículo 2).

Nombre del caso	Fecha de la sentencia	Decisión
Chocrón Chocrón Vs. Venezuela	1 de julio de 2011	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1) y de adoptar disposiciones de derecho interno (CADH artículo 2).
Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador	23 de agosto de 2013	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador	28 de agosto de 2013	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Martínez Esquivia Vs. Colombia	14 de diciembre de 2020	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), de permanecer en el cargo en condiciones de igualdad (artículo 23.1.c), y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).
Casa Nina Vs. Perú	18 de diciembre de 2020	Vulneración del derecho a las garantías judiciales (CADH artículo 8), de permanecer en el cargo en condiciones de igualdad (artículo 23.1.c), a la estabilidad laboral (artículo 26) y del derecho a la protección judicial (CADH, artículo 25), en relación con la obligación general de respetar y garantizar derechos (CADH artículo 1.1).

Por un lado, respecto de cómo deben realizarse los nombramientos, la Corte Interamericana ha seguido estándares del Sistema Universal de Derechos Humanos, en concreto, los *Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura* de 1985, y del Comité de Derechos Humanos, así como recomendaciones del Consejo de Europa. Con base en todo ello ha establecido que todo proceso de nombramiento debe: (a) Tener como función seleccionar por el mérito personal y la capacidad profesional de quienes postulan, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tomen en consideración la singularidad y especificidad de las funciones a desempeñar, y (b) asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso (Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2009, párrafos 71-73).

En la medida de lo anterior, la Corte es categórica al concluir que:

no cualquier procedimiento [de nombramiento] satisface las condiciones que exige la Convención para la implementación adecuada de un verdadero régimen independiente. Si no se respetan parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, resultaría posible diseñar un régimen que permita un alto grado de discrecionalidad en la selección del personal judicial de carrera, en virtud de lo cual las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas (Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2009, párrafo 74).

Estas pautas respecto del nombramiento deben tenerse presentes en lo pertinente para los procesos de ratificación previstos en el ordenamiento peruano en tanto la jurisprudencia de la Corte ha previsto, como se ha mencionado, “una duración” en el ejercicio del cargo (Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2001). Justamente la ratificación prevista en el Perú es la renovación periódica en el cargo en el sistema de justicia para un nuevo periodo, luego de una evaluación integral.

La posición del presente informe es que, por la forma en que se reguló la ratificación automática desde su origen en 2017, situación que se agravó el año 2018, las decisiones adoptadas bajo esa modalidad no cumplieron las condiciones exigidas por la jurisprudencia de la Corte Interamericana a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esto pues no se respetaron parámetros objetivos que garantizaran igualdad de oportunidades a todas las juezas, jueces y fiscales que debían pasar por una ratificación; al contrario, solo algunos y algunas fueron evaluados bajo esta modalidad por lo que no se cumplió con requerir a todos y todas un mínimo de parámetros objetivos, pues su regulación daba margen a la arbitrariedad.

Por otro lado, respecto de la salida de la función, a propósito de la imposición de consecuencias gravosas derivadas de un juicio político, la Corte señaló también que el órgano del Estado “sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete” (Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2001, párrafo 77). En un pronunciamiento posterior, la Corte reiteró que para la suspensión o remoción de un juez o jueza se requieren razones “las cuales pueden ser, entre otras, mala conducta o incompetencia” (Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2008, párrafo 84). Estas consideraciones sobre imposiciones de sanciones políticas, administrativas o disciplinarias se han desarrollado ampliamente en la jurisprudencia interamericana.

No obstante, respecto de la imposición de consecuencias gravosas a jueces, juezas y fiscales cuando existe un término de mandato, como se da en los casos de provisionalidad, la Corte Interamericana ha precisado que, considerando la garantía de independencia judicial, el ejercicio de la facultad prevista en un ordenamiento interno para dejar sin efecto un nombramiento debe encontrarse mínimamente justificado, “por lo menos en cuanto a la precisión de los hechos que sustentan dichas observaciones y a que la motivación respectiva no sea de naturaleza disciplinaria o sancionatoria”, en tanto que para esta última,

la exigencia de motivación sería aún mayor, ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. (Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, párrafo 120).

Lo anterior supone que es posible que se produzca la remoción del cargo siempre que ello no se constituya en un acto arbitrario y que sea claramente diferenciable de un procedimiento disciplinario. Dicho eso, ninguna separación puede ser inmediata: un debido procedimiento requiere una serie de pasos previos a la imposición de consecuencias (Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2013a, párrafo 158; Caso del Tribunal Constitucional

(Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, 2013b, párrafo 171).

Para el caso específico de los fiscales, en reciente sentencia la Corte Interamericana ha precisado que la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo supone:

- (i) que la separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato; (ii) que las y los fiscales solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y (iii) que todo proceso seguido contra fiscales se resuelva mediante procedimientos justos, objetivos e imparciales según la Constitución o la ley, pues la libre remoción de las y los fiscales fomenta la duda objetiva sobre la posibilidad efectiva de aquellos de ejercer sus funciones sin temor a represalias. (Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia, 2020a, párrafo 96)

Lo anterior es especialmente relevante en el marco de la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30916 pues esta norma establece la posibilidad de declaración de nulidad de decisiones adoptadas por el ex-CNM, lo que impactará en el ejercicio individual de la labor judicial o fiscal y puede derivar en la salida del cargo. Por ello se requiere que sea claro que los procesos a emprender: a) no tienen naturaleza disciplinaria, b) estén vinculados la causal objetiva de graves irregularidades prevista en la Ley 30916, c) existe un procedimiento adecuado que permita el contradictorio, en los que no haya asomo alguno de arbitrariedad, ni efectos inmediatos.

4. Del Procedimiento y los Efectos de la Aplicación de la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30916.

La décima disposición complementaria transitoria de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, plantea una secuencia de efectos tras la determinación de indicios de graves irregularidades:

- El primero es la revisión de oficio o por denuncia de las decisiones adoptadas por los ex-CNM en los casos que existan indicios de graves irregularidades;
- El segundo es que se proceda a la nulidad de las decisiones adoptadas por el ex-CNM;
- El tercero es que se disponga el cese automático en el ejercicio de la función, con la precisión de que, para esto, debe acreditarse la responsabilidad del juez(a) o fiscal.
- El cuarto es que se disponga la inscripción de la persona nombrada o ratificada en los registros disciplinarios correspondientes y que ello impida postular nuevamente a la carrera judicial o fiscal. Esto como consecuencia de que se disponga el cese automático, y
- El quinto es que la Junta Nacional de Justicia remite copia de lo actuado a las autoridades competentes si advierte que las graves irregularidades pueden derivar en la determinación de responsabilidad penal, civil, administrativa o de otra índole.

Dos de los efectos previstos por la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, el tercero y el cuarto, requieren que se acredite la responsabilidad personal del juez, jueza o fiscal evaluado y evaluada por el CNM. Eso supone precisar qué efectos se debe aplicar cuando se detectan graves irregularidades en los procedimientos que son de carácter general en tanto

afectan al conjunto de personas a quienes se evaluó bajo la modalidad de “ratificación automática”, irregularidad que, además, es imputable a los exconsejeros del CNM y no necesariamente a las y los magistrados sujetos a evaluación.

Para la aplicación de la décima disposición complementaria transitoria de la Ley 30916, la Junta Nacional de Justicia ha aprobado el *Reglamento del procedimiento de revisión especial de nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los exconsejeros removidos por el Congreso de la República*, aprobado por Resolución 015-2020-JNJ, y modificado por Resolución 043-2020-JNJ.

4.1 La Determinación de la Grave Irregularidad

El literal a) del artículo 4 del reglamento referido contempla como grave irregularidad susceptible de generar la nulidad de una decisión del ex-CNM el “contravenir la Constitución, las leyes o las normas reglamentarias” (Junta Nacional de Justicia, 2020). Como se ha sostenido a lo largo del informe, la modalidad de ratificación automática supuso per se una contravención de la Constitución, la jurisprudencia constitucional, las leyes vigentes, así como las obligaciones internacionales del Estado peruano en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos por las siguientes razones:

- a) se afectó el principio constitucional de jerarquía normativa no solo en función de la Ley Orgánica del CNM, sino porque existía jurisprudencia del Tribunal Constitucional previa sobre la relevancia de la audiencia en el marco de los procesos de ratificación de juezas, jueces y fiscales, que inclusive se plasmó en el Código Procesal Constitucional vigente desde 2004 y fue reiterada por jurisprudencia constitucional posterior;
- b) se afectó el principio constitucional de participación ciudadana porque se establecieron criterios que permitían distinciones ampliamente discrecionales entre los jueces, juezas y fiscales sujetos a evaluación sin la posibilidad de escrutinio público posterior en las audiencias, así como porque se eliminó la entrevista que era una etapa de carácter público;
- c) no se respetaron los estándares interamericanos sobre parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, pues el procedimiento permitía un alto grado de discrecionalidad y abrió así las puertas a la arbitrariedad:
 - en las decisiones de ratificación automática emitidas en el marco de la Resolución 328-2017-CNM se permitió un estándar incompatible con parámetros objetivos: la habilitación a eximir a algunos/as postulantes del requisito de ser evaluados con puntajes finales como a los/as demás, con la sola mención de que “no fuera su responsabilidad” lo que era evaluado discrecionalmente por el Pleno del ex-CNM,
 - en las decisiones de ratificación automática emitidas en el marco de la Resolución 044-2018-CNM se habilitó que jueces, juezas y fiscales que no cumplieran los puntajes mínimos en los indicadores previamente previstos fueran ratificados a criterio discrecional del Pleno del ex-CNM;
- d) no se respetaron los estándares interamericanos sobre asegurar igualdad de oportunidades en los procedimientos de evaluación:
 - las decisiones de ratificación automática emitidas en el marco de la Resolución 328-2017-CNM se dieron bajo la premisa de que solo algunos/as evaluados/as carecían de cuestionamientos y, así, el ex-CNM no brindó a todas las personas

- evaluadas un tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, tratamiento que, además, fuera respetuoso del ordenamiento jurídico,
- en las decisiones de ratificación automática emitidas en el marco de la Resolución 044-2018-CNM se habilitó que jueces, juezas y fiscales que cumplieran los puntajes mínimos en los indicadores previamente previstos estuvieran en una situación semejante que quienes no los cumplieron porque el Pleno del ex-CNM tuvo la posibilidad de ratificar a ambos grupos a pesar de esa notable diferencia que, adicionalmente, no se justificó en interés general alguno.

El mismo artículo 4 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial* señala que “la grave irregularidad se evalúa de conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad” (Junta Nacional de Justicia, 2020). Este informe sostiene que la omisión de criterios objetivos y de las entrevistas como parte de la evaluación de un grupo importante de magistradas y magistrados fue particularmente gravosa. Apoya esto como parte del principio de proporcionalidad el que con la eliminación de las entrevistas se afectó no solo el principio de jerarquía normativa, sino el derecho de participación ciudadana en la administración de justicia, lo que debe ser considerado de la mayor intensidad.

4.2 El Procedimiento de Revisión Aplicable en los Casos de Ratificaciones Automáticas

Para la declaración de las ratificaciones automáticas como grave irregularidad no se requiere la declaración de inconstitucionalidad de las Resoluciones 328-2017-CNM y 044-2018-CNM por parte del Poder Judicial vía una acción popular. En el marco de los artículos 5 y 6.1 del reglamento precitado, este informe ofrece elementos argumentativos para que la dirección pertinente de la Junta Nacional de Justicia fundamente ante la *Comisión Especial de Revisión de actos del Consejo Nacional de la Magistratura* la invalidez de las decisiones considerando lo siguiente:

- a) El pronunciamiento de la Junta Nacional de Justicia debería enfocarse en las decisiones de ratificación automática adoptadas, es decir, en los acuerdos, no en las resoluciones que dan cuenta de éstos si las mismas no se expidieron oportunamente. Este camino ha sido seguido por la jurisprudencia constitucional como puede apreciarse en la Tabla 1: en las sentencias de los Expedientes 0068-2003-AA/TC, 2602-2003-AA/TC y 0718-2004-AA/TC el Tribunal Constitucional inaplicó los acuerdos adoptados por el Pleno del ex-CNM en los que se omitió la entrevista personal.

Asimismo, existe jurisprudencia constitucional posterior a la previamente sistematizada en la que se aprecia cómo el Tribunal Constitucional resuelve declarar la nulidad no solo de resoluciones, sino del acuerdo adoptado por el ex-CNM como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla 3

Sentencias del Tribunal Constitucional declaradas fundadas en casos en que se cuestionó diferentes decisiones del ex Consejo Nacional de la Magistratura

Número del expediente	Fecha de la sentencia	Decisión
3891-2011-PA/TC	16 enero 2012	Nulo el acuerdo del Consejo Nacional de la Magistratura sobre no nombramiento, contenido en el acta de sesión plenaria. Ordenó que se emita un nuevo acuerdo debidamente motivado en el que los consejeros vuelvan a votar su decisión.
4918-2011-PA/TC	2 junio 2014	Nula la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura que contenía la decisión de no ratificación. Ordenó que se emita una nueva resolución.
4101-2017-PA/TC	6 febrero 2018	Nulas las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura que contenían la decisión de no ratificación y la que declaró infundado el recurso extraordinario interpuesto contra la primera. Ordenó restituir a la demandante y emitir una nueva resolución.

b) No obstante, es posición del presente informe que en los casos de ratificación automática no es aplicable per se el literal b del artículo 5 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial*, ni el literal c del artículo 6.5 que suponen que se identifique “la presunta responsabilidad administrativa y funcional de los/las jueces/juezas” (Junta Nacional de Justicia, 2020). Como se ha señalado, la jurisprudencia interamericana diferencia los procedimientos disciplinarios o sancionatorios de los de otro tipo que pueden suponer el cese del cargo por otras razones objetivas, con la exigencia de que no se imponga una separación inmediata y que se evite toda forma de arbitrariedad.

Por ello, en los procesos de revisión no son aplicables prima facie las consecuencias tercera y cuarta previstas en el Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30916 en tanto suponen la asignación de sanciones que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, tienen una rigurosa exigencia de control y están sujetos a los requerimientos de motivación más altos. La mención en el texto de la norma de responsabilidades personales de jueces, juezas y fiscales en las graves irregularidades detectadas no supone su consideración automática por parte de la Junta Nacional de Justicia: en todo caso, allí se aplica el argumento a maiori ad minus (quien puede lo más, puede lo menos).

c) Lo anterior supone que al realizar la revisión especial de las decisiones sobre ratificación automática deben hacerse adaptaciones al procedimiento previsto en el artículo 6 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial*, aún en su versión modificada. Esto porque el procedimiento supone un contradictorio que no puede tener como presupuesto que el juez, jueza o fiscal debe ejercer derecho a la defensa en tanto se le atribuirá una conducta que la cual debe responder, concretamente en lo previsto en los numerales 6.1, 6.2, 6.3 y 6.5.

La Junta Nacional de Justicia debiera partir de la argumentación general de grave irregularidad de las decisiones sobre ratificación automática, pero al iniciar cada procedimiento y proceder a la notificación, conforme a los numerales 6.1 y 6.2 del

reglamento, debe señalarse a cada juez, jueza o fiscal cómo en cada caso concreto se ha plasmado la irregularidad; por ejemplo:

- si se permitió en el caso una calificación discrecional del rubro *idoneidad* en el marco de lo que permitía la Resolución 328-2017-CNM; o
- si se permitió en el caso acceder a la ratificación a pesar de no alcanzar los puntajes mínimos en los indicadores de gestión de procesos, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional del rubro *idoneidad* en el marco de la Resolución 044-2018-CNM; o
- si pese a que se evaluó adecuadamente todos los indicadores de *conducta e idoneidad*, se prescindió de la entrevista personal.

Cada uno de los supuestos anteriores es diferente y amerita efectos distintos. Es sobre cómo en cada caso concreto se han plasmado las graves irregularidades permitidas en el marco de la regulación de la ratificación automática que debe hacerse la apertura de investigación y notificación previstas en los artículos 6.1 y 6.2, así como emitirse en informe previsto en el artículo 6.5 del reglamento.

4.3 Efectos Aplicables en los Casos de Ratificaciones Automáticas

Para la determinación de los efectos de la nulidad corresponde precisar los alcances de la grave irregularidad en cada caso concreto en el marco de la ratificación automática.

Como se ha descrito en el presente informe, en el Tribunal Constitucional se ha forjado una línea jurisprudencial a propósito de la falta de realización de entrevistas personales en los procedimientos a cargo del ex-CNM por decisión del Pleno de esta entidad. En las sentencias sistematizadas en las Tablas 1 y 3 del presente informe se aprecia que la respuesta constitucional al declarar la nulidad de las decisiones del ex-CNM es reponer las cosas al estado anterior. No obstante, dada la variedad de casos concretos de graves irregularidades posibles en el marco de los procedimientos de ratificación automática debe determinarse qué etapa del procedimiento se volverá a realizar, para graficar esto presentamos la tabla 4 a continuación.

Tabla 4

Comparación de efectos según el Reglamento de procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y juezas del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público y supuestos de irregularidades

Efecto	Supuesto de grave irregularidad revisado
Nueva evaluación de <i>conducta e idoneidad</i> conforme a las reglas previstas en los artículos 42-58 del vigente <i>Reglamento de procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y juezas del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público</i> .	<ul style="list-style-type: none"> - se permitió una calificación discrecional del rubro <i>idoneidad</i> en el marco de lo que permitía la Resolución 328-2017-CNM; o - se permitió acceder a la ratificación a pesar de no alcanzar los puntajes mínimos en los indicadores de gestión de procesos, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional del rubro <i>idoneidad</i> en el marco de la Resolución 044-2018-CNM.
Programación de vista pública conforme a las reglas previstas en los artículos 59 y 62 del vigente <i>Reglamento de procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y juezas del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público</i> .	- se prescindió de la entrevista personal, pero se evaluó adecuadamente todos los indicadores de <i>conducta e idoneidad</i> .

Sobre el último punto, en la normativa vigente sobre ratificaciones, el *Reglamento de procedimiento de evaluación integral y ratificación de jueces y juezas del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público*, aprobado en diciembre de 2020 por Resolución 260-2020-JNJ, no se considera como obligatoria una etapa de entrevista en tanto que no existe una exigencia de la misma en la Ley Orgánica de la Junta, y porque la publicidad se asume como un principio transversal, así como porque se promueve la participación ciudadana de forma amplia conforme se desprende de los artículos 6.7, 6.8, 29-37 del mismo.

Por ello, para aquellos casos de revisión de ratificaciones automáticas en los que se haya completado la evaluación de forma correcta en los procedimientos originales, conforme a lo previsto en las reglas de ratificación vigentes actualmente, se programará entrevista pública:

- a) para jueces, juezas y fiscales supremos y supremas,
- b) para aquellos y aquellas jueces, juezas y fiscales no supremos quienes lo hayan solicitado al presentar los descargos previstos en el artículo 6.6 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial de nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los exconsejeros removidos por el Congreso de la República*.

Caso contrario, no existe obligación vigente de realizar entrevistas y el informe debería emitirse en el sentido del artículo 6.8.1 del *Reglamento del procedimiento de revisión especial*, es decir, en el sentido de la inexistencia de grave irregularidad en la ratificación concreta.

5. Conclusiones

La aplicación de la modalidad de ratificación automática durante los años 2017-2018 vulneró el principio constitucional de jerarquía normativa, así como el derecho fundamental de participación ciudadana. Esto, se concretó mediante la transgresión de las leyes vigentes, en contra de lo establecido con fuerza vinculante por el Tribunal Constitucional del Perú respecto de la actuación que debía seguir el ex-CNM, así como desconociendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los parámetros para el acceso a la labor en el sistema de justicia. La regulación de la ratificación automática constituyó en sí misma una grave irregularidad constitucional.

En vista de que las ratificaciones automáticas fueron una práctica institucional, en el marco de lo establecido por la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30916 corresponde revisión de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de la Magistratura. Esa revisión supone la identificación de las graves irregularidades cometidas en cada caso concreto a la luz de la regulación implementada por el ex-CNM a fin de que cada magistrada y magistrado ejerza su derecho a contradictorio y se asignen efectos diferenciados para cada supuesto. Conforme a los estándares interamericanos, el proceso de revisión de ratificaciones y eventual separación de jueces, juezas y fiscales como consecuencia de ello no tiene naturaleza disciplinaria y no puede implicar por sí mismo la atribución de responsabilidad alguna para las y los evaluadas y evaluados.

El camino que empezó con la difusión de los denominados “audios de la vergüenza” requiere decisiones precisas y garantistas de los estándares constitucionales y convencionales que se dejaron de lado por fines espurios. La refundación del sistema de justicia peruano está por delante.

REFERENCIAS

- Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Serie C No. 182 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de Agosto de 2008).
- Caso Casa Nina vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C No. 419 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 24 de Noviembre de 2020b).
- Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C No. 227 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de Julio de 2011).
- Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C No. 266 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de Agosto de 2013a).
- Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C No. 268 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de Agosto de 2013b).
- Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Serie C No. 71 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de Enero de 2001).
- Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia., Serie C No 412 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de Octubre de 2020a).
- Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Serie C No. 197 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de Junio de 2009).
- Colegio Químico Farmacéutico Departamental de Lima, 0020-2003-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 17 de mayo de 2004).
- Almenara Bryson, 1941-2002-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 27 de enero de 2003a).
- Álvarez Guillén, 3361-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 12 de agosto de 2005).
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (1994, 5 de diciembre). *Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N° 26397*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2016, 6 de junio). *Reglamento del Procedimiento de Evaluación Integral y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, Resolución N° 221-2016-CNM*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2017, 15 de junio). *Resolución N° 328-2017-CNM*. Lima.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2018, febrero). *Resolución 044-2018-CNM*. Lima.

Junta Nacional de Justicia. (2020, 11 de febrero). *Reglamento del Procedimiento de Revisión Especial de Nombramientos, Ratificaciones, Evaluaciones y Procedimientos Disciplinarios efectuados por los ex Consejeros removidos por el Congreso de la República*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

Lara Contreras, 1412-2007-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 11 de febrero de 2009).

Nina-Quispe Hernández, 0047-2004-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 24 de abril de 2006a).

Paccini Virhuez, 0068-2003-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 18 de marzo de 2003b).

Presidencia de la República. (2004, 17 de mayo). *Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

Rojjasi Pella, 4101-2017-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 6 de febrero de 2018).

Verdi Olivares, 5741-2006-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 11 de diciembre de 2006b).

LA IDONEIDAD DE JUECES Y FISCALES EN UN PAÍS MULTICULTURAL: ¿CÓMO IMPLEMENTAR LA INTERCULTURALIDAD EN LAS FUNCIONES DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA?

Aníbal Gálvez Rivas

1. Introducción

La idoneidad de jueces, juezas y fiscales tiene un valor enorme para nuestro ordenamiento jurídico. Además de la Constitución, diversas leyes le han atribuido un carácter esencial para el ingreso, la permanencia, el ascenso y la salida de las carreras judicial y fiscal.

Así, por ejemplo, el artículo 1 de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, indica que la carrera judicial tiene como objetivo “garantizar la independencia, *idoneidad* [énfasis agregado], permanencia y especialización de los jueces” (Congreso de la República, 2008), mientras que el siguiente artículo establece que el perfil del juez está constituido por las capacidades y cualidades que aseguren que, al ejercer sus funciones, “los jueces responderán de manera idónea a las demandas de justicia” (Congreso de la República, 2008). Por su parte, la Ley 30482, Ley de la Carrera Fiscal, contiene disposiciones similares en sus dos primeros artículos (Congreso de la República, 2016).

La idoneidad tiene que ver con diversos tipos de atributos que deben tener los jueces y fiscales, incluyendo una *idoneidad para el contexto cultural donde deben desempeñarse*. En efecto, tanto el segundo artículo de la Ley de la Carrera Judicial, como el de la Ley de la Carrera Fiscal, establecen que estos deben tener “Conocimiento de la realidad nacional y prácticas culturales del lugar donde desempeñe su función” (Congreso de la República, 2016).

Esto es muy relevante, toda vez que nuestro país se caracteriza (entre otros rasgos esenciales) por una alta diversidad cultural. En efecto, existen identificados 55 pueblos indígenas, que hablan 47 lenguas distintas (Díaz, 2020), los cuales se organizan bajo diversas formas, principalmente como comunidades campesinas y nativas, pero existen varias otras más. Además, en el censo nacional del 2017, el 25.8% de peruanos y peruanas mayores de 12 años se autoidentificaron como indígenas, mientras que 17.5% de mayores de 5 años manifestó haber aprendido a hablar en una lengua indígena (INEI, 2018b). Todo esto impacta necesariamente en la conformación de las instituciones del Estado y en la perspectiva con que estas deben brindar sus servicios a la ciudadanía. No en vano el artículo 2 numeral 19 de nuestra Constitución Política establece que todo peruano(a) tiene derecho “a su identidad étnica y cultural” y que “[e]l Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación” (Congreso de la República, 1993).

Pese a su trascendencia, la idoneidad cultural de jueces y fiscales no ha logrado hasta ahora un adecuado desarrollo normativo ni una implementación óptima en el sistema de designación y ratificación de jueces y fiscales. El ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), antecesor de nuestra actual Junta Nacional de Justicia (JNJ), tuvo una historia de casi un cuarto de siglo en el que este tema no solo quedó relegado, sino que llegó incluso a adquirir matices triviales y bochornosos. Así, por ejemplo, es muy conocido que durante una entrevista

realizada el 2018 a una aspirante a fiscal en la provincia de Huacho, esta afirmó que postulaba a dicha plaza porque era del lugar y conocía la realidad de su gente. Ante ello, la primera pregunta de un miembro del CNM fue pedir que mencione una lista de platos típicos de dicha provincia. Luego de una respuesta bien informada, el entrevistador pidió que le explique cómo se prepara el ceviche de pato, lo que la postulante hizo con solvencia incluyendo detalles sobre la forma de crianza del pato y la sazón con naranja agria. Satisfecho con la respuesta, el ex miembro del CNM asintió solemnemente:

Ahora sí sé que usted conoce... porque muchos ciudadanos creen que el ceviche de pato es con limón, que es un ceviche. Es que es muy importante conocer el entorno cultural, según la propia Ley de la Carrera Fiscal, y el entorno cultural es también la gastronomía. (Flor, 2018)

¿Puede afirmarse que un juez o fiscal es idóneo para una provincia porque conoce su gastronomía, los mitos y leyendas del lugar o quizá cómo celebran sus carnavales? Sin duda se trata de manifestaciones culturales que cualquier ciudadano puede apreciar en su vida cotidiana, pero por lo general no tienen ninguna trascendencia jurídica. Es más, enfocarse en aspectos culturales como estos contribuye a invisibilizar la relevancia de la diversidad cultural y a mantener la discriminación estructural existente en el Perú¹, lo que es atentatorio del Estado Constitucional de Derecho. Esto es así porque la diversidad cultural en nuestro país está muy vinculada a la situación de los pueblos indígenas y la discriminación histórica que estos han padecido², de modo que enfatizar aspectos culturales que no inciden en el ejercicio de derechos es una forma de evadir y ocultar la problemática existente, lo cual drena el contenido de valores consagrados en nuestra Constitución, como la pluralidad étnica y cultural de la nación, así como los derechos a la igualdad, y a la identidad étnica y cultural.

Pero, entonces, ¿cómo puede alcanzarse la idoneidad de jueces y fiscales (a través del sistema de nombramientos, ascensos y ratificaciones) con un enfoque intercultural? El presente documento busca formular un conjunto de criterios y recomendaciones para lograrlo, tomando en cuenta los avances que el Derecho peruano ha desarrollado en décadas recientes respecto a la diversidad cultural, así como diversas herramientas que se han impulsado en la administración pública.

Con ese objetivo, la primera parte esboza lo avanzado en cuanto a políticas públicas, así como los ámbitos en los que se han apreciado avances jurisprudenciales y normativos. Debido a la breve extensión de este documento solo podremos enunciar los principales campos en los que esto ha ocurrido. En ese sentido, esta parte nos brindará elementos para comprender el estado actual de la interculturalidad en el Derecho Peruano. Y debido a que los jueces y fiscales son operadores de nuestro sistema de justicia que deben trabajar en relación a dichos avances en nuestro ordenamiento, esta sección nos servirá de contexto sobre qué debería esperarse de nuestros magistrados para interculturalizar la justicia. Finalmente, en la última sección

1 Esto al margen del hecho (también discriminatorio) de que preguntar a una postulante (y no a un postulante varón) sobre una receta no superaría un análisis desde un enfoque de género pues se basa en un estereotipo que vincula a las mujeres con la cocina.

2 Basta recordar como ejemplo que durante el conflicto armado interno (1980-2000) la gran mayoría de víctimas fueron “campesinos pobres, indígenas, tradicionalmente discriminados y excluidos” (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003), y que aún hoy la población indígena tiene la mayor vulnerabilidad de caer en la pobreza y las peores condiciones en el mercado de trabajo (INEI, 2017a).

abordaremos la necesidad de diversificar también el perfil del juez y el fiscal, y bajo qué criterios. Asimismo, comentaremos cómo los aspectos mencionados en la sección previa, deberían vincularse directamente con el ingreso, el ascenso y salida de la carrera judicial y fiscal.

Durante la elaboración del presente informe se entrevistó a Cruz Silva del Carpio, Luis Fernando Meza Farfán y Gorge Farfán Martínez, a quienes agradezco su amabilidad y buena disposición para compartir sus experiencias y opiniones sobre este tema.

2. Avances de la Interculturalidad en la Administración de Justicia

2.1 La Diversidad Cultural en las Políticas Públicas

El Poder Ejecutivo ha aprobado en años recientes dos políticas públicas muy importantes para el tema que estamos analizando: una sobre transversalización del enfoque intercultural y otra sobre lenguas originarias, las que deben guiar la labor de todas las instituciones públicas a nivel nacional. De hecho, su cumplimiento es obligatorio pues, como dispone el artículo 4, numeral 1 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29258), es competencia de dicho poder del Estado “Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno” (Congreso de la República, 2007).

La Política Nacional para la transversalización del enfoque intercultural (Ministerio de Cultura, 2015), vigente desde el año 2015, tiene como objetivo

orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, particularmente de los pueblos indígenas y la población afroperuana, promoviendo un Estado que reconoce la diversidad cultural innata a nuestra sociedad, opera con pertinencia cultural y contribuye así a la inclusión social, la integración nacional y eliminación de la discriminación. (Ministerio de Cultura, 2015, pág. 41)

Otro aspecto relevante de esta política es que plantea una definición de enfoque intercultural que resulta operativa para estos efectos:

El Enfoque Intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana. (Ministerio de Cultura, 2015, pág. 25).

Esta política tiene en total cuatro ejes y varios lineamientos por cada uno. En nuestra opinión, los más relevantes respecto de la labor de la Junta Nacional de Justicia son las siguientes:

Eje I: Fortalecer la Capacidad de Gestión Intercultural del Estado Peruano

Lineamiento 1: Desarrollar una institucionalidad para transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de los sectores, organismos constitucionalmente autónomos y gobiernos regionales y locales.

1. Establecer un marco normativo e institucional que fomente la interculturalidad y que consolide al país como una sociedad que reconoce la diversidad cultural y lingüística como patrimonio y como recurso esencial para su desarrollo.
2. Fomentar la incorporación del enfoque intercultural en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas nacionales y subnacionales, así como en sus instrumentos de implementación.
3. Instaurar el Diálogo Intercultural como mecanismo para la participación ciudadana y como política de relacionamiento del Estado con los diversos grupos étnicos que conforman el país.

Lineamiento 2: Garantizar estándares de calidad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía que cumplan con criterios pertinentes a las realidades socioculturales y lingüísticas de los diversos grupos culturales.

7. Promover la adecuación progresiva de los servicios públicos y las prestaciones sociales que se brindan a través de instituciones, programas, proyectos y otras intervenciones, considerando las particularidades culturales y lingüísticas de los pueblos indígenas y la población afroperuana.
8. Fortalecer y generar capacidades, recursos y competencias interculturales en el servicio civil para la atención de la ciudadanía, en el marco del respeto por las diferencias culturales, la eliminación y prevención de la discriminación.
9. Promover el uso de las lenguas indígenas en la prestación de los servicios públicos. (Ministerio de Cultura, 2015, págs. 46 - 47)

Por otro lado, mediante D.S. 005-2017-MC, publicado el 10 de agosto de 2017, se aprobó la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Intercultural. El objetivo general de esta política es “Garantizar los derechos lingüísticos de los hablantes de lengua indígena u originaria en el ámbito nacional” (Ministerio de Cultura, 2017), mientras que su primer objetivo específico es: “Garantizar la pertinencia lingüística en la prestación de servicios públicos y en el funcionamiento de las entidades del sector público” (Ministerio de Cultura, 2017).

Esta política tiene tres ejes y varios lineamientos; y nos parece que el primer eje y sus lineamientos específicos son los que más se vinculan a las competencias de la Junta Nacional de Justicia:

Eje 1: Estatus de la Lengua Indígena u Originaria

El estatus de la lengua está íntimamente vinculado a su uso, valoración y reconocimiento. En el caso de las entidades del sector público, el estatus se asocia además a la institucionalización de su uso en la provisión de servicios públicos. La pertinencia lingüística en la atención de los hablantes de lengua indígena, y en especial en la prestación de servicios, es fundamental no solo para garantizar los derechos lingüísticos sino fundamentalmente la eficacia del servicio.

Lineamientos Específicos Cuando la Lengua Indígena es Predominante

- 1.3. Asegurar que las entidades del sector público y las empresas que prestan servicios públicos dispongan progresivamente de recursos humanos que puedan comunicarse con suficiencia en lengua indígena.
- 1.4. Garantizar que los documentos de información y trámite sean accesibles en lenguas indígenas u originarias.
- 1.5. Implementar señalética en lengua indígena u originaria en los espacios de atención al ciudadano.

Lineamientos Específicos Cuando la Lengua no es Predominante

- 1.6. Garantizar servicios de interpretación y/o traducción oportunas y accesibles para la atención de hablantes de lengua indígena, ello, a cargo de las propias entidades del sector público y las empresas que prestan servicios públicos. (Ministerio de Cultura, 2017)

Como puede observarse, la implementación del enfoque intercultural y la prestación de servicios en lenguas indígenas, no es solo una necesidad ética (para combatir la discriminación y favorecer la inclusión social) sino que existen fundamentos jurídicos muy precisos, que deben ser cumplidos por todas las instituciones que conforman el Estado peruano, incluyendo la Junta Nacional de Justicia, el Poder Judicial, el Ministerio Público y demás entidades del sistema de justicia.

2.2 La Diversidad Cultural en la Administración de Justicia

En esta sección presentaremos un breve recuento de las principales normas y decisiones jurisdiccionales que inciden en la implementación de la interculturalidad en la administración de justicia y en la labor de jueces y fiscales, por lo que tiene que ver con el conocimiento que deberían demostrar para el acceso al cargo o el desempeño que deberían exhibir para el ascenso o ratificación. Por razones de espacio, solo mencionaremos algunas ideas fuerza sobre cada uno, dejando de lado, por ahora, un análisis más profundo.

Son cuatro los ámbitos en los que se han producido normas y jurisprudencia importantes sobre la justicia intercultural.

2.2.1 Jurisdicción Especial y Coordinación con la Jurisdicción Ordinaria. El primer ámbito tiene que ver con la justicia comunitaria, es decir aquella ejercida por las autoridades de las comunidades campesinas, nativas y las rondas campesinas. La norma más importante en este campo es el artículo 149° de la Constitución Política, que reconoce que estas autoridades pueden ejercer una jurisdicción especial dentro de su territorio, de conformidad a su derecho consuetudinario y sin vulnerar derechos fundamentales (Congreso de la República, 1993). La Constitución dispone también que exista una ley de coordinación entre esta jurisdicción especial, los juzgados de paz y el resto del Poder Judicial.

Vale mencionar que solo comentaremos normas y jurisprudencia, pero es importante notar que la justicia intercultural se ha alimentado también de numerosas investigaciones realizadas desde la perspectiva de las ciencias sociales, las que han abordado diversas materias. Por ello, para conocer un panorama de tales estudios recomendamos consultar los siguientes

balances: Guevara, 2003, *La antropología del Derecho en el Perú: Balances y perspectivas (1975 – 1990)*; Poole, 2012, *La ley y la posibilidad de la diferencia*; y Gálvez, 2016, *De la antropologización del derecho a la recaída dogmática: balance de los estudios sobre pluralismo jurídico y administración de justicia en el Perú (1964-2013)*.

Continuado con nuestra exploración, el Nuevo Código Procesal Penal, en su artículo 18° señala que “(l)a jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer (,) los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149 de la Constitución.” (Congreso de la República, 1993). Es decir, otorga una prioridad a las autoridades comunales en cuanto a la competencia por casos que ocurren en sus territorios, siempre que se encuentren habilitadas para administrar justicia de acuerdo a la Constitución (que lo hagan sobre la base de su derecho consuetudinario y sin vulnerar derechos fundamentales).

La implementación de estas normas no es sencilla pese a su aparente claridad. Por ello, muchas autoridades comunales que han ejercido sus funciones jurisdiccionales han sido denunciadas penalmente porque, luego de detener a presuntos delincuentes o imponer sanciones, resultaban acusadas de secuestro, coacción o incluso tortura. Esto derivó en que la mayoría de controversias judiciales sobre la jurisdicción especial se dieran principalmente en el ámbito penal (por los delitos de los que se les acusaba a las autoridades comunales) y constitucional (porque aquellos que la jurisdicción especial sancionaba interponían procesos de hábeas corpus o amparo).

Por ello, se ha producido cierta jurisprudencia penal y constitucional, pero no ha habido mayor desarrollo en otros campos del derecho. En diversos casos, la Corte Suprema llegó a pronunciarse en el sentido de que las autoridades comunales no cometían los delitos de secuestro, coacción o tortura al administrar justicia, sino que se trataba del ejercicio legítimo de una facultad reconocida en la Constitución. Sin embargo, debido a que no existían criterios uniformes, el año 2009 la Corte Suprema aprobó el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, en el cual se establece como doctrina legal distintos argumentos que sostienen que las rondas campesinas también son titulares de la función jurisdiccional que dispone el artículo 149°, y que los ronderos que ejercen dicha función no cometen delitos, para lo cual deben cumplirse determinados parámetros (Corte Suprema de Justicia, 2009).³

También la jurisdicción especial ha sido abordada en la jurisprudencia del Tribunal constitucional (TC), principalmente en las sentencias recaídas en los expedientes 00220-2012-PA (Caso Huara, Mago Isabel, Tello Ramos y Otros, 2012), 01126-2012-HC (Caso Madre de Dios, Griselda, 2012), 02765-2014-AA (Caso Amazonas, Zelaya y Otros, 2017), 07009-2013-PHC (Caso Madre de Dios, Villar Vargas y Otro, 2016). En estas sentencias, existe cierto desarrollo de la jurisdicción especial, examinando cuestiones procesales mínimas que se deben cumplir, aunque también restringe el TC la gama de delitos que pueden ser conocidos por la jurisdicción especial (señalando que no puede conocer delitos que afecten derechos fundamentales como la vida, la salud, la integridad física, psíquica o moral). Asimismo, a diferencia de la Corte Suprema, el TC no reconoce a las rondas campesinas como titulares de la función jurisdiccional, como ha señalado en la reciente Sentencia 468/2020, recaída en el Exp. 04417-2016/PHC/TC (2020).⁴

3 Podemos encontrar mayor análisis en Ruiz (2013 y 2019).

4 En este punto solo nos hemos referido a las sentencias del TC referidas a la jurisdicción especial dispuesta en el artículo 149 de la Constitución. Para una visión más amplia del TC y sus perspectivas sobre la cultura, puede consultarse Verona, 2014.

En este campo también han sido importantes los esfuerzos realizados para regular la relación de coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la especial, tal como dispone el artículo 149 de la Constitución. Han sido muchos los proyectos de ley que se han presentado en estas casi tres décadas de vigencia de la Constitución de 1993, en los que ha habido debates aún no concluidos sobre los alcances de la competencia territorial, personal y material de la jurisdicción especial⁵. Por otro lado, ante la falta de una ley de coordinación entre ambas jurisdicciones y, al mismo tiempo, ante la necesidad de coordinación cotidiana, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó el año 2013 el Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia mediante R.A. 333-2013-CE-PJ. Se trata de un instrumento que, en lugar de precisar las competencias y mecanismos específicos de coordinación, establece principios, pautas y estrategias para orientar a los órganos jurisdiccionales ordinarios en su relación con las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas (Poder Judicial, 2015).

Los debates producidos por estas normas, jurisprudencia, acuerdos plenarios, proyectos de ley y protocolos aún requieren mayor desarrollo. Esto supone que los jueces y fiscales todavía tienen que desplegar un gran esfuerzo argumentativo al llevar a cabo sus funciones en zonas donde tiene presencia la jurisdicción especial de las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas. Por ello, es importante que dichos jueces y fiscales tengan un conocimiento adecuado de esta materia.

2.2.2 Tratamiento Penal al Acusado Indígena. En este campo, los debates se han centrado en la responsabilidad penal que pueden tener los miembros de las comunidades campesinas, nativas, rondas campesinas o pueblos indígenas en general, cuando son procesados por la presunta comisión de un delito. Específicamente, se examina si sus rasgos culturales pueden haber tenido alguna influencia, o no, en su actuación en un hecho delictivo concreto.

Durante mucho tiempo el principal y único punto de análisis fue el artículo 15 del Código Penal (1991), que regula el denominado error de comprensión culturalmente condicionado:

El que por su cultura o costumbres comete un hecho punible sin poder comprender el carácter delictuoso de su acto o determinarse de acuerdo con esa comprensión, será eximido de responsabilidad. Cuando por igual razón, esa posibilidad se halla disminuida, se atenuará la pena (Congreso de la República, 1991).⁶

Esta regulación inicialmente era muy abierta, refiriéndose a todo tipo de delitos. En esa perspectiva, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó también el Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que involucren a Comuneros y Ronderos (Poder Judicial, 2015). A diferencia del protocolo sobre coordinación, este establece principios y reglas de actuación para reforzar la pertinencia cultural y garantizar derechos lingüísticos en los procesos a cargo del Poder Judicial.

5 Para un análisis del panorama de proyectos de ley discutidos en el parlamento, son importantes los siguientes estudios Yrygoyen, 2001 y Brandt, 2017.

6 La dogmática penal alrededor de este artículo enfocó su análisis en las implicancias de determinar si este reguló adecuadamente el error de comprensión culturalmente condicionado o más bien un error de prohibición; además de debatir si se debía interpretarse este artículo en el campo de la culpabilidad o la imputabilidad (Gálvez, 2016).

Posteriormente, el año 2015, la Corte Suprema aprobó el Acuerdo Plenario N° 1-2015/CIJ-116, Sobre la aplicación del artículo 15 del Código Penal y los procesos interculturales por delitos de violación de niñas y adolescentes (Corte Suprema de Justicia, 2016). En este documento se señala que el artículo 15 del Código Penal se venía aplicando de manera indebida o distorsionada en procesos penales por abuso y violencia sexual en agravio de niñas y adolescentes, lo que terminaba generando impunidad e injusticia.

Por esa razón, la Corte Suprema estableció varios lineamientos para el mencionado artículo se aplique de manera restringida sin proyectar indebidamente sus efectos sobre autores de abuso y violación sexual contra menores. Se definieron también parámetros para el uso adecuado de peritajes antropológicos, la incorporación de medios de pruebas adicionales que tengan relevancia intercultural, así como la adopción en la argumentación “de la doctrina internacional y nacional sobre enfoque de género, interés superior del niño y compensación de la vulnerabilidad de las mujeres, niñas y adolescentes en contextos pluriculturales” (Corte Suprema de Justicia, 2016, párrafo 16.iv.).

Estas decisiones de la Corte Suprema fueron posteriormente recogidas por la legislación el año 2018. En efecto, la Ley 30838 (publicada el 4 de agosto de 2018) introdujo diversas modificaciones al Código Penal para fortalecer la prevención y sanción de delitos contra la libertad sexual e indemnidad sexual. Entre estos cambios, se introdujo un segundo párrafo al mencionado artículo 15:

Lo dispuesto en el primer párrafo será aplicable siguiendo los lineamientos para procesos penales interculturales señalados por la judicatura para los casos de la comisión de los delitos previstos en los capítulos IX, X y XI del Título IV del Libro Segundo cometidos en perjuicio de menores de catorce años y de mayores de catorce años cuando estos no hayan prestado su libre consentimiento. (Congreso de la República, 2018)

2.2.3 Administración de Justicia en Lenguas Indígenas. Nuestra Constitución Política establece, en su artículo 2° numeral 19° que “Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete” (Congreso de la República, 1993). Asimismo, el artículo 48° dispone que “Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley” (Congreso de la República, 1993). Pese a su vigencia, en términos jurídicos, estas disposiciones casi no han tenido aplicación en los servicios que, en general, brinda el Estado peruano. De hecho, a raíz de un proceso de amparo contra la Municipalidad Provincial de Carhuaz, el 2018 el Tribunal Constitucional declaró

un estado de cosas inconstitucional en relación con la ausencia de una efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comuniquen oficialmente también en lenguas originarias, en las zonas del país donde ellas son predominantes, tal como lo exige el artículo 48 de la Constitución (Caso Ancash, Sentencia, 2018)

y exhortó “a todas las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos a que realicen sus máximos esfuerzos para que antes el Bicentenario de la independencia, oficialicen el uso de la lengua originaria predominante en sus ámbitos de desarrollo” (Caso Ancash, Sentencia, 2018).

En este punto, es necesario identificar el desarrollo normativo que se ha dado al referido artículo 48° de la Constitución de 1993, para luego vincularlo nuevamente a su implementación en la administración de justicia.

Recién el año 2011, se aprobó la Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú (publicada el 5 de julio de 2011 en El Peruano). Entre sus disposiciones, esta ley incluyó algunas acotaciones importantes sobre el uso oficial de las lenguas originarias. En efecto, el artículo 10 señala el hecho de:

El que una lengua originaria sea oficial, en un distrito, provincia o región, significa que la administración estatal la hace suya y la implementa progresivamente en todas sus esferas de actuación pública, dándole el mismo valor jurídico y las mismas prerrogativas que al castellano. Los documentos oficiales que emite constan tanto en castellano como en la lengua originaria oficial, cuando esta tiene reglas de escritura, teniendo ambos el mismo valor legal y pudiendo ser oponibles en cualquier instancia administrativa de la zona de predominio. (Congreso de la República, 2011)

En la misma línea, el artículo 15 dispuso en su segundo numeral que:

Las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos implementan, de modo planificado y progresivo, políticas y programas de capacitación o contratación para que en las zonas del país donde una lengua originaria sea predominante sus funcionarios y servidores públicos, así como los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú se puedan comunicar con suficiencia en esa lengua. (Congreso de la República, 2011)

Asimismo, el artículo 5 dispuso que se elabore un “Mapa Etnolingüístico, como herramienta de planificación que permite una adecuada toma de decisiones en materia de recuperación, preservación y promoción del uso de las lenguas originarias del Perú” (Congreso de la República, 2011).

En este contexto, el Poder Judicial incluyó en el mencionado Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que involucren a Comuneros y Ronderos, reglas sobre el uso de idiomas indígenas para los comuneros o ronderos que lo soliciten, como la intervención de un intérprete oficial cuando el juez no comprenda el idioma del procesado, y la traducción gratuita de las resoluciones a su idioma para garantizar su comprensión. Asimismo, debido a que no existían herramientas para identificar las zonas del país donde debía administrarse justicia atendiendo en idiomas indígenas, el Poder Judicial aprobó el Mapa Etnolingüístico Judicial (2016).

El año 2018, finalmente se aprobó el Mapa Etnolingüístico del Perú, mediante D.S. 011-2018- MINEDU, cuyo primer artículo precisa que este

constituye un sistema informativo conformado por mapas y la base de datos cuantitativos y cualitativos de las y los hablantes de las lenguas indígenas u originarias vigentes y de aquellas lenguas extintas en el Perú; asimismo, constituye una herramienta de planificación que permite identificar y determinar la predominancia de una lengua indígena u originaria y la adecuada toma de decisiones en materia de uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas indígenas u originarias. (Presidencia de la República, 2018)

Por esa razón, mediante R.A. 172-2019-CE-PJ el Poder Judicial dejó sin efecto el Mapa Etnolingüístico Judicial que venía utilizando y se adoptó el aprobado por el Ministerio de

Educación como “nuevo instrumento esencial para la implementación de los derechos lingüísticos en el Poder Judicial” (Poder Judicial, 2019b), lo que tiene implicancias importantes, como veremos más adelante.

En la misma línea, desde el 2016 la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) del Poder Judicial inició la implementación de un programa de capacitación para el establecimiento intérpretes y traductores de lenguas indígenas. Posteriormente, el 2019 el Poder Judicial buscó impulsar dicha experiencia, para lo cual se creó el Registro Especial Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias del Poder Judicial (RENIT), aprobando además su reglamento, un protocolo de actuación de los intérpretes y traductores, así como un Código de Ética (Poder Judicial, 2019a).

Sin duda estos son avances normativos, pero su implementación ha sido claramente insuficiente. Es importante mencionar que, desde antes de que se promovieran las medidas adoptadas por el Poder Judicial que hemos mencionado, este contaba con un servicio tercerizado de interpretación y traducción, pero su ejecución se había concentrado claramente en lenguas extranjeras, mientras que el servicio para lenguas indígenas era casi inexistente. En efecto, el 2018 se conoció que, en los tres años previos, el proveedor del servicio había brindado unas 400 horas de servicio de interpretación oral en quechua durante 3 años para 17 Cortes Superiores, mientras que se registraron un aproximado de 2700 horas para el idioma inglés, 900 para el portugués, 900 para el ruso, etc. (Ruiz, 2019).

El sistema judicial de traductores e intérpretes que se creó el 2019 (el RENIT) no ha avanzado mucho todavía. En efecto, en su sitio web se puede observar que solo se tienen registrados traductores para siete (07) distritos judiciales de 35, con un número reducido de estos servidores. Por ejemplo, en el Distrito Judicial de Cusco solo se cuenta con una traductora para el quechua, pese a que tiene varias provincias y a que el 52.2% de mayores de 12 años en el departamento del Cusco aprendió dicha lengua en su infancia.

2.2.4 Justicia de Paz. Los jueces de paz tienen un régimen distinto al de los jueces de carrera, que se rige por la Ley N° 29824 (Ley de Justicia de Paz) y sus reglamentos. Son jueces legos en Derecho, elegidos por voto popular, que se encuentran mayormente en zonas rurales, por lo que muchos de ellos hablan también lenguas indígenas, a la vez que son miembros de comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas y se ubican en zonas alejadas, constituyéndose en los únicos representantes del sistema de justicia en cada rincón del territorio nacional.

Como parte de su régimen especial, estos jueces tienen autorizado resolver conflictos sin necesidad de aplicar las leyes vigentes sino su leal saber y entender, lo que muchas veces se deriva del derecho consuetudinario de sus localidades. En la práctica, la mayoría de jueces resuelve los conflictos que se les presentan mediante la conciliación, y muy pocas veces emiten sentencia, pese a estar también facultados para hacerlo. Además, tienen varias otras funciones que no tienen los jueces de carrera, como las competencias notariales, el levantamiento de cadáver, entre otros. La Ley de Justicia de Paz entró en vigencia el año 2012 y, además del reglamento de la ley emitido por el Poder Ejecutivo (D.S. 007-2013-JUS), el Poder Judicial ha reglamentado varios aspectos específicos como su intervención en asuntos notariales, en conflictos patrimoniales, sobre el diligenciamiento de exhortos, sobre el régimen disciplinario especial, el procedimiento de elección popular, entre otros.

Si bien la JNJ no tiene competencia sobre los jueces de paz, es importante mencionarlos porque esta instancia entra constantemente en relación con los jueces de carrera. Algunos puntos de conexión, por ejemplo, se producen cuando los jueces de paz letrado o jueces especializados o mixtos deben valorar documentos emitidos por jueces de paz en los procesos que están a su cargo (por ejemplo, actas de conciliación, documentos notariales de jueces de paz, constataciones, etc.). En esas circunstancias, los jueces ordinarios deberían conocer y reconocer el valor legal de tales documentos, pero no siempre ocurre y se termina restando valor a lo resuelto por jueces de paz, deslegitimándolos ante su población, lo cual debilita al propio Poder Judicial en el campo y genera problemas para los justiciables que antes han tenido que acudir a la justicia de paz.

Los casos en los que no se reconoce valor a los documentos emitidos por jueces de paz, se deben a que los jueces ordinarios no conocen necesariamente las normas que rigen a la justicia de paz (por ejemplo, que no se les puede exigir formalidades procesales o que no están obligados a saber de Derecho), las condiciones en que operan (por ejemplo, que el Poder Judicial no les retribuye por la notificación de exhortos y que estos deben llevarse a zonas alejadas, lo que genera retrasos), etc. Estas situaciones se agravan cuando son los jueces de paz letrados los que tiene que conocer algunas apelaciones o cuando las ODECMA deben llevar a cabo procedimientos disciplinarios contra jueces de paz quejados, entre otras situaciones.

Por ello, es importante también que los jueces ordinarios conozcan el régimen especial de la justicia de paz y las condiciones en las que operan sus actores porque al entrar en interacción con ellos puede terminar atropellando sus actuaciones legítimas, llevadas a cabo según su propio sentido de justicia. De este modo, un inadecuado conocimiento de la justicia de paz por parte de los jueces de carrera, termina debilitando al propio Poder Judicial y generando vulnerabilidad en los ciudadanos que residen en zonas rurales.

3. La Interculturalidad en las Funciones de la Junta Nacional de Justicia

Las secciones anteriores nos permiten entender que tanto la JNJ como el Poder Judicial y el Ministerio Público, a través de sus funcionarios, pero también a través de sus jueces y fiscales, deben participar de las políticas sobre interculturalidad y lenguas indígenas. No es solo un imperativo ético frente a la discriminación existente, sino que existen obligaciones que se derivan de lo dispuesto por la Constitución, por las leyes que protegen los derechos de los pueblos indígenas, el pluralismo jurídico y la diversidad cultural y lingüística, así como de las normas que aprueban las políticas públicas sobre transversalización del enfoque intercultural y sobre las lenguas originarias.

En ese sentido, la JNJ debe contribuir con el desarrollo de una institucionalidad para transversalizar el enfoque intercultural y buscar que se garanticen estándares de calidad en la prestación de servicios de justicia a la ciudadanía, lo cual se deriva de los lineamientos 1 y 2 de la Política Nacional para la transversalización del enfoque intercultural (Ministerio de Cultura, 2015). Del mismo modo, tanto la JNJ como el Poder Judicial y el Ministerio Público deberían orientarse a que en las zonas del país donde existen lenguas originarias predominantes, el servicio de justicia se brinde en tales idiomas, lo cual puede implementarse de manera progresiva. No existe otra forma de superar, en la administración de justicia, el estado de cosas inconstitucional declarado por el Tribunal Constitucional.

De manera específica, consideramos que la JNJ puede incorporar el enfoque intercultural en cinco de las competencias que le atribuye su ley orgánica:

Artículo 2. Competencias de la Junta Nacional de Justicia

Son competencias de la Junta Nacional de Justicia: Son competencias de la Junta Nacional de Justicia:

- a. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Para el nombramiento se requiere el voto público y motivado conforme a los dos tercios del número legal de sus miembros. El voto no altera los resultados del concurso público de méritos;
- b. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete (7) años. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público;
- c. Ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres (3) años y seis (6) meses; [...]
- k. Ejercer el derecho de iniciativa legislativa conforme a la Constitución; [...]
- n. Elaborar y actualizar el perfil de los jueces y fiscales en coordinación con el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura. [...] (Congreso de la República, 2019)

3.1 Enfoque Utilizado por el ex CNM

El ex CNM carecía de un enfoque explícito y coherente sobre cómo atender la diversidad cultural en sus funciones. De hecho, si bien hubo algunas entrevistas realizadas en lenguas indígenas con ayuda de intérprete (Redacción La Ley, 2018), estas no fueron la regla durante su tiempo de existencia; además, no se tenía claridad sobre qué manifestaciones culturales debían valorarse, como se mencionó al inicio con la anécdota sobre la preparación del ceviche de pato.

En nuestra opinión, el enfoque que mostró el CNM se caracterizó principalmente por lo siguiente:

- Asumió la idea de que existía un perfil general y homogéneo de juez y fiscal a nivel nacional, que solo se diferenciaba por la jerarquía de la plaza a la que se postulaba (lo cual se reflejaba en las tablas de calificación curricular).
- El único aspecto intercultural que se valoraba era el conocimiento de lenguas indígenas, pero se tuvo una perspectiva limitada pues esto no llegó a ser parte obligatoria del perfil de jueces y fiscales, sino que solo incidía en el otorgamiento de cierta bonificación de puntos en los concursos de selección. Inicialmente se estableció que el conocimiento de lenguas indígenas era parte del perfil (Consejo Nacional de la Magistratura, 2016), sin embargo, esto fue cambiado apenas un año después mediante Resolución 318-2017-CNM, pasando a ser solo un requisito que era preferible, pero ya no obligatorio. Asimismo, en el último reglamento de ascensos, se mencionaba

que en las entrevistas se tomaba en cuenta el conocimiento de lenguas indígenas. Por su parte, el reglamento de Evaluación Integral y Ratificación no incluía una evaluación sobre conocimientos de lenguas indígenas.

- En los reglamentos se hacía referencia a la predominancia de lenguas indígenas en ciertas plazas, de acuerdo a los resultados del último censo llevado a cabo por el INEI. Sin embargo, es pertinente mencionar que el INEI no tenía criterios para determinar la predominancia de lenguas indígenas. Los criterios se encuentran en la Ley 29735 (Congreso de la República, 2011) y su reglamento (Presidencia de la República, 2016) pero recién se llegó a determinar oficialmente las zonas de predominancia con la aprobación del Mapa Etnolingüístico del Perú (Presidencia de la República, 2018) dos años después.

Estas características se encuentran todavía presentes en los proyectos de reglamento de concurso para la selección y nombramiento de jueces y fiscales (de acceso abierto y de ascenso) que fueron republicados por la Junta Nacional de Justicia.

No obstante, nos parece necesario que se realicen diversos cambios para superar este enfoque. Para ello, es necesario orientarse por las políticas públicas explicadas anteriormente. Además, es importante tomar en cuenta que en la última década el Estado peruano ha venido produciendo diversa información detallada sobre pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y lenguas originarias, lo que incluye su ubicación geográfica específica. Dicha información no fue tomada en cuenta por el ex CNM y por ello su enfoque era muy genérico y desactualizado (el mantenimiento de la remisión al INEI para determinar predominancia de lenguas indígenas es un claro ejemplo). Pero ahora corresponde implementar las políticas existentes y utilizar la información disponible para mejorar el enfoque que sostuvo la labor del extinto CNM.

3.2 La Necesidad de Diversificar el Perfil del Juez, Jueza y Fiscal

Para brindar un servicio de justicia idóneo para la diversidad cultural de nuestro país es necesario partir de la premisa de que se requiere diversificar también los perfiles de los jueces, juezas y fiscales. Tanto la Ley de la Carrera Judicial (Ley 29277) como la Ley de la Carrera Fiscal (Ley 30483) establecen en sus respectivos artículos segundo las características principales que conforman dicho perfil, pero no es una lista cerrada de características. Por otro lado, el literal (n) del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia señala que esta es competente para “Elaborar y actualizar el perfil de los jueces y fiscales” lo cual debe realizarse “en coordinación con el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura” (Congreso de la República, 2019).

Sobre esta base normativa, la JNJ debería establecer perfiles diferenciados para las distintas plazas de jueces y fiscales existentes en el país. Esa diferenciación de perfiles debería realizarse de modo tal que se establezca qué idiomas son requisitos para qué distritos, provincias y distritos judiciales, además de qué bagaje de conocimientos sobre justicia intercultural deberían contar los magistrados según zonas. Por ejemplo, si en determinados distritos el asháninka es una lengua originaria predominante, lo razonable sería que al juez de paz letrado de dichos distritos se le requiera conocer dicha lengua para su designación, pero también que durante el procedimiento de ratificación se evalúe el uso de dicha lengua en su desempeño como juez.

Asimismo, si en una provincia existe alta presencia de comunidades campesinas y/o rondas campesinas, entonces se debería requerir a los jueces conocer la problemática legal sobre dichas instituciones, con el fin de concretar lo dispuesto por el artículo 149 de la Constitución.

Lo anterior puede llegar a parecer evidente, pues de algún modo la mención genérica de los reglamentos del CNM de que se bonificaría con puntos para los postulantes que hablen los idiomas nativos de la plaza a la que postulan ya sugería la necesidad de diferenciar perfiles. Sin embargo, esa diferenciación de perfiles debe ser explícita para garantizar que sea conocida por los postulantes y asegurar su implementación.

Como puede verse, para diversificar los perfiles es necesario clasificar las distintas plazas existentes de acuerdo a criterios geográficos, vinculándolas a la predominancia de lenguas indígenas, así como la presencia de pueblos indígenas e instituciones que ejerzan la justicia comunitaria autorizada por el artículo 149 de la Constitución (comunidades campesinas, comunidades nativas, y rondas campesinas).

La magnitud de esta tarea no es poca cosa, considerando que en los 34 distritos judiciales existentes a diciembre de 2019, existían 2385 órganos jurisdiccionales en total (entre todas las especialidades y jerarquías) donde operaban 3314 jueces (entre titulares, provisionales y supernumerarios) (Poder Judicial, 2019c). A su vez, a fines del 2019 existían 7126 fiscales a nivel nacional, en 2160 despachos (Ministerio Público, 2019). Todos estos miles de jueces y fiscales, a fines de 2019, se encontraban distribuidos en 24 departamentos, 196 provincias y 1874 distritos (INEI, 2020).

La información de dichas plazas debe ser, a su vez, cruzada con los miles de casos de rondas campesinas, comunidades campesinas, comunidades nativas, o las distintas localidades donde tienen presencia los pueblos indígenas (bajo cualquier forma en que se encuentren organizados), además del creciente número de jueces de paz, así como la distribución de las lenguas originarias, tanto las que son predominantes en una zona como las que no tienen tal característica. La diferencia entre una lengua que es predominante y la que no lo es resulta importante para la administración pública pues, como se señala en los lineamientos específicos del eje 1 de la política sobre lenguas originarias, cuando una lengua es predominante las entidades públicas deberían asegurarse de disponer progresivamente con recursos humanos que puedan comunicarse con suficiencia en esas lenguas. En cambio, en el caso de lenguas no predominantes, la política establece que se debe garantizar la atención de intérpretes y traductores.

En este otro lado, la información suele ser más imprecisa pues a diferencia de los jueces y fiscales, los jueces de paz, rondas o comunidades no se encuentran concentrados en sedes oficiales en los centros urbanos del país, sino que hay mayor grado de dispersión. No obstante, el Estado peruano ha dado pasos importantes en la última década para mejorar la información existente y se trata de un proceso de mejora continua pues cada año se avanza más con la información disponible.

En relación a los pueblos indígenas, es necesario tomar en cuenta los avances en la construcción de la *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios* (BDPI), a cargo del Ministerio de Cultura. Esta es una herramienta accesible libremente desde su sitio web (<https://bdpi.cultura.gob.pe>), que “presenta información acerca de las lenguas, tradiciones, prácticas, características demográficas, estadísticas y organizaciones representativas de los 55 pueblos indígenas u originarios que existen a la fecha en el país” (Ministerio de Cultura, s. f.), y que se encuentra en constante proceso de actualización.

Ciertamente, en diversos países existen controversias sobre herramientas de este tipo al ser utilizadas por instituciones estatales porque pueden existir presiones de sectores de la sociedad interesados en cuestionar los criterios de identificación con el fin de desconocer derechos de los pueblos indígenas. Así por ejemplo, en nuestro país un sector de la academia ha analizado cómo la alta burocracia minera afirma que la historia y cultura de grupos indígenas y campesinos han sufrido un impacto significativo de la experiencia moderna y el mestizaje y, como consecuencia, cuestionan los rasgos identificadores de los pueblos indígenas negando así derechos colectivos (Guevara & Verona, 2018). Este fenómeno impacta en registros estatales como la BDPI, generando que su cobertura no necesariamente sea completa, sino que puede producirse un subregistro o que el ritmo en el que se construye la data no siempre sea el óptimo.

Pero, en todo caso, lo que este tipo de debates nos sugieren es que la información de la BDPI debe considerarse una base mínima que ya puede ser tomada en cuenta, pese a ser todavía insuficiente, y que posteriormente será necesario mantenerse actualizado con la nueva información que se registre. Pese a ser una base mínima, la información ya es abundante, pues su *Buscador de localidades de pueblos indígenas*, permite actualmente conocer el nombre y ubicación de los 38428 centros poblados donde residen ciudadanos indígenas a nivel nacional.

Estos son en su mayoría centros poblados rurales con poca población, donde reside un total aproximado de 1,743,012 personas mayores de 12 años que en el último censo se auto-identificaron como indígenas. Esta data, aunque incompleta, es ya tan abundante y no debe ser ignorada. Sin duda el número alcanzado de centros poblados rurales con población rural ya es bastante alto pues representa el 40.5% del total de 94,922 centros poblados a nivel nacional (urbanos y rurales) que el INEI identificó en el último censo nacional (2018a).

Por otro lado, para vincular las plazas de jueces y fiscales con la enorme presencia de comunidades campesinas (al menos 6682) y nativas (al menos 2166) por cada provincia del país⁷, son importantes los directorios elaborados por el INEI y por el Instituto del Bien Común (IBC) y el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES):

- INEI (2018). Directorio de Comunidades Nativas y Campesinas. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Tomos I y II. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- IBC (2016). Directorio 2016: Comunidades Campesinas del Perú: SICCAM – Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú. Lima: Instituto del Bien Común – Centro Peruano de Estudios Sociales.
- IBC y CEPES (2016). Directorio 2016. Comunidades Nativas del Perú: SICNA – Sistema de Información sobre Comunidades Nativas del Perú. Lima: Instituto del Bien Común.

Sobre las rondas campesinas, debe mencionarse que la información es la menos precisa en comparación con los anteriores pues no existe, propiamente, un registro oficial. Las rondas surgieron a fines del año 1976 como un movimiento campesino orientado a la autodefensa frente al robo y el abigeato. Durante mucho tiempo los ronderos fueron muy críticos de la

⁷ Las cifras de estas fuentes no coinciden por lo que deberían examinarse de manera complementaria. Sobre comunidades campesinas, el IBC reporta un total de 7267 y el INEI 6682, mientras que, sobre comunidades nativas, el IBC presenta 2166 mientras que el INEI incluye 2703.

justicia estatal y, con el paso de las décadas, se han consolidado cada vez más como actores locales que administran justicia comunitaria en zonas rurales de diversas regiones del país. A principios de la década de 1990, un estudio estimó que, en los departamentos del norte del país, las rondas campesinas operaban en alrededor de 3,435 caseríos (Starn, 1991).

Con la promulgación de la Ley N° 27908, *Ley de Rondas Campesinas*, del año 2003 se reconoció personería jurídica a los comités locales de rondas campesinas y se dispuso que se inscriban en los Registros Públicos. Pero debido a que las rondas ya operaban sin necesidad de registrarse y a que muchas veces confrontaban con las autoridades estatales, la inscripción en Registros Públicos no ha sido un hecho al que las bases ronderas le brinden importancia de manera generalizada. Es por ello que las inscripciones en la SUNARP son reducidas. Pese a ello, de manera similar a lo señalado sobre la BDPI, el acumulado de información de las rondas en los registros públicos es apreciable. En efecto, según las estadísticas de la SUNARP, entre enero de 2005 y noviembre de 2020 se inscribieron un total de 2629 rondas campesinas a nivel nacional (Superintendencia Nacional de Registros Públicos, 2020). Aunque la estadística actualmente disponible en línea no especifica la ubicación por provincias, sino solo por departamentos, esta es una información que podría ser recabada en la SUNARP en caso la JNJ asuma el desafío de diversificar los perfiles de jueces y fiscales a nivel nacional para lograr la idoneidad.

Por otro lado, hasta fines del año 2019, existían 5933 juzgados de paz en prácticamente todas las provincias del Perú (Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena, 2019), aunque su distribución es muy heterogénea. La Oficina de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) del Poder Judicial cuenta con la información detallada por cada provincia y distrito del país y se encuentra en capacidad de proporcionarla a las instituciones públicas que lo requieran.

Asimismo, sobre la diversidad lingüística, debe tomarse en cuenta que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura han llevado a cabo ya un proceso para determinar y mapear la presencia de las lenguas originarias en todo el país, identificando las zonas de predominancia, conforme a los criterios de la Ley N° 29735, *Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú* y su reglamento. Los resultados pueden encontrarse en el portal web *Lenguas originarias del Perú* (<http://www.minedu.gob.pe/campanias/lenguas-originarias-del-peru.php>). En este portal se puede descargar la información a la predominancia de lenguas originarias por distritos, provincias y regiones. A modo de ejemplo, se puede mencionar que se han identificado lenguas originarias predominantes en un total de 130 provincias y 1207 distritos a nivel nacional.

Finalmente, debe considerarse que en el sitio web del INEI se cuenta con los resultados completos del último censo nacional, realizado el año 2017, entre los cuales se puede identificar el nivel de población cuya lengua materna es una lengua originaria por cada departamento, provincia y distrito del país. A modo de ejemplo, se presenta en la Tabla 1 las 10 provincias con mayor porcentaje de pobladores que aprendieron a hablar el quechua en su niñez.

Tabla 1:

Provincias con mayor porcentaje de personas que aprendieron a hablar quechua en su niñez

Departamento	Provincia	%
Áncash	Mariscal Luzuriaga	92.2
Ayacucho	Vilcas Huamán	91.4
Cusco	Canas	91.3
Cusco	Paruro	91.0
Ayacucho	Cangallo	90.2
Cusco	Paucartambo	88.3
Cusco	Chumbivilcas	88.2
Ayacucho	Víctor Fajardo	86.6
Áncash	Pomabamba	86.1
Apurímac	Graú	85.8

Nota: Con datos de (INEI, 2017b).

4. Reflexiones Finales

Si alrededor de 9 de cada 10 personas que domicilian en las provincias indicadas en la Tabla 1 aprendió el quechua como lengua materna, no es difícil estar de acuerdo en que el perfil de jueces, juezas y fiscales en estas provincias debería incluir el conocimiento del quechua y no ser solo un aspecto opcional que permita una bonificación de puntos extras en una tabla de calificación.

No está demás mencionar que en estas provincias el quechua tiene el carácter predominante y, por tanto, es una lengua oficial de acuerdo al artículo 48° de nuestra Constitución Política (1993). Además, dicho carácter oficial supone, conforme al artículo 10° de la Ley de Lenguas Originarias “que la administración estatal la hace suya y la implementa progresivamente en todas sus esferas de actuación pública, dándole el mismo valor jurídico y las mismas prerrogativas que al castellano. Los documentos oficiales que emite constan tanto en castellano como en la lengua originaria oficial” (Congreso de la República, 2011)

Adicionalmente, el hecho de que el Poder Judicial haya adoptado expresamente el Mapa Etnolingüístico del Perú, disipa cualquier resquicio de duda de que los jueces, juezas y fiscales deberían estar ejerciendo su labor en esta lengua (tanto de forma oral como escrita). Pero ello no ocurre todavía, por lo que es necesario trazar un camino de progresividad para que esto ocurra o, de lo contrario, no será posible superar el estado de cosas inconstitucional declarado por el TC. Y la JNJ tiene un papel importante por cumplir en este tema. Vale mencionar, además, que la verificación del conocimiento de lenguas indígenas en el marco de las funciones de la JNJ, no debería darse en la entrevista personal como antes planteaba el CNM, sino que para esto se debería recurrir a la acreditación de funcionarios bilingües. Esta función está a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) que desde hace algunos años viene acreditando a funcionarios a nivel nacional en diversas lenguas.

En la misma línea, debido a que en estas provincias existe también numerosas comunidades campesinas, es razonable esperar que los jueces penales y constitucionales en estas conozcan los avances jurídicos sobre la justicia intercultural, lo cual debería ser evaluado para el ingreso al cargo, pero también para su ratificación (en este caso no solo el conocimiento, sino su aplicación). Nótese que, en la sección 2.2 apenas mencionamos los distintos campos en los que se ha debatido, aprobado normas y producido jurisprudencia sobre justicia intercultural, pero no hemos planteado una postura propia porque son debates todavía abiertos, aún no consolidados, y los jueces requieren desplegar un esfuerzo argumentativo para contribuir con esos debates a la vez que llevan a cabo su labor.

Para lograr jueces, juezas y fiscales idóneos para los diversos entornos culturales de nuestro país, que respondan de manera idónea a las demandas de justicia, es preciso diferenciar los perfiles de los jueces y fiscales. Es un desafío que luego de concluido puede generar mejoras sustanciales en nuestro sistema de justicia.

REFERENCIAS

- Brandt, H. (2017). La justicia comunitaria y la lucha por una ley de coordinación de la justicia. *Derecho PUCCP*(78), 215 - 247.
- Caso Amazonas, Zelaya y Otros, 02765-2014-AA /TC (Tribunal Constitucional 6 de junio de 2017).
- Caso Ancash, Sentencia, 00889-2017-PA/TC (Tribunal Constitucional 17 de abril de 2018).
- Caso Huara, Mago Isabel, Tello Ramos y Otros, 00220-2012-PA/TC (Tribunal Constitucional 3 de octubre de 2012).
- Caso Lambayeque, Santos Castillo. Sentencia 468/2020, Exp. 04417-2016/PHC/TC (Tribunal Constitucional 23 de julio de 2020).
- Caso Madre de Dios, Griselda, 01126-2011-HC/TC (Tribunal Constitucional 11 de septiembre de 2012).
- Caso Madre de Dios, Villar Vargas y Otro, 07009-2013-PHC/TC (Tribunal Constitucional 3 de marzo de 2016).
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación. (2003). *Conclusiones Generales del Informe Final de la CVR*. Obtenido de <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>
- Congreso de la República. (1991). *Código Penal*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (2003, 6 de enero). *Ley de Rondas Campesinas, Ley N° 27908*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2007, 18 de diciembre). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29258*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2008, 04 de Noviembre). *Ley de la Carrera Judicial*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2011, 5 de julio). *Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, Ley 29735*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2016, 27 de Mayo). *Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2018, 4 de agosto). *Ley que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal para fortalecer la prevención y sanción de los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, Ley N° 30838*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2016, 20 de junio). *Reglamento de Concursos para el Acceso Abierto en la Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales, Resolución 228-2016-CNM*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Corte Suprema de Justicia. (2009, 13 de noviembre). *Rondas Campesinas y Derecho Penal, Acuerdo Plenario 1-2009/CJ-116*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Corte Suprema de Justicia. (2016, 21 de junio). *Acuerdo Plenario Sobre la aplicación del artículo 15 del Código Penal y los procesos interculturales por delitos de violación de niñas y adolescente, Acuerdo Plenario 1-2015/CIJ-116*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

- Díaz, J. C. (2020). Perú. En D. Mamo, & IWGIA, *El Mundo Indígena 2020* (34 ed., págs. 485 - 495). Lima.
- Flor, E. (18 de julio de 2018). '¿Cómo se prepara el ceviche de pato?': Insólita pregunta a una candidata a jueza que indigna a Perú. *El Nuevo Herald*. Obtenido de <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article215101595.html>
- Gálvez, A. (2016). *De la antropologización del derecho a la recaída dogmática: balance de los estudios sobre pluralismo jurídico y administración de justicia en el Perú (1964-2013)*. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP.
- Guevara, A. (2003). *La antropología del Derecho en el Perú: Balances y perspectivas (1975 - 1990)*. Lima: Instituto Riva-Agüero.
- Guevara, A., & Verona, A. (2018). Si no hay sujeto, no hay derecho. *Fórum historiae iuris*(20). Obtenido de <http://forhistiur.net/2018-12-guevara-gil-verona-badajoz/>
- INEI. (2017a). *Dinámicas étnicas en el Perú: Hacia una caracterización y tipología para el diseño de políticas públicas*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2017b). *Censos Nacionales 2017: Sistema de Consulta de Base de Datos*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2018a). *Directorio Nacional de Centros Poblados. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2018b). *Perú: Resultados Definitivos* (Vol. I). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2020). *Boletín Especial N° 26. Perú: estimaciones y proyecciones de población por departamento, provincia y distrito, 2018-2020*. Lima: INEI. Obtenido de http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1715/libro.pdf
- Ministerio de Cultura. (2015). *Política Nacional Para la Transversalización del Enfoque Intercultural, D.S. 003-2015-MC*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de Cultura. (2017). *Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, D.S. 005-2017-MC*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de Cultura. (s. f.). *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. Recuperado el 27 de octubre de 2020, de Preguntas frecuentes: <http://bdpi.cultura.gob.pe/preguntas-frecuentes>
- Ministerio Público. (2019). *Boletín Estadístico del Ministerio Público N°11*. Lima. Obtenido de <https://agenciafiscal.pe/Storage/modsnw/pdf/12055-k1Nl6Ag7Le1Bg4B.pdf>
- Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena. (2019). *Memoria Anual 2019*. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial.
- Poder Judicial. (2011, 13 de diciembre). *Ley de Justicia de paz, Ley N° 29824*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Poder Judicial. (2015). *Protocolos para una justicia intercultural*. Lima: Oficina Nacional de Justicia de Paz Justicia Indígena.
- Poder Judicial. (2016, 8 de junio). *Aprueban documento denominado "Mapa Etnolingüístico Judicial", R.A. N° 142-2016-CE-PJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Poder Judicial. (2019a, 9 de enero). *Aprueban diversos documentos de gestión administrativa, remitidos por la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena, R.A. 008-2019-CE-PJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

- Poder Judicial. (2019b, 24 de abril). *Disponen que el “Mapa Etnolingüístico del Perú” constituye el nuevo instrumento esencial para la implementación de los derechos lingüísticos en el Poder Judicial, R.A. 172-2019-CE-PJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Poder Judicial. (2019c). *Boletín Estadístico Institucional, N° 04-2019*. Lima. Obtenido de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/103bb2804d485fde8dc78f3325f35162/Boletin+N4-DICIEMBRE-2019F.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=103bb2804d485fde8dc78f3325f35162>
- Poole, D. (2012). La ley y la posibilidad de la diferencia. En C. Degregori, P. Sandoval, & P. Sendon, *No Hay país más diverso: compendio de antropología peruana* (Vol. II, págs. 200 - 246). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Presidencia de la República. (2016, 21 de junio). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, D.S. N° 004-2016-MC*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia de la República. (2018, 14 de noviembre). *Decreto Supremo que aprueba el Mapa Etnolingüístico: lenguas de los pueblos indígenas y originarios del Perú - Mapa Etnolingüístico del Perú, D.S. 011-2018-MINEDU*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Redacción La Ley. (12 de abril de 2018). CNM realiza evaluaciones en aimara y quechua a aspirantes a fiscales. *La Ley*. Obtenido de <https://laley.pe/art/5192/cnm-realiza-evaluaciones-en-aimara-y-quechua-a-aspirantes-a-fiscales>
- Ruiz, J. C. (2013). La justicia comunitaria en la jurisprudencia peruana: entre el acceso a la justicia y la autodeterminación. En A. Galvez, & C. Serpa, *Justicia intercultural en los países andinos: contribuciones para su estudio* (págs. 312 - 342). Lima: Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria.
- Ruiz, J. C. (9 de mayo de 2019). ¿Cuentan con traductores los indígenas cuando son procesados por el Poder Judicial? *La Ley*. Obtenido de <https://laley.pe/art/7829/cuentan-con-traductores-los-indigenas-cuando-son-procesados-por-el-poder-judicial>
- Ruiz, J. C. (2 de agosto de 2019). El desarrollo normativo de la justicia comunal en el Perú. *Instituto de Defensa Legal*. Lima, Peru: Instituto de Defensa Legal. Obtenido de <https://www.idl.org.pe/el-desarrollo-normativo-de-la-justicia-comunal-en-el-peru/>
- Starn, O. (1991). *“Con los llanques todo barro”: Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Superintendencia Nacional de Registros Públicos. (2020). *Estadísticas*. Obtenido de SUNARP, Rondas campesinas: <https://www.sunarp.gob.pe/estadisticas/post/4-1-rondas-campesinas>
- Verona, A. (2014). Los enfoques ético-políticos del Tribunal Constitucional peruano respecto de la diversidad cultural (1996-2012). *Boletín del Instituto Riva-Agüero*(37), 235-275.
- Yrygoyen, R. (2001). Retos para construir una juridicidad pluricultural: “Balance de los proyectos de ley sobre el art. 149 de la Constitución”. *Boletín del Instituto Riva-Agüero*(28), 153-174.

SOBRE LOS AUTORES

NOEMÍ ANCÍ PAREDES

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Magíster en Filosofía por la misma casa de estudios, y Máster en Global Rule of Law and Constitutional Democracy por la Universidad de Génova. Es profesora en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y ha sido también profesora en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. En el sector público se ha desempeñado como consultora externa en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y como asesora constitucional en el Congreso de la República del Perú.

JAVIER ALONSO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, LL.M. por King's College London y M.A. en Derechos Humanos por University College London. Integró el consejo consultivo de la Comisión de Constitución del Congreso de la República. Actualmente es columnista del diario Perú21, profesor en la Facultad de Derecho de la PUCP y consultor en derecho constitucional y derechos humanos..

ERNESTO DE LA JARA

Abogado, graduado en la PUCP, donde hizo varios años de estudio de Historia y obtuvo el grado de Magíster en Investigación Jurídica. En esta misma universidad enseña cursos en diferentes facultades y maestrías desde hace más de 15 años. Fue uno de los fundadores del Instituto de Defensa Legal, institución de la fue Director en varias oportunidades, así como del Consorcio Justicia Viva y la revista Ideele. Ha sido representante de la sociedad civil en la Comisión de Gracias Presidenciales, de Transición de la Organización de Estados Americanos y para la elaboración de Bases de una nueva Constitución, durante el gobierno del presidente Panigua.

JOSÉ MARÍA DE LA JARA

Abogado por la PUCP y candidato a la Maestría en Derecho de Columbia Law School. Fundador y Chief Behavioral Designer de PsychoLAWgy.

ANÍBAL GÁLVEZ RIVAS

Abogado por la PUCP. Ha sido investigado en el Instituto de Defensa Legal (IDL).

ÚRSULA INDACOCHEA PREVOST

Directora del Programa de Independencia Judicial de Due Process of Law Foundation. Abogada por la PUCP. Cuenta con estudios de Maestría en Derecho Constitucional de la PUCP, y en Estudios Avanzados de Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid.

ALEJANDRA INFANTES

Bachiller en Derecho por la Universidad Católica San Pablo. Bachiller en Psicología por la Universidad Católica San Pablo. Behavioral Legal Designer en Baxel Consultores. Directora de la Comisión de Psicología del Consumidor en PsychoLAWgy.

CÉSAR LANDA

Profesor Principal de Derecho Constitucional. Coordinador del Área de Derecho Constitucional. Vice-Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

DAVID LOVATÓN PALACIOS

Abogado, magister en derecho constitucional y doctor en derecho por la PUCP. Profesor principal PUCP y director del Centro de investigación, capacitación y asesoría jurídica (CICAJ) de la PUCP. Consultor de la Fundación para el debido proceso (DPLF, por sus siglas en inglés).

YVÁN MONTOYA

Abogado por la PUCP. Doctor en Derechos Humanos y Derecho Penal por la Universidad de Salamanca. Profesor Principal del Departamento Académico de Derecho de la PUCP.

YVANA NOVOA CURICH

Master of Laws (LLM) por McGill University. Título de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno por la PUCP. Abogada por la misma casa de estudios. Investigadora del DEPECC (Grupo de Investigación en Derecho Penal, Corrupción y Formas Complejas de Criminalidad). Docente del Departamento de Derecho de la PUCP y de la Maestría en Derechos Humanos de la PUCP.

BEATRIZ RAMÍREZ HUAROTO

Abogada, magister en Derecho Constitucional y doctoranda en Derecho por la PUCP.

JULIO ALBERTO RODRÍGUEZ VÁSQUEZ

Julio Alberto Rodríguez Vásquez. Abogado y Egresado de la Maestría en Derechos Humanos de la PUCP. Experto en Teoría General del Delito por la Universidad Autónoma de Madrid y Máster en Criminología y Ejecución Penal por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Docente del Departamento de Derecho de la PUCP, Investigador del DEPECC (Grupo de Investigación en Derecho Penal, Corrupción y Formas Complejas de Criminalidad) y Oficial. de la Oficina para los Países Andinos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Desde el 2019, el Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) ha apostado por acompañar la labor de la Junta Nacional de Justicia (JNJ). Como parte de este acompañamiento se han elaborado y enviado a la JNJ diversos informes jurídicos de docentes de la PUCP y de expertos/as invitados/as. Esta publicación recopila dichos informes para llevarlos al alcance de la comunidad jurídica en general.

El CICAJ agradece a la Fundación para el debido proceso (DPLF por sus siglas en inglés) por ser una aliada internacional por su experiencia en temas de independencia judicial en América Latina, y a National Endowment for Democracy (NED), cuyo apoyo ha sido fundamental para poder concretar este aporte de la academia para que la JNJ cumpla con sus potestades constitucionales.

ISBN: 978-612-48287-4-4



9 786124 828744