

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 Subsana 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 políticas 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.