

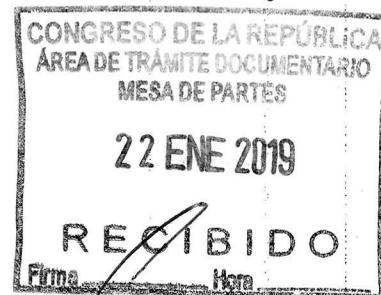
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

35989

Lima Cercado, 14 de enero de 2019

OFICIO N° 007-2019-IDEBIC

Señora
ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento
Congreso de la República
Presente. -



Asunto: **Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE, Proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.**

Referencia: **a) Informe N° 00001-2019-IDEBIC/PEIJRP**

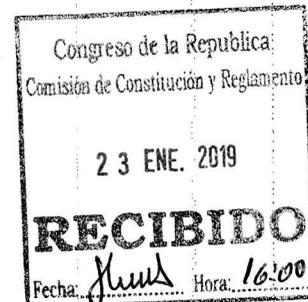
De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente y en relación al asunto de la referencia remitir la **Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE, Proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia**, elaborado por el Instituto de Democracia y Bien Común, que cuenta con los valiosos aportes de un grupo de destacados especialistas en el campo del derecho internacional público, derecho internacional de los derechos humanos, derecho constitucional, derecho procesal, ética y gestión pública.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterar a usted los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,


Alberto Beingolea Delgado
Presidente
Instituto de Democracia y Bien Común



**“Hay que poner las vallas más sólidas para impedir
a la política entrar al Poder Judicial y prohibir al
Poder Judicial entrar a la política”
COMISIÓN VILLARÁN (1931)
¡Queremos Patria!
VÍCTOR ANDRÉS BELAUNDE**

OPINIÓN JURÍDICA

**Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE y
Dictamen aprobado por mayoría
recaído en los Proyectos de Ley
N°3745/2018-PE, 3772/2018-DP,
3774/2018-CR y 3786/2018-CR, que
mediante un texto sustitutorio propone
la Ley Orgánica de la Junta Nacional de
Justicia**

Instituto de Democracia y Bien Común

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

INFORME Nº 001-2019-IDEBIC/PEIJRP

A:	Alberto Beingolea Delgado Presidente Instituto Democracia y Bien Común - IDEBIC
De:	Proyecto Especial de Integridad, Justicia y Reforma Política Instituto de Democracia y Bien Común
Asunto:	Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE y el Dictamen aprobado por mayoría recaído en los Proyectos de Ley N° 3745/2018-PE, 3772/2018-DP, 3774/2018-CR y 3786/2018-CR, que mediante texto sustitutorio propone la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia
Referencia:	a) Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE, Proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. b) Dictamen aprobado por mayoría recaído en los Proyectos de Ley N° 3745/2018-PE, 3772/2018-DP, 3774/2018-CR y 3786/2018-CR, que mediante un texto sustitutorio propone la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia
Fecha:	Lima, 21 de enero de 2019

Es grato dirigirme a usted a fin de saludarlo cordialmente y, a través del presente, hacerle llegar el Informe Legal Nº 001-2019-IDEBIC/PEIJRP, el cual analiza el Proyecto de Ley Nº 3745/2018-PE y el Dictamen de la Comisión de Justicia del Congreso de la República, aprobado en mayoría, sobre el proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (en adelante, el Proyecto de Ley).

ÍNDICE DE CONTENIDOS

N°		Página
I	Antecedentes	2
II	Base Legal	2
III	Análisis	3
IV	Conclusiones	21
V	Recomendaciones	21

I. ANTECEDENTES

1.1. Tras la realización del referéndum, el 9 de diciembre de 2018, se aprobaron tres reformas constitucionales. Una de ellas referida a la sustitución del Consejo Nacional de la Magistratura por lo que se denominó la Junta Nacional de Justicia (en adelante, la JNJ).

1.2. Como señala la autógrafa de la citada ley de reforma constitucional sobre conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia en su primera disposición complementaria transitoria, la selección de sus miembros se realizará en un plazo máximo de noventa días calendario tras la entrada en vigencia de la aprobación de su ley orgánica. Por ello, el 18 de diciembre pasado, el Presidente de la República, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa, presentó el Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE, Proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.

1.3. Con fecha 19 de diciembre de 2018, el **Instituto de Democracia y Bien Común - IDEBIC, con el apoyo de la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung**, realizó una mesa de trabajo denominada **“Camino a la implementación de la Junta Nacional de Justicia”**.

1.4. A dicho evento asistió un importante grupo de especialistas de diversas ramas del derecho internacional público, derecho internacional de los derechos humanos, derecho constitucional, derecho procesal, ética y gestión pública a fin de analizar las reformas del Sistema de Administración de Justicia y, en específico, brindar su opinión respecto al proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. Cabe precisar que el evento se realizó en el marco del **Proyecto Especial de Integridad, Justicia y Reforma Política, dirigido** por María Soledad Pérez Tello, con la contribución de destacados especialistas, asociadas y asociados del IDEBIC y jóvenes investigadores¹.

1.5. Además, la referida mesa de trabajo permitió generar un espacio de diálogo que conllevó a una serie de observaciones y sugerencias al proyecto de ley en análisis, las mismas que se han estructurado y desarrollado ampliamente para ser presentadas como un aporte técnico del IDEBIC.

II. BASE LEGAL

¹ Esta opinión jurídica es el resultado de un diálogo abierto con diversos especialistas sobre la materia. Queremos agradecer los importantes aportes de Gyan Ramos Pacsi, investigador y bachiller en derecho de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Federico Villareal, así como a nuestros asociados y asociadas en la búsqueda de información y análisis que ha contribuido con su formulación. También queremos reconocer los comentarios y críticas que realizó María Soledad Pérez Tello, responsable del Proyecto Especial de Integridad, Justicia y Reforma Política del IDEBIC bajo un análisis holístico de la reforma. A todos y cada uno de ellos, nuestro agradecimiento por su compromiso con la integridad y la lucha contra la corrupción en aras de lograr la búsqueda del bien común y el respeto a la dignidad de la persona humana, libre y exenta de todo temor y miseria.

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- 2.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2.3 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 2.4 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem Do Pará”.
- 2.5 Reglamento del Congreso de la República.
- 2.6 Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
- 2.7 Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.
- 2.8 Principios de Bangalore sobre la conducta judicial.
- 2.9 Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura.
- 2.10 Principios de *Burgh House* sobre la independencia de la judicatura internacional
- 2.11 Estatuto del juez iberoamericano.
- 2.12 Constitución Política del Perú 1993.
- 2.13 Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial.
- 2.14 Ley N° 30833, Ley que declara en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y suspende su Ley Orgánica.
- 2.15 Ley N° 30904, Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia.
- 2.16 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.17 Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y sus modificatorias.
- 2.18 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- 2.19 Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- 2.20 Ley N° 24310, La denominación de todo honor, grado académico, título profesional, oficio, función pública, cargo, empleo u otra actividad ocupacional o laboral, cualquiera sea su origen o nivel será expresada, cuando corresponda a la mujer, en género femenino, si ello es posible gramaticalmente.

III. ANÁLISIS

A. EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL PERÚ: FUNCIONES Y FORMAS DE DESIGNACIÓN

- 3.1. En nuestro país, recién a partir de la Constitución de 1979 se estableció un mecanismo de elección técnica para la selección de juezas, jueces y fiscales. Antes, desde la Constitución de Cádiz (1812), esta función pasaba generalmente por una potestad exclusiva del rey, del poder ejecutivo, del cuerpo legislativo o era una función compartida entre estos últimos.

- 3.2. Para empezar, el inciso 4 del artículo 171 de la Constitución de Cádiz señalaba que era facultad principal del rey "nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del consejo de Estado"².
- 3.3. Resulta de particular interés analizar las ideas que recorren la doctrina constitucional del siglo XIX y XX, puesto que desde entonces ya se reclamaba una elección de jueces menos politizada. Así, por ejemplo, en el libro **"La Constitución peruana comentada"** de **Luis Felipe Villarán**, publicado en 1899, se hace referencia a una crítica del modelo de elección de jueces en la que a la fecha es considerada la constitución más longeva de nuestra república, la de 1860.
- 3.4. Al realizar un análisis de sus artículos, el autor mencionado dirá que **"el problema que hay que resolver [...] es asegurar a la magistratura una independencia suprema. Órgano de la ley, el juez solo debe tener en consideración la ley, cualesquiera que sean las consecuencias. Ninguna influencia política debe entrar en su santuario. La justicia vive de sí misma: ella no es una dependencia sino una parte de la soberanía"**³.
- 3.5. Este legado doctrinario es seguido y aplicado, entre otros, por la ilustre **Comisión Redactora del Ante Proyecto de la Constitución de 1931**, también conocida como la "Comisión Villarán", dado que estuvo presidida justamente por Manuel Vicente Villarán y conformada por Toribio Alayza y Paz-Soldán, Diómedes Arias Schreiber, **Víctor Andrés Belaúnde**, Carlos García Gastañeta, José León Barandiarán, Ricardo Palma, Emilio Romero, César Antonio Ugarte y Luis E. Valcárcel⁴.
- 3.6. En aquella época la Comisión Villarán tomó como premisa que "[...] Es tanta la magnitud del daño que causa el ejercicio por malos gobiernos de la facultad de nombrar a los jueces, que la previsión más elemental, justificada por la evidencia de los hechos, aconseja medidas radicales. **Hay que poner las vallas más sólidas para impedir a la política entrar al Poder Judicial y prohibir al Poder Judicial entrar a la política**"⁵. Por ello, equiparaba la función de administrar justicia a la del sacerdocio, por la necesidad de tener vocación de servicio y resolución firme para consagrarse exclusivamente a esta labor.

² RAMOS NÚÑEZ, Carlos (Ed.), "Las Constituciones del Perú". Biblioteca Jurídica del Bicentenario. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Tribunal Constitucional, Lima, 2017, pág. 134.

³ VILLARÁN, Luis Felipe. "La Constitución peruana comentada". Colección Biblioteca Constitucional del Bicentenario. Tribunal Constitucional, Lima, 2016, pág. 429.

⁴ Antes de lo formulado por la comisión Villarán, otros intelectuales ya habían hecho mención a la importancia de una fórmula para la selección de jueces que esté despolitizada. Así, por ejemplo, Bernardino León y León lanzaba para 1915 la propuesta de un "Jurado de Magistratura" y Enrique Echevarría con la propuesta de una "Corporación electoral judicial". GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. "La judicatura en el proyecto constitucional". En: Revista *Ius et Praxis* N° 25, 1995, Lima, pág. 54 y ss.

⁵ En: Exposición de motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado 1931. Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán. Tribunal Constitucional, Lima, 2017, pág. 102.

- 3.7. Se proponía una selección de magistrados en las que el Poder Ejecutivo tenga nula injerencia. La propia Corte Suprema tendría la facultad de proponer una terna y, por vez primera, sería un “Consejo de Justicia”⁶ el que elegiría una terna en igual número que la Corte Suprema. Finalmente, las ternas se remitirían al Senado de la república para que sea éste quien elija las candidaturas más idóneas para el puesto.
- 3.8. Pese a lo innovadora que resultó para la época, la propuesta de crear un “Consejo de Justicia” no prosperó. La Constitución de 1933 siguió con un sistema de nombramientos elegidos por el Congreso, a propuesta del gobierno. El artículo 222 de dicha norma constitucional refería que “los vocales y fiscales de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por el Congreso entre diez candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo”. Asimismo, el artículo 223 establecía que “los vocales y fiscales de las Cortes Superiores serán nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema; y los jueces de primera instancia y los Agentes Fiscales, a propuesta, en terna doble, de la respectiva Corte Superior”.
- 3.9. Con el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado se adapta el sistema de elección de jueces mediante un organismo, en teoría, alejado de lo político. Mediante el Decreto Ley N° 18060, de fecha 23 de diciembre de 1969, se declaró en estado de reorganización el Poder Judicial, cesándose a jueces y fiscales de la Corte Suprema y, en consecuencia, creándose un “Consejo Nacional de Justicia”⁷.
- 3.10. Este organismo estaría compuesto por dos delegados de cada uno de los tres poderes del Estado, un delegado de la Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú, uno del Colegio de Abogados de Lima y uno de las dos facultades de derecho de las universidades más antiguas del país (San Marcos y San Antonio de Abad). El Consejo tenía facultad de **seleccionar, evaluar y sancionar a los magistrados del Poder Judicial, más no de nombrarlos**. Aquí cabe necesario ahondar en el desarrollo del caso de Eduardo Mimbela de los Santos, quien por Resolución Suprema N° 009-2012-CNJ fue designado magistrado del Poder Judicial. Sin embargo, el gobierno militar se opuso a dicha selección y rehusó otorgar el nombramiento respectivo⁸.

⁶ Conformado por el decano y los ex decanos del Colegio de Abogados de Lima, el decano y ex decanos de la facultad de derecho de la Universidad de San Marcos y por delegados de las facultades de derecho y colegios de abogados de la república.

⁷ Artículo 7 del Decreto Ley N° 18060, de 23 de diciembre de 1969.

⁸ Para mayores detalles puede verse: GARCÍA TOMA, Víctor. “El Consejo Nacional de la Magistratura”. Revista Ius et Veritas N° 53, Lima, 2016, pág. 301. Así también: VILCAPOMA IGNACIO, Miguel Pedro. “Selección de magistrados ordinarios: conflictos de poder y núcleos problemáticos”. Revista Pensamiento Constitucional Año IX, N° 9, Lima, 2003, pág. 373.

3.11. Tras estas experiencias de normativas y prácticas, la Constitución de 1979, y luego la de 1993, reconocería la creación del Consejo Nacional de la Magistratura, aunque con distinta composición y funciones. Es menester indicar que, aún con la Constitución de 1979, la selección y nombramiento de magistrados estaba a cargo del presidente de la República, a propuesta del CNM, conforme señalaba el art. 245 del texto constitucional. Además, la conformación del CNM para dicha época se encontraba dada de la siguiente forma:

- El Fiscal de la Nación, quien lo presidía;
- Dos representantes de la Corte Suprema;
- Un representante de la Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú;
- Un representante del Colegio de Abogados de Lima, y;
- Dos representantes de las facultades de derecho del país.

3.12. Recién en la Constitución de 1993 se delegó la función de **selección, nombramiento, sanción y ratificación** de magistrados exclusivamente al Consejo Nacional de la Magistratura, además de otorgársele rango de organismo constitucionalmente autónomo. No obstante, ello no evitó sonados casos de intromisión política que el parlamento y la dictadura perpetraron en este organismo. En 1998, mediante la aprobación de la Ley N° 26933, Ley que regula las sanciones a magistrados del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público, el poder legislativo recortó las facultades de sanción al CNM, lo cual generó un escándalo político que ocasionó la renuncia de todos los consejeros en funciones, como una medida de protesta ante tal injerencia política.

3.13. Como puede verse, las funciones de selección, nombramiento, evaluación, ratificación y sanción de juezas, jueces y fiscales han ido unificándose en el desarrollo de las constituciones del Perú hasta llegar a detentarse en un solo organismo constitucional y autónomo, lo que hoy es la Junta Nacional de Justicia.

B. LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONES DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA

3.14. En concordancia con una de las tres reformas constitucionales aprobadas mediante el referéndum, realizado el 9 de diciembre de 2018, que aprobó sustituir el Consejo Nacional de la Magistratura por lo que se denomina Junta Nacional de Justicia (en adelante, la JNJ), se aprobó la Ley N° 30904, Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia, que modifica los artículos 154°, 155° y 156° de la Constitución Política del Perú para delimitar, a nivel constitucional, la conformación y funciones de la JNJ así como los requisitos para ser miembros.

- **Concurso Público de Selección**

3.15. Toda persona que sea miembro de la JNJ es elegida mediante un concurso público a cargo de una Comisión Especial, conformada por el Defensor del Pueblo —quien lo preside—, el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República, dos rectores elegidos en votación por los rectores de las universidades públicas y privadas licenciadas con más de 50 años de antigüedad; haciendo un total de 7 personas.

3.16. El proceso de selección de los miembros de la JNJ se realiza con las garantías de probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia. Cabe precisar que la Comisión Especial se instala seis (6) meses antes del vencimiento del mandato de los miembros de la JNJ y cesa con la juramentación de estos.

3.17. La Ley N° 30904 en mención, precisa que la selección de los miembros del JNJ se realiza dentro de los 90 días calendario luego de aprobada la entrada en vigencia de su Ley Orgánica.

- **Conformación**

3.18. La JNJ, acorde con el artículo 155 de la CPP, está conformada por 7 miembros titulares seleccionados mediante concurso público, por un periodo de 5 años, prohibiéndose la reelección en el cargo. Asimismo, los suplentes son convocados en estricto orden de méritos, según el concurso público.

3.19. De acuerdo con el artículo 156 de la CPP, para ser miembro de la JNJ, se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, ser mayor de 45 y menor de 75 años, no tener sentencia condenatoria firme por delito doloso, tener un reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral y ser abogado.

3.20. Respecto a este último requisito, la Constitución precisa que debe contar con experiencia profesional no menor de 25 años, haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de 25 años o haber ejercido la labor de investigador en materia jurídica por lo menos durante 15 años.

3.21. Con relación a sus derechos y obligaciones, estos se rigen bajo los mismos beneficios, derechos, obligaciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Al respecto, cabe destacar que la labor de los miembros de la JNJ es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada fuera del horario de trabajo, salvo la docencia universitaria.

- **Funciones de la JNJ**

3.22. Con relación a las funciones de la Junta Nacional de Justicia, el artículo 154 de la Constitución Política del Perú, establece que la JNJ tiene las siguientes funciones:

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 de sus miembros.
2. **Ratificar**, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar juntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.
3. Aplicar la **sanción de destitución** a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de **amonestación o suspensión** de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable.
4. **Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.**
5. **Extender** a los jueces y fiscales **el título oficial que los acredita.**
6. **Presentar un informe anual** al Pleno del Congreso.

- **Revisión de nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios**

- 3.23. La norma en mención precisa también que la JNJ tiene un plazo de 18 meses para realizar la revisión de los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los consejeros removidos por el Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2017-2018-CR, en los casos que existan indicios de graves irregularidades.

C. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY N° 3745/2018-PE Y AL DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N° 3745/2018-PE, 3772/2018-DP, 3774/2018-CR Y 3786/2018-CR, QUE MEDIANTE UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY ORGÁNICA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA

- **Consideraciones previas**

- 3.24. Los reprochables actos de corrupción denunciados, que involucraron a miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, motivaron la remoción de éstos por parte del Congreso de la República y el amplio respaldo ciudadano, institucional y político sirvió de consenso para reformar el entonces, Consejo Nacional de la Magistratura.
- 3.25. No obstante, en el pasado también tuvimos intentos de reforma —como el llevado a cabo en el 2004 mediante el Plan de la CERIAJUS— ampliamente respaldados. Sin

embargo, desde entonces no hemos avanzado mucho en garantizar la independencia suprema de la magistratura, libre de toda influencia política, como demandaba *Luís Felipe Villarán* en la entonces Ilustre Comisión Redactora del Ante Proyecto de la Constitución de 1931.

- 3.26.** Un nuevo fracaso en este esfuerzo conjunto por **refundar los valores y principios del deber ser del Sistema de Administración de Justicia** significaría un duro descrédito, no sólo al Sistema de Justicia sino también a toda la clase política, acompañada de la desesperanza ciudadana por acceder a la justicia.
- 3.27.** La nueva Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia debe trazar, con aplomo, la estructura, funciones, proceso de selección, sanciones y demás reglas claras que permitan seleccionar y mantener a los mejores entre los mejores. Así, se contribuirá a erradicar la corrupción, el compadrazgo y la cuchipanda que tanto daño le han causado al Sistema de Justicia a lo largo de estos casi 200 años de vida republicana. Sin embargo, sería iluso pensar que con la sola dación de esta Ley Orgánica, se logrará una justicia eficaz y eficiente. Nada más ajeno de la realidad.
- 3.28.** El problema público de un mal Sistema de Administración de Justicia es multicausal. La Ley Orgánica de la JNJ contribuye con atender una de las causas. Por ello, se requiere contar con una política pública orientada a fortalecer el Sistema de Administración de Justicia en la que participen todas las entidades que conforman dicho sistema.
- 3.29.** El Acuerdo Nacional por la Justicia apuntaba a ello para identificar con claridad el problema público, sus causas, efectos y concretar servicios con objetivos y metas efectivos y eficaces, así como responsables por cada una de estas.
- 3.30.** Con relación a la selección de juezas, jueces y fiscales, es fundamental identificar cuál es el perfil de jueza, juez o fiscal que se necesita para que estén en las condiciones de poder cumplir más tarde con sus funciones. Al respecto, la Ley de Carrera Judicial no brinda elementos suficientes para determinar el perfil de las personas que se requieren, ni orienta su selección y ratificación. Ello pasa, por ejemplo, por decidir qué tipo de juez se requiere, uno más proactivo o si es suficiente que mantenga un rol pasivo.
- 3.31.** El próximo proceso de selección de una nueva magistratura se enfrenta a las diferencias y brechas formativas de las y los diversos abogados provenientes de todas las regiones del país. La sola actividad profesional realizada por estos, como el litigio, no los prepara para la labor de administrar justicia o ser parte del sistema.
- 3.32.** Advertimos, con suma preocupación, que uno de los problemas de fondo identificados radica en que son mayoritariamente las y los secretarios judiciales

quienes tienen a cargo tramitar los escritos, preparar la decisión de admisión y elaborar los fundamentos de las decisiones judiciales. Incluso, se producen casos donde juezas y jueces no cumplen con revisar oficiosamente los escritos proporcionados por las partes o incurren en prácticas contrarias a la ética al momento de resolver dichos casos.

3.33. Ante esta evidente normalización de conductas que atentan contra la ética en la función pública y otras que constituyen actos de corrupción, surge el desafío de lograr que la nueva Junta Nacional de Justicia logre concretar algún avance en la refundación de nuestro Sistema de Administración de Justicia para evitar nuevamente vernos inmersos en otro fracaso de reforma.

3.34. Finalmente, existe una causa que aún no se ha atendido y que se encuentra profundamente arraigada en todo nuestro tejido social, incluso desde la fundación de nuestra República: la normalización de la corrupción en el Perú. Tal y como nos lo recuerda la historiadora Carmen McEvoy, Presidenta del Consejo Consultivo del Bicentenario, incluso en 1868, el compadrazgo con jueces y fiscales, afines a la causa del subprefecto Andrés Recharte, permitió la total impunidad de la matanza del líder indigenista Juan Bustamante junto a 71 personas ocurrido en Pusi, Ayacucho. Ello nos demuestra que el problema es multicausal e intergeneracional, cuya atención demanda de la actuación de todas las entidades del Estado de una manera integral.

- **Observaciones al Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE, Proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia**

3.35. El artículo 106 de la Constitución Política del Perú establece que a través de las leyes orgánicas se regula la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado, y otras materias. Si bien los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquier otra ley, su aprobación o modificación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

3.36. El presente Proyecto de Ley Orgánica se estructura de la siguiente manera:

Título Preliminar.

Título I: De la Junta Nacional de Justicia.

Capítulo I: Junta Nacional de Justicia.

Capítulo II: Miembros de la JNJ.

Capítulo III: Presidente y Vicepresidente.

Capítulo IV: Funcionamiento de la JNJ.

Título II: De la Comisión Especial.

Capítulo I: Estructura y Funcionamiento de la Comisión Especial.

Capítulo II: Secretaría Técnica Especializada.

Capítulo III: Del Procedimiento de Instalación de la Comisión Especial.

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Capítulo IV: Convocatoria a Concurso Público para la elección de los miembros de la JNJ.

Título III: Funciones de la Junta Nacional de Justicia.

Capítulo I: Funciones Generales de la JNJ.

Capítulo II: Funciones de nombramiento.

Capítulo III: Funciones de ratificación.

Capítulo IV: Funciones de evaluación.

Capítulo V: Funciones de destitución.

Capítulo VI: Funciones de investigación y disciplinaria.

Capítulo V: De la Sistematización de la Información.

Título IV: De la participación ciudadana.

Capítulo V: Régimen Económico de la JNJ.

Título VI: Régimen de responsabilidades.

Capítulo I: Responsabilidades de los miembros de la JNJ y de la Comisión Especial.

Disposiciones Complementarias Finales.

Disposiciones Complementarias Transitorias.

Disposiciones Complementarias Derogatorias.

3.37. Como se observa, las modificatorias se orientan a garantizar la implementación de la JNJ como una institución autónoma, independiente, moderna, con participación de mujeres y hombres; cumpliendo con las funciones encomendadas constitucionalmente, a través de un procedimiento transparente.

- **Análisis de constitucionalidad del Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE, Proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia**

3.38. El 10 de enero de 2019 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 309304, Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, que modifica los artículos 154°, 155° y 156° de la Constitución Política del Perú, en los términos que se indican en el literal b) del presente análisis.

3.39. Al respecto, se satisface lo señalado en el artículo 106° de la Constitución Política del Perú que precisa que mediante las leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado. Conforme se advierte, el proyecto de ley se centra en delimitar la estructura y funciones de la Junta Nacional de Justicia dentro de los márgenes establecidos en la Ley N° 303904, Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia.

3.40. Cabe destacar que el referido proyecto de ley, ante el evidente quiebre institucional y de integridad del Consejo Nacional de la Magistratura, producto de los actos de corrupción denunciados, ahonda en reinstaurar la ética e integridad pública así como

delimitar la estructura, funcionamiento y proceso de selección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia.

- 3.41.** A través de dicho proyecto se contribuye también con el fortalecimiento del Sistema de Justicia, cuyos pilares han sido resquebrajados producto de los actos de corrupción denunciados.
- 3.42.** Un Sistema de Justicia robusto es una piedra angular para la garantía de los derechos humanos, la sostenibilidad del Estado de Derecho y el fortalecimiento del Sistema Democrático. Con ello, se coadyuva a la labor de prevenir y luchar contra la corrupción, la cual ha logrado permear a todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
- 3.43.** Adicionalmente, cumple con los requisitos establecidos en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República porque cuentan con una exposición de motivos, efecto de vigencia de la norma y un análisis costo-beneficio.

- **Principios de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia**

- 3.44.** Con relación a los principios de integridad y lucha contra la corrupción.- En el Título Preliminar del Proyecto de Ley se plantean ocho (8) principios que regirán la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. Sin embargo, advertimos **la ausencia de parte de los principios que orientan la integridad pública, de conformidad con el artículo 2 del Decreto Supremo N° 042-2018-PCM**, Decreto Supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y la lucha contra la corrupción, cuyo contenido y alcance comprende a las entidades señaladas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, entre ellas, los organismos a los que la Constitución Política y las leyes confieren autonomía.
- 3.45.** **Incorporar los principios de integridad, así como anticorrupción,** es concordante con las principales recomendaciones planteadas al Perú en el Estudio de la OCDE sobre integridad en nuestro país⁹. Cabe recordar, como sostuvo Juan L. Guerra, que nuestra democracia no podrá crecer, si la corrupción juega ajedrez.
- 3.46.** Un estudio sobre los costos de la corrupción durante la república, realizado por Alfonso Quiroz, señala que entre 1820 y 2000 se calcula que alrededor del 30% y 40% de los gastos del presupuesto anual fueron desviados en actos de corrupción, cifra que

⁹ OCDE. “Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente”. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris, 2017. Ver en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>

representa entre 3% y 4% del PBI; siendo el gobierno de A. Fujimori uno de los que mayor costo de corrupción ha ocasionado al país, en una cifra que bordea el 50% del gasto público y el 4,5% del PBI.

- 3.47. Con relación al principio de igualdad y paridad.- En este punto, coincidimos parcialmente con el documento de la referencia b) en el sentido que tanto la Constitución Política del Perú, derecho internacional público y el derecho internacional de los derechos humanos reconocen el principio-derecho a la igualdad y no discriminación, el cual también constituye una norma de *ius cogens*, conforme lo establece la Convención de Viena del Derecho de los Tratados. Es preciso señalar que dicha categoría consiste en una norma de máxima jerarquía en el derecho internacional que no admite pacto en contrario y solo puede ser modificada por otra norma ulterior de similar jerarquía.
- 3.48. De conformidad con dicho principio-derecho, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la jurisprudencia y las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos proscriben toda forma de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social -entre ellas el género-; siendo transversal a todo el ordenamiento jurídico del Estado.
- 3.49. Con relación a este principio-derecho, el Estado tiene la obligación de respetar que ninguna persona sea sujeto de alguna forma de discriminación, así como la obligación de garantizar su efectivo cumplimiento. Al respecto, las personas en situación de vulnerabilidad se han visto expuestas a condiciones de discriminación tanto de *jure* como de *facto*.
- 3.50. Así, por ejemplo, en el caso particular de las mujeres, estas se ven expuestas a la **persistencia de la discriminación estructural** que afecta su autonomía, por ejemplo, a nivel político. Al respecto, debe traerse a colación la existencia de una brecha histórica de desigualdad en el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones públicas. En los últimos procesos electorales las cifras reflejan que sólo 2 de cada 10 candidaturas a la Presidencia de la república eran de mujeres.
- 3.51. En la misma línea, pese a la existencia de una cuota electoral del 30% de mujeres en las listas al Congreso a fin de asegurar su acceso y participación política, dicha cifra no ha logrado mejorar la representatividad de mujeres en el parlamento. Y, con relación a las elecciones municipales y regionales, a diferencia del proceso electoral anterior, en el 2019 ninguna mujer fue electa Presidenta Regional. Dicha brecha persiste a nivel provincial (2.6%) y distrital 3.2%. Sin embargo, cuando se recopila información sobre el porcentaje de mujeres electas concejales, dicha cifra se incrementa ligeramente,

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

especialmente, a nivel distrital. Ello evidencia la **persistencia de sesgos cognitivos basados en género, al evidenciarse un ligero incremento en la participación de mujeres—que no alcanza la cuota del 30%— en cargos de menor relevancia política.**

- 3.52. Dicha problemática se manifiesta también a nivel del acceso de las mujeres a cargos directivos o toma de decisiones en el sector público como el privado. A nivel público, según SERVIR, solo 3 de cada 20 funcionarios/as y directivos/as son mujeres. Y, en el sector privado formal, el 27.7% de mujeres dirige una empresa frente al 72.3% de hombres; incrementándose la brecha de desigualdad en el caso de las medianas y grandes empresas, donde el 21.6% mujeres dirige una empresa.
- 3.53. En lo que respecta a la participación de mujeres en la judicatura a nivel nacional, la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial ha presentado estadística muy útil para reconocer la situación y porcentaje de juezas titulares y provisionales en ejercicio de funciones.
- 3.54. Entonces se supo que, **del total de 2879 personas que ejercían el cargo de impartición de justicia, 1136 eran juezas titulares frente a 1743 que eran jueces titulares, sumando los distintos cargos jerárquicos del Poder Judicial.** El siguiente cuadro resulta bastante ilustrativo para este propósito y pone en evidencia la falta de acceso a la judicatura por parte de mujeres en todos los niveles del poder judicial.

NÚMERO DE JUEZAS Y JUECES TITULARES POR NIVEL JERÁRQUICO, SEGÚN GÉNERO, EN EJERCICIO DEL CARGO, 2017

NIVEL JERÁRQUICO	MUJERES		HOMBRES	
	N°	%	N°	%
Supremos/as	4	22.22%	14	77.78%
Superiores/as	221	31.39%	483	68.61%
Especializados/as y Mixtos/as	575	37.75%	948	62.25%
Paz Letrado/a	336	53.00%	298	47.00%

Fuente: Sistema Integrado de Gestión Administrativa del Poder Judicial - Diciembre de 2017.

- 3.55. Al analizar la estadística en el caso de juezas y jueces provisionales ésta no varía, demostrando la existencia de una brecha en el acceso de mujeres a la carrera judicial. Así, se tuvo que, **del total, equivalente a 192 personas a cargo de un despacho judicial provisional, 82 eran mujeres y 110 hombres.**

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

**NÚMERO DE JUEZAS Y JUECES PROVISIONALES POR NIVEL JERÁRQUICO,
SEGÚN GÉNERO, EN EJERCICIO DEL CARGO, 2017**

NIVEL JERÁRQUICO	MUJERES		HOMBRES	
	N°	%	N°	%
Supremos/as	9	32.14%	19	67.86%
Superiores/as	8	28.57%	20	71.43%
Especializados/as y Mixtos/as	55	45.08%	67	54.92%
Paz Letrado/a	10	71.43%	4	28.57%

Fuente: Sistema Integrado de Gestión Administrativa del Poder Judicial – Diciembre de 2017.

3.56. En tal sentido, resulta plausible el reconocimiento de este problema y la medida propuesta para hacer frente a la problemática de participación de mujeres en cargos de administración de justicia. Sin embargo, el Proyecto de Ley señala repetidamente la igualdad y paridad tanto en la sección de principios como en otros artículos del Proyecto de Ley. Así pasa, por ejemplo, en el literal d) del artículo III de su Título Preliminar; luego, el artículo 5 también hace referencia a ello.

3.57. En esta situación, se sugiere que, en su lugar, se haga referencia al principio-derecho a la igualdad y no discriminación, por ser una norma de *ius cogens* del derecho internacional y una prohibición absoluta de discriminación. En tal sentido, la propuesta planteada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos señalada en el artículo 5, Conformación de la Junta Nacional de Justicia, es idónea ya que persigue un fin legítimo, es decir, garantizar el acceso y participación efectiva de mujeres en la conformación de la JNJ. Aunado a ello, es una medida necesaria y menos lesiva al principio de mérito ya que delimita la conformación de al menos 3 mujeres en su composición y la selección de mujeres en caso de empate en los resultados finales del concurso público de méritos.

3.58. Dicha medida de acción afirmativa, como señala Owen Fiss¹⁰, se aplica ante grupos que cumplen dos especiales características: i) la posición ocupada por el grupo y ii) el tiempo durante el cual el grupo ha ocupado dicha posición, lo cual justificaría la implementación de mecanismos para mejorar el estatus del grupo en cuestión. En ese sentido, conforme se ha demostrado en líneas anteriores, hombres y mujeres tienen el derecho a la participación en espacios de toma de decisiones en igualdad de condiciones; sin embargo, históricamente, las mujeres han sido relegadas en el ejercicio de su derecho a una ciudadanía plena.

3.59. Adicionalmente, es menester precisar también que el enfoque de igualdad promueve el uso del lenguaje inclusivo, que se encuentra regulado en la Ley N° 98983,

¹⁰ FISS, Owen. “Grupos y la Cláusula de la igual protección”. En: GARGARELLA, Roberto (Compilador). “Derecho y grupos desaventajados”. Editorial Gedisa, Barcelona, 1999, pág. 140.

Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones. Dicha norma dispuso que el Estado debe incorporar y promover el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren. Al revisar el Proyecto de Ley se encuentra que el tratamiento de "juezas, jueces y fiscales" no se cumple en todo el articulado. Por ello, es recomendable que el Proyecto de Ley unifique y armonice este tratamiento en la totalidad de artículos.

- **De la Junta Nacional de Justicia**

- 3.60.** La publicidad del voto, contenido en el artículo 6 del Dictamen de la Comisión de Justicia, se despeja la duda en torno al término "sentido" del voto; precisando que, **es el voto de carácter público más no la fundamentación**. De aprobarse la publicidad de la fundamentación del voto, expone a las y los concursantes a posibles afectaciones a su derecho a la integridad, ya que dicha fundamentación podría basarse en una posible falta ética o problema de salud mental, entre otros, razones que no son de naturaleza pública, sino que corresponden a la esfera privada de la persona concursante.
- 3.61.** En el punto 3.d del numeral 1 del artículo 10 del Dictamen de la Comisión de Justicia y DDHH (Dictamen de la Comisión), si bien la finalidad es legítima -fijar criterios que denoten el nivel de especialización jurídica- la medida no es idónea toda vez que **equipara los 15 años de experiencia como investigador con 25 años de experiencia profesional o docente sin mayor fundamentación**, más aún cuando con este requisito se acorta los años de experiencia.
- 3.62.** Con relación al artículo 11 del Dictamen de la Comisión referida a los impedimentos para ser elegido miembro de la JNJ, se advierte que **no se ha previsto incluir dichos impedimentos para los miembros de la Comisión Especial ni se ha previsto fijar un procedimiento a seguir en caso se suscite alguno de dichos supuestos**. Cabe precisar que, con relación a los miembros de la JNJ, dicho proceso se regula en los artículos 14 al 19, criterios que podrían ser aplicables a los miembros de la Comisión Especial.
- 3.63.** Respecto al artículo 12 del Dictamen de la Comisión, referido a la exclusividad de la función de miembro de la JNJ, **se recomienda precisar que dicha exclusividad recae sobre el miembro "titular". Dicha medida será aplicable al miembro suplente cuando reemplace permanentemente al miembro titular en sus funciones**, hacerlo antes sería una medida desproporcional.
- 3.64.** El artículo 18 del Dictamen de la Comisión referido a las causales de vacancia, si bien se incluye la causal de vacancia por haberse iniciado un proceso por violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, cabe precisar que la Ley 30364, contempla el otorgamiento de medidas cautelares y medidas de protección para las víctimas de violencia. Por tanto, **recomendamos precisar que la causal de vacancia no solo**

comprende el inicio de un proceso por violencia sino también el otorgamiento de alguna de estas medidas de protección.

- 3.65.** Asimismo, **recomendamos incluir como una nueva causal de vacancia, el haberse iniciado un proceso por corrupción en el ámbito público y/o privado.** Dicha medida se fundamenta en los exponenciales actos de corrupción que se infiltraron en el Sistema de Administración de Justicia y en el CNM, a niveles que motivaron la destitución de sus miembros y la reforma de dicho organismo.
- 3.66.** Con relación al artículo 19 del Proyecto de Ley materia de análisis, referido a **la obligación de presentar declaración jurada de bienes y rentas, así como la declaración jurada de interés,** cabe precisar que dicha medida **se encuentra vigente.** Todos los altos funcionarios del Estado tienen la obligación de presentar dichas declaraciones. Por tanto, **su mención en la Ley Orgánica de la JNJ, califica como una sobre-regulación** puesto que actualmente se aplica en todas las entidades del Estado, con cargo a determinar responsabilidad administrativa en caso de renuencia o presentación extemporánea.
- 3.67.** Respecto al artículo 20 del Proyecto de Ley referido a causa grave, dado los flagrantes actos de corrupción que motivaron la destitución de los miembros del CNM, su incorporación resulta importante a fin de prohibir las reuniones o comunicaciones con cualquier postulante a fin de garantizar la imparcialidad, transparencia y probidad durante el proceso de selección; previniendo posibles actos de corrupción durante el proceso.
- **Perfil: Sobre los miembros de la JNJ**
- 3.68.** Con relación al artículo 29 y 32 del Dictamen de la Comisión que fija las etapas del concurso y la prueba de confianza, se recomienda modificar dichas etapas a fin de **incluir la prueba del polígrafo** a aquellos postulantes seleccionados (finalistas) para integrar la judicatura; cuya información se encuentra sujeta a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 3.69.** Respecto al numeral 3 del artículo 33 del Dictamen de la Comisión que delimita las materias de la entrevista personal, se **recomienda incluir el análisis del control de convencionalidad y de constitucionalidad como materias a evaluar.**
- **De la Comisión Especial**
- 3.70.** Con relación a la estructura y funcionamiento de la Comisión Especial, de acuerdo con el Dictamen de la Comisión, **no se plantean requisitos mínimos, impedimentos, separación, conflicto de intereses, inhibiciones, vacancia ni remplazo** ni el

procedimiento para llevarlos a cabo. Al respecto, **consideramos que le resulta aplicable los supuestos establecidos para los miembros de la JNJ.**

3.71. Al respecto, con relación a los literales f) y g) del numeral 1 del artículo 80° del referido dictamen, **no se establece un procedimiento para la elección de los rectores de las universidades públicas o privadas**, motivo por el cual consideramos fundamental precisar dicho procedimiento en la ley orgánica.

- **Potestad de Ratificación**

3.72. Con relación al artículo 37 del Dictamen de la Comisión referido a los criterios para la ratificación, si bien se desarrollan algunos criterios a tomar en cuenta; entre ellos, la producción jurisdiccional, producción académica, méritos, informes de colegios, entre otros. **La norma es de carácter imprecisa ya que equipara la producción jurisdiccional a la producción académica, no establece criterios objetivos para determinar qué tipo de producción académica es la idónea** e indica que puede ser aplicables los criterios referidos en los artículos 38 a 46 del dictamen. Por tanto, **la norma carece de criterios cuantitativos y cualitativos objetivos que brinden seguridad jurídica a los miembros de la judicatura.**

- **Potestad de Evaluación Parcial**

3.73. Respecto del artículo 39 del Dictamen de la Comisión, referido a la medición de eficacia y eficiencia de juezas, jueces y fiscales, señala que las publicaciones jurídicas tienen un peso de 5% de la calificación final para la etapa de evaluación parcial de desempeño. Sin embargo, **no se precisa cuál es el criterio para determinar darle ese peso durante la evaluación y cómo ello influye positivamente para evaluar la eficiencia y eficacia en la función jurisdiccional.**

3.74. Con relación al artículo 40 del Dictamen de la Comisión referido a los criterios para la evaluación de decisiones judiciales y fiscales, si bien saludamos toda referencia a la importancia de incluir los precedentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consideramos fundamental —más allá de la incorporación de una cita o referencia bibliográfica— **la aplicación e implementación de los estándares en derechos fundamentales y derecho internacional de los derechos humanos.** En ese sentido, resulta fundamental la aplicación de un estricto control de convencionalidad en materia de derechos humanos conforme lo ha establecido la Corte IDH.

- 3.75.** Al respecto, la Corte IDH ha precisado que el control de convencionalidad¹¹ es una institución del derecho internacional de los derechos humanos empleado como criterio de interpretación que debe ser adoptado por los jueces, fiscales, los órganos encargados de administrar justicia, los funcionarios públicos y las autoridades internas, la cual se realiza de oficio respecto de las normas internas y el *corpus iuris* interamericano, la jurisprudencia y las opiniones consultivas de la Corte IDH, a fin de garantizar su efecto útil. En igual sentido, el Tribunal Constitucional ha ejercido, además del control de constitucionalidad, el control de convencionalidad. *Contrario sensu*, el Estado podrá incurrir en responsabilidad internacional.
- 3.76.** Aunado a ello, entre los criterios para la evaluación de decisiones judiciales y fiscales no se ha previsto la aclaración de los hechos en que se basa cualquier decisión jurídica y la exposición de motivos porque todo análisis jurídico parte del esclarecimiento de los hechos; esto es, la valoración de las pruebas. Esto último es más difícil de comprender que el problema. En ese sentido, advertimos que **el proyecto de ley incurre en el mismo error: priorizar únicamente el derecho y no los hechos.**
- 3.77.** Con relación al artículo 41 referido a los criterios para la evaluación de la gestión de los procesos del Dictamen de la Comisión de Justicia, si bien se enumera un conjunto de criterios para realizar dicha evaluación, no se precisa de qué manera objetiva se realizará dicha valoración. Por tanto, se plantea una norma difusa y abierta a una valoración subjetiva; ocasionando falta de certeza e inseguridad jurídica.
- 3.78.** En el caso del artículo 42 del Dictamen de la Comisión referido a los criterios de evaluación de la celeridad y rendimiento, si bien se detalla un conjunto de actuaciones judiciales o fiscales que se desprenden de los expedientes judiciales, dichos requisitos se circunscriben a una valoración cuantitativa mas no cualitativa. Al respecto, **resulta fundamental para la evaluación de la celeridad y rendimiento de las actuaciones judiciales y fiscales que estas sean llevadas a cabo dentro de los plazos procesales establecidos por ley.** Ello como una garantía del derecho al acceso a la justicia y protección judicial de las partes.
- 3.79.** Respecto al artículo 44 referido a criterios para la evaluación de publicaciones, con relación al segundo párrafo de la fórmula planteada, **se recomienda precisar que se trata de revistas indexadas o arbitradas.**

¹¹ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006; Caso Gelman vs. Uruguay, sentencia de 24 de febrero de 2011; Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, sentencia de 28 de agosto de 2014; Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador, sentencia de 14 de octubre de 2014, entre otras

- 3.80.** En lo referido al artículo 46 del citado dictamen, referido a los criterios de evaluación del desarrollo profesional, se toma en consideración los cursos de capacitación o especializados que juezas, jueces y fiscales han superado satisfactoriamente en la Academia de la Magistratura o en alguna universidad licenciada por la SUNEDU. No obstante, más allá de evaluar los cursos aprobados, es fundamental **evaluar el tipo de aplicación e implementación de lo aprendido en el análisis de los casos a su cargo.** Adicionalmente, no se establece la regulación de número de horas que debe tener cada curso para ser calificado como tal. En tal sentido, **se recomienda acogerse a la normativa aplicable sobre la regulación de horas que prevé SERVIR;** precisando que existen cursos de capacitación, actualización y especialización.
- 3.81.** Respecto al artículo 47 referido a los criterios de evaluación de la conducta en el ejercicio de la función judicial o fiscal del Dictamen de la Comisión, si bien saludamos la inclusión de éstas en la fórmula, advertimos que **hay que tomar en consideración la variable entre el número de quejas en trámite y las resoluciones que declaran su absolución. Ello debido a que éstas podrían ser empleadas como instrumento de presión o coacción contra las y los magistrados.**
- 3.82.** El literal d) del artículo 54 referido a los procedimientos disciplinarios del Dictamen de la Comisión, establece que contra la resolución que pone fin al procedimiento solo cabe recurso de reconsideración. Al respecto, recomendamos **que no se excluya o limite la posibilidad de recurrir la decisión final ante un tribunal ordinario.**
- **Asignación presupuestal para la JNJ**
- 3.83.** La organización de la Junta requiere mucho personal. Solamente para el proceso de ratificación de aproximadamente 5,000 fiscales y 3,000 jueces, además las evaluaciones cada tres años y medio, significa en promedio tres evaluaciones de 8,000 magistrados cada siete años. A esto se suman los procesos de selección de nuevas juezas, jueces y fiscales que entren al sistema de justicia. Para esto se tiene que desarrollar una amplia estructura y fondos suficientes.
- **Técnica Legislativa**
- 3.84.** Al respecto, con relación al análisis de técnica legislativa, se advierte que **la fórmula normativa no ha sido redactada en tiempo presente y en modo indicativo** ya que tiene vocación de permanencia, ello de conformidad a lo establecido en la Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo, aprobada mediante Resolución Directoral N° 007-2016-JUS/DGDOJ, en concordancia con el Manual de Técnica Legislativa.
- 3.85.** En igual sentido, de conformidad con el Art. 2 de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, se advierte que **no se ha realizado un**

adecuado análisis costo-beneficio (costo oportunidad) ni un adecuado análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, conforme lo estipula el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR¹² y la Resolución Directoral N° 007-2016-JUS/DGDOJ, Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos en las Entidades del Poder Ejecutivo.

3.86. Por otro lado, se advierte que **el Proyecto de Ley no ha respetado la división y sistematización adecuada**, al literal b) y c) referido a criterios de división y agrupamiento de artículos de la Resolución Directoral N° 007-2016-JUS/DGDOJ, Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos en las Entidades del Poder Ejecutivo.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1.** El **Proyecto Especial de Integridad, Justicia y Reforma Política** elaboró el proyecto de informe al Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE el cual se circunscribe dentro de los alcances del artículo 106 de la Constitución Política del Perú y delimita la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado; por tanto, es constitucional.
- 4.2.** El Proyecto de Ley resulta **viable** sin embargo, requiere subsanar cuestiones de forma y fondo a fin de reducir el margen de discrecionalidad o arbitrariedad durante el proceso de selección y conformación de la JNJ, así como las funciones que ejerce bajo la potestad de selección, ratificación y evaluación parcial.
- 4.3.** El Proyecto de Ley debe de implementar los estándares de derechos humanos, fundamentalmente, el criterio de aplicación de un estricto control de convencionalidad por parte de los jueces y juezas, así como los fiscales.
- 4.4.** El problema de la corrupción y un mal Sistema de Administración de Justicia no se agota con la sola dación del presente Proyecto de Ley, requiere de una verdadera refundación, así como abordar el problema público de la normalización de estos delitos en nuestro tejido social con la finalidad de revertirlos.

V. RECOMENDACIONES

5.1. Por tanto, se recomienda:

- Remitir el presente informe al Presidente del Instituto de Democracia y Bien Común para conocimiento y fines.

¹² CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, Dirección General Parlamentaria. Manual de Técnica Legislativa. Primera Edición. Lima: Biblioteca del Congreso de la República, febrero de 2013, pág. 53.

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- Remitir el presente Informe a la Comisión de Constitución y Reglamento, así como a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en calidad de opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley materia de análisis.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Lima, 21 de enero de 2019.