



SEÑOR CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA:

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) tiene como misión el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de los derechos humanos en el Perú, mediante la investigación, la formación y la incidencia pública, vinculando a nuestra universidad con la sociedad civil y el Estado.

En tal condición, el IDEHPUCP somete a consideración de las y los congresistas del Congreso de la República, el presente amicus curiae con relación a la acusación constitucional que sustentará la Sub-Comisión Acusadora ante el Pleno del Congreso de la República, por supuesta infracción a los artículos 139° numeral 3 y 156° numeral 3 de la Constitución Política del Perú (CPP) contra los y las integrantes de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), planteando su inhabilitación para ejercer la función pública por 10 años, de acuerdo al informe aprobado por la Comisión Permanente, el 26 de febrero de 2024.

Con la finalidad de contribuir a la adopción de una decisión basada en la Constitución y en las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos e independencia judicial, presentamos a continuación los siguientes argumentos constitucionales:

1. El objeto de la acusación constitucional en el presente juicio político corresponde a una actuación que es competencia constitucional de la Junta Nacional de Justicia.

El informe aprobado por la Comisión Permanente y que será sustentado ante el Pleno del Congreso de la República afirma que los miembros de la JNJ¹ habrían incurrido en infracción constitucional al expedir la Resolución N°. 224-2020-JNJ, de fecha 23 de octubre de 2020, mediante la cual se estableció como criterio complementario de interpretación que el requisito de tener una edad máxima de 75 años para ser miembro de la JNJ, establecido en el numeral 3 del artículo 156 la Constitución Política del Perú y en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la JNJ, debía interpretarse solamente como aplicable al momento de la postulación al cargo, mas no como un límite del período de mandato o como una causal de cese o vacancia.

La Resolución N°. 224-2020-JNJ constituye un pronunciamiento explícito del Pleno de la JNJ frente a dos normas constitucionales aplicables al requisito de la edad para ser miembro de la JNJ, aparentemente contradictorias, para el caso de que el/la integrante en funciones, cumpla los 75 años durante su mandato.

Por un lado, el artículo 155 de la Constitución establece que el mandato del miembro de la JNJ se extiende por un periodo de cinco años, y por lo tanto, corresponde deducir que una vez que el/la integrante se encuentre en el ejercicio del cargo, debe completar dicho periodo aún cuando pudiera cumplir los 75 años en el transcurso del mismo. Por otro lado, el artículo 156 inciso 3 de la Constitución Política establece como requisito para ser miembro de la JNJ, ser mayor de cuarenta y cinco (45) años y menor de setenta y cinco (75) años, por lo que podría interpretarse que al cumplir los 75 años se debería perder la condición para ser integrante de la JNJ debiendo dejar la función.

¹ Imelda Julia Tumialán Pinto, Aldo Alejandro Vásquez Ríos, Henry José Ávila Herrera (actualmente renunciante a la JNJ), Antonio Humberto de la Haza Barrantes, María Amabilia Zavala Valladares, Guillermo Santiago Thornberry Villarán, y Luz Inés Tello de Ñecco.

Habiéndose presentado el hecho de que una de las integrantes de la JNJ cumplió 75 años con posterioridad a su designación y juramentación en el cargo, y que resultaba necesario asegurar la continuidad del funcionamiento de la institución, el Pleno de la JNJ se vio en la exigencia de determinar el criterio de interpretación aplicable al caso, realizando una evaluación basada en el derecho de acceso a la función pública, el requisito de la edad para ser miembro de la JNJ, las causales de vacancia establecidas legalmente, y un análisis sistemático de la normativa jurídica en cuestión. Asimismo, tomó en consideración los informes de la Oficina de Asesoría Jurídica de la JNJ y el Informe de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Informe N° 001381-2020-SERVIR-GPGSC).

De esta forma, por medio de la ya mencionada Resolución N°. 224-2020-JNJ, el Pleno de la JNJ acordó establecer como criterio complementario de interpretación que el artículo 156 inciso 3 de la Constitución Política determina el límite de edad “para acceder” a ser miembro de la JNJ. Además de responder a sus competencias constitucionales, **la interpretación realizada por la JNJ concuerda con las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Peruano en materia de protección de los derechos de las personas mayores.** En ese sentido, cabe destacar que, frente a la situación de vulnerabilidad de las personas adultas mayores en el país², el Estado peruano ratificó en el 2021 la “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”. Convención que establece la obligación de los Estados Parte de salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas adultas mayores, **prohibiendo cualquier discriminación basada en la edad que busque anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales** (artículos 2 y 5).

De manera particular, la Convención señala en su artículo 18 que: “[...] **Los Estados Parte adoptarán medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor. Queda prohibida cualquier distinción que no se base en las exigencias propias de la naturaleza del cargo, de conformidad con la legislación nacional y en forma apropiada a las condiciones locales [...]**” (el subrayado es nuestro). En este sentido, a partir de una lectura conjunta de los artículos en cuestión, es posible colegir que **si el adulto mayor es retirado de su cargo a causa de su edad, a pesar de contar con las capacidades físicas y mentales requeridas para seguir llevando a cabo sus labores esenciales de manera idónea, dicho acto será discriminatorio.** Ello en tanto se le estaría privando de su derecho al trabajo en base a prejuicios que asocian a la vejez con un descenso gradual de las capacidades físicas y mentales³.

Es necesario sumar a lo anterior los criterios y principios de interpretación consagrados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en concordancia con lo dispuesto por

² De acuerdo a lo señalado en el Decreto Supremo N°. 006-2021-MIMP (“Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030”), actualmente, las personas adultas mayores son uno de los grupos más vulnerables del país, lo cual “se evidencia en las brechas de acceso a la educación básica, al sistema pensionario de salud, así como también a su baja participación social y en el mercado laboral, la alta demanda insatisfecha en servicios de cuidado de larga estancia o cuidados en el ámbito familiar, la alta incidencia de pobreza y violencia que presentan”. Asimismo, dicho Decreto destaca que la referida situación es aún más crítica en ciertos subgrupos social e históricamente excluidos, como es el caso de “las mujeres adultas mayores, los/las miembros de comunidades indígenas u otros grupos étnicos discriminados, y los/las pobladores de áreas rurales del país”

³ Blouin, C., Tirado, E., y Mamani, F. (2018). *La situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política*. Instituto de Democracia de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer, p. 92.

la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política⁴. Sobre el particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) señala pautas de interpretación en su artículo 29°. Entre estas se encuentra el principio *pro persona*, el cual dispone que “Ninguna disposición pueda ser interpretada en el sentido de [...] b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados [...]”. Junto al principio *pro persona*, caben destacar los principios de buena fe, el cual consagra la obligación de los Estados de obrar lealmente en el cumplimiento de todas sus obligaciones internacionales⁵, y el de no discriminación, principio rector del orden público nacional e internacional que se desprende de la dignidad esencial de la persona⁶.

En este sentido, **la interpretación más favorable y respetuosa de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano es la que sostiene que la edad máxima para postular al cargo de miembro de la JNJ es de 75 años**, posición que quedó reflejada en la Resolución N°. 224-2020-JNJ. Esta interpretación, propiciada por la redacción ambigua del texto constitucional, evita que se limite arbitrariamente el derecho al trabajo de las personas adultas mayores. Por tanto, considerar que la permanencia en la JNJ está condicionada a ser menor de setenta y cinco años constituye una restricción arbitraria, pues se estaría limitando el ejercicio del derecho al trabajo de los miembros de la JNJ exclusivamente en base a su edad, en lugar de fundamentarse en causales objetivas, como la pérdida de capacidades físicas o mentales que impidan cumplir con las exigencias propias de la naturaleza de su cargo.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que la facultad de la JNJ de adoptar acuerdos y expedir resoluciones se fundamenta en su condición de organismo constitucional y de su autonomía constitucional, así como en el artículo 24 literales b) y e) de la Ley N°. 30916, Ley orgánica de la JNJ. Asimismo, la potestad de la JNJ de realizar una interpretación de la Constitución para superar la incertidumbre jurídica que se planteaba en relación al requisito o condición etárea, y asegurar el cumplimiento de sus funciones, se condice con lo señalado por el Tribunal Constitucional, en el sentido de reconocer la pluralidad de intérpretes jurídicos con relación a la Constitución, sin que ello obste para reafirmar “el lugar privilegiado que ocupa el Tribunal Constitucional para efectuar una interpretación de la Constitución con carácter jurisdiccional y, sobre todo, vinculante para los Poderes del

⁴ “Cuarta.- Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

⁵ Consagrado en la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” (1969): “31. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”. Sobre la conceptualización de dicho principio, Valencia Restrepo señala que “todos los Estados deben obrar lealmente en el cumplimiento de todos sus compromisos jurídicos (con la convicción de no estar violando derecho ajeno alguno: es ésta la buena fe activa o buena fe-lealtad), y esperar que los demás se comporten de la misma manera para con ellos (la buena fe pasiva o buena fe-creencia)”. Cita extraída a partir de “Valencia, H. (2007). La definición de los principios generales en el Derecho Internacional contemporáneo. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 37 (106), p. 86”.

⁶ De acuerdo a la Corte IDH, “la noción de igualdad se desprende directamente de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación”. Asimismo, la Corte IDH agregó que “el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*, [pues] sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico”. Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018, párr. 270.

Estado, órganos constitucionales, entidades públicas, privadas y para los ciudadanos” (STC 004-2004-CC, fundamento jurídico 19).

Por lo tanto, la Resolución N°. 224-2020-JNJ, objeto de enjuiciamiento político, corresponde a una actuación que se encuentra en el marco de competencias constitucionales y legales de la JNJ, además de contener una motivación basada en argumentos jurídicos y técnicos que permiten descartar que se trate de un acto arbitrario e irrazonable.

2. El contenido jurídico de las resoluciones de la JNJ expedidas en el marco de sus competencias constitucionales no es materia que corresponda procesarse a través de un juicio político.

El criterio interpretativo que adopte la JNJ respecto de las normas que conforman su régimen jurídico, y que se encuentre basado en una motivación objetiva y razonable, no es materia que corresponda procesarse a través de un juicio político, de conformidad con la naturaleza, finalidad y contenido constitucional de esta figura.

De acuerdo a los artículos 99° y 100° de la Constitución y a la interpretación que al respecto ha realizado el Tribunal Constitucional, el juicio político encausa conductas de las y los altos funcionarios en el Estado indicados en el artículo 99° de la Constitución que consisten en:

“infracción de la Constitución”. Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta (STC 0006-2003-AI/TC, fundamento jurídico 20).

Tratándose de los organismos que conforman el sistema de administración de justicia - como es el caso de la JNJ- la infracción a la Constitución o la falta política materia de un juicio político debe interpretarse de manera estrictamente restrictiva, a fin de evitar la injerencia política del Parlamento en el sistema y función jurisdiccional, que afecte la autonomía constitucional y los principios de independencia judicial y separación de poderes, **fundamentales en un Estado Constitucional de Derecho**. En tal sentido, la infracción a la Constitución o la falta política deben conllevar una afectación grave y peligrosa para el funcionamiento del Estado, de la envergadura, por ejemplo, de graves vulneraciones contra los derechos fundamentales, el quebrantamiento del principio de separación, control y equilibrio de poderes, atentados contra la democracia o la vulneración del principio de proscripción de la corrupción, entre otros; debiendo quedar excluidas conductas o actos que consistan en la determinación de un criterio interpretativo del derecho o el debate y resolución de cuestiones jurídicas en el ejercicio de sus funciones.

3. La presente acusación constitucional y el correspondiente juicio político contra las y los integrantes de la JNJ atentan contra el principio de independencia judicial, según los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La JNJ es un organismo constitucional autónomo que corresponde a la figura del *órgano independiente encargado de la administración, selección, nombramiento y régimen disciplinario en las entidades de justicia*, así denominado en el derecho internacional de los derechos humanos⁷.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párrs.240-248.

Tanto la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados creada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,⁸ como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁹, se han pronunciado destacando la importancia que cumplen organismos de esta naturaleza, así como sus atribuciones y garantías, para contribuir significativamente a reducir los riesgos que amenacen la independencia de las y los operadores de justicia.

En tal sentido, la CIDH ha afirmado que la independencia institucional de estos órganos favorece que en la selección, nombramiento y régimen disciplinario de las y los operadores de justicia se cumplan las garantías aplicables a tales procesos, y en tal medida, insta a los Estados a dotar a este clase de organismos, de las garantías que aseguren la independencia en el ejercicio de cada una de las funciones que tienen asignadas, según los estándares indicados por el Derecho Internacional¹⁰. Al respecto, y como parte de las pautas que la CIDH establece para que los órganos de administración y gobierno de las entidades de justicia puedan impactar positivamente en la independencia de las y los operadores de justicia, ha considerado que:

Los Estados deben abstenerse de establecer como causales disciplinaria (sic) actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en sus resoluciones¹¹.

Por otra parte, la CIDH se ha referido explícitamente a los controles políticos de la actividad de las y los operadores de justicia, en el sentido de que, al estar basados en criterios de discrecionalidad o razones políticas, resultan contrarios a las garantías de independencia e imparcialidad que corresponde respetar en los procesos disciplinarios en conformidad con las obligaciones de los Estados en el Derecho Internacional. La CIDH señala, expresamente, que el control disciplinario o sancionador a cargo de los Parlamentos denominado “juicio político”, conlleva riesgos para las garantías de independencia e imparcialidad exigibles para la actuación de las y los operadores de justicia, llegando a expresar su opinión en el sentido de que “resulta conveniente eliminar progresivamente el uso del juicio político en región para operadores de justicia, ya que esta figura constituye un riesgo significativo a la independencia judicial”¹².

Por su parte, Margaret Satterthwaite, actual Relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas ha expresado su preocupación por los persistentes esfuerzos de destituir a las y los integrantes de la Junta Nacional de Justicia en el Perú, institución a la que se refiere como aquella encargada de tomar decisiones que son claves para la integridad del sistema de justicia peruano y su sistema electoral¹³.

⁸ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 97. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/a.hrc.11.41_sp.pdf

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párrs. 241, 243 y 248. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

¹⁰ Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op.cit., párrs. 243, 248.

¹¹ Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op.cit., párr. 216 y recomendación 22.

¹² Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op.cit., párrs. 202, 205.


¹³ Margaret Satterthwaite, Relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas. Cuenta oficial en Twitter, 01 de marzo de 2024. <https://twitter.com/SRjudgeslawyers/status/1763560784976568453>

Por lo tanto, el enjuiciamiento y sanción política en razón de una discrepancia interpretativa entre la JNJ y una eventual mayoría parlamentaria, plasmada en la Resolución N°. 224-2020-JNJ, contraviene los estándares del Derecho Internacional en materia de independencia judicial de las y los operadores de justicia.

4. Conclusión

- La acusación constitucional basada en el informe aprobado por la Comisión Permanente, el día 26 de febrero de 2024, contra las y los miembros de la JNJ, determina como objeto de enjuiciamiento político, el contenido de la Resolución N°. 224-2020-JNJ.
- La Resolución N°. 224-2020-JNJ contiene un criterio jurídico interpretativo sobre el requisito de la edad para ser miembro de la JNJ aplicable al supuesto de que un/a integrante de este organismo cumpla 75 años durante el ejercicio del mandato, aprobada con la finalidad de resolver una aparente contradicción entre dos normas constitucionales y permitir la continuidad del funcionamiento de la institución.
- El contenido de las resoluciones de un organismo constitucional autónomo que forma parte del sistema de administración de justicia, como es el caso de la JNJ que establece un criterio interpretativo sobre el régimen jurídico de su funcionamiento, y que se encuentre basado en una motivación objetiva y razonable no es materia que corresponda procesarse a través de un juicio político, de conformidad con la Constitución y los estándares internacionales sobre derechos humanos e independencia judicial.
- La instauración de un juicio político y eventual sanción a cargo del Congreso de la República respecto del contenido de la Resolución N°. 224-2020-JNJ basada en una discrepancia interpretativa, constituye una grave violación de la autonomía constitucional de la JNJ así como de los principios de independencia judicial y separación de poderes.

Lima, 06 de marzo de 2024


Yvan Montoya Vivanco
Director