

JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ): FORTALECIENDO SU ROL EN LA DEMOCRACIA

José Enrique Sotomayor Trelles
(coordinador)

Capítulo 4

**Junta Nacional de Justicia:
fortaleciendo su rol en la
democracia**

**José Enrique Sotomayor Trelles
(coordinador)**

Junta Nacional de Justicia: Fortaleciendo su rol en la democracia

**José Enrique Sotomayor Trelles
(coordinador)**

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

Jefe del DAD

Elmer Arce Ortíz

Directora del CICAJ-DAD

Betzabé Marciani Burgos

Consejo Directivo del CICAJ

Renzo Cavani Brain

Gilberto Mendoza del Maestro

Arelí Valencia Vargas

Equipo de Trabajo

Rita Del Pilar Zafra Ramos

Carlos Carbonell Rodríguez

Ana Lucía Montenegro Chaupis

Josué David Ochoa Guevara

Celia Mercedes Cárdenas Eguizabal

Genesis Mendoza Lazo

Junta Nacional de Justicia: fortaleciendo su rol en la democracia

Coordinador: José Enrique Sotomayor Trelles

Imagen de cubierta: PriceM/Shutterstock.com

Primera edición digital: Mayo de 2025

© De los autores de los trabajos publicados

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú

Departamento Académico de Derecho

Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

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

<https://departamento.pucp.edu.pe/derecho/cicaj/>

Corrección de estilo: Parte de la corrección de estilo fue realizada por Loreta Alva Mansilla y María Gracia Tamara Minaya Chávez y parte por el Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica

Diseño: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña

tareagrafica@tareagrafica.com

Mayo 2025

En la edición de la presente publicación se ha intentado de hacer la menor cantidad de cambios posibles para mantener la manera más fidedigna los textos de los/as autores/as.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons de tipo Reconocimiento-NoComercial-SinDerivados 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-03699

ISBN: 978-612-49809-2-3

LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA, LA COMISIÓN ESPECIAL: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MODELO DEMOCRÁTICO¹

Ernesto de la Jara²

I. Presentación del Tema

El hilo conductor del presente ensayo es la revisión a nivel de las normas principales vigentes sobre la Junta Nacional de Justicia (JNJ) y la Comisión Especial (CE), de los elementos que reconocen o favorecen la participación ciudadana, así como de los que, en sentido contrario, la desfavorecen.

Las normas escogidas son el régimen constitucional de la JNJ y la CE, su Ley Orgánica, los Reglamentos de la CE, el Pleno de la JNJ y, por último, varios reglamentos aprobados por la JNJ³, concretamente, el referido al Nombramiento de Jueces y Fiscales (tanto el de ascensos como el de postulaciones externas) y el de Procesos Disciplinarios, en la parte sobre destitución.

Conviene destacar que estos reglamentos tienen la virtud de que fueron prepublicados, justamente, para que los ciudadanos pudieran formular aportes.

No incorporamos en el análisis la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley n.º 27444), ni la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley n.º 27806), pese a que varias normas en torno a la JNJ y a la CE se refieren a ellas. Esto se debe a que discrepamos de que se haga una remisión general, cuando, en todo caso, debe ser muy específica y cuidadosa, ya que estamos abordando un tipo de funcionarios muy especial, principalmente jueces y fiscales, relacionados con una función también muy especial como es la administración de justicia.

Cabe aclarar que tomamos un concepto amplio y flexible de “participación”, por lo que a lo largo del ensayo se hará referencia a cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Participación ciudadana en torno a todas las decisiones, actos y procedimientos que son de competencia de la JNJ y la CE. Por ejemplo, interposición de tachas, participación en audiencias, etc.
2. Participación ciudadana en torno a las convocatorias hechas por la CE y la JNJ de acuerdo con sus atribuciones. Por ejemplo: respuesta a convocatorias realizadas por la JNJ para determinadas categorías de jueces y fiscales.

1 El texto fue originalmente elaborado en el año 2022. A pesar de los cambios que se han producido desde su publicación, sus reflexiones mantienen su relevancia. Algunas de las ideas del presente textos se han presentado preliminarmente en de la Jara (2021) y Justicia Viva (2019a y 2019b), donde el autor ha participado significativamente.

2 Abogado y Magister en Investigación Jurídica por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fundador del Instituto de Defensa Legal (IDL). Profesor ordinario del Departamento de Derecho de la PUCP.

3 No se han seleccionado todos por razones de espacio y porque algunos corresponden a funciones de naturaleza muy distinta.

3. Participación ciudadana, entendida como recursos o acciones a los que pueden recurrir quienes resultan afectados por procesos o decisiones de la CE o la JNJ. Por ejemplo: interposición de recursos de reconsideración en un concurso para juez.
4. Participación de los integrantes de la CE frente a la CE misma, y de los miembros de la JNJ frente a la JNJ. Por ejemplo, la posibilidad que tiene un miembro de la JNJ de ser vacado por el resto de integrantes, y a la vez de pedir reconsideración.
5. Participación ciudadana en relación con la JNJ y la CE en términos generales, como actores fundamentales del sistema y administración de justicia. Por ejemplo, niveles de información o aprobación de la opinión pública en general.

También, es importante considerar que la participación es parte insoluble de otras garantías, como la transparencia, la meritocracia y el concurso público, pues afectándose cualquiera de ellas se afecta al conjunto. De esta manera, es inevitable el tratamiento en conjunto, por más que el énfasis se ponga en la primera.

Los mecanismos en contra de la participación pueden ser explícitos o producto de carencias, pero también de determinadas realidades que generan efectos contraproducentes, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- No se estipulan suficientes mecanismos de participación allí donde se puede y conviene.
- Se concentran muchas atribuciones o capacidad de decisión en las autoridades a cargo de los concursos públicos, y sin posibilidades de impugnación.
- Los concursos son tan rígidos y formales que, en realidad, pierden el carácter de competencia e impiden que los postulantes puedan mostrar habilidades y ventajas, y, asimismo, impide que quienes deciden puedan evaluarlas.
- La aplicación de criterios cuantitativos de manera automática va en contra de una evaluación flexible que permita asegurar calidad por encima de la formalidad, y contra la participación en términos de fiscalización.
- El exceso de requisitos, sin una justificación verdadera, desmotiva la participación en convocatoria y reduce las expectativas.
- El mal diseño de los concursos inhibe la participación e impide la fiscalización y que se seleccione a los mejores.
- La falta de transparencia, acceso a la información y difusión, así como la reserva, impiden el conocimiento, la participación y la fiscalización.

El ensayo comienza con una breve introducción en la que se explica cómo la participación en los sistemas de elección de funcionarios vinculados con la justicia responde a cambios esenciales sobre el concepto mismo de justicia como política pública. Luego, pasaremos al análisis de cada uno de los niveles normativos mencionados, ya que han sido expedidos no solo en diferentes momentos, sino por entidades distintas: el Congreso, la CE y la JNJ.

Es obvio que lo que correspondería, después de más de 2 años y medio de funcionamiento de la JNJ, elegida por primera vez por la también primera CE, es un análisis empírico, basado en hechos, casos y cifras concretas. Tarea pendiente.

Como punto de partida, queremos decir con transparencia que nuestro balance es positivo en cuanto a la actuación de la JNJ. Tal vez ha ido más allá de las expectativas generadas, pero, a la vez, creemos que hay mucho que conviene revisar y sobre lo cual reflexionar e introducir cambios.

II. Introducción: Nuevo Concepto de Justicia

La participación ciudadana es esencial respecto de todas las funciones, decisiones y actos relacionados con la JNJ, así como con la CE, a cargo de la selección de sus miembros (ambas están reguladas de manera conjunta). Y no solo porque existen diversas disposiciones legales que así lo explicitan, como se verá después, sino por una serie de consideraciones de fondo (Uprimny y Sánchez, citados en Villadiego Burbano, 2016).

En los últimos años, cualquiera sea el sistema que cada país adopte para seleccionar y elegir a sus jueces y fiscales (especialmente a los que integran las altas cortes) tiene que garantizar el respeto de los siguientes principios: meritocracia, trayectoria personal intachable, igualdad de condiciones, transparencia y participación ciudadana, entre otros más.

Es por eso que, más que analizar el sistema de selección de magistrados en sí mismo, ya que se admiten varias opciones, el buen o mal balance depende —por ejemplo, a nivel internacional— de si se cumple o no con dichos principios.

Y es por eso que este conjunto de principios tiende a tener un carácter “general” e “indivisible”. Es general porque son garantías que han pasado a ser derecho y obligación de cualquier régimen de elección democrática y conforme a los derechos fundamentales. Es indivisible, ya que unos implican necesariamente a los otros. Solo la participación ciudadana puede garantizar el respeto de la meritocracia y la no discriminación, y solo aquella se cumplirá si existe transparencia que la exija a todo nivel, por poner un ejemplo.

Esta concepción sobre la existencia de principios esenciales para la elección de los jueces y fiscales se va forjando en la medida de que “la justicia” comienza a ser percibida como una realidad que incumbe y afecta a todos los ciudadanos, en muy diversos niveles. La justicia pasa a ser vista, por esta razón, como un servicio público que, como problema social, requiere una respuesta del conjunto del Estado (una política pública), respecto de la cual la participación ciudadana es indispensable, a modo de un derecho y un deber.

Y es por eso mismo que ya desde hace mucho tiempo el derecho al acceso a la justicia es un derecho humano fundamental, consagrado en los más diversos tratados internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2013, p. 7).

De ahí la necesidad de garantizar que quienes la imparten o se relacionan con ella (por ejemplo, en cuanto al nombramiento de sus operadores) cumplan con determinadas garantías a la hora de hacerlo.

Siguiendo la misma lógica, estos mismos principios se han convertido en esenciales para la elección de otros funcionarios públicos, sea de organismos también vinculados al sistema de justicia, como en el caso de los integrantes del Tribunal Constitucional, o de naturaleza distinta, como los jefes de la ONPE y el Reniec, cuyos nombramientos están, también, a cargo de la JNJ con garantías similares, como la participación ciudadana.

Esta es la razón que explica que haya una evolución bastante generalizada en este sentido, y que tienda a “constitucionalizarse”, como sucedió recientemente en el Perú al reemplazar al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) por la JNJ, tema que tratamos a continuación.

III. Constitución y Participación Ciudadana: Modelo Democrático. Ley de Reforma Constitucional n.º 30904, de Fecha 9 de Enero de 2019

Los elementos con los que se diseñó la fórmula constitucional sobre la JNJ y la CE, en reemplazo del CNM, los mismos que fueron aprobados mediante referéndum (diciembre 2018), demuestran que lo que se quiso fue, justamente, darle rango constitucional a la máxima participación ciudadana con respecto al desempeño de las dos nuevas instancias.

A pesar de que en el texto constitucional no hay una referencia explícita a la participación ciudadana, es válida la interpretación de que todo lo previsto en los artículos modificados la exige o presupone, como se desarrollará a continuación.

El primero de estos elementos es la opción por el “concurso público” para todo en lo que sea posible: concurso para la selección misma de los integrantes de la JNJ (art. 155); concurso para nombrar a los jueces y fiscales de todos los niveles (art. 154.1).

Obviamente, el que se contemple el concurso público como opción de selección conlleva la necesidad de establecer requisitos e incompatibilidades, procedimientos transparentes y, por supuesto, una participación ciudadana que haga el seguimiento y la fiscalización de si se cumple o no todo lo anterior.

Sobre todo si se trata concursos públicos en que las exigencias a evaluar se dan a dos niveles: capacidad profesional, en primer lugar, y trayectoria personal, en segundo lugar. De esa manera, en cuanto a jueces y fiscales, se trata de un “concurso público de méritos y evaluación personal” (art. 154.1); mientras que, si se trata de los miembros de la JNJ, la CE tiene que evaluar en el concurso los “méritos” (art. 155) o la “reconocida trayectoria profesional” (art. 156.6), además de la “solvencia e idoneidad moral” (art. 156.6).

Un segundo elemento es que se repita una y otra vez que las decisiones se deberán adoptar mediante “voto público y motivado”. Así se dice expresamente en los casos del nombramiento y ratificación de jueces y fiscales cada 7 años (art. 154, 1 y 2).

Es cierto que en cuanto a sanciones disciplinarias solo se consigna “la resolución final motivada” (art. 154.3), así como que no se establecen las características de la votación en el caso de la elección de los miembros de la JNJ y respecto de la atribución que esta tiene de revisar las decisiones del extinto CNM en el caso de indicios de graves irregularidades (segunda disposición transitoria).

Aunque hubiera sido más coherente que se hiciera, se verá más adelante que la legislación infraconstitucional opta, generalmente, por el voto público y motivado, expresando que se asume que la Constitución lo considera indispensable siempre, lo diga o no expresamente. Sin embargo, hay casos que van en sentido contrario, lo que merecerá nuestra crítica.

Otro elemento que va en el mismo sentido es cuando se consigna en la fórmula constitucional la importancia de determinadas garantías como la probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia, para el nombramiento de los miembros de la JNJ (art. 155), o los “criterios de razonabilidad y proporcionalidad” para la amonestación o suspensión de los jueces y supremos (art. 154.3), garantías que, como se ha mencionado, suponen y exigen la participación ciudadana.

A nivel constitucional se explicita igualmente obligaciones de la JNJ relacionadas con rendición de cuentas y acceso a la información. La primera consiste en tener un registro de sanciones de jueces y fiscales, y la segunda en presentar un informe anual ante el Pleno del Congreso (art. 154. 5 y 6).

Todos estos elementos son una diferencia sustancial con el régimen constitucional del extinto CNM, en el cual no había siempre concurso público (se disponía en el caso de jueces y fiscales, pero no para la ratificación de aquellos ni para selección de sus propios integrantes). Y en ninguna parte se hacía referencia al “voto público y motivado” (más bien, constantemente se disponía la “votación secreta”, como en el caso de la elección de consejeros), ni al tipo de garantía mencionadas.

Cabe explicitar que la fórmula misma diseñada para la elección de la JNJ corresponde, en términos generales, a estas características: una comisión especial cuya composición está preconstituida, pero que solo se convoca y reúne cada vez que tenga que cumplir con la función de nombrar a uno, varios o todos los miembros de la JNJ, vía concurso público, sobre la base de méritos y trayectoria personal (art. 155 y 156).

Una CE constituida por autoridades (el Defensor del Pueblo, presidente del Poder Judicial, Fiscal de la Nación, presidente del Tribunal Constitucional, Contralor General), además de representantes de la sociedad civil (dos rectores provenientes de universidades públicas y privadas con determinadas características). Es decir, una comisión en la que, por tener ese carácter mixto —autoridades y sociedad civil—, será más difícil reproducir los rasgos que se suelen generar en espacios de decisión constituidos solo por autoridades (ambientes cerrados, espíritu de cuerpo, etc.). Se trata de una composición plural que representa en sí misma un nivel de participación ciudadana y que puede contribuir, por el contrario, a una actuación basada en la meritocracia, transparencia, etc. Es por eso que fue un acierto que a nivel de Congreso se incorporara la participación de, por lo menos, los dos rectores, ya que la fórmula original (elaborada por la Comisión Wagner en julio de 2018), limitó la composición de la CE solo a autoridades.

Aunque no se puede negar que en algo se rompió con esa lógica de concurso, voto motivado, meritocracia, transparencia, etc. cuando se decidió que varios miembros de la CE fueran determinadas autoridades por el solo hecho de ocupar ciertos cargos, pudiéndose haber escogido a autoridades producto de un nivel de elección previo.

Por ejemplo, que el representante del poder judicial no fuera de todas maneras el presidente de dicho poder, sino que fuera un abogado que no estuviera en funciones y tuviera que ser elegido por jueces supremos y superiores entre diversos candidatos, para así evitar cualquier tipo de conflictos de intereses o de parcialidad. Igual en el caso de la Fiscalía de la Nación. Esta hubiera sido una mejor opción, tomando en cuenta que la CE va a seleccionar a los integrantes de un organismo que cumplirá funciones frente al conjunto de jueces y fiscales.

Más allá de ese tipo de discusiones sobre participación de la sociedad civil y sistemas de elección, que siempre han sido parte del debate y pueden dar origen a futuras modificaciones, lo cierto es que con la creación de la JNJ se produce la “constitucionalización” de un esquema para el nombramiento de las más altas autoridades y operadores del sistema de justicia —y de algunos organismos del sistema electoral— que se puede denominar “modelo democrático”.

Un modelo que, por eso mismo, tiene características completamente distintas, como las antes descritas, a los anteriores modelos, especialmente el político (cuando los operadores de alto nivel eran nombrados por el Ejecutivo y el Congreso) y el “corporativo”. Este último se refiere tanto a el modelo con o sin representantes de sociedad civil, siendo el segundo supuesto en el que se inscribía el diseño del CNM.

Y si partimos de que se ha constitucionalizado un “modelo democrático” en los términos sustentados, la consecuencia práctica será que la naturaleza de este modelo deberá marcar el diseño, interpretación o aplicación de cualquier norma o decisión relacionadas con la JNJ y la CE.

Así, por ejemplo, no se podrá recurrir a una interpretación extensiva o restrictiva de una norma para limitar la participación ciudadana o para que el voto deje de ser público o motivado; lo correcto será al revés.

Deberá primar todo lo que favorezca el concurso público de méritos y de trayectoria, así como el voto público y motivado. O si se tiene que ponderar una situación en la que hay que escoger entre la transparencia y la reserva, en principio debe pesar más lo que promueva la primera, reduciéndose al máximo la segunda posibilidad.

Un ejemplo de lo que es incompatible con este modelo constitucional es lo que hizo la ONPE al elegir a los representantes de los rectores que constituyeron la primera CE que hubo en el país. Este organismo interpretó incorrectamente que los rectores que votaban no tenían que hacer públicos sus votos ni motivarlos. Esto, a pesar de que la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (LOJNJ) reitera el carácter del voto en la parte específica de la elección de los representantes de los rectores: “El voto para la elección de cada rector es público” (art. 79.3). Fue por ello que los rectores de las universidades públicas —a diferencia de los de las privadas— optaron por hacer públicos sus votos al momento mismo de la votación.

Desde esta perspectiva corresponde analizar todo lo previsto y no previsto en la normativa que se ha escogido sobre la JNJ y la CE.

IV. Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. Ley n.º 30916, de Fecha 18 de Febrero de 2019

En esta parte hemos escogido abordar algunos elementos fundamentales que se consignan a favor de la participación y del modelo democrático descrito, para luego plantear algunas tensiones que también contiene la ley. Luego, se abordará el capítulo expresamente consignado sobre la participación, especialmente el mecanismo de tachas. Y, por último, señalaremos algunas innovaciones que corresponde hacer para lograr una óptima convocatoria en los concursos, otro nivel de participación igualmente importante.

1. Principios y Tensiones

En la LOJNJ se expresa la importancia que se le da a la “participación ciudadana” desde el momento que en su título preliminar aparece enumerada en términos autónomos como parte del “objeto” de la ley, al mismo nivel que la regulación de, por ejemplo, las competencias y conformación de la JNJ y la CE (art. I).

También desde el Título preliminar —en coherencia con la parte de la Constitución ya explicada— se menciona principios y garantías como los de “de igualdad y no discriminación”, “procedimientos idóneos, meritocráticos e imparciales” para todo lo que hagan la JNJ y la CE (art. II).

Estos principios y garantías deben ser interpretados como parámetros (estándares) desde los cuales se puede ejercer todo tipo de participación ciudadana, con el objetivo de asegurar que se cumplan.

Luego, está el establecimiento de una amplia y diversa gama de principios, que son esenciales al modelo democrático descrito en la parte referida a la fórmula constitucional:

Son principios rectores de la Junta Nacional de Justicia y de la Comisión Especial, los siguientes:

- a. Principio de igualdad y no discriminación [...]
- b. Principio de legalidad [...]
- c. Principio de mérito [...]
- d. Principio de imparcialidad [...]
- e. Principio de probidad [...]
- f. Principio de transparencia [...]
- g. Principio de publicidad [...]
- h. Principio de participación ciudadana [...]
- i. Principio del debido procedimiento [...]
- j. Principio de verdad material [...]
- k. Principio de eficiencia [...] (art. III)

Si bien cada principio es definido de una manera amplia, flexible y extensiva, toca aplicar, aun así, la interpretación más comprehensiva posible en caso de cualquier tensión, dado que se derivan del modelo democrático al que —como se ha visto— se le ha querido dar rango constitucional.

2. Participación Frente a Todo

Una primera tensión a plantear se relaciona, precisamente, con el principio de participación por los términos de su definición: “Se promueven las diferentes formas de participación de la ciudadanía en todos los procedimientos previstos en la presente ley, con la finalidad de contribuir al bien común o interés general de la sociedad” (art. III).

Al respecto, caben dos interpretaciones. Una primera es que la participación ciudadana solo procede frente a lo que son propiamente procedimientos, es decir, nombramientos de miembros de la JNJ y de jueces y fiscales, ratificación, evaluación de desempeño, etc., pero no frente a otras decisiones que la JNJ o la CE puedan tomar (interpretación restrictiva).

Desde una segunda interpretación se puede sostener, en cambio, que dicha participación procede frente a todo lo relacionado con la JNJ y la CE, es decir, procedimientos, pero también acciones, medidas o decisiones que no son exactamente procedimientos. Por ejemplo, frente a la decisión de vacar a algún miembro de la JNJ, o integrar a un suplente, o respecto de la elección del presidente o vicepresidente de la JNJ, etc.

Es la segunda la que debe aplicarse, por las razones expuestas, en el sentido de trascender la literalidad y orientarse por las características esenciales del modelo democrático consagrado a nivel constitucional.

3. Acceso a Información Frente a Reserva

Otra tensión que se presenta se relaciona con la reserva. A la vez que se consignan los principios referidos, en la misma ley existe un artículo cuya aplicación lateral y extensiva llevaría a la negación o desconocimiento de aquellos.

Nos referimos al artículo 65 de la LOJNJ en el que 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”. Una norma que —no es gratuito— contenía también el marco legal del CNM (Ley n.º 26397, art. 28º).

Hasta podría interpretarse como una contradicción e incoherencia, que solo se podría resolver eliminando esta última norma. Sin embargo, es mejor integrar esa norma con el modelo constitucional y los principios señalados en términos generales, como el concurso público, la transparencia, la participación ciudadana, procedimientos idóneos, etc. Todo ello implica acceso a toda la información, y solo de manera excepcional y acotada se puede recurrir a la reserva, debiéndose sustentar esta de manera explícita recurriendo a principios como necesidad, racionalidad, proporcionalidad, etc.

Asimismo, hay que tomar en cuenta que, siguiendo el mismo modelo democrático constitucional, se establece el carácter público de toda información, a través de distintos dispositivos de la ley, como el siguiente: “Toda información que genere, produzca o custodie la Junta Nacional de Justicia, la Comisión Especial, la Secretaría Técnica Especializada tiene carácter público y es accesible al conocimiento de toda persona natural o jurídica, salvo las excepciones establecidas por ley” (Principio de Transparencia, art. III, art. f).

Es más, se asume la responsabilidad de hacer pública y accesible dicha información:

Todas las actividades y disposiciones de los órganos comprendidos en la presente ley se difunden a través de las páginas web institucionales respectivas, así como la utilización de tecnologías de la información con la finalidad de lograr la mayor accesibilidad posible. (Principio de Publicidad, art. III, g)

La obligación de poner la información a disposición de todos los ciudadanos se refuerza con la consignación del principio de “verdad material”, cuya aplicación implica que “[...] se podrá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual puede recabar la información que considere necesaria para verificar o desvirtuar la verdad documental que se le hubiere presentado [...]” (Principio de verdad material, art. III, j).

La importancia de este acceso a la información de la JNJ y la CE como regla también se constata cuando al definir el objeto de la misma norma se hace referencia a la “sistematización de la información” junto a la participación ciudadana.

Por otra parte, pero también en relación con la reserva, hay que tener mucho cuidado con cómo se maneja el hecho de “violación de la reserva propia de la función”, como causal de destitución, tal como se contempla en la ley (literal h del artículo 41.). Causal que, de manera elocuente, fue introducida por el Congreso disuelto, mientras que no estaba en el proyecto de la Comisión Wagner, incluso, tampoco estaba en la Ley Orgánica del CNM (Ley n.º 26397, de fecha 5 de diciembre de 1994).

Acá tampoco debe olvidarse que el acceso a la información, la transparencia y la participación constituyen regla, mientras que la reserva es la excepción en casos justificados. De lo contrario, se puede prestar a acusaciones y maniobras contra los magistrados, a los que ligeramente se les puede acusar de filtrar información, como suele ocurrir.

En un informe anterior, realizado también para el CICAJ, hasta se planteó “eliminar la previsión de esta causa de manera desagregada, y, de esa forma quedaría 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” (De la Jara, 2021, p. 260). Sin embargo, su restricción cabe hacerse vía interpretativa.

4. Participación Aun en Casos no Previstos

Más aun, la opción por un modelo claramente democrático permite que esta participación se pueda generar aun cuando no haya nada previsto. Simplemente el derecho está generado en términos generales frente a la CE y la JNJ.

Un primer ejemplo que resulta fundamental en términos prácticos: ni en la LOJNJ, ni en los reglamentos surgidos posteriormente se contempla la posibilidad de impugnar la participación en la CE de alguno de sus miembros, aun en el caso de que alguno de ellos de pronto se vea claramente vinculado a una falta o a un delito.

En realidad, en uno de los dictámenes que se generaron el día en que se aprobó, finalmente, la referida ley (febrero de 2019), concretamente en el primer dictamen sustitutorio, sí se permitía la posibilidad de sustituir al presidente del PJ y del MP: “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, primer dictamen sustitutorio art. 83.4). Pero dicho dispositivo fue excluido del proyecto aprobado.

Sin embargo, de acuerdo con la posición asumida en este texto, una acción de participación ciudadana pudiera consistir en impugnar al miembro de la CE que se ve comprendido en una de las situaciones mencionadas. Esto debido a que las garantías de participación o de idoneidad personal, entre otras, son parte esencial de un modelo basado en pilares de ese tipo, que no pueden ser dejados de lado en ningún momento.

Estaríamos ante una incoherencia total, que algún miembro de la CE, que tiene que identificar a personas intachables, puede estar siendo objeto de una investigación fiscal, por un delito, o haya aparecido en un audio como los denominados “audios de la vergüenza”. ¿Pedro Chávary pudiera haber seguido integrando la CE si no hubiera renunciado a su cargo de Fiscal de la Nación?

Otro ejemplo se relaciona con la convocatoria de suplentes en algunas de las causales previstas. Debe primar la interpretación que permite la participación ciudadana, a través de, por ejemplo, la presentación de tachas o de información, orientadas a demostrar que en el tiempo transcurrido desde la elección ha perdido el suplente en cuestión uno de los requisitos o generado alguna incompatibilidad.

5. Publicidad en lo Disciplinario

De primera impresión parecería que con respecto a la función de destitución (de los distintos funcionarios objeto de la ley) no se aplica el principio de la publicidad, por ejemplo, en cuanto al voto.

En la Constitución se hace referencia a la obligatoriedad del voto público y motivado solo para el nombramiento y ratificación de jueces fiscales (art. 154). En la ley, se establece como una de las funciones de la JNJ la destitución de jueces, fiscales y otros funcionarios del sistema

electoral, pero omitiendo establecer que debe ser vía voto motivado y público (art. 2. f y g), lo que sí hace al referirse al nombramiento y ratificación de jueces y fiscales (art. 2. a y b).

Sin embargo, la misma ley trae dos dispositivos generales que permiten sostener que la publicidad se debe aplicar siempre, incluso en los procesos disciplinarios.

En uno primero, deja constancia de que todos los procedimientos se rigen por los mismos principios y garantías. Efectivamente, menciona como parte de la “finalidad” de la ley:

garantizar, conforme al principio constitucional de igualdad y no discriminación, procedimientos idóneos, meritocráticos e imparciales para los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones parciales y *procedimientos disciplinarios* [énfasis añadido] de jueces, fiscales [...] en aras del fortalecimiento y mejoramiento de dicho sistema, promoviendo así una justicia eficaz, transparente, idónea y libre de corrupción. (art. II)

Y en uno segundo, la referencia es específicamente a la “Publicidad de los votos y las calificaciones”:

Los *votos* [énfasis añadido] 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* [énfasis añadido], tachas, inhibición o cualquier otro acto de decisión *tienen carácter público y deben ser motivados* [énfasis añadido]. (art. 8)

Por último, no tendría sentido exigir una votación motivada para que sea confidencial, como parte de un procedimiento donde la regla es que prime la transparencia, la participación ciudadana, etc.

Esto es suficiente para invocar la publicidad en torno a los procesos disciplinarios, y, en general, en todo lo previsto sobre la CE y la JNJ, lo que —adelantamos— no ocurre siempre en los reglamentos correspondientes, pese a ser normas de menor jerarquía.

6. Participación en lo Disciplinario

También, se identifica una tensión a nivel de la ley en cuanto a la participación ciudadana en procesos disciplinarios. No se menciona a estos últimos cuando, por ejemplo, se establece que:

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. (art. 51)

Sin embargo, tal como ya se ha hecho mención, en la propia ley, en el título preliminar, se contemplan todos los principios propios del modelo democrático, incluida la participación ciudadana para todo lo relacionado con la CE y la JNJ sin excluir ningún aspecto.

Es obvio, por lo demás, que esta participación puede ser decisiva en los procesos disciplinarios, en cuanto a presentación de información, participación en audiencias, fiscalización del cumplimiento de normas, etc. Sin embargo, más adelante veremos cómo el reglamento sobre procesos disciplinarios deja mucho que desear, ya que va en sentido contrario a la interpretación asumida.

7. *Sobre las Tachas*

La posibilidad de interponer tachas en todos los procedimientos previstos en la LOJNJ se contempla bajo el título de “La Participación ciudadana en el Marco Normativo sobre la JNJ y la CE”, y luego de especificar que

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. (art. 51 de la LOJNJ)

Luego, se retoma y desarrolla este derecho en diversos reglamentos; de los revisados, en el del nombramiento de jueces y fiscales (el cual se tomará en cuenta para los comentarios hechos en esta parte). En cambio, el reglamento de la CE no trae nada nuevo o específico sobre este recurso.

Al respecto, hay disposiciones positivas, pero también muy críticas. Lo primero es que se contemple la posibilidad de tachar, ya que costó mucho que esta se reconociera en un pasado no muy remoto (también existía el recurso con el CNM).

Como algo positivo también puede mencionarse que no se exija abogado ni prueba documental, que pueda ser interpuesta por una persona natural o jurídica, que sea gratis y que se dé la oportunidad de que, si no se tienen las pruebas, se señale dónde se encuentran para que la JNJ colabore a acceder a ellas: “Los medios probatorios. De no tenerlos en su poder, debe precisar los datos que los identifiquen y la dependencia donde se encuentren” (art. 54.3 f de la Ley). Es también una facilidad que ya no se tenga que interponer directamente en una oficina, sino que puede ser vía extranet y que se permita la subsanación, además de mantener en reserva no la identidad pero sí los datos de contacto de quien interpone la tacha.

Mientras que lo primero negativo a señalar es la inadecuada, pero clásica, diferencia que se hace entre tacha y denuncia. Es grave por sus consecuencias prácticas y la concepción que implica.

Se considera que la tacha que “está referida a cuestionar el cumplimiento de los *requisitos* previstos en las normas legales vigentes y en el presente reglamento [énfasis añadido]”. (art. 14 del Reglamento de Concursos para selección y nombramiento de jueces y fiscales - Acceso Abierto)

Mientras que la denuncia es “todo tipo de información u observación que esté destinada a cuestionar *la idoneidad, integridad o probidad de ella postulante*’ [énfasis añadido]” (art. 52 de la Ley).

Y a partir de ahí lo previsto para la tacha es muy diferente de lo que se establece para la denuncia.

La diferencia más importante, aparte de oportunidad, plazo, etc., es que, en la tacha, el Pleno de la JNJ —refiriéndonos exclusivamente al concurso para jueces y fiscales, aunque por interpretación es igual en el caso de la CE— está obligado a declararla fundada o infundada, y si, finalmente, luego de la reconsideración, queda como fundada implica la exclusión del postulante (art. 20 del Reglamento de Concursos para selección y nombramiento de jueces y fiscales - Acceso Abierto).

En cambio, en el caso de la denuncia, si bien se le pide el descargo correspondiente al denunciado, no se entra a un procedimiento para ver si dicha denuncia es fundada, sino que tan solo se incluye en la hoja de vida del postulante, para que los miembros de la JNJ lo tomen en cuenta en la etapa de la entrevista (art. 21 del Reglamento de Nombramiento Reglamento de Concursos para selección y nombramiento de jueces y fiscales - Acceso Abierto).

En principio, frente a una denuncia no procede la subsanación (salvo en situaciones excepcionales) y el que denuncia debe aportar él mismo la prueba sin que se le dé la posibilidad de que indique la vía para acceder a ella.

¿Por qué es inadecuada? Porque, en la actualidad, “todo tipo de información u observación que esté destinada a cuestionar la idoneidad, integridad o probidad de el/la postulante” (art. 21 del Reglamento de Concursos para selección y nombramiento de jueces y fiscales - Acceso Abierto) ha pasado a ser parte de los requisitos. No es que las obligaciones en cuanto al tiempo de ejercicio profesional o a la edad o las incompatibilidades sean requisitos, y todo lo que tenga que ver con trayectoria personal no sea requisito. Hoy en día, los dos ámbitos tienen la misma importancia y son considerados requisitos esenciales a evaluar.

Como se dijo en la parte constitucional, en cuanto a jueces y fiscales, se trata de un “curso público de méritos y evaluación personal” (art. 154.1), mientras que, si se trata de los miembros de la JNJ, la CE tiene que evaluar en el concurso los “méritos” (art. 155) o la “reconocida trayectoria profesional” (art. 156.6), además de la “solvencia e idoneidad moral” (art. 156.6).

Mantener esta diferencia es como considerar de segundo nivel todo lo que tiene que ver con idoneidad moral, trayectoria democrática, entre otros, cuando este tipo de componente tiene la misma o mayor relevancia para evaluar la idoneidad de alguien que tendrá en sus manos la justicia.

Por eso es que se propone modificar el reglamento, aunque cabe la posibilidad de que la JNJ haga una interpretación a favor de lo dicho, solo interpretándolo integralmente, a la luz de lo dicho al respecto en la Constitución.

También, en sentido crítico, un modelo basado en la participación ciudadana, si bien puede poner un plazo en principio para la tacha, debe dejar abierta la posibilidad de que se haga hasta el final, siempre y cuando haya una razón que justifique no haber podido hacer algo.

Es muy importante difundir intensamente los nombres de todos los postulantes que están en carrera y, por tanto, pueden ser tachados. Esto no abre una cacería de brujas, como se suele decir, sino que permite ampliar el número de personas que se enteran de que tal o cual persona que conocen está postulando para juez o fiscal.

Debe terminarse con el criterio habitual que considera que solo cabe reconsideración si la tacha es declarada fundada (art. 20 del Reglamento). Resulta equitativo que también se pueda si la tacha es declarada infundada. Se permite así que el que interpuso la tacha conteste los fundamentos de la JNJ, presente o desarrolle más fundamentos, entre otros.

No se entiende por qué si el postulante tachado no presenta descargos, la JNJ, previo informe de la CE, evalúa y tiene que resolver la tacha dentro de un plazo determinado, pudiéndola declarar infundada (art. 19 del Reglamento). Esto es “sustituir a las partes” en una controversia y hacer que, ante la indiferencia o temor del postulante de no poder responder bien, se apueste por que la CE y la JNJ hagan el trabajo.

8. *Audiencias Públicas*

Junto con las tachas, se contempla el carácter público de las audiencias. Se dice así que todos los ciudadanos pueden “*constituirse* [énfasis añadido] al lugar donde se realicen las audiencias de los procedimientos de nombramiento y ratificación de jueces y fiscales [...], así como en otros procedimientos” (art 51 C de la LOJNJ).

Ello es algo fundamental, pero que se restringe sin razón de ser fundamentalmente en los procesos disciplinarios, como se verá después.

9. *Para una Mayor Participación Ciudadana en las Convocatorias de la CE y de la JNJ*

Partimos del supuesto de que es importantísimo que tanto la CE como la JNJ logren una gran convocatoria, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, en cada concurso que hagan.

A este nivel, nos limitamos a mencionar algunos de los muchos elementos que pueden ayudar en el cumplimiento de dicho objetivo.

- Ser proactivos, en el sentido de elaborar e implementar diversas medidas —en coordinación con instituciones públicas y privadas— para atraer a los mejores abogados a la carrera judicial y fiscal, y en su momento como postulantes a la JNJ. Ir hacia ellos, y no esperar a que vengan.
- Eliminar toda posibilidad de incurrir en subjetividades o manipulaciones de parte de quienes deciden, sobre todo frente a requisitos ambiguos que pueden prestarse a distintas interpretaciones. Por ejemplo, el referido a solvencia moral. Sería ideal que, como una garantía para los postulantes, en las bases del concurso se pudiera establecer que dicha idoneidad se evaluará sin depender de cuestiones ideológicas, políticas, religiosas, culturales o de identidad sexual.
- Incorporar la paridad de género —tal como lo planteó la Comisión Wagner— atraerá la postulación de mujeres.
- Reflexionar de qué manera se puede incorporar un enfoque multicultural que atraiga a personas vinculadas a las diversas culturas que conviven en el país.

10. *En Convocatorias para Nombramientos de Miembros de la JNJ*

Revisar y mejorar la composición de la CE que debe elegir a la JNJ. Por ejemplo, ¿es lo más conveniente que el presidente del Poder Judicial y el Fiscal de la Nación elijan a la entidad que después nombrará, evaluará y sancionará a jueces y fiscales? Ello puede hacer que el nombramiento termine siendo menos gratuito. ¿Es mejor que rectores elijan a rectores o que decanos de las facultades de Derecho elijan a decanos o exdecanos de facultades de Derecho? ¿Debe haber más participación de la sociedad civil? ¿Es bueno que tres de los que integren la CE hayan sido nombrados por el Congreso, entidad que también los puede remover (¿Defensor, presidente del TC y Contralor?)? Mientras más confianza se tenga en quienes llevarán a cabo el concurso y en sus decisiones, más y mejores postulantes habrá.

- Disminuir años de experiencia. Se propone que el número de años de experiencia profesional o en la cátedra universitaria se reduzca de no menor de 25 años a no menor de 15 años (como es para ser miembro del Tribunal Constitucional o magistrado supremo). Esto no solo ampliaría la capacidad de convocatoria, sino que permitiría el trabajo intergeneracional.

- Modificar la evaluación de conocimientos. Sobre este aspecto, creemos que hay que incorporar un cambio radical, ya que sería mucho más atractivo que lo central fuera una verdadera evaluación de la trayectoria profesional y personal.

Reiteramos las tres alternativas que venimos planteando en distintos foros:

- Que primero se haga la evaluación curricular y después la prueba de conocimientos.
- Que la evaluación de conocimientos no tuviera efectos eliminatorios o cancelatorios, sino que constituya un puntaje más a evaluar con los puntajes de las otras etapas. Es absurdo que la evaluación de conocimiento impida la revisión de los CV en un número significativo de casos.
- O, por último, que no hubiera prueba de conocimientos, asumiendo que quien pasa por una exhaustiva revisión de un larguísimo período de desempeño profesional cuenta con dichos conocimientos.

Por lo demás, para el tipo de cargo que implica la JNJ, es muy difícil encontrar una modalidad de evaluación de conocimientos satisfactoria. Si bien la del segundo concurso fue mucho mejor que la del primero, aquella también fue muy criticada (pues estuvo a cargo de “comités técnicos externos”, y se dio sobre la base de casos preparados en muy corto tiempo, a partir de una prioridad de temas cuestionables, como, por ejemplo, el derecho administrativo sancionador). Ello desalienta la postulación debido a que reprobado —lo que no es una posibilidad remota— ocasiona un perjuicio profesional irremediable.

- Reducir requisitos y pruebas. Sin embargo, estamos de acuerdo con que, para ser miembro de la JNJ, se exija una larguísima experiencia profesional e impecable trayectoria personal y profesional, y que haya, además, solvencia moral. También es apropiado que se señale incompatibilidades, prohibiciones, restricciones, impedimentos, entre otros. Asimismo, estamos de acuerdo con que se obligue a presentar declaración jurada de ingresos, bienes, rentas e intereses, y que exista la obligación de pasar por un examen psicológico riguroso para descartar patologías gruesas incompatibles con la función. Pero puede ser excesivo y desmotivador encontrar exigencias como el levantamiento del secreto bancario o las pruebas de confianza patrimonial, socioeconómica y psicométrica (artículo 92 de la LOJNJ). En el caso del secreto bancario, se interpreta como una “presunción de culpabilidad”. En el caso de las referidas pruebas de confianza, estas pueden ser muy subjetivas o convertirse en minijudicios sin garantías.
- Que, por lo menos, dos de los miembros de la JNJ puedan no ser abogados.

11. Sobre Jueces y Fiscales

- Acá también debería haber, primero, una revisión general de la trayectoria profesional, y, posteriormente, una revisión a fondo, en la que se determine quiénes pueden pasar a examen, y este último ser una nota más entre el resto de notas. De esa manera, no se pierden postulantes que son muy valiosos en cuanto a CV, pero que por una u otra razón han desaprobado la evaluación de conocimientos.
- Reflexionar sobre si se debe eliminar la ratificación tanto por los problemas de independencia que puedan existir, como por el desaliento a la postulación a los concursos. Se contempla la posibilidad de la carrera judicial o fiscal, pero se teme que cada 7 años surja el riesgo de quedarse sin trabajo y ya no tener las mismas condiciones para

el posicionamiento en el mercado laboral. La alternativa es que exista una eficiente evaluación de desempeño y un buen control disciplinario.

- Limitar la capacidad discrecional de quienes deciden.
- Evitar excesos en la capacidad discrecional de quienes deciden y que limitan la participación ciudadana. Se propone que los que decidan en los procedimientos o concursos no tengan un exceso de atribuciones. Ello debido a que limita la participación ciudadana. Ejemplos:
 - Que la mayoría calificada de la junta tenga límites muy bien definidos frente a la posibilidad de variar el orden de méritos o excluir a alguien.
 - También debe evitarse que se puedan tomar decisiones con quórum o votaciones muy reducidas. Es importante que toda decisión importante exija un quórum y una votación elevada (calificada), lo que implica abrir mayores posibilidades de fiscalización ciudadana.

Es por eso que se requiere tener cuidado con los quórum establecidos por esta ley. Son dos tipos de quórum: (1) dos tercios del total para nombramiento, evaluación parcial de desempeño, ratificación, procesos disciplinarios y destitución, y (2) solo de cuatro para tratar otros aspectos (art. 26). Sobre la base de este último quórum, “las decisiones se adoptan con el voto conforme de la mayoría simple de los miembros asistentes, salvo disposición en contrario”. Es decir, si no hay una disposición específica, hay decisiones que la junta puede adoptar con solo tres votos.

Toda decisión de fondo —salvo de mérito trámite— debería poderse tomar solo con mayoría calificada del total. De esa manera, se evita un uso exagerado del poder de decisión.

12. Concurso Público

Abordaremos cómo se relacionan las etapas del concurso y los pesos en la parte sobre el reglamento para el nombramiento de jueces. Adelantamos que, tanto para integrar la JNJ como para ser juez o fiscal, lo principal debería ser el desempeño y experiencia profesional, medidos a fondo, y dándole peso a lo cualitativo. Indudablemente, ello excluye la falta en la trayectoria personal, en cuyo caso se debe dar origen a la exclusión inmediata.

Esta es la principal garantía para demostrar a la opinión pública que se escoge a los mejores.

V. Sobre el Reglamento Interno de la Comisión Resolución n.º 002-2019-CE, Publicado en El Peruano el 12 de Abril de 2019

1. Sobre Principios Correctamente Reiterados o Desarrollados, y Otros Incorrectamente Omitidos o Añadidos

Es positivo que en la parte del título preliminar en el reglamento se haya reiterado la mayoría de los principios comprendidos en la LOJNJ, sobre la actuación tanto de la JNJ como de la CE. Estos principios son: la igualdad y no discriminación, legalidad, mérito, transparencia, imparcialidad y eficiencia (art. I, a–f).

Pero lo negativo es que se ha dejado de lado otros principios, como el de probidad, participación ciudadana, debido procedimiento y verdad material.

Peor aun, en la lista de principios se ha añadido —y al mismo nivel— 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” (art. I, g).

Al respecto, se reitera que, aunque se establezcan este tipo de normas, deben primar todos los principios y características que constituyen el modelo democrático en relación con la JNJ y la CE previstos en la Constitución y —en términos generales— en una norma de mayor jerarquía como la LOJNJ.

Sobre todo si en disposiciones específicas de este mismo reglamento se reiteran aspectos centrales de este modelo, como en relación con el voto (sobre el que el artículo 10 menciona: “en las sesiones de la Comisión Especial cada miembro tiene derecho a un voto, el cual es público y motivado”), o sobre la participación y la publicidad en todas las etapas (sobre las que el artículo 18 señala: “son públicas, excepto los aspectos protegidos que corresponden a los derechos fundamentales del postulante, y garantizan la participación de la ciudadanía en cada una de ellas”).

2. *A favor de Candidatos de Calidad*

Resulta positivo que se haya contemplado que, en conjunto con los méritos profesionales, académicos y los relacionados con la probidad, se valorará “la trayectoria democrática” (art. I, b). Esto inhibirá a quienes han estado vinculados a dictaduras, y motivará a presentarse a quienes han tenido una trayectoria comprometida con valores democráticos, al saber que este aspecto será valorado. En realidad, no tiene que considerarse que es un agregado hecho por un reglamento, sino que es un desagregado de lo contemplado por las normas de mayor jerarquía, al establecer la idoneidad moral o aspectos similares como parte de los requisitos.

3. *Mayor Transparencia Frente a Evaluación de Casos*

- Antes del nombramiento de integrantes de los comités técnicos de evaluaciones, deberá definirse y hacerse públicos los criterios con los cuales han sido seleccionados. Ello se debe a la gran importancia que tienen, pues son ellos los que, por lo menos en el último concurso, tomaron y evaluaron la sustentación y casos.
- Permitir el recurso de reconsideración frente a la calificación del caso. El comité evaluador, ante el recurso de reconsideración, podrá rechazarlo o proceder a la recalificación, pero luego deberá elevarlo a la CE para que adopte la decisión final. De lo contrario, si el comité evaluador tiene la última palabra, puede considerarse que hay una delegación de funciones, lo que está prohibido por ley.
- Las evaluaciones deberán ser transmitidas en tiempo real por la vía tecnológica adecuada. Asimismo, deberán quedar grabadas. De esa manera, la ciudadanía podrá tener una opinión sobre la racionalidad de la calificación.
- El caso para la evaluación de conocimientos no debe estar orientado a demostrar conocimientos técnicos en materias especializadas (como derecho administrativo sancionador, por ejemplo), sino a medir los conocimientos que se tiene sobre el trabajo que se deberá cumplir como integrante de la JNJ. Los jueces y fiscales son funcionarios que administran justicia y, por lo tanto, son un tipo de funcionarios

con características muy peculiares: se debe combinar un ejercicio de funciones conforme a principios jurídicos y fuentes de derecho, con la inamovilidad en el cargo, independencia, entre otros.

4. Evaluación Cualitativa a Partir de la Valoración de Trayectoria Profesional

- Reiteramos que, para un concurso objetivo cuya corrección puede ser respaldada o criticada por la ciudadanía, lo central a evaluar debe ser la trayectoria profesional (experiencia y logros más, si se exige, varios años de trayectoria).
- Sin embargo, esta valoración de trayectorias debe de hacerse diferenciando los diversos perfiles: abogado litigante, juez o exfiscal, ex funcionario público, funcionario internacional, académico, integrante de ONG, entre otros.
- Establecer la posibilidad de solicitarle a los postulantes la presentación de datos, información o documentos que complementen lo que ha presentado para la evaluación curricular.
- Admitir la posibilidad de que se recurra a terceros para que proporcionen datos, información, documentos o referencias para la evaluación de los postulantes.
- Incorporar la valoración cualitativa de la trayectoria del postulante; es decir, que finalmente la CE —y cada uno de sus integrantes— explicité qué es lo que se ha valorado fundamentalmente para escoger al candidato como integrante de la JNE.

5. Entrevistas y Predictibilidad

El elemento de la predictibilidad se basa en consideraciones objetivas; es clave para los participantes (incluidos los potenciales), y para la participación en términos de fiscalización.

Por ello, es cuestionable que la etapa con mayor puntaje sea la entrevista. Está demostrado que, en términos generales, las entrevistas en los concursos públicos tienen una parte de subjetividad imposible de eliminar, más aun en nuestro medio, en el que se hacen dichas entrevistas sin ceñirse a protocolos.

Que la entrevista tenga el mayor peso genera una incertidumbre mucho mayor a si el mayor peso, se reitera, se le asignara a la trayectoria y experiencia profesional, sobre todo si esta debe ser de manera obligatoria sumamente larga (no menor de 25 años). Además, frente a estos últimos procede el recurso de reconsideración.

Frente a los votos en la entrevista, debería quedar claro que tienen que ser motivados individualmente y que, en determinadas circunstancias, cabe la reconsideración, como cuando, por ejemplo, se incurra en errores flagrantes. Por ejemplo, si se dice que no se presentaron determinados certificados de estudios o no se llegó a aclarar de dónde se sacó los recursos para la compra de una propiedad (o se mintió al declarar dicha información).

6. Puntos Diversos

Mencionamos, en esta parte, algunos puntos que han sido o serán desarrollados en otras partes del texto, pero que también se relacionan con la CE.

- Es importante que, así como el conjunto de integrantes de la JNJ tiene la potestad de vacar a uno de ellos a partir de determinadas causales, los miembros de la CE deben asumir que también tienen esa atribución frente a sus miembros, en casos inequívocos y extremos, por las razones ya explicadas.

- Hay que repensar la composición de la CE para que pueda haber un mayor nivel de participación o fiscalización ciudadana.
- La elección de rectores debe ser mediante voto individual, motivado y público.
- En principio, frente a toda decisión debe de poderse interponer recurso de reconsideración sobre la base de determinadas causales que respondan a consideraciones objetivas.
- Al momento de evaluarse grados, debe hacerse una diferenciación de universidades en función de determinados criterios.
- Valorar todos los títulos, estudios, investigaciones y publicaciones adicionales a la especialidad jurídica (Derecho), y no solo los de Gestión Pública.
- Se debe tener un criterio amplio en cuanto a investigaciones y publicaciones (e incluir no solo investigaciones y publicaciones indexadas o arbitradas), ya que así tienen una ventaja comparativa los académicos, cuando la función que se cumplirá no es académica.
- Las tachas deben abarcar los aspectos de trayectoria personal.
- Hasta antes de la juramentación debe poderse recibir información, para evaluar si dicha información descalifica al postulante seleccionado, más allá de si se presentó en la etapa indicada o con las formalidades del caso.

VI. Reglamento del Pleno de la Junta Nacional de Justicia. Resolución n.º 005-2020-JNJ de Fecha 10 de Enero de 2020

Es relevante que la JNJ empiece haciendo explícita la interpretación que hicimos al analizar el régimen constitucional de la JNJ y la CE, en el sentido de que allí se había establecido un modelo democrático que no podía contrariarse. Lo hace cuando, en relación con las funciones de ambas entidades, expresa: “La Constitución es la norma jurídica fundante de todo el ordenamiento jurídico nacional, y prima sobre cualquier otra norma de rango inferior, la que debe ser interpretada conforme a los principios y valores contenidos en el ordenamiento constitucional”. Es decir, no solo prima la Constitución, sino que esta debe interpretarse conforme a principios y valores contenidos en ella.

1. Principios Incrementados

También es relevante volver a consignar los principios ya mencionados de igualdad y no discriminación, legalidad, mérito, imparcialidad, probidad, participación ciudadana, verdad material y eficiencia, pero poniendo el énfasis en relación con la actuación de los propios miembros de la JNJ. De ello se puede extraer algunas connotaciones prácticas.

Por ejemplo, se define el principio de mérito como la permanencia en el cargo de miembro de la JNJ, “se fundamenta en la aptitud, conocimientos, idoneidad moral, capacidad y desempeño idóneo en el ejercicio de sus funciones” (artículo III.c).

Ello implica indirectamente una ampliación de las causales de vacancia, ya que en las causales previstas para esa drástica medida en el art 18 de la LOJNJ no se prevé nada de lo citado en el párrafo anterior. Las causales previstas para la vacancia son completamente distintas (muerte, sentencias firmas, entre otras). La que más se acerca es la separación del cargo por “alguno de los impedimentos y prohibiciones establecidas en la presente ley” (inciso g).

El principio de transparencia se consagra en la línea que hemos señalado de la publicidad como regla y la reserva como excepción: “Toda información que genere, produzca o custodie

la Junta Nacional de Justicia es accesible al conocimiento de toda persona natural o jurídica, salvo las excepciones establecidas por ley”. Por ejemplo, prohíbe el adelanto de opinión.

Se aparta de incorporar un principio de confidencialidad.

También, en concordancia con la interpretación que hicimos al comienzo, establece la participación ciudadana en decisiones que no son parte de los procedimientos centrales (la elección de JNJ, jueces y fiscales, la ratificación, entre otros), sino respecto de otras decisiones.

Por ejemplo, frente a la solicitud de vacancia: “Cualquier miembro de la Junta Nacional de Justicia, *ciudadano o representante legal de una entidad* [énfasis añadido] debidamente inscrita ante los Registros Públicos, puede solicitar el inicio del procedimiento de vacancia [...]” (art. 22.1).

Sin embargo, en algunos casos sí omite esta posibilidad, como, por ejemplo, en el caso de la elección del presidente o vicepresidente de la JNJ (procedimiento que no tiene por qué quedar fuera de la supervisión externa, como suele ocurrir, aunque fácticamente, en la elección del PJ o del fiscal de la Nación).

Como es positivo que se permita la inhibición de los miembros de la JNJ en determinados casos, pero se prohíbe que desde afuera se pueda solicitar la recusación (art 24), o la inhibición por decoro, también prevista, pero solo para por iniciativa del miembro de la JNJ; debería ser de oficio o de manera unilateral, pero también permitir la solicitud por terceros, como una modalidad más de participación.

2. Publicidad

Se establece un nivel de publicidad importante. Así, por ejemplo, “las sesiones del Pleno son públicas salvo aquellas que afecten la intimidad personal y familiar, el derecho al honor y en los demás casos previstos por ley” (art. 36).

Se entiende que, también, son públicos los diferentes tipos de informe previstos, como los previos a reconsideraciones o respecto de la decisión sobre investigación preliminar, o los anteriores a la decisión que pone fin al proceso disciplinario (art. 46). Solo así se entiende que se disponga que el informe oral sea transmitido a través de medios audiovisuales que sean determinados por la JNJ.

En general, se dice que frente a “los procesos constitucionales a cargo de la Junta Nacional de Justicia, sean entrevistas o informes, se establece que serán grabados en medios audiovisuales y soportes electrónicos, cuya custodia recaerá en el funcionario que el Pleno designe” (artículo 53). Solo en caso de sesión reservada, la grabación consta en un medio independiente (artículo 53).

Si bien hasta en el procedimiento de vacancia la audiencia es pública (art. 22.3), en el reglamento sobre procedimientos disciplinarios las posiciones sobre este punto son ambiguas.

3. Relación entre Integrantes de la JNJ y la JNJ

Cabe resaltar que este reglamento desarrolla mucho el tipo de participación que hemos identificado de un miembro frente a su propio organismo, que es en este caso la JNJ (tanto a nivel de facultades, atribuciones, obligaciones o prohibiciones).

Ejemplos:

- “Dejar constancia de sus palabras y observaciones en cada acta de sesión del Pleno”;
“Solicitar la nulidad de un acto administrativo adoptado por el Pleno dentro de los plazos previstos” (art. 11).

- Comunicar oportunamente al Pleno de “cualquier incompatibilidad que se le hubiera presentado con posterioridad a la juramentación en el cargo”, “cualquier circunstancia que incurra en conflicto de intereses sobreviniente al ejercicio de sus funciones”, “cualquier circunstancia que ponga en riesgo o afecte el logro de los objetivos institucionales”, las infracciones constitucionales, los actos delictivos, las faltas disciplinarias o irregularidades de las que haya tomado conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones (art. 35).

En lo que sí es cuestionable es en las atribuciones que, en algunos casos, adopta el Pleno de la JNJ frente a sus miembros, lo cual es, en los hechos, una limitación de la transparencia, participación ciudadana y hasta de la meritocracia e idoneidad.

Por ejemplo, puede rechazar la solicitud de remoción que haga el Congreso de un miembro de la JNJ: “En caso de no concurrir indicios reveladores de la comisión de causa grave, el Pleno de la Junta Nacional de Justicia dispone el archivo del pedido. La decisión que se emita es inimpugnable”. Pesa más la decisión de la JNJ frente a la del Congreso con respecto a una atribución del Congreso (la remoción de sus miembros). Ello puede conllevar a blindajes, espíritu de cuerpo y falta de transparencia, Aunque es cierto que, por el lado del Congreso, puede haber un intento de injerencia, hace intocable a la JNJ. No es la solución.

Es muy discutible también que la JNJ se haya arrogado la posibilidad de nombrar miembros provisionales, al disponer situaciones en las que los suplentes pasan a integrar la JNJ de manera transitoria. Por ejemplo, en el caso de licencia del titular por enfermedad debidamente comprobada por un término mayor de 30 días calendario, o por licencia por motivos justificados previamente autorizada por el Pleno, en un tiempo mayor de 30 días calendario.

Sin embargo, la JNJ se inhibe de explicitar cómo usa sus atribuciones, el reemplazo de un tutelar por un suplente en caso de, por ejemplo, vacancia, cuando la LOJNJ se lo permite, solo que de una manera confusa y generando una cierta tensión con la CE.

Es contradictorio que la JNJ pueda vacar a sus titulares, pero no a sus “suplentes” en el sentido de decidir si siguen o no cumpliendo los requisitos, como cuando se eligieron.

Un tema muy importante, porque esta sustitución debe garantizar la transparencia y la participación ciudadana, así como la independencia de la JNJ, incluso frente a la CE.

VI. Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales-Ascenso (Resolución n.º 140-2021-JNJ, Lima, 26 de Febrero del 2021) y Reglamento de Concursos para Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales-Acceso Abierto (Resolución n.º 047-2021-JNJ Lima, 28 de Enero de 2021)

La diferencia entre el primer reglamento y el segundo, como se puede deducir de los títulos, es que en el primero se trata siempre del nombramiento de “magistrados” que ya forman parte de la carrera judicial o fiscal, según corresponda, por lo que “la evaluación en este caso pretende “ameritar sus conocimientos para asumir el cargo del nivel inmediato superior, así como en el desempeño en el cargo que viene ejerciendo” (Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales – Ascenso, Considerando).

Ello es así, porque el primero regula la cuota del 30 %, que por ley está reservada a los magistrados que ya pertenecen a la carrera (judicial o fiscal).

En cambio, el segundo regula el otro 70 %, para el que pueden competir jueces y fiscales, pero también abogados externos a las carreras mencionadas en el siguiente apartado del reglamento:

El presente reglamento regula el procedimiento del concurso de *acceso abierto* [énfasis añadido] dirigido a jueces, juezas y fiscales titulares, abogados(as) y docentes universitarios que deseen acceder a la carrera judicial y fiscal, cumpliendo los requisitos establecidos en la normatividad vigente, de acuerdo al nivel de la plaza y a la condición de postulación [...] (Reglamento de Concursos para selección y nombramiento de jueces y fiscales - Acceso Abierto, III. Objeto).

Ambos reglamentos difieren en las partes relacionadas con la postulación desde el interior o desde el exterior, para la cuota reservada o para la abierta, pero coinciden en todo lo que son principios que regulan los procedimientos previstos. Es por ello que se explicará nuestras posiciones solo en relación con el primero, pero se aplican también al segundo.

1. Principios

Este reglamento inicia señalando los mismos principios que se derivan del modelo democrático contenido a nivel constitucional, solo que en este caso se buscará aplicar, de un lado, a la forma de proceder por parte de la JNJ en el nombramiento de jueces y fiscales y, del otro, a la manera en que tendrán que responder los postulantes para ingresar o pasar a otro nivel en la carrera judicial o fiscal.

Así, por ejemplo, la JNJ debe respetar siempre el principio de legalidad mientras que los postulantes concursarán sobre la base del mérito.

Asimismo, se consignan y definen los principios de igualdad y no discriminación, imparcialidad, probidad, transparencia, publicidad, participación ciudadana y eficiencia. Y las definiciones ratifican los rasgos esenciales del referido modelo democrático. De todas ellas, solo mencionaremos tres:

f. Principio de transparencia. Toda información que genere, produzca o custodie la JNJ, la Comisión y la Dirección tiene carácter público y es accesible al conocimiento de toda persona natural o jurídica, salvo las excepciones establecidas por ley.

g. Principio de publicidad. Todas las actividades y disposiciones de los órganos comprendidos en la presente ley se difunden a través de las páginas web institucionales respectivas, así como a través de la utilización de tecnologías de la información con la finalidad de lograr la mayor accesibilidad posible.

h. Principio de participación ciudadana. Se promueven las diferentes formas de participación responsable de la ciudadanía en todos los procedimientos previstos en este Reglamento. (Reglamento de Concursos para selección y nombramiento de jueces y fiscales - Acceso Abierto, IV. Principios)

Cabe mencionar que en el segundo de estos dos reglamentos se agregan dos perspectivas que pueden tener consecuencias prácticas importantes en cada convocatoria, dependiendo de la voluntad de la Junta. Sobre ello se menciona que, además del reconocimiento de estos principios, la JNJ considera en todos su procesos y etapas la perspectiva de igualdad de género y derechos humanos (Artículo modificado por el Artículo Segundo de la Resolución n.º 525-2021-JNJ). También es nueva la mención de dos mecanismos que se relacionan con el principio de igualdad y no discriminación, y que a su vez ayudan a tener una mejor capacidad de convocatoria.

El primer mecanismo tiene que ver con la participación de personas discapacitadas. Así, se establece que “la Junta Nacional de Justicia brinda los ajustes razonables a el/la postulante con discapacidad” (art. 7). Además, se hace mención a la bonificación a la que tendría derecho de acuerdo con la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley n.º 29973 (art. 7).

Es más, en términos generales, se dispone que “la discapacidad física, sensorial, mental e intelectual no constituye impedimento, salvo que la persona esté imposibilitada para cumplir con dichas funciones” (art. 8).

El segundo mecanismo tiene que ver con la realidad multicultural de nuestro país, que ha sido tan poco considerada hasta ahora en este tipo de concursos. Este consiste en asignar una bonificación especial en el puntaje al manejo de idiomas nativos (como el quechua, aimara u otros), a quienes postulen a plazas donde predominen dichos idiomas (artículo 57 de la LOJNJ).

2. *Para una Mayor Capacidad de Convocatoria y Participación*

Mayor Difusión de cada Convocatoria. Es clave que todas las convocatorias o concursos —y en general actuaciones— de la JNJ tengan una intensa difusión en todo el país y, específicamente, en las zonas en las que actuarán los jueces y fiscales que serán nombrados. Es una manera de evitar la discriminación, fomentar la participación y expandir el universo del que se puede escoger a los mejores.

Es por eso que nos parece absolutamente insuficiente que en este Reglamento se disponga que la convocatoria y las bases de cada concurso deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Magistratura (BOM), que regula la publicación electrónica de todo lo de la JNJ en su página web, además de una sola vez en el diario oficial *El Peruano* y en otro de mayor circulación (art. 3).

Entendemos que en la base hay un problema de escasez de recursos económicos y de personal, pero es clave compensar estas limitaciones a través de, por ejemplo, convenios con universidades, medios de comunicación, otras entidades del Estado y la sociedad civil.

Restricciones a Revisar. Se podría decir que las declaraciones juradas y constancias que se exigen son indispensables como filtros de calidad (artículos 4 y 6, entre otros). Sin embargo, hay algunas incompatibilidades que hay que revisar porque pueden perjudicar la participación de postulantes sin razón de ser. Concretamente, nos referimos a las incompatibilidades por parentesco, especialmente a la que se establece por el parentesco —hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, por matrimonio y unión de hecho— entre jueces de la Corte Suprema, los jueces superiores y jueces de los distritos judiciales de la República (art. 42). Basta con que un posible candidato a la Corte Suprema tenga un pariente en el Poder Judicial, en cualquier distrito, para que ya no pueda postular.

Igual es comprensible que no se permita la acumulación de servicios prestados como juez y como fiscal (Art. 9, b), ya que son funciones totalmente distintas. Sin embargo, es una limitación muy discutible que, para cumplir con el tiempo requerido como requisito, no se puedan sumar los periodos de provisionalidad o supernumerario en el mismo nivel al que postula (Art. 9, b). Esto último es, más bien, una ventaja, porque quiere decir que ha estado desempeñándose en el nivel en el que se quiere alcanzar la titularidad.

Subsanaciones y Reconsideraciones. Bien para participación de postulantes que se contemple en varias circunstancias la posibilidad de subsanación o de interponer reconsideración.

Muchas veces, para no recargar los trámites del concurso, se recorta mucho este tipo de recursos. De esa manera, quedan fuera buenos postulantes por cuestiones formales nimias. Acá se permite la subsanación en cuanto a la documentación para la inscripción (art. 10) y la reconsideración si inicialmente es declarado no apto (art. 12) frente a, por ejemplo, una tacha.

Facultad de Revisión en Cualquier Momento. Es positivo que existan distintos dispositivos que permitan a la JNJ revisar las irregularidades que pueda haber frente a un postulante, sin importar lo avanzado que esté el concurso. Se aplica así el principio de realidad por encima de la formalidad y se asegura el máximo filtro para garantizar calidad. Se menciona que “de determinarse que el/la postulante no reúne alguno de los requisitos previstos, es excluido(a) del concurso por el Pleno de la Junta, previo informe de la Comisión” (art. 13 del Reglamento de Concursos para la selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales-Ascenso). En ese caso, está bien que el postulante excluido, conforme a lo señalado, pueda solicitar reconsideración.

Uno de esos dispositivos señala que “la declaración de un/una postulante como apto(a) no limita la facultad de la Junta de constatar el cumplimiento de los requisitos establecidos para postular, en el momento que fuere pertinente” (art. 13).

Este criterio se reitera más adelante, de manera más contundente e íntegra, bajo el título explícito de “Exclusión de postulante”. De ello se menciona lo siguiente:

El postulante que altere su identidad personal, presente documentos o declaraciones total o parcialmente falsas, o realice actos irregulares que contravengan o afecten la legalidad o igualdad del concurso, o presente investigación jurídica en la que se detecte copia total o parcial sin citar a la fuente, es inmediatamente excluido del concurso, poniéndose en conocimiento los hechos al Ministerio Público para los fines de ley, a través de la Procuraduría de la JNJ. La exclusión se produce, también, por omitir u ocultar información relevante que el postulante debió poner en conocimiento de la JNJ y que determine su falta de probidad o idoneidad para su nombramiento. Se considera de especial relevancia la información sobre su conducta ética, resoluciones de no ratificación, sanciones disciplinarias, investigaciones disciplinarias por faltas graves o muy graves, propuestas de suspensión o destitución, investigaciones o procesos penales en trámite, sentencias condenatorias, de reserva del fallo condenatorio, aplicación de principio de oportunidad o acuerdos reparatorios, procesos y sentencias por violencia familiar y omisión a la asistencia familiar (art. 73).

Es más, se contempla la posibilidad de la nulidad en caso de que se encuentre información de este tipo, ya habiéndose producido el nombramiento. En ese sentido, el artículo 73 señala:

La exclusión de un/una postulante puede ser realizada hasta antes de emitirse la resolución de nombramiento. En caso ésta ya se hubiese emitido, el Pleno de la Junta da inicio al proceso de declaración de nulidad del nombramiento y, en su caso, ejerce la acción de nulidad de resolución ante el Poder Judicial [...]

Aunque no se haya explicitado, esto permite que en todo momento la ciudadanía pueda alcanzar información en contra de un postulante, y que la JNJ se vea obligada a considerarla. Distinto sería si se siguiera el principio de la preclusión, bajo el cual, a partir de un determinado momento, no valen cuestionamientos contra los candidatos. En este punto, este reglamento ha ido mucho más allá de lo previsto en la LOJNJ y otros reglamentos.

Sobre las Tachas. Nos remitimos a lo señalado al respecto en la LOJNJ, especialmente a las diferencias que se hace entre tacha (requisitos) y denuncia (idoneidad). Es en este reglamento,

precisamente, en el que una serie de dispositivos expresan que la idoneidad moral y personal tiene tanta o más importancia que la profesional. Basta leer la última norma citada (art. 73), o la definición que se hace de mérito, que es la siguiente: “el acceso a los cargos previstos se fundamenta en la aptitud, conocimientos, idoneidad moral, capacidad y desempeño idóneo en el ejercicio de las funciones” (art. III de la LOJNJ).

Sobre Etapas del Concurso. Desde el punto de vista del modelo democrático consagrado constitucionalmente para la CE y la JNJ (lo que supone los principios que se han consignado en la ley orgánica, y reiterado en los diversos reglamentos analizados, especialmente si se encuentran vinculados a la participación ciudadana en sus diferentes niveles), se plantea los siguientes cuestionamientos —y por tanto cambios— en relación con el concurso previsto en este reglamento.

Está pendiente evaluar aspectos de fondo a la luz de la experiencia del Perú y de otros países:

- El sistema de elección de un organismo como la JNJ.
- Tener concursos públicos diferenciados para jueces y para fiscales en cada ámbito, según la categoría. No es lo mismo seleccionar a un fiscal provincial que a uno supremo (que lo más probable es que llegará a ser Fiscal de la Nación).
- En todas las etapas debe existir la posibilidad de reconsideración. Por consideración al postulante, pero sobre todo para que la ciudadanía pueda ver y fiscalizar el buen proceder de la JNJ.

Es cierto que hace más largos y complicados los concursos, pero ganan en legitimidad, se permite mayor rigurosidad por parte de la JNJ, y así se logra calidad en la selección.

Más aun, considerando algunos precedentes. Por ejemplo, en el caso del exfiscal Avelino Guillén, producto de la presión ciudadana, hace varios años se hizo una revisión de las pruebas de conocimientos que había brindado para ser fiscal supremo y se encontraron irregularidades evidentes. En relación con el primer examen que tomó la CE durante la primera convocatoria para elegir a la JNJ, se encontró que varias preguntas podían ser respondidas de distinta manera.

En el último concurso para miembros del TC, no precedía el recurso de reconsideración en varias etapas, pero la CE se vio obligada a concederlos.

- No tiene sentido que un concurso público se base en cuatro etapas, y que en tres de ellas no exista la posibilidad de hacer cuestionamientos con consecuencias prácticas (evaluación de conocimientos, estudio de caso y entrevista personal), y que solo en una de ellas (evaluación curricular) se permita la reconsideración (la misma que, por lo menos en el concurso para la JNJ, trajo cambios significativos). Y esta última etapa, donde procede la reconsideración, es la que menor peso tiene (25 %).

Indudablemente, siempre habrá una parte subjetiva, pero esta tiene que ser mínima y no puede estar basada en errores. ¿De qué sirve exigir que se sustente la calificación de las entrevistas personales si la nota ya no puede variarse en ningún caso?

Para cerrar un poco las posibilidades, pueden pensarse requisitos en cada caso, encaminados a poder descartar de plano las consideraciones subjetivas o sin sustento.

- Es fundamental que exista esta posibilidad de presentar reconsideración, especialmente cuando el Pleno de la JNJ decida variar el orden de mérito llevado por la CE a cargo del concurso, tal como está facultada a hacer, de acuerdo con el artículo 66, que menciona que:

en caso de que el Pleno encuentre razones objetivas para no nombrar a un/una postulante siguiendo el orden del cuadro de méritos, se deja constancia de su decisión en el acta respectiva, debiendo fundamentar las razones de su voto en pliego aparte, el que forma parte integrante del acto de no nombramiento.

En este caso, y frente a cualquier tipo de alteración, debe existir la posibilidad de reconsideración o de algún recurso de impugnación.

Si la JNJ considera que hay razones para la exclusión o alteración, pero que son de carácter reservado, dependerá del postulante que estas se hagan públicas, así como los descargos.

- Ninguna etapa debe ser cancelatoria, sino que cada una debe generar una nota, Al final se deben promediar. Así, si bien podría haber una nota mínima, esta debería ser realmente mínima (como superar los 50 puntos; es decir, aprobar), y no convertirse en un filtro muchas veces insalvable para muchos. Lo principal debe ser el promedio de diferentes instrumentos de medición.
- Así, no tiene sentido que una prueba de conocimientos (en la que puede que no se haya logrado la nota mínima por diversas razones, no solo por incapacidad) impida que se haga la evaluación curricular, que debería ser la determinante en el curso. Tampoco tiene sentido que un estudio de caso, o una entrevista personal, puedan eliminar a quienes les fue muy bien en la evaluación de conocimientos.
- Sobre los pesos, podemos decir que la etapa más subjetiva, como es la entrevista personal, no debería tener el mayor peso (30 %), y la etapa más objetiva (la trayectoria profesional) no debería tener el menor peso (20 %). Tampoco es lógico que la prueba de conocimientos y el caso valgan en conjunto un 50 %, frente al 20 % de la evaluación curricular (que es casi el triple).
- Insistimos en que la evaluación curricular debe tener el mayor peso, porque es allí donde se puede apreciar objetivamente la trayectoria profesional, la experiencia y los logros. Lo que pasa es que debe hacerse una mejor evaluación curricular de manera cualitativa, guiada por la función que se pasará a desempeñar (juez y fiscal, con funciones ligadas a la administración de justicia). Si se quiere hacer realmente una evaluación de la formación académica, la experiencia y trayectoria profesional, y la experiencia en investigación jurídica, se debe realizar una labor compleja y sofisticada (como indica el art. 32).

El tema excede a las posibilidades de este ensayo, pero solo mencionaré algunos elementos a modo de ejemplo.

- Si se postula desde dentro de la carrera (judicial o fiscal), o habiendo sido magistrado sin pertenecer a la carrera (supernumerario, por ejemplo), el desempeño en este ámbito —en todos los niveles— debe ser central. Si se postula como abogado de un estudio, del sector público, de una ONG o una entidad internacional, igualmente es clave el desempeño en términos de calidad. De igual manera, si es como profesor o investigador, la evaluación curricular debe tener sus propios criterios.
- Debe, en todo momento, combinarse los criterios cuantitativos o automáticos con los cualitativos. Contrario a lo que se suele creer, muchas veces la aplicación automática a un supuesto genera distorsiones e impide la supervisión ciudadana de una buena evaluación.

Por ejemplo, la aplicación de un determinado porcentaje en función de si ha obtenido o culminado un doctorado o una maestría es un claro ejemplo de ello.

Diferenciar universidades a la hora de evaluar títulos y grados, lejos de ser un acto de discriminación, es una manifestación de una actuación basada en la meritocracia y transparencia, sujeta a fiscalización ciudadana.

Considerar a todas las universidades va contra estos principios y perjudica la calidad de la selección. Es cuestión de encontrar criterios objetivos para hacer este tipo de diferenciación, tan necesario en países como en el nuestro, que cuenta con una gran cantidad de universidades que otorga (¿vende?) todo tipo de títulos (diversos tipos de licenciaturas nacionales, en otros países e internacionales, antigüedad, convenios, entre otros).

- Investigaciones y publicaciones indexadas o arbitradas no pueden tener el mismo peso cuando se evalúa a un profesor o un investigador, que cuando se procede frente a un fiscal, juez, abogado asesor o litigante. En estos casos se debe permitir también todo tipo de artículos, sistematizaciones y comentarios, cuya calidad y, sobre todo, utilidad las evalúe una comisión especial de la JNJ.
- Es un gran desafío mejorar los concursos y, a la vez, lograr la celeridad. Se reconoce que la JNJ ha cumplido muy bien con la destitución de algunos jueces y fiscales supremos, pero que, a la vez, han tardado demasiado tanto para la resolución final como cautelar.
- No se entiende por qué se han limitado las posibilidades de capacitación. A partir de la LOJNJ, se ha dispuesto de manera taxativa qué entidades pueden ofrecer capacitaciones que generen puntaje para los concursos de la JNJ. Así, se han dejado de lado las capacitaciones que proporcionaban las instituciones de la sociedad civil, muchas de las cuales tenían un altísimo nivel.

En términos generales, no se contempla la colaboración o participación de instituciones de la sociedad civil como las ONG, y menos si se trata de instituciones nacionales. Esto es una tendencia en contra de lo que sucede en las organizaciones internacionales a nivel de la ONU u OEA, donde siempre hay una vía o un ámbito de participación para la sociedad civil, lo que colabora con la legitimidad en términos de transparencia y participación.

Es absurdo que esta restricción se haga justo ahora cuando se han abierto muchas posibilidades de formación de manera virtual provenientes de diferentes países. Indudablemente, tendría que haber una comisión que verifique la calidad.

Transparencia para la Participación. Es positivo que la JNJ pueda recurrir al apoyo de terceros (por ejemplo, para la elaboración o corrección de pruebas o casos), sea a la Academia de la Magistratura, universidades licenciadas, instituciones internacionales, profesores o expertos.

Pero, posteriormente, debe ser de conocimiento público a qué criterios respondió la selección y quiénes fueron las instituciones y personas que participaron.

Asesorías y veedores externos: debe contemplarse y llevarse a la práctica que en los diversos concursos se contrate asesorías concretas. Por ejemplo, para la elaboración de protocolos para las entrevistas.

Y también existe la posibilidad de aceptar veedores nacionales e internacionales, a los que se les dé todas las facilidades del caso para que tengan una apreciación muy rigurosa del concurso, y puedan ir sacando informes con recomendaciones en ningún caso vinculantes pero que pueden colaborar con la legitimidad del concurso.

VIII. Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia. Resolución n.º 008-2020-JNJ, de fecha 22 de Enero de 2020

El reglamento es muy claro al señalar su finalidad: “investigar las faltas disciplinarias, establecer las responsabilidades que deriven de las mismas y aplicar las sanciones previstas en la norma, a los/las jueces/juezas y fiscales [...]”, y demás funcionarios que son objeto de las competencias de la JNJ.

Marca muy bien, además, las diferencias entre el procedimiento administrativo y el penal, pero explicitando que son vías que no se excluyen. Sobre ello, menciona que “el 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” (art. 2).

Lo anterior es muy importante, porque había quien sostenía que cuando había indicios de un delito ya no podía actuar la JNJ⁴.

1. Principios Válidos y Omisiones

Al igual que los otros reglamentos, desde el inicio marcan los principios que regirán la actuación de la JNJ en el ámbito materia de la regulación, en este caso, los procesos disciplinarios marcan los suyos. Estos son: (a) principio de supremacía constitucional, (b) legalidad, (c) debido procedimiento, (d) razonabilidad, (e) tipicidad, (f) irretroactividad, (g) concurso de infracciones, (h) causalidad, (i) presunción de licitud, y (j) culpabilidad.

Era necesario que se expresaran este tipo de principios, puesto que la función de la JNJ que se regula es de naturaleza muy distinta a las otras. Es completamente distinto nombrar a jueces y fiscales, o que la CE nombre a los miembros de la JNJ, que la sanción de los operadores de justicia por la JNJ. Siempre la facultad disciplinaria tiene principios y reglas específicos.

Pero lo criticable es que no se haya incluido en la lista los otros principios y características del modelo democrático que, como hemos explicado, se consagran en la Constitución y la LOPJ para todo lo relacionado con la JNJ y la CE.

Nos referimos, justamente, a principios esenciales del nuevo modelo que se ha buscado en el reemplazo del CNM por la JNJ: la publicidad, la transparencia, la participación ciudadana, la igualdad de trato y no discriminación, el enfoque de género, entre otros.

Casi todos los principios consisten en garantías a favor del investigado y posible sancionado, lo que se complementa con una serie de dispositivos sobre el ejercicio del derecho de defensa (art. 2).

Así, por ejemplo, se define el de razonabilidad como:

[L]as decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los/las administrados(as), deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. (Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, art. 1, d)

⁴ “La Junta Nacional de Justicia no es competente para conocer denuncias de ilícitos penales, ni las infracciones constitucionales” (Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, Competencia).

Ello no está mal, pero también debería tomarse en cuenta que es igual de importante considerar que las faltas que están de por medio son de gran relevancia y muy especiales, porque son faltas en las que habrían incurrido jueces y fiscales, cuya función —la administración de justicia o el acceso a ella— es parte de los derechos humanos de todas las personas.

De ahí la importancia de que todos los ciudadanos a quienes compete el buen funcionamiento de la justicia tengan un papel fundamental cuando se denuncia, acusa, procesa, sanciona o absuelve a un juez o fiscal.

Es indispensable lograr un equilibrio entre los derechos y garantías del investigado, y el papel que también en los procesos disciplinarios debe desempeñar la ciudadanía, para garantizar el correcto proceder de la JNJ. Este es un equilibrio que no solo no se ha logrado, sino que no se ha buscado en este reglamento.

2. *La Reserva como Regla*

Lo primero a criticar es que la reserva sea prácticamente la regla.

Así, bajo el título de reserva del proceso, se establece que: (1) “[e]l contenido de la denuncia”, (2) la “investigación preliminar” y (3) “el procedimiento disciplinario en trámite”, “tienen carácter reservado, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (art. 4)

Indudablemente, la referencia a la Ley de Transparencia es una especie de *saludo a la bandera*, ya que, tal como se ha dicho, toda la información sobre sistema y administración de justicia se debe regir por normas especiales en este ámbito, ya que se trata de un ámbito vinculado a una función pública inigualable: la justicia.

Veamos algunas de las faltas graves y muy graves por las que pueden ser investigados y sancionados los jueces y fiscales por la JNJ.

Son faltas graves: abandonar las tareas del cargo judicial; causar grave perjuicio en incidencias y diligencias del proceso, frustrando o retrasando injustificadamente la realización de los actos procesales; admitir o formular recomendaciones en procesos judiciales; no guardar la discreción frente a asuntos que requieran reserva; incurrir en conducta y trato manifiestamente discriminatorios; desacatar las disposiciones contenidas en reglamentos, acuerdos y resoluciones que dicte la corte; ocultar a las partes documentos o información de naturaleza pública; incumplir el deber de dedicarse exclusivamente a la labor jurisdiccional; abusar de la condición de juez para obtener un trato favorable o injustificado; acumular indebida o inmotivadamente causas judiciales; adoptar medidas disímiles, sin la debida motivación, respecto de partes procesales que se encuentran en la misma situación o condición jurídica (ejemplos resumidos y tomados de todas faltas previstas en el art. 47 de la Ley de Carrera Judicial).

Son faltas muy graves: desempeñar simultáneamente a la función jurisdiccional empleos o cargos públicos remunerados, o prestar cualquier clase de servicios profesionales remunerados; ejercer la defensa o asesoría legal, pública o privada, salvo en los casos exceptuados; actuar en un proceso o procedimiento a sabiendas de estar legalmente impedido; permitir la interferencia de cualquier organismo, institución o persona; ocultar alguna prohibición que le sea imputable para el ejercicio de la función, o abstenerse de informar una causal sobrevenida; no justificar dentro del plazo de ley los signos exteriores de riqueza; interferir en el criterio de los jueces de grado; cometer actos de acoso sexual debidamente comprobados; establecer relaciones extraprocesales con las partes o terceros, que afecten su imparcialidad e

independencia; incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, vulnere gravemente los deberes del cargo previstos en la ley; no motivar las resoluciones judiciales o inobservar inexcusablemente el cumplimiento de los deberes judiciales; incumplir, injustificada o inmotivadamente, los plazos legalmente establecidos para dictar resolución (ejemplos resumidos y tomados del art. 47 de la Ley de Carrera Judicial).

No hay ninguna razón para que este tipo de faltas deban ser denunciadas, investigadas y procesadas en reserva. Al revés, la transparencia permitirá que la ciudadanía aporte (información, pruebas, ente otras) y fiscalice la actuación de las partes, como debe ser. Más aun cuando, de los diversos tipos de procedimientos contemplados, la comisión de la falta es casi un hecho.

Así, el “Procedimiento Disciplinario Inmediato” procede “en los casos que exista evidencia suficiente de una conducta notoriamente irregular o se haya cometido una falta disciplinaria con carácter flagrante” (art. 31, b). El procedimiento abreviado corresponde a solicitud de la autoridad disciplinaria del PJ o el MP, que creen que existe una falta que merece una destitución (art. 31, b).

Lo único que es público es la resolución definitiva de la JNJ, tanto frente al caso como a la resolución definitiva de la solicitud de una suspensión preventiva como medida cautelar, lo cual no podía ser de otra forma.

3. Informe Oral Reservado

El reglamento prevé diversos informes legales que puede solicitar el denunciado y los denunciantes, por ejemplo: “Cuando el Pleno deba emitir pronunciamiento final en el procedimiento disciplinario” (artículo 5 de Reglamento), o resolver el recurso de reconsideración al respecto.

Se asume que, por lo menos a nivel de reglamento, la voluntad es que estos informes sean reservados, puesto que en ningún momento se establece que son públicos ni se consigna reglas al respecto.

Incluso, no se establece que la vista de la causa previa a la decisión tenga carácter público: “El Pleno de la Junta Nacional de Justicia emite su decisión final dentro de los diez (10) días siguientes a la vista de la causa [...]” (art. 63).

Por el mismo tipo de razones ya señaladas, no tiene sentido, y atenta contra la interpretación que cabe hacer frente a lo dispuesto en la Constitución.

Al respecto, cabe decir que en esto hay un retroceso frente a lo que sucede en ámbitos como el penal, constitucional y otros en los que las audiencias públicas son en principio públicas.

4. Limitada Legitimación para Interponer una Denuncia

Es positivo que quien pueda interponer una denuncia ante la JNJ pueda ser una persona natural o una persona jurídica, aspecto que antes se cuestionaba mucho (art. 35).

Pero no se entiende que esta facultad solo la tengan —en principio— quienes puedan invocar “la comisión de una falta disciplinaria que haya afectado directamente sus derechos”. Se contempla que “Excepcionalmente se podrán recibir, para su evaluación, denuncias sustentadas en la defensa de intereses difusos u otros donde se aluda a hechos que afectan a terceros que por razones de vulnerabilidad no puedan presentarlas directamente”. Disponiéndose que “[e]stos casos serán tomados como noticias disciplinarias que podrían ameritar actuaciones de oficio, si los hechos formulados y evidencia adjunta lo justifican” (artículo 35, Reglamento de

Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia).

Indudablemente, es una restricción al máximo respecto al derecho que debe de tener cualquier persona que toma conocimiento de una falta cometida por cualquier fiscal o juez, sin importar si afecta sus derechos, si son intereses difusos o si responde al hecho de que las personas afectadas no puedan actuar.

Debe permitirse que el inicio de una investigación preliminar sea de oficio o por denuncia de parte y sin restricción alguna. Asimismo, la junta deberá resolver mediante voto público y sustentado si corresponde el archivo o la continuación, permitiendo el recurso de reconsideración. Lo otro (que no se permita) es un desconocimiento del derecho a la participación ciudadana.

5. *Derecho de Defensa*

Es correcto respetar todas las garantías del debido procedimiento, especialmente el derecho de defensa. Esto es parte de la participación de los afectados por los procedimientos de la JNJ.

Ya se ha visto que la mayoría de los principios consignados son garantías en esta dirección. Existe, además, un artículo expreso y amplio que menciona:

En ejercicio del derecho de defensa, la persona investigada tiene la garantía de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas, nombrar abogado(a) defensor de su elección, solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda, contradecir, impugnar de acuerdo a ley y al presente reglamento, entre otras garantías inherentes al debido procedimiento. (art 2)

6. *Instructor*

Sin embargo, hay una garantía que consideramos excesiva y que no se justifica en un procedimiento administrativo que involucra a un órgano como la JNJ (organismo constitucional autónomo elegido por una CE integrada por autoridades de la máxima jerarquía).

Nos referimos al dispositivo que estipula que el integrante (de la JNJ) instructor a cargo de la investigación del caso debe de elegirse de manera aleatoria y que, por investigar, ya no participe en la investigación (art. 11, c). Esto siguiendo el esquema penal de separación de funciones entre el que investiga y resuelve.

A pesar de que, en lo penal, esto está previsto a nivel constitucional, no es así en la parte relacionada con la JNJ. No tiene sentido que se excluya de la decisión a quien más conoce el caso y que la elección no responda a criterios, por ejemplo, de especialidad.

Por el contrario, hay un dispositivo que se opone al derecho de defensa. Nos referimos a la norma que dispone lo siguiente: “En caso el denunciante lo requiera, se garantizará la absoluta reserva de la información relativa a su identidad”. Parte del derecho de defensa es conocer la identidad del que acusa. Aun en la colaboración eficaz la reserva termina cuando concluye el proceso.

7. *Motivación Pública de las Resoluciones*

A lo único que no se le otorga carácter reservado, como no podía ser de otra manera, es a las resoluciones que se expide al final de los procedimientos (que son “Las decisiones que adopta la Junta Nacional de Justicia se expresan en resoluciones debidamente motivadas, justificadas y argumentadas, con mención expresa de los fundamentos de hecho y derecho que las sustentan” (artículo 6 del Reglamento)), o que resuelven medidas cautelares.

IX. Relación JNJ y Ciudadanía

Como se ha dicho al comienzo, la participación ciudadana frente a la JNJ tiene que ver con la relación que se ha establecido entre la ciudadanía y este organismo constitucional.

¿Cuál es la imagen que la JNJ proyecta en población? ¿La gente la reconoce como un actor importante que colabora con mejorar la justicia, la institucionalidad y la democracia en general?

¿Cuánto conoce de lo que es, de sus integrantes y de lo que ha hecho? ¿Tiene un buen balance de lo que está haciendo? ¿Conoce las formas en que puede participar?

Para analizar este nivel, es indudable que se requeriría contar con instrumentos como encuestas, *focus groups*, entrevistas a profundidad, revisión de medios y redes, cifras y registros de la JNJ, entre otros.

Sin embargo, por el seguimiento que hago del tema, de los medios y redes, y contactos con muy diversos sectores del país, me atrevería a decir que, pese al balance positivo que tengo de la actuación de la JNJ, creo que a este nivel está una de sus principales falencias.

Simplemente, la JNJ no se ha posicionado frente a la ciudadanía y, por tanto, no ha establecido una relación con ella. Creo que no lo ha logrado porque no lo ha intentado. No ha estado en sus planes, concepciones y objetivos.

Ello es un error, porque al ser una institución tan poderosa y tan importante podría intentar convertirse en un actor fundamental del sistema de justicia y de la institucionalidad democrática en general.

Y cuenta con las atribuciones para hacerlo. Algunas que podrían ser utilizadas son (artículo 2 de la LOJNJ):

- Crear comisiones especiales de comunicaciones, con participación ciudadana, entre otras.
- Aprovechar la atribución de la iniciativa legislativa para introducir mejoras en la JNJ y en general en la JNJ.
- “Elaborar y actualizar el perfil de los jueces y fiscales de todos los niveles y especialidades, en coordinación con el Poder Judicial, el Ministerio Público” (artículo 2.n).
- Recoger la opinión de diferentes instituciones de todo el país.
- “Aprobar la posición institucional respecto de algún asunto trascendente para los fines de la Junta Nacional de Justicia o cuando el Congreso solicita una opinión institucional sobre un proyecto de ley” (Artículo 10 del Reglamento del Pleno de la JNJ). Solo esta atribución permitiría tener una presencia pública en el debate nacional público sobre justicia.
- Aprobar el informe anual al Congreso de la República. Aprovechar para campaña mediática.
- Aprobar trimestralmente un informe de gestión para ser remitido al Congreso de la República.
- Creo que hay una autolimitación que habría que modificar, sobre que la misma JNJ haya establecido que el presidente ejerce la representación oficial de la JNJ y es el funcionario autorizado para efectuar declaraciones públicas sobre cualquiera de las materias de competencia de la institución, salvo delegación expresa. Es muy importante que todos los miembros de la JNJ tengan rostro y voz para la ciudadanía.

X. Conclusiones

1. Debe entenderse la participación ciudadana como una garantía esencial que forma parte de un “modelo democrático”, que se ha diseñado en relación con la JNJ y la CE. El mismo que ha sido constitucionalizado y en el que se enmarca la LOJNJ y los diversos reglamentos, en mayor o menor medida.
2. Son varios los niveles de participación ciudadana, puesto que hay muchos involucrados: la CE, la JNJ y sus integrantes, los que participan de sus convocatorias, los que podrían participar y no lo hacen por diversas razones, los sectores que desde afuera fiscalizan, entre otros.
3. Para ver qué tan participativo es un sistema como el de la JNJ y la CE, no basta restringirse a ver si contienen los clásicos mecanismos de participación, sino que es fundamental analizar los procedimientos y acciones en general: características de los concursos, quiénes y cómo se toman las decisiones, posibilidades de plantear reconsideraciones, entre otros.
4. También es fundamental tener un balance sobre si los concursos de la CE y la JNJ están logrando atraer a un número significativo de buenos postulantes.
5. En las normas analizadas, se aprecia que siempre han intentado enmarcarse en el modelo previsto en la Constitución, aunque en todos se ha encontrado puntos a favor, en contra y tensiones. Sin embargo, es importante considerar que estas tensiones deben resolverse a la luz de la Constitución, en la que prima claramente un modelo democrático.
6. El reglamento que, por lo menos a nivel normativo, no encaja en un esquema democrático de participación ciudadana, es el referente a los procesos disciplinarios. Si bien debe preservarse totalmente las garantías del debido procedimiento, no se ha buscado un equilibrio con los derechos y libertades que dichos procedimientos generan en la ciudadanía al haber de por medio faltas graves relacionadas con la administración de justicia.
7. La falta de posicionamiento de la JNJ frene a la población, si bien solo se ha enunciado y no se ha investigado como corresponde, puede plantearse como una tarea, por lo menos, importante para hurgar.
8. Si bien el balance del marco legal relacionado con la JNJ y la CE es positivo en cuanto al aspecto de la participación ciudadana dentro de un modelo democrático, dicho balance dependerá en los hechos del tipo de interpretación que se asuma y, a pesar de todo, se puede mejorar cualitativamente si se está dispuesto a revisar todo, comenzando por la fórmula misma de elección de los miembros de la JNJ o el tipo de concurso establecido en cada caso, en la línea planteada en el texto.
9. Un aporte muy importante de la JNJ sería tener la voluntad de revisar absolutamente todo a raíz de la experiencia peruana y comparada: desde el sistema de elección hasta la posibilidad de diversificar concursos, según la categoría.
10. Reiteramos que queda pendiente el análisis sistemático de los cerca de 3 años de la aplicación del marco normativo de la JNJ, a partir de data empírica.

REFERENCIAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las américas*. Washington D.C: CIDH.
- Constitución política del Perú. (Reformada mediante Ley N° 30904, de fecha 9 de enero de 2019)
- De la Jara, E. (2021). Recomendaciones sobre modificaciones para introducir en la ley orgánica sobre la junta nacional de justicia y comisión especial (LEY N° 30916). En: Lovatón, D. (coordinador). *Junta Nacional de Justicia (JNJ): nueva oportunidad para la justicia en el Perú* (pp. 241-272). Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ).
- Justicia Viva. (2019a). Recomendaciones para el proceso de elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y su funcionamiento. 15 de marzo de 2019.
- Justicia Viva. (2019b). Posición y recomendaciones del IDL – Instituto de Defensa Legal sobre el reglamento interno de la Comisión Especial. 22 de abril de 2019.
- Ley orgánica de la Junta Nacional de Justicia. Ley n.º 30916, de fecha 18 de febrero de 2019.
- Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales – Ascenso. Resolución N° 140-2021-JNJ, Lima, 26 de febrero del 2021.
- Reglamento de Concursos para selección y nombramiento de jueces y fiscales - Acceso Abierto. Resolución N° 047-2021-JNJ Lima, 28 de enero de 2021.
- 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, publicado en El Peruano el 12 de abril de 2019.
- Reglamento del Pleno de la Junta Nacional de Justicia. Resolución N° 005-2020-JNJ de fecha 10 de enero de 2020.
- Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia. Resolución N° 008-2020-JNJ, de fecha 22 de enero de 2020).
- Villadiego Burbano, C. (2016). La multitemática y diversa reforma a la justicia en América Latina. En: Niño Guarnizo, C. (coordinadora). *La reforma a la justicia en américa latina: las lecciones aprendidas* (pp. 17-46). Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.