

El Consejo Nacional de la Magistratura

FRANCISCO JOSE EGUIGUREN PRAELI

Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La creación de los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura, viene siendo un fenómeno muy difundido en diversos países de Latinoamérica. Lo cierto, sin embargo, es que tanto la ubicación de dichos Consejos con relación al Poder Judicial como la composición y atribuciones que les corresponden, difieren en las diversas experiencias nacionales específicas, al punto que no pueda hablarse con propiedad de un único «modelo» en esta materia. En el caso peruano, la Constitución Política de 1993 introdujo, como una de sus escasas novedades importantes, al Consejo Nacional de la Magistratura como un órgano autónomo, separado incluso del Poder Judicial, asignándole como atribuciones seleccionar, nombrar, promover, ratificar y destituir magistrados de todos los niveles del Poder Judicial y el Ministerio Público.

A continuación, tras presentar un breve análisis de los antecedentes y la situación de los Consejos de la Judicatura en Latinoamérica y la Región Andina, nos ocuparemos del surgimiento y evolución del Consejo Nacional de la Magistratura en el Perú, dando cuenta de las principales acciones y problemas que han acompañado a su funcionamiento, para culminar esbozando los retos que deberá afrontar ahora que parece haber recuperado su autonomía institucional y la plenitud de sus competencias.

1.- ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN EN LA EXPERIENCIA COMPARADA

Los antecedentes de los Consejos Judiciales (de la Judicatura o Magistratura, según se les denomina en cada caso) que indudablemente inspiraron su recepción y adopción en Latinoamérica y la Región Andina, podemos encontrarlos en la experiencia de algunos países de

Europa Continental luego de la Segunda Guerra Mundial. Cabe así mencionar los casos del Consejo Superior de la Magistratura de Francia y de su homólogo de Italia (1948), así como del Consejo General del Poder Judicial de España. Su creación, en dichos países, respondió a la preocupación de cómo efectivizar el mejor autogobierno y la adecuada administración del Poder Judicial, tanto con respecto al personal del sector como a la gestión de su presupuesto y recursos económicos. Ello, a su vez, a fin de superar la injerencia de los órganos políticos (tradicionalmente el Ministerio de Justicia) en la marcha del órgano judicial, expresada en los riesgos de falta de independencia, politización y partidización.

Si bien bajo la clásica concepción de los tres Poderes resultaría «natural» que al propio Poder Judicial le correspondiera su autogobierno, gestión y administración; en verdad tal supuesto, por lo general, quedó desvirtuado por la predominante intervención de los «órganos políticos» en aspectos tales como la selección, nombramiento, promoción y destitución de los magistrados judiciales, así como en la determinación del presupuesto correspondiente al órgano jurisdiccional. Sin duda que esta situación ha afectado severamente la autonomía del Poder Judicial y la independencia de sus miembros frente al poder político, dificultad que ha pretendido superarse precisamente con la adopción de los Consejos de la Magistratura o Judicatura.

Conviene tener presente que actualmente, en Latinoamérica y en la Región Andina, no existe un criterio uniforme respecto del órgano que debe realizar y garantizar el gobierno y la administración de la Rama Judicial. Las soluciones adoptadas en cada caso, en buena

medida, han estado influenciadas por la tradición y experiencia política y judicial de los distintos países, las que han ejercido significativa incidencia en el «modelo» implementado. Así, a decir de Néstor Humberto Martínez¹, podrían ubicarse hasta tres grandes opciones para acometer este problema:

- 1) Una primera vertiente la conforman los ordenamientos donde el gobierno y la administración del Poder Judicial son ejercidos por la Corte Suprema («modelo del juez-administrador»). Esta ha sido, y en algunos casos lo sigue siendo, la opción en países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. Cabe anotar, sin embargo, que tanto en Bolivia como en Ecuador ya se han adoptado, mediante reforma constitucional, los Consejos de la Judicatura; mientras que en Venezuela, la reciente Constitución de 1999 eliminó el Consejo de la Judicatura, retornando a la hegemonía de la Corte Suprema.
- 2) Una segunda modalidad la constituyen los sistemas donde se han creado órganos especializados de administración y gestión, pero éstos son instancias dependientes de la Corte Suprema, con relativa autonomía (a veces sólo formal) de ésta. En esta dirección se encuentran las experiencias de Chile y Costa Rica.

En Chile, la gestión de los recursos financieros y administrativos corresponde a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, que cuenta con un Consejo Superior integrado por el Presidente de la Corte Suprema y cuatro de sus ministros, lo que limita sustancialmente su diferenciación frente a la Corte. En Costa Rica, se creó el Consejo Superior del Poder Judicial, como órgano con funciones administrativas y disciplinarias, integrado por cuatro funcionarios judiciales (uno de ellos el Presidente de la Corte Suprema) y un abogado externo; todos ellos designados por la Corte.

Este fue también el caso del Perú, aunque sólo de

manera fugaz, mediante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, órgano administrativo integrado por el Presidente de la Corte Suprema y cuatro miembros más: el vocal (supremo) Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura, un vocal supremo designado por dicha Corte (en principio, el último presidente de ésta), un vocal superior designado por los presidentes de las cortes superiores; y una persona con reconocida experiencia en la gerencia pública o privada, elegido por los decanos de los Colegios de Abogados del país.

En una tercera vertiente, que constituye la experiencia más reciente, se encuentran los sistemas que han establecido los Consejos de la Magistratura o Judicatura, como órganos especializados y autónomos de la Corte Suprema de Justicia. Se ubican aquí los casos de Venezuela (que acaba de abandonar esta opción), Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y, con algunas peculiaridades, Argentina.

Señala el propio Martínez Neira² que aunque los principales antecedentes del establecimiento de los Consejos de la Magistratura o Judicatura en Latinoamérica los podemos hallar en la experiencia de algunas provincias argentinas y en el Consejo Nacional de Justicia que creó en el Perú el gobierno militar a fines de la década del 60, la versión más desarrollada se encontraría en el Consejo de la Judicatura de Venezuela (instaurado en 1969), como órgano encargado de la “independencia, eficiencia, disciplina y decoro de la justicia”. Estaba integrado por cinco magistrados: tres designados por la Corte Suprema, uno por el Poder Ejecutivo y otro por el Congreso.

Posteriormente, se debe mencionar el caso de Colombia, cuya Constitución de 1991 introdujo el Consejo Superior de la Judicatura, bajo la intención de fortalecer la autonomía de la rama judicial mediante la creación de un órgano especializado, integrado por dos salas, una encargada de la función administrativa y otra de la disciplinaria. También como órganos especializados, aunque integrantes del Poder Judicial pero separados de la

1 Cf. MARTINEZ NEIRA, Néstor Humberto: «Los Consejos de la Magistratura en Latinoamérica. Anotaciones sobre el «autogobierno judicial»; en, Segunda mesa redonda sobre Reforma Judicial; National Center for State Courts; Virginia (USA); mayo 1996.

2 MARTINEZ, Néstor Humberto: op. cit; pag. 3.

Corte Suprema, se establecieron luego el Consejo Superior de la Magistratura del Ecuador (1992), el Consejo de la Judicatura en Bolivia (tras la reforma constitucional aprobada en 1994) y el Consejo de la Magistratura en Argentina (1994).

En el caso de la Región Andina, los Consejos de la Judicatura de Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia han concentrado las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial, así como las potestades disciplinarias. No obstante, en materia de nombramiento y promoción de magistrados, estos mismos Consejos han solido recibir la atribución de seleccionar y proponer nóminas de candidatos, recayendo su designación ya sea en los órganos políticos o en la Corte Suprema o tribunales judiciales, según los casos de cada país.

Una variante algo más restringida en el número de sus atribuciones, la constituyen los Consejos de la Magistratura abocados fundamentalmente a la administración de la carrera judicial y de los recursos humanos. Su labor se concentra en la selección, nombramiento, promoción y sanción disciplinaria de los magistrados y del personal judicial. Este sería el caso del Consejo Judicial de Panamá, del (reestructurado) Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, del Consejo de la Magistratura del Paraguay y del Consejo Nacional de la Magistratura del Perú.

A decir de Néstor Sagüés³, los principales fines perseguidos con la adopción de los Consejos de la Magistratura o Judicatura en Latinoamérica, han sido los siguientes:

- a) «Despartidarizar» a los elencos judiciales;
- b) Fomentar que el ingreso y la promoción dentro del escalafón en la carrera judicial, se basen en los méritos del candidato;
- c) Que el acceso a las plazas judiciales se gane «por derecho propio» y no como obsequio o premio de quien nombra;
- d) Reclutar en la carrera judicial a los mejores, sin pautas discriminatorias ilegítimas, respetando las directrices

constitucionales de igualdad y selección por idoneidad;

- e) Como consecuencia de todo lo anterior, robustecer la autonomía de la judicatura en cuanto los restantes poderes del Estado o los grupos y factores de poder allí involucrados, así como perfeccionar su eficacia.

En consecuencia, si bien las competencias y funciones de los Consejos de la Magistratura o Judicatura no son uniformes en las experiencias latinoamericana y andina, puede señalarse que su labor suele abarcar aspectos tales como:

- a) Selección, nombramiento y promoción de magistrados; o formulación de propuestas para su designación.
- b) Funciones de inspección, control y disciplinaria; mediante la investigación, sanción, remoción o destitución de magistrados.
- c) Administración, gobierno y gestión del Poder Judicial o de la Rama Judicial.
- d) Potestad normativa y reglamentaria.

2. LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA O JUDICATURA EN LA RECIENTE EXPERIENCIA DE LA REGIÓN ANDINA

La adopción de Consejos de la Judicatura o Magistratura, ha constituido un rasgo característico de las innovaciones orgánicas e institucionales en las reformas judiciales de la mayoría de países de la región andina. Desde su implementación inicial en Venezuela, se extendieron luego a Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador; paradójicamente, en Venezuela se ha emprendido el «camino de regreso», ya que la reciente Constitución suprimió el Consejo de la Judicatura y confiere sus competencias al Tribunal Supremo. Chile, por su parte, es el único país de la región donde este órgano no existe.

Como regla general, los Consejos de la Judicatura o Magistratura de la región andina se les ha conferido las funciones de gobierno y administración del

3 Cf. SAGÜES, Néstor Pedro: "Variables y problemática del Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano"; en, "La Constitución de 1993: análisis y comentarios" II; serie Lecturas sobre temas constitucionales, N°11; Comisión Andina de Juristas; Lima (diciembre 1995); pag. 171.

Poder Judicial, las potestades disciplinarias, así como participación en los procesos de selección y nombramiento de magistrados; este ha sido o es el caso de los Consejos de Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia. De allí que el Consejo Nacional de la Magistratura del Perú constituya una variante algo más restringida en cuanto al número de sus atribuciones, con respecto a sus homólogos andinos, pues está excluido de toda competencia en funciones de gobierno o administración del sistema judicial. Sin embargo, se distingue de los otros Consejos de la región en tanto que su manejo de la carrera de los magistrados es integral y exclusivo (sin la participación de otros órganos) a la par de extender estas atribuciones al Ministerio Público, a pesar que éste es un órgano autónomo del Poder Judicial.

Un aspecto que merece destacarse especialmente, es que el Consejo de la Magistratura peruano es el único de los Consejos en la región andina que realiza directamente la selección, el nombramiento y promoción de jueces, fiscales y magistrados; teniendo a su cargo el desarrollo del concurso de méritos y la designación del postulante que recibirá la titularidad en el cargo. En cambio, los restantes Consejos se limitan, de acuerdo a sus atribuciones, a actuar como una suerte de «filtro» para los nombramientos judiciales, realizando la selección y propuesta de los candidatos ante los órganos (políticos o judiciales) que efectuarán la designación respectiva.

Otro aspecto realmente importante, sobre todo por la incidencia que puede tener en la actuación de los Consejos de la Judicatura, es la composición que corresponde a dichos órganos, aspecto que es objeto de muy distinto tratamiento en la región andina. En una orilla tenemos al Consejo de la Judicatura de Bolivia, todos cuyos integrantes provienen de la designación del Congreso, es decir, de un órgano político. En la orilla opuesta se encuentra el CNM. del Perú, cuyos siete

integrantes reflejan una composición de representación bastante plural, dado que son designados, respectivamente, por la Corte Suprema, los fiscales supremos, las universidades públicas y privadas, los Colegios de Abogados y los restantes Colegios Profesionales; sin ninguna intervención de los órganos políticos. Mientras tanto, los Consejos de la Judicatura de Colombia y Ecuador tienen una composición mixta, que combina integrantes designados por órganos judiciales y políticos.

Si establecemos una relación entre las competencias asignadas a los Consejos de la Judicatura o Magistratura y su composición orgánica, sobre todo en cuanto a la administración del sistema judicial y a su participación en el nombramiento de magistrados, consideramos que la forma en que se integran algunos

***“La adopción de los consejos de la
judicatura se ha justificado en
nombre de dar mayor autonomía y
eficacia al autogobierno y gestión
del poder Judicial”***

Consejos de la región andina no aparecería como la más idónea para alcanzar los objetivos propuestos con su establecimiento. En efecto, la adopción de los Consejos de la Judicatura se ha justificado en nombre de dar mayor autonomía y eficiencia al

autogobierno y gestión del Poder Judicial; sin embargo, éstos se han solido convertir en un nuevo escenario donde se expresan ciertas pugnas de poder por el control o influencia sobre el aparato judicial, entre los órganos políticos y la Corte Suprema.

La determinación de la composición de los diferentes Consejos de la Judicatura, ha sido normalmente el resultado de la negociación o de la imposición de un (nuevo) reparto de cuotas de poder, a veces no pacífico, entre los órganos políticos y judiciales, donde alguien ha ganado o perdido grados de poder.

En algunos países, los Consejos de la Judicatura han sido auspiciados desde los órganos políticos, para atenuar o enfrentar ciertas estructuras cerradas de manejo y cooptación controladas por la Corte

Suprema. A veces han tenido éxito en este propósito; y otras, la resistencia de la Corte Suprema ha neutralizado o revertido dicho objetivo, adquiriendo importante presencia o control dentro de los nuevos Consejos de la Judicatura.

En todo caso, ha sido frecuente que los Consejos de la Judicatura aparezcan fuertemente acusados ante la opinión pública de politización o de actuación partidarizada. Ello fue decisivo en el desprestigio del hoy desaparecido Consejo de la Judicatura de Venezuela; siendo actualmente un serio cuestionamiento formulado en contra de los Consejos de Ecuador y Bolivia, así como, en alguna menor medida, en Colombia.

3. EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA EN EL PERÚ.

3.1. Antecedentes

Conforme señala Lorenzo Zolezzi⁴, la Constitución Peruana de 1933 disponía que los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema eran designados por el Congreso, entre diez candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo. A su vez, los magistrados de las Cortes Superiores (segunda instancia) eran nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta – en terna doble – de la Corte Suprema. Los jueces y agentes fiscales (primera instancia) eran designados también por el Poder Ejecutivo, pero a propuesta (en terna doble) de las respectivas cortes superiores. Por último, los jueces de paz letrados y no letrados eran directamente nombrados por cada Corte Superior.

En diciembre de 1969, el gobierno militar encabezado por el General Juan Velasco Alvarado creó el Consejo Nacional de Justicia, órgano que estaba compuesto por dos delegados del Poder Ejecutivo, dos del Congreso (cuyas funciones ejercía el propio Ejecutivo por tratarse de un gobierno de facto), dos delegados del Poder Judicial, uno de la Federación Nacional de Colegios de

Abogados, uno del Colegio de Abogados de Lima y otros dos designados por las dos facultades de Derecho Nacionales más antiguas. El Consejo efectuaba la designación de magistrados, a partir de los candidatos propuestos por el Poder Judicial, la Federación Nacional de Colegios de Abogados y el Colegio de Abogados respectivo; los candidatos eran sometidos a evaluación y entrevista personal⁵.

El Consejo Nacional de Justicia logró, posteriormente, ampliar algunas de sus atribuciones en la designación de magistrados; incluso –se sostiene– que el Consejo sólo elevaba al Ejecutivo la propuesta de un candidato para cada cargo, obteniendo siempre el nombramiento respectivo. Esta práctica se rompió en 1976, cuando el Gobierno descartó la propuesta del Consejo, nombrando como vocal de la Corte Suprema a otra persona, que no había participado en el concurso. El Presidente y el Vicepresidente del Consejo renunciaron⁶.

Posteriormente, la Constitución Política del Perú de 1979 reguló, en el capítulo X del Título IV, la existencia, composición y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura. Esta Carta sólo otorgaba competencia al Consejo en materia de formulación de propuestas para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y Cortes Superiores, cuya designación continuaba encomendada al Presidente de la República. Este nombramiento presidencial de los magistrados de la Corte Suprema, quedaba sometido a la ratificación del Senado. Las propuestas para el nombramiento por el Presidente de los magistrados de primera instancia y cargos inferiores, se encomendaba a los Consejos Distritales de la Magistratura. Se establecía que las propuestas debían efectuarse previo concurso de méritos y evaluación personal de los candidatos.

En cuanto a su composición, el Consejo Nacional de la Magistratura estaba integrado por siete

4 Cf. ZOLEZZI IBÁRCENA, LORENZO: "El Consejo Nacional de la Magistratura"; en, Revista "DERECHO"; N° 49, diciembre de 1995. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; pags. 123-124.

5 Cf. ZOLEZZI, LORENZO: obra citada, pag. 125.

6 Cf. DELGADO BARRETO, CÉSAR: "Consejo Nacional de la Magistratura"; en, "DERECHO" N° 35. 1981; PUCP; pag. 55.

miembros: El Fiscal de la Nación, quien lo presidía; dos representantes de la Corte Suprema, un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú, otro del Colegio de Abogados de Lima, dos representantes de las Facultades de Derecho del país. El mandato de cada uno de ellos tenía una duración de tres años. Por su parte, los Consejos Distritales de la Magistratura estaban presididos por el Fiscal Decano del distrito e integrados por los dos magistrados más antiguos de la Corte y por dos representantes del Colegio de Abogados de la jurisdicción.

Cabe anotar que las potestades de investigar la conducta funcional de los jueces y de imponer sanciones disciplinarias siguieron conferidas a la Corte Suprema y no al Consejo. No obstante, se estableció que el Consejo Nacional de la Magistratura reciba las denuncias que se presenten por la actuación de los vocales de la Corte Suprema, calificándolas y remitiéndolas al Fiscal, si hubiera presunción de la comisión de algún delito, o a la propia Corte Suprema, para la imposición de sanciones disciplinarias.

3.2. El CNM en la Constitución de 1993.

La Constitución Política de 1993 introdujo modificaciones muy significativas en cuanto a las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, que resultan positivamente ampliadas, y a su composición. Con relación a sus funciones, en el art. 154° se le encomienda a este Consejo:

- a) Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo aquéllos que provienen de elección popular⁷. Dicho nombramiento requiere el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros.
- b) Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; dicho proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias. Los

magistrados no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial o al Ministerio Público.

- c) Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, a solicitud de la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, disponer la destitución de los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final del Consejo será motivada, y dictada con previa audiencia del interesado; tal resolución es inimpugnable.
- d) Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita como tales.

En la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (Ley N° 26397, art. 21°) se agregan otras funciones, algunas de las cuales se originan en otros preceptos de la Constitución. Tenemos así que también corresponde al CNM:

- a) Nombrar al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE (Constitución, art. 182°).
- b) Nombrar al Jefe del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, RENIEC (Constitución, art. 183°).
- c) Elaborar y aprobar su reglamento interno y los demás que contemple su Ley Orgánica.
- d) Ejercer el derecho de iniciativa legislativa (Constitución, art. 107°).
- e) Establecer las comisiones que considere convenientes.

En cuanto a la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, el art. 155° de la Constitución establece que son sus miembros:

- 1) Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta de la Sala Plena.
- 2) Uno elegido por votación secreta de la Junta de Fiscales Supremos.

⁷ En el art. 152° de la Constitución se dispone que los Jueces de Paz serán elegidos por votación popular; la ley que debe regular este precepto no se ha dictado hasta el momento. El referido artículo prevé también la posibilidad de que la ley pueda disponer la elección popular de los jueces de primera instancia.

- 3) Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.
- 4) Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país.
- 5) Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.
- 6) Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

El mismo artículo contempla la posibilidad de que el número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pasen de siete a nueve, siendo los dos adicionales elegidos por el propio Consejo -en votación secreta- de listas propuestas por instituciones representativas de los sectores laborales y empresariales.

Es interesante anotar que un cambio introducido por la Constitución de 1993 se

refiere a la Presidencia del Consejo, que la Carta del 79 asignaba necesariamente al Fiscal de la Nación. La vigente Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (Ley N° 26397, art. 36°) dispone que el Presidente del Consejo será cualquiera de los Consejeros, elegido por éstos en votación secreta por la mitad más uno del pleno; su cargo dura un año, cabiendo la reelección inmediata por una sola vez.

Si bien se mantiene la exclusión de toda participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la elección de representantes como integrantes del Consejo, cabe destacar que se introducen algunas modificaciones en la composición de dicho órgano. Ello fortalece su carácter pluralista e incrementa su representatividad, al contemplar la pertenencia como miembros de personas ajenas a la profesión de abogado, pues habrán dos consejeros elegidos por los Colegios Profesionales

distintos a los Colegios de Abogados. Similar posibilidad podría darse en caso de adoptarse la participación de consejeros provenientes de organizaciones laborales y empresariales, cuyos representantes no necesariamente tendrían que provenir de la profesión jurídica.

Para ser miembro del Consejo se deben cumplir los requisitos exigidos para ser Vocal de la Corte Suprema. Su nombramiento dura un período de cinco años, eligiéndose simultáneamente a los miembros titulares y a sus suplentes. No cabe la reelección inmediata de los Consejeros (L.O. CNM, art. 4°). Los miembros del Consejo no están sujetos a mandato imperativo ante las instituciones que los eligen; pueden ser removidos de su cargo por causa grave, mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros (art. 157°).

***“... ha sido frecuente que consejos de la
Judicatura aparezcan fuertemente
acusados ante la opinión pública de
politización o de actuación
partidarizada.”***

3.3. La actuación y el funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura.

3.3.1. La implementación del CNM y el Jurado de Honor de la Magistra-

tura.

Conviene recordar que tras el autogolpe dado por el Presidente Fujimori el 5 de abril de 1992, se dispuso el cese abrupto (sin proceso administrativo o disciplinario alguno) de una gran cantidad de magistrados judiciales. Sus puestos fueron ocupados por magistrados provisionales, designados por el régimen o por las nuevas autoridades impuestas por éste en el Poder Judicial y el Ministerio Público, sin observarse los procedimientos previstos en la Constitución. Esta situación anormal generó creciente preocupación en las principales instituciones representativas de la comunidad jurídica y de la opinión pública, que reclamaban alguna solución al respecto.

Si bien la Constitución de 1993, que entró en vigencia el 30 de diciembre de dicho año, contemplaba la

existencia, composición y atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura, su conformación y el inicio efectivo de sus actividades tardaron en concretarse y no estuvieron exentas de dificultades. La ley orgánica del CNM, aprobada por el Congreso en diciembre de 1994, resultaba un paso previo indispensable para la puesta en marcha del nuevo órgano, tanto por la necesaria reglamentación y desarrollo de los preceptos constitucionales como por la regulación de los procedimientos para la elección de los Consejeros. A ello se sumó el proceso de designación o elección de sus integrantes.

Esta demora hizo resurgir y acrecentar las presiones de instituciones jurídicas y sociales, demandando la puesta en marcha del Consejo Nacional de la Magistratura así como soluciones ante la situación anormal imperante en el sistema judicial. Ello propició un cierto acuerdo político en el denominado Congreso Constituyente Democrático, que llevó a la creación de un “Jurado de Honor de la Magistratura” que desempeñaría transitoriamente las funciones de selección, evaluación y nombramiento de magistrados, en tanto el CNM asumiera su labor y pudiera aplicarse el sistema previsto en la nueva Constitución.

Ciertamente esta fórmula “heterodoxa” podría cuestionarse en cuanto a su compatibilidad constitucional, pero resultó siendo una salida forzada por las propias circunstancias y las exigencias políticas de aquel tiempo. Puede decirse incluso que el prestigio profesional y personal de los cinco juristas que fueron designados como integrantes del Jurado de Honor, por la Comisión de Justicia del CCD, terminó dando el sustento de “legitimidad social” a dicha institución.

Las funciones encomendadas al Jurado de Honor de la Magistratura fueron: realizar la evaluación de los vocales y fiscales supremos provisionales, para determinar su nombramiento como titulares; conocer y resolver las solicitudes de rehabilitación interpuestas por los magistrados cesados; convocar a concurso y realizar la

selección de quienes deberían ocupar las plazas vacantes en el Poder Judicial y el Ministerio Público. El Jurado de Honor laboró aproximadamente dos años y realizó la designación, mediante concursos y evaluaciones, de vocales y fiscales supremos, de vocales y fiscales superiores de Lima, y de jueces y fiscales provinciales de Lima. Su tarea, en general, mereció reconocimiento y aprobación.

3.3.2. La selección y el nombramiento de magistrados.

Una vez instalado el Consejo Nacional de la Magistratura, emprendió el proceso de selección y nombramiento de magistrados titulares. Así, durante el período 1995-1996, realizó concursos y nombró 225 magistrados (2 fiscales supremos, 175 vocales de cortes superiores y 48 fiscales superiores)*. Sin embargo, en diciembre de 1996 se dictó la ley N° 26696, mediante la cual el Congreso suspendió la realización de concursos y nombramientos de magistrados por el CNM, hasta que los postulantes a dichos cargos cumplan previamente con aprobar un curso de formación y capacitación que debía desarrollar la Academia de la Magistratura.

Cabe tener presente que según la interpretación (que creemos más estricta) del art. 151° de la Constitución y el texto expreso de la Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura (ley N° 26335, art. 2° inc. a), del 20 de julio de 1994) resulta necesario que los aspirantes a jueces o fiscales, aprueben previamente un curso especial en la Academia. Obviamente estas normas estaban vigentes antes que el CNM emprendiera el nombramiento de magistrados titulares; si no fueron cumplidas y aplicadas, se debió a que cuando se inició ese proceso la Academia de la Magistratura también acababa de empezar a funcionar, por lo que no había diseñado aún ni puesto en marcha dicho curso. De modo que la ley dictada por el Congreso, suspendiendo los concursos ante el Consejo hasta que los postulantes aprobaran previamente el curso de formación de la Academia, resultaba formalmente correcta, ya que al estar en funcionamiento ambas instituciones, podía

8 Cfr. CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA: “Informe”; Lima, noviembre de 1997; pags. 69-90.

objetarse la validez de los nombramientos de magistrados titulares por el Consejo que prescindieran del paso previo de los aspirantes por la Academia⁹.

A pesar de ello, posteriormente ha quedado corroborado -con la información que acaba de hacerse pública- que el propósito real del régimen fujimorista era diferir y obstaculizar el nombramiento de magistrados titulares, para mantener así la provisionalidad imperante en el aparato judicial que le facilitaba su control y manipulación política del aparato judicial. Ello permite entender también por qué cuando la Academia, en abril de 1998, culminó la formación de un primer grupo de 300 postulantes y los puso a disposición del CNM para el inicio de los concursos, a las pocas semanas la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial (contando con la pasividad o complicidad de las nuevas autoridades del CNM y de la Academia)¹⁰ optara por desconocer dicho proceso y extender unilateralmente de seis meses a dos años la duración del curso ya finalizado de formación de aspirantes.

Es así que desde diciembre de 1996 no se ha producido ningún nuevo nombramiento de magistrados titulares, a pesar que dos tercios de los jueces y fiscales del país tienen la condición de provisionales o suplentes. Durante este período, se han desarrollado cursos de formación de aspirantes de la Academia de la Magistratura y el CNM dictó sucesivos reglamentos de concursos para el nombramiento de magistrados, aprobados mediante Resolución N° 019-98-CNM (del 10 de julio de 1998) y Resolución N° 021-2000-CNM (del 22 de junio del 2000) ninguno de los cuales fue aplicado. La permanencia de la ley que suspendió los concursos, así como la inacción o complicidad de las autoridades de las instituciones del sistema judicial,

impidieron remediar dicha situación.

Más recientemente, en el marco de la “Mesa de Diálogo” promovida por la OEA para la reinstitucionalización democrática del país, se arribó a acuerdos políticos que se formalizaron luego en el dictado de diversas leyes del Congreso. Así, la Ley N° 27367 (publicada el lunes 6 de noviembre del 2000) dispuso la desactivación de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y el Ministerio Público, cuyas funciones han sido encomendadas por 90 días a Consejos Transitorios de Gobierno. Y la Ley N° 27368 (publicada el martes 7 de noviembre del 2000) estableció en sus disposiciones transitorias que el Consejo Nacional de la Magistratura, en el plazo de 15 días, realizará la convocatoria a concurso nacional simultáneo para cubrir todos los cargos vacantes en el Poder Judicial y el Ministerio Público. Asimismo,

“... como ha quedado evidenciado, el predominante cuadro de provisionalidad imperante en ambas instituciones facilitó su control político y conspira contra la independencia y estabilidad de la función judicial”

que la Academia de la Magistratura organizará un curso especial, de una duración máxima de 60 días, que deberán aprobar quienes no hayan cumplido con el Programa de Formación de Aspirantes, como requisito previo para postular ante el

CNM.

Posteriormente, el 20 de noviembre del 2000, se publicó la Resolución N° 041-2000-CNM, dictada por el Consejo el 16 de noviembre de ese año, que aprobó el Reglamento de Concursos para el Nombramiento de Jueces y Fiscales. Luego, el 16 de diciembre del 2000, se han publicado dos resoluciones de la Academia de la Magistratura: la Resolución Directoral N° 176-2000-AMAG/DG, que convoca al concurso de admisión al Curso para el Ascenso de magistrados titulares a los cargos de vocales supremos y superiores, juez especializado o mixto, fiscales supremo, superior,

9 Debe señalarse que la tendencia actual prevaleciente en la región andina (Chile, Bolivia, Colombia) para efectos de la selección y nombramiento de magistrados, es también exigir una formación previa de los candidatos a la carrera judicial en la academia o escuela judicial.

10 Cabe recordar que a mediados de marzo de 1998, la totalidad de integrantes del CNM renunciaron a sus cargos, como protesta ante el recorte de sus atribuciones disciplinarias dispuesto a través de una nueva ley del Congreso. Sus puestos, según lo previsto en la ley orgánica, fueron ocupados por los respectivos suplentes, quienes asumieron una conducta más dócil y funcional al régimen fujimorista. Asimismo, a fines de marzo renunció también el cuerpo directivo de la Academia, cuestionando el recorte de las atribuciones del CNM y exigiendo el cese de la reorganización del sistema judicial. Su renuncia se hizo efectiva a fines de abril, para garantizar la culminación del primer curso de aspirantes y contribuir al nombramiento de magistrados titulares por el Consejo. La Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, en mayo de 1998, designó un nuevo director y una Comisión de Reorganización y Gobierno de la Academia sometidos a sus intereses y decisiones políticas.

adjuntos al fiscal supremo y superior y fiscal provincial; y la Resolución Directoral N° 177-2000-AMAG/DG, que aprueba el diseño del Cursos Especial de Preparación de Aspirantes para el Primer Nivel de Magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público (de una duración de 60 días), así como el diseño del Curso Especial de Entrenamiento y Práctica para Nuevos Magistrados, para complementar la formación de quienes sean nombrados por el CNM, con una duración estimada de 18 semanas.

Esperemos que esta vez, eliminados los obstáculos formales y políticos, se de aplicación a dichas normas y se emprenda en breve el proceso de nombramiento de magistrados titulares en el Poder Judicial y el Ministerio Público pues, como ha quedado evidenciado, el predominante cuadro de provisionalidad imperante en ambas instituciones facilitó su control político y conspira contra la independencia y estabilidad de la función judicial.

3.3.3.- La destitución de magistrados.

La interferencia política del régimen fujimorista en el ejercicio de las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, se extendió también a sus atribuciones constitucionales en materia disciplinaria. En efecto, como ya hemos señalado, de conformidad con el inciso 3° del art. 154° de la Constitución, el CNM es competente para aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema y a los Fiscales Supremos. En cambio, cuando se trata de destituir a los jueces, vocales y fiscales de las restantes instancias, el CNM requiere que esta sanción le sea solicitada por la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente.

Sin embargo, sucedió que justo cuando el Consejo realizaba investigaciones disciplinarias que podían culminar con la destitución de varios magistrados de la Corte Suprema, involucrados en sentencias realmente cuestionables que favorecían escandalosamente los intereses gubernamentales, el Congreso dictó la Ley N° 26933 (aprobada el 11 de marzo de 1998 y promulgada al día siguiente) que introdujo una modificación inconstitucional en las atribuciones del

CNM en materia de destitución. Fue así que, a pesar que la Constitución es clara en cuanto a que la iniciativa y el conocimiento de la destitución de vocales o fiscales supremos corresponde directamente al CNM, la cuestionada ley condicionaba la aplicación de la destitución a la existencia de una sanción anterior al magistrado, a que el pedido fuera presentado por la máxima instancia del Poder Judicial o el Ministerio Público y, de ser el caso, a la verificación previa de antejuicio ante el Congreso.

De este modo, la potestad constitucional de destitución de magistrados supremos que corresponde al CNM quedaba seriamente mediatizada, incluso supeditada a la decisión previa de órganos judiciales, fiscales o políticos claramente controlados por el régimen. Como si ello fuera poco, esta inconstitucional ley dispuso su aplicación inmediata a los procedimientos en trámite, por lo que se sustrajo de la competencia del Consejo los casos de magistrados de la Corte Suprema que ya venía conociendo. Esta fue, en verdad, “la gota que derramó el vaso”, motivando la justificada protesta de los integrantes del Consejo y la muy destacable y digna renuncia del íntegro de sus miembros titulares. Pocas semanas después, el órgano directivo de la Academia de la Magistratura también renunció a su cargo. El régimen fujimorista logró así, al fin, su objetivo de tener el pleno control de ambas instituciones.

Luego de haber truncado la investigación y eventual sanción de destitución a algunos magistrados supremos, a cargo del CNM, y tras producirse la recomposición del Consejo con los integrantes suplentes, el Congreso dictó posteriormente una norma que modificaba en parte la Ley N° 26933, pero que no devolvía a plenitud, ni de conformidad con lo previsto en la Constitución, la potestad disciplinaria de destitución propia del CNM, referida a magistrados supremos. Con esta ley el régimen buscaba dar la impresión de que estaba “remediando” la situación que motivó la renuncia de los integrantes del Consejo y la Academia, pues sabía del impacto negativo que ello había generado en los ámbitos nacional e internacional. Debe recordarse que estos hechos, incluso, acarrearón la suspensión, primero, y la cancelación, después, de un importante proyecto del

Banco Mundial en apoyo al proceso de reforma judicial y a las instituciones del sector, justo cuando se encontraba listo para iniciar su ejecución.

Tuvo que esperarse varios años, hasta el proceso de diálogo promovido por la Misión especial de la OEA en el Perú, para que se dieran las condiciones políticas que permitieron al Congreso dictar la Ley N° 27368 (publicada el 7 de noviembre del 2000, en los estertores del gobierno de Fujimori) que restituyó las diversas atribuciones indebidamente recortadas al Consejo Nacional de la Magistratura, derogó las Leyes N° 26933 y 26973, y le permitió retomar su potestad en materia de destitución de magistrados, especialmente de vocales y fiscales supremos. Ante ello, el CNM ha aprobado, mediante Resolución N° 042-2000-CNM (publicada el 20 de noviembre de ese año) un Reglamento de Procesos Disciplinarios, que recoge la nueva situación existente.

3.3.4. La ratificación de magistrados.

La Constitución de 1993, en el inciso 2° de su art. 154°, contempla como función del CNM efectuar, cada siete años, la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles. Este proceso de ratificación es distinto e independiente de cualquier medida disciplinaria; el magistrado no ratificado quedará impedido de reingresar al Poder Judicial o al Ministerio Público.

Esta ratificación de magistrados ha suscitado algunas controversias, preocupaciones e interrogantes. En primer lugar, desde una perspectiva más bien “principista”, cabe preguntarse por la racionalidad constitucional o la conveniencia política de que los magistrados se vean periódicamente sometidos a una evaluación, ajena al control disciplinario regular, de la que dependerá su continuidad o salida de la carrera judicial. ¿En qué medida ella fortalece o debilita la estabilidad o la independencia en la función jurisdiccional, que la propia Constitución propicia? El tema es particularmente sensible en nuestro país, pues la experiencia enseña que las ratificaciones judiciales –normalmente realizadas por el Congreso o por la Corte Suprema, previa “depuración” de ésta– solieron utilizarse como un mecanismo de

sanción o premio político, según los intereses gobernantes y la afinidad del magistrado evaluado con dicho régimen o con el que lo precedió.

A primera vista, la ratificación de magistrados sugiere “desconfianza” pues, en un sistema judicial tradicionalmente caracterizado por la acusada debilidad institucional y su escasa independencia, podría ser otro mecanismo que acentúe la sujeción política del magistrado y desaliente cualquier resistencia o enfrentamiento ante las instancias de poder. Parecería, entonces, contraproducente y peligrosa para la autonomía del órgano jurisdiccional y la independencia de sus magistrados. Pero paradójicamente, y ello es lo que hace a este tema controvertido, la existencia de un proceso periódico de ratificación puede convertirse, en ciertos casos, en un poderoso instrumento de advertencia y sanción a aquellos magistrados cuya conducta funcional y resoluciones evidencien falta de compromiso con la defensa de la Constitución y de los principios democráticos. Especialmente en un país como el nuestro, donde los órganos judiciales rara vez mostraron capacidad o firmeza para autocontrolarse o autodepurarse frente a casos de corrupción o de marcada sumisión ante el poder de turno.

De modo que, aunque nos inclinamos a sostener que en un sistema democrático avanzado e institucionalmente sólido carecería de razón la ratificación general periódica de los magistrados, en realidades como la nuestra el punto medular no es tanto la existencia o no de la ratificación; lo central es cuál será el órgano encargado de realizar la ratificación, cómo estará conformado, qué características tendrá la evaluación y qué garantías de protección o defensa brinde el proceso a los magistrados. Por estas razones, consideramos muy acertado que la Constitución haya encomendado la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles al Consejo Nacional de la Magistratura, dada su composición pluralista y ajena a los órganos políticos del Estado. Será fundamental y decisivo, claro está, el cuidado y rigor que pongan las instituciones que designan a los integrantes del Consejo, así como la conducta personal que a éstos corresponda.

Otro aspecto controvertido, ha sido determinar desde cuándo deben computarse los siete años establecidos por la Constitución para que se proceda al inicio de las ratificaciones. Y luego de determinarse ello, si debía tratarse de un proceso general simultáneo, que involucre a todos los magistrados, o si, más bien, supondría una evaluación individual de cada magistrado que haya cumplido siete o más años en la función. Estos puntos habían quedado sin esclarecimiento a lo largo de todos estos años, habiendo sido resueltos sólo recientemente, tanto en la Ley N° 27368 (publicada el 7 de noviembre del 2000) como en el “Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público”, aprobado por el Consejo Nacional de la Magistratura mediante Resolución N° 043.2000-CNM, publicada el 20 de noviembre del 2000. Los criterios adoptados han sido los siguientes:

- Los siete años se computarán a partir de la fecha en que entró en vigencia la Constitución de 1993, por lo que el proceso de ratificaciones se iniciará a partir del 30 de diciembre del 2000.
- El primer proceso de ratificación comprenderá a todos los magistrados titulares, pero cada evaluación tendrá carácter individual.
- Los jueces o fiscales nombrados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Carta del 93, serán objeto de ratificación al cumplir los siete años en la función. Los magistrados provisionales serán sometidos a ratificación en el cargo que ostenten como titulares.
- Para los futuros procesos, la ratificación se considera un proceso permanente, individual y periódico; al que serán sometidos los jueces y fiscales de todos los niveles al momento que cada uno cumpla siete años desde la fecha de su juramento como titular en el cargo, o a los siete años de producida su última ratificación.
- La evaluación comprenderá los antecedentes funcionales del magistrado (puntualidad, conducta, producción jurisdiccional y resoluciones, volumen de

causas pendientes o con plazo vencido), su currículum y logros académicos o profesionales, así como las denuncias existentes en su contra. Los ciudadanos y organizaciones públicas o privadas podrán presentar hechos que cuestionen la idoneidad del magistrado, su falta de dignidad para la función o casos de inconducta; igualmente información sobre la situación económica real del magistrado o de su hoja de vida. Tras evaluarse todas estas informaciones, el magistrado tendrá una entrevista personal.

- La ratificación se obtendrá con el voto favorable de la mayoría simple de los Consejeros asistentes. En caso de empate, y de persistir éste en sucesivas votaciones, se tendrá al magistrado como no ratificado.

Resta ahora esperar que el proceso de ratificaciones se inicie en breve y que se realice con toda seriedad, rigor y transparencia. El grado de cuestionamiento a la labor de muchos magistrados por la opinión pública, debido a innumerables casos comprobados de corrupción o de sometimiento político, así lo exigen.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN.

No dejaba de sorprender que en la Constitución de 1993, nacida en el marco de un régimen autoritario e interesado en centralizar el poder y controlar al conjunto de las instituciones estatales, se haya establecido un nuevo sistema de nombramiento, promoción, destitución y ratificación de magistrados judiciales, a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura, órgano que quedaba al margen de toda participación directa o intervención política gubernamental. Su inclusión tal vez pueda explicarse como una suerte de “concesión”, para atenuar en algo el fuerte sello fujimorista y oficialista de la nueva Carta; también como una decisión asumida por los constituyentes oficialistas sin suficiente conocimiento de su significado, alcances e implicancias.

En cualquier caso, lo novedoso y positivo del esquema adoptado en la Constitución de 1993 para el sistema judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura,

quedó mayormente en el papel. Lo cierto es que el régimen fujimorista nunca tuvo la convicción ni la voluntad política de acatar el “modelo” previsto en la Carta, optando resueltamente por controlar el conjunto de las instituciones del sistema judicial y por impedir el funcionamiento autónomo y pleno del CNM. Quizás por ello, la gran lección y conclusión a asimilar, es que no puede esperarse que un régimen autoritario, carente de vocación constitucional y democrática, promueva o tolere un orden institucional y un sistema judicial autónomos e independientes del poder gubernamental.

En el breve lapso que el Consejo Nacional de la Magistratura pudo realizar nombramientos de magistrados, se observaron avances importantes; sin embargo, el esquema constitucional nunca alcanzó –en verdad- a funcionar de manera completa, pues la exigencia de que los aspirantes a la carrera judicial o al ascenso reciban una formación previa a cargo de la Academia de la Magistratura, para que luego (quienes la aprueben) sean sometidos al concurso público de méritos y evaluación personal ante el Consejo, aún no ha podido verificarse. Es de esperar que al haberse eliminado las normas y los obstáculos políticos que impedían el pleno funcionamiento del esquema constitucional para la selección, el nombramiento y la promoción de magistrados, empiecen a desarrollarse estos procesos con normalidad, rigor y transparencia. En ello tendrán gran responsabilidad el CNM y la Academia, cuyos órganos de dirección ya están recompuestos.

El Consejo Nacional de la Magistratura ha recuperado recientemente la posibilidad de ejercer a plenitud las atribuciones que la Constitución le confiere. Los integrantes del Consejo se han renovado totalmente en los últimos meses, habiendo incluso sido reemplazados los consejeros elegidos por el Poder Judicial y el Ministerio Público, tras la renuncia de sus antecesores, cuya legitimidad de designación era cuestionada por provenir de actos donde habían participado

conjuntamente magistrados supremos titulares y provisionales, predominando estos últimos en número.

Antes pues que pensar en proponer reformas, constitucionales o legales, en este campo, lo que se impone es dejar que el sistema previsto en la Constitución pueda funcionar –al fin- sin interferencias. Sólo después de un período razonable de su desenvolvimiento, podremos evaluar si los aspectos positivos que el modelo ofrece, al menos desde el punto de vista teórico, se concretan y evidencian en la realidad. En ello, ciertamente, tendrá especial incidencia la labor que cumpla el Consejo Nacional de la Magistratura, a través de la actuación de sus integrantes, y la propia Academia.

Habrá que esperar y exigir que el CNM y sus miembros estén a la altura de las circunstancias, pues -tras la nefasta experiencia de los años pasados- es grande la expectativa que en su gestión depositamos. La labor atenta de seguimiento y fiscalización de los procesos de nombramiento, promoción, destitución y ratificación de magistrados, por parte de la prensa, la comunidad jurídica y la opinión pública, sin duda serán muy importantes. Pero, sobre todo, será fundamental no permitir que cualquier gobierno o mayoría política de turno, intenten nuevamente interferir o mediatizar la labor del Consejo Nacional de la Magistratura o vulnerar la autonomía de los órganos judiciales.

Tal vez así podamos avanzar en la separación del sistema judicial, mediante la destitución o la no ratificación, de quienes carecen de la idoneidad moral y profesional necesarias para ejercer estas funciones; así como en el nombramiento y promoción de mejores magistrados, con base a sus capacidades, méritos y trayectoria. Al fin y al cabo, esa ha sido la razón para apostar por un nuevo sistema que excluya la participación de los órganos y criterios políticos o “partidarios” pero, hasta el momento, no nos han permitido ponerlo en práctica y probarlo. D&S