



Víctor García Toma^(*)

El Consejo Nacional de la Magistratura^(**)

The National Council of the Magistracy

Resumen: El artículo trata de un órgano constitucional autónomo encargado de la selección, nombramiento, ratificación y destitución de los jueces y fiscales. En puridad, ejerce una función político-administrativa. La *primera* se entiende en razón a que, por mandato de la Constitución, ejerce potestad de determinación institucionalizada y orienta sus decisiones conforme a los principios y valores ideológicos y jurídicos previstos en dicho texto. La *segunda* se entiende en razón a exponer una declaración unilateral de voluntad realizada a nombre y representación del Estado que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata.

Palabras Clave: Consejo Nacional de la Magistratura - CNM - Derecho Constitucional - Perú - Constitución

Abstract: The article is related to an autonomous constitutional body responsible for the selection, appointment, ratification and dismissal of the judges and prosecutors. Strictly speaking, it exercises a political and administrative function. The first one is understood because, by the rule of the Constitution, it exercises power of institutionalized determination and directs its decisions in accordance with ideological and juridical principles and values provided in said text. The second one is meant to expose a unilateral declaration of will made in the name and representation of the State that produces individual legal effects, immediately.

Keywords: The National Council of the Magistracy - CNM - Constitutional Law - Peru - Constitution

(*) Abogado por la Universidad San Martín de Porres. Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Federico Villareal. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. Especialista en Derecho Constitucional. Ex Presidente del Tribunal Constitucional y ex Ministro de Justicia. Socio de Benites, Forno & Ugaz. Correo electrónico: vgarcia@bfu.pe

(**) Nota del Editor: el artículo fue recibido el 03 de setiembre de 2016 y su publicación fue aprobada el 05 de setiembre del mismo año.

1. Antecedentes históricos de la institución

Durante el período de las monarquías absolutas, siglos XVII y XVIII, el monarca acostumbraba a elegir entre sus allegados a las respectivas autoridades judiciales. En su defecto, imponía en venta las licencias para su ejercicio entre los miembros de la nobleza.

La Revolución Francesa, 1789-1799, promovió el mecanismo de elección popular. Un hito importante sobre la materia recae en la denominada Ley Orlando, aprobada por el entonces Primer Ministro italiano Vittorio Enmanuel Orlando en 1917, mediante la cual se instituyó un proceso de selección técnico-meritocrático.

En nuestro país, el proceso de nombramientos judiciales, a nivel constitucional, puede dividirse en dos grandes etapas: la primera, surge con la Constitución de Cádiz de 1812 y se extiende hasta la Constitución de 1933; la segunda, se gesta con el Texto de 1979 y se prolonga hasta la actualidad.

1.1. Primera etapa

La Constitución de Cádiz de 1812 estableció que los nombramientos judiciales los efectuaba el rey a propuesta del Consejo de Estado. El Consejo de Estado se constituía con cuarenta ciudadanos responsables de ilustrar al rey emitiendo opiniones y juicios cada vez que les fuere solicitado.

La Constitución de 1823 estableció la primera Corte Suprema republicana, con sede en la ciudad capital, así como Cortes Superiores en Trujillo, Arequipa, Cusco y hasta en la propia Lima. Los nombramientos correspondían al Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1826, Constitución Vitalicia, fijó que el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema recayese en la Cámara de Censores, sobre la base de una terna presentada por el Órgano Ejecutivo a propuesta de una primera selección, en número no definido, generada por la Cámara de Senadores. La Cámara de Censores formaba parte de la estructura parlamentaria y, al igual que su antecedente romano, tenía la atribución de velar por el respeto de la legalidad y por la salud moral de la República. Sus integrantes ejercían esta responsabilidad de manera vitalicia.

La Constitución de 1828 encomendó la formación de las ternas a las denominadas Juntas Departamentales, tanto para los miembros de la Corte Suprema como para los de las Cortes Superiores, de las que el Poder Ejecutivo escogía a su libre criterio. La selección de los jueces de primera instancia tuvo un proceso más complejo: elaboración de dos ternas a cargo de las Juntas Departamentales; las cuales eran reducidas a una por el Poder Judicial, de la cual el Poder Ejecutivo elegía. Las Juntas Departamentales eran entidades creadas con la finalidad de promover los intereses económicos, sociales y culturales de cada una de las circunscripciones en que había sido dividido el país. Funcionaban en la sede de cada departamento y sus componentes eran elegidos por voto popular.

La Constitución de 1834, como consecuencia del mal uso de las disposiciones anteriores por parte del ex Presidente Agustín Gamarra, señaló que los colegios electorales debían presentar las ternas al Congreso para la designación de los vocales de la Corte Suprema; al Senado, para el caso de los vocales de las Cortes Superiores; y a la Cámara de Diputados, para el caso de los jueces de primera instancia. Curiosamente, a pesar de que el Ministerio Público formaba parte de la estructura del Poder Judicial, al Poder Ejecutivo le competía el derecho de nombrar a sus miembros sobre la base de ternas conformadas por la Corte Suprema o las Cortes Superiores, según fuese el caso. Este sistema se fusionaba con el de cooptación, ya que las propuestas solo tomaban en cuenta a quienes ya habían iniciado la carrera judicial.

La Constitución de 1839, conocida también como *Texto de Huancayo*, estableció que los miembros de la Corte Suprema y Cortes Superiores debían ser elegidos por el Poder Ejecutivo sobre la base de una terna preparada por el Consejo de Estado. Los jueces de



Víctor García Toma

primera instancia también eran designados por el Ejecutivo a partir de una terna doble presentada por las respectivas Cortes Superiores. El Consejo de Estado estuvo constituido por quince personas elegidas por el Congreso, las cuales podían incluso no pertenecer a su seno. Este ente tenía por misión promover la defensa del orden legal y el velar por la recta administración de justicia.

La Constitución de 1856 consideró que los vocales de la Corte Suprema debían ser elegidos por el Congreso, a propuesta, en terna doble, del Ejecutivo; y los vocales de las Cortes Superiores y los jueces de primera instancia, por el Ejecutivo, a pedido con propuesta en terna doble, de las Juntas Departamentales. En esta ocasión, por primera vez en la historia de nuestro Órgano Judicial republicano, se consignó la temporalidad del ejercicio de la función. Ello debido a una reacción moralizante frente a una magistratura en evidente crisis de comportamiento ético.

La Constitución de 1860 señaló que los miembros de la Corte Suprema debían ser designados por el Congreso, partiendo de una propuesta en terna doble presentada por el Ejecutivo. Los miembros de las Cortes Superiores eran nombrados por el Ejecutivo, a partir de postulaciones en ternas dobles presentadas por la Corte Suprema. Los jueces de primera instancia eran elegidos por la Corte Suprema, previa propuestas de ternas dobles formuladas por las Cortes Superiores.

La Constitución de 1867 estableció que la Corte Suprema sería elegida por el Congreso a partir de una relación, que debía remitirle la misma corte, que contuviera los nombres de todos aquellos abogados con estudio abierto durante más de veinte años. Los miembros de las Cortes Superiores eran elegidos por el Congreso mediante una terna doble presentada por la Corte Suprema: la primera estaría conformada por magistrados con más de diez años de servicio, y la otra por igual número de abogados en ejercicio libre de la profesión. Los jueces de primera instancia debían ser designados por la Corte Suprema a propuesta de las respectivas Cortes Superiores.

La Constitución de 1920, conocida también como la de “la Patria Nueva”, estimó que los miembros de la Corte Suprema debían ser elegidos por el Poder Legislativo, previa presentación de una terna de diez candidatos confeccionada

por el Poder Ejecutivo. Los miembros de las Cortes Superiores eran nombrados por este a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema. Los de primera instancia lo eran de similar manera, con la salvedad de que la presentación de las ternas era atribución de las respectivas Cortes Superiores.

La Constitución de 1933 previó que los integrantes del más alto Tribunal de la República deberían ser nombrados por el Congreso, de una terna de diez candidatos presentada por el Órgano Ejecutivo. Los miembros de las Cortes Superiores eran elegidos por este de una terna doble propuesta por la Corte Suprema. Los magistrados de primera instancia eran designados por la Corte Suprema, previa formulación de una terna doble por las Cortes Superiores.

1.2. Segunda etapa

Esta etapa guarda relación con la adopción del sistema de designación por concurso técnico.

La Comisión Villarán, llamada así en homenaje a su ilustre Presidente Manuel Vicente Villarán, encargada de la elaboración del anteproyecto de la Constitución de 1933, planteó la creación de un Consejo de Justicia. Un órgano que debía representar al foro nacional en la difícil tarea de proponer la designación de hombres probos y competentes para la gran responsabilidad de ocupar un lugar en la magistratura. Este organismo debía estar compuesto por:

- i) El decano y los ex decanos del Colegio de Abogados de Lima.
- ii) El decano y los ex decanos de la Facultad de Derecho de la UNMSM.
- iii) Delegados de las demás facultades de Derecho y colegios de abogados de la República.

El Consejo Nacional de la Magistratura *The National Council of the Magistracy*

Puede apreciarse meridianamente de su composición, que se trataba de un órgano conformado por integrantes de conducta independiente respecto a los poderes políticos. La Comisión Villarán planteaba que el Órgano Ejecutivo no tuviera injerencia alguna en los nombramientos judiciales. Así, el Senado elegiría entre las propuestas de dos ternas: la primera, elaborada por la Corte Suprema; y la segunda, planteada en el interior del Consejo de Justicia.

Asimismo, durante el período parlamentario 1956-1962, el diputado Mario Alzamora Valdez presentó, con fecha 28 de agosto de 1956, un proyecto de ley sobre la materia basado en el modelo de la Constitución italiana de 1947. Inexplicablemente, al serle consultado a la Corte Suprema el proyecto preparado por la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, esta mediante Acuerdo de Sala Plena de 28 de noviembre de 1958, emitió un informe desfavorable, sosteniendo la conveniencia de mantener incólume el sistema de designación política previsto en la Constitución de 1933, artículos 222 y 223.

Ante lo expuesto, no puede dejar de mencionarse que como consecuencia de la dotación de nombramientos de cargos judiciales con claro signo de prebenda política, se había generado una magistratura *afónica y parálitica* ante los atropellos de los detentadores del poder, además de venal e incompetente.

El foro nacional, desde finales de la década de los años 50, se pronunció por unanimidad en los congresos gremiales de Lima (1955), Arequipa (1961), Trujillo (1957), Piura (1964), Cusco (1968) y Callao (1969), en contra de dicho sistema de nombramiento y se manifestó en favor de la creación del Consejo Nacional de Justicia. Esta entidad se adhería al sistema de designaciones judiciales por concurso de méritos. Durante el gobierno de la Junta Militar (1968-1980), se dictaron el Decreto Ley 18060 (1969), el Decreto Ley 18831 (1971) y el Decreto Ley 18985 (1971), por los cuales se creó y organizó el Consejo Nacional de Justicia (CNJ).

Este organismo estuvo compuesto por diez delegados: dos en nombre del Poder Ejecutivo; dos en representación del Poder Legislativo; dos en nombre del Poder Judicial; uno en representación de la Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú; uno en nombre del Colegio de Abogados de Lima; uno en representación del Programa Académico

de Derecho de la UNMSM, y uno en nombre del Programa Académico de Derecho de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, estos últimos debido al hecho de pertenecer a las universidades más antiguas del país.

Al Consejo Nacional de Justicia le correspondía privativamente la elección de todos los magistrados del Poder Judicial, con la sola excepción de los jueces de paz no letrados. Igualmente, tenía la facultad de investigar, calificar y sancionar la inconducta funcional de los magistrados. Esta institución fracasó estrepitosamente, ya que, en los hechos, el propio Gobierno militar contaba con cuatro delegados directos (representantes del Ejecutivo y del Legislativo). Asimismo, al haber destituido por Decreto Ley 18060 a los miembros de la Corte Suprema y designado *motu proprio* a sus reemplazantes, contaba también con la anuencia de sus dos delegados. Más aún, auspició el fraccionamiento de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú, con similar objeto.

La supervigilancia sobre los magistrados, en muchos casos, tuvo ribetes de carácter político y hasta personal, ya que los Consejeros tenían la atribución de litigar ante los tribunales de la República. Esta situación creó situaciones de inmoralidad, ya que quienes elegían y sancionaban a los jueces, a su vez ejercían la defensa legal ante estos.

Un ejemplo claro del tutelaje que se operaba sobre el Consejo Nacional de Justicia lo tenemos en el caso de la frustrada elección de Eduardo Mimbela de los Santos. Así, por Resolución Suprema No. 009-72-CNJ, de 18 de abril de 1975, el Consejo Nacional de Justicia comunicó al Gobierno Revolucionario para que cumpliera con extender el respectivo nombramiento; sin embargo, este se opuso para finalmente, en los hechos, revocar tal designación.



Víctor García Toma

La Constitución de 1979, sobre la base de los antecedentes descritos, estableció la creación de un órgano denominado Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), encargado de efectuar las propuestas para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores. Señalaba además que, para las referidas a los magistrados de primera instancia y demás cargos de inferior jerarquía, actuaba un Consejo Distrital de la Magistratura en cada sede de Corte. La propuesta era elevada al Presidente de la República a efectos de que este estimase o desestimase el nombramiento correspondiente. En el caso de los cargos ante la Corte Suprema, el Senado debía ratificar los nombramientos.

De esta manera, el Perú se acogía, por primera vez a nivel constitucional, al sistema de designación por concurso técnico.

La composición del Consejo Nacional de la Magistratura era la siguiente:

- i) El Fiscal de la Nación, quien ejercía la presidencia.
- ii) Dos representantes de la Corte Suprema.
- iii) Un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú.
- iv) Un representante del Colegio de Abogados de Lima.
- v) Dos representantes de las facultades de Derecho de la República.

El vigente texto constitucional ha adoptado una *fórmula dual*, en razón de plantear la coexistencia simultánea y paralela de dos sistemas de nombramientos:

- i) El sistema de designación por concurso público de mérito, a través de la postulación ante el Consejo Nacional de la Magistratura.
- ii) El sistema de designación por elección popular, a través de la postulación electoral ante el pueblo.

2. Los modelos institucionales: el nombramiento judicial

Se denomina como tal al acto administrativo formal emitido

por el Consejo Nacional de la Magistratura, mediante el cual se atribuye el cargo de juez o fiscal, a un abogado postulante, previo concurso público de méritos. Dicho nombramiento tiene carácter condicional, ya que está sujeto al cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo de postulación, así como a la evaluación y obtención de vacante de acuerdo a puntaje y número de plazas concursales.

La doctrina ha establecido como modelos para los nombramientos judiciales, a los siguientes:

- i) Modelo de designación política.
- ii) Modelo de designación por cooptación.
- iii) Modelo de designación por elección popular.
- iv) Modelo de designación por órganos concurrentes.
- v) Modelo de designación por concurso técnico.

En la praxis, los estados suelen aplicar fórmulas duales para la designación de dichos cargos. Es decir, establecen un modelo para la designación de los altos cargos judiciales; y aplican otro para el resto de las instancias judiciales. Tal el caso de nuestro ordenamiento constitucional, como veremos más adelante.

2.1. Modelo de designación política

Este modelo se sustenta en el origen histórico de los nombramientos y la necesidad de unidad de criterio entre los órganos del poder estadual. Así, juridicidad y gobernabilidad quedan enlazadas de manera armónica. Dicho modelo, puede estar a cargo del Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo.

2.1.1. Designación a cargo del Poder Legislativo
Esta modalidad se sustenta como una

El Consejo Nacional de la Magistratura *The National Council of the Magistracy*

expresión del ideal de la democracia representativa. El cuerpo parlamentario aparece como el elector compromisario que por encargo de la ciudadanía procede a designar a los funcionarios judiciales. Las objeciones que se plantean radican en la subordinación de los entes jurisdiccionales a los intereses partidarios predominantes existentes en el Poder Legislativo. Riesco Gálvez ha señalado que este modelo tiene el grave inconveniente de dar injerencia a los partidos políticos (...) (Riesco 1934).

Se estima que se entroniza la *politización* de las decisiones judiciales y se resta independencia e imparcialidad en el ejercicio de la impartición de justicia. Dicha variable se aplica en estados tales como:

- i) *Uruguay, Constitución de 1967*; la designación de los miembros de la Corte Suprema está a cargo de la Asamblea General. Dicha designación es a plazo determinado, diez años.
- ii) *Costa Rica, Constitución de 1999*; la designación de los miembros de la Corte Suprema está a cargo de la Asamblea Legislativa. Dicha designación es a plazo determinado, ocho años.
- iii) *Honduras, Constitución de 1982*; la designación de los miembros de la Corte Suprema está a cargo del Congreso Nacional; el cual también designa al Presidente de dicha instancia jurisdiccional.

2.1.2. Designación a cargo del Poder Ejecutivo

Esta modalidad se sustenta en la necesidad de armonizar la aplicación de la ley en su doble ámbito: el funcionario del servicio civil y el funcionario judicial. En esa perspectiva, permite asegurar la coherencia en torno a las políticas públicas, la administración y regulación de los servicios públicos.

Las objeciones que se plantean a este modelo radican en que los funcionarios judiciales deben ser garantes objetivos de la sociedad, ante la arbitrariedad perpetrada desde la esfera gubernamental en sentido estricto. Asimismo, en el hecho que la mayoría de los conflictos interindividuales se suscitan entre particulares sin relación directa con la administración estatal.

En suma, de un lado representan valores que trascienden y a veces se oponen a las políticas del gobierno de turno; así como

que buena parte de los procesos no tienen referente estatal; por tales circunstancias, no hay el nexo de armonización supuestamente requerido para el nombramiento. Dicha variable se aplica en estados tales como:

- a) *Canadá, Constitución de 1982*; los miembros de la Corte Suprema son designados por el Gobernador en Consejo de Ministros, Poder Ejecutivo.
- b) *Inglaterra, Constitución Consuetudinaria / Acta de Reforma Constitucional de 2005*; la designación de los miembros de la Corte Suprema está a cargo de la Corona previa consideración vinculante del Primer Ministro. La designación del resto de los miembros de la Judicatura es efectuada por el Lord Canciller (Ministro de Justicia). Dicha facultad se ejerce discrecionalmente. Es una tradición no revelar las razones por las cuales se selecciona a un abogado en particular; aun cuando en la praxis esta recae entre los juristas de más brillante y larga trayectoria profesional.

2.2. Modelo de designación por cooptación

Esta modalidad se sustenta como una expresión de resguardo de la independencia y autonomía del Poder Judicial; por lo cual, dicho órgano autodesigna los integrantes de la institución. Las objeciones que se plantean radican en fomentar una autarquía judicial propensa al conservadorismo, la sumisión al superior jerárquico y el nepotismo en sentido lato.

En la actualidad, tiene una aplicación calificada como parcial, ya que en la realidad solo opera para los niveles básico o intermedio de la judicatura; o en función a temas elaborados por órganos autónomos a este. Dicha variable se aplica en estados tales como:

- i) *México, Constitución de 1917*; los jueces de Distrito son designados por el Consejo



Víctor García Toma

de la Judicatura Federal. Dicho ente es el encargado del gobierno, la administración, régimen disciplinario y carrera del Poder Judicial.

- ii) *Paraguay, Constitución de 1992*; los miembros de los Tribunales y Juzgados de toda la República son designados por la Corte Suprema, previa propuesta en terna del Consejo de la Magistratura. Dicho órgano adscrito al Poder Judicial tiene como atribución exclusiva el seleccionar y proponer ternas vinculantes para todos los cargos jurisdiccionales. Está integrado por un representante de la Corte Suprema; un representante del Poder Ejecutivo; un Senador y un Diputado en representación del Poder Legislativo; dos abogados nombrados por sus pares en elección directa; un docente en representación de las universidades públicas elegidos por sus pares; y un docente en representación de las universidades privadas, elegido por sus pares.
- iii) *Bolivia, Constitución reforma de 2009*; la designación de los miembros de los Tribunales Departamentales está a cargo del Tribunal Supremo de Justicia, en base a ternas elaborados por el Consejo Nacional de la Magistratura, órgano adscrito al Poder Judicial. El Consejo Nacional de la Magistratura es a su vez designado por elección popular, en base a ternas propuestas por el Poder Legislativo.

2.3. Modelo de designación por elección política

Esta modalidad se sustenta en el principio de soberanía popular, el cual plantea que el poder de impartir justicia emana del pueblo. Sus orígenes se ubican en la Francia revolucionaria (1789) como una reacción al *ancien régime*, donde los monarcas ofertaban dichos cargos entre aquellos nobles con poder económico, quienes a su vez podían entregarlos en herencia o transferirlos mediante un contrato sujeto a un justiprecio.

Se sostiene que dicho modelo permite que el pueblo sea quien se imparta justicia para sí, a través de sus representantes judiciales. La elección popular permite fijar la atención en aspectos tales como buena reputación, personalidad y compromiso con las inquietudes ciudadanas en torno a la eficiencia, celeridad, cosmovisión social, etcétera, en razón de ejercer funciones que trascienden los aspectos meramente técnicos.

Las objeciones que se plantean radican en la incapacidad ciudadana para meritarse la idoneidad profesional, la politización

de los cargos judiciales y la actuación jurisdiccional sujeta al *ánimo ciudadano*. Dicha variable se aplica en estados tales como:

- i) *Estados Unidos, Constitución de 1787*; las constituciones estatales de Arkansas, Georgia, Idaho, Kentucky, Minnesota, Misisipi, Montana, Nevada, Oregón, Washington, etcétera permiten la elección popular. Así, treinta y nueve de los cincuenta estados miembros de la federación y el 87% de las judicaturas de base inicial o intermedia son designadas por este mecanismo.
- ii) *Suiza, Constitución de 1999*; en algunos cantones como Zúrich, Uri Luzen, entre otros, la designación se produce por la vía del sufragio.
- iii) *Japón, Constitución de 1945*; los miembros de la Corte Suprema elegidos por el Poder Ejecutivo son objeto de una ratificación en el cargo, cargo cada diez años a través del sufragio ciudadano.

Estos procesos pueden ser calificados como partidarios, según se permita la postulación a través de una organización política o a título individual.

2.4. Modelo de designación por órganos concurrentes

Esta modalidad se sustenta como una expresión de necesidad que la designación sea compartida entre dos o más órganos, a efectos de garantizar que el proceso de elección y nombramiento sea más eficiente. Dicho modelo apunta a librar a la judicatura de la tiranía o inmoderación de un solo ente seleccionador.

Las objeciones que se plantean radican en prohiñar decisiones en el marco de una pugna interinstitucional entre los órganos encargados del nombramiento. Dicha variable se aplica en estados tales como:

El Consejo Nacional de la Magistratura *The National Council of the Magistracy*

- i) *Estados Unidos, Constitución de 1787*; los miembros de la Corte Suprema Federal son designados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado, Poder Legislativo.
- ii) *Argentina, Constitución reforma de 1994*; los miembros de la Corte Suprema son propuestos por el Poder Ejecutivo y designados por el Senado, Poder Legislativo.
- iii) *Chile, Constitución de 1980*; los miembros de la Corte Suprema son elegidos por el Poder Ejecutivo, de una terna propuesta por la Corte Suprema y con acuerdo del Poder Legislativo.

2.5. Modelo de designación por concurso técnico

Esta modalidad se sustenta en la creación y funcionamiento de organismos encargados específicamente de la selección de los magistrados o de formular las propuestas personalizadas y vinculantes de nombramientos de magistrados y jueces. Se le plantea como una forma de evitar que las designaciones judiciales sean fruto de intereses extraños que comprometan el ejercicio de la función, o que los designados se constituyan en cuerpos rutinarios e impermeables a la continua renovación del derecho. Se busca así garantizar la selección de magistrados probos y eficientes, mediante la intervención de organismos permanentes constituidos por delegados de entes ligados con el proceso de la administración de justicia.

Para los partidarios de esta modalidad, el concurso supone un cotejo de condiciones tales como grado de profesionalidad y la verificación de reputación social. Esto último se debe a que quien ha de juzgar a los demás debe comenzar por ejemplarizar una conducta ética. Esta modalidad promueve el acceso a los más aptos, sin distorsiones, distinciones o exclusiones. Fue implementado por primera vez en Italia a través de la Ley Orlando (disposición aprobada por Vittorio Enmanuel Orlando), la cual creó el primer Consejo de la Magistratura. La Constitución de 1947 lo recogió con correcciones. Asimismo, las constituciones francesas de 1946 y 1958 lo incorporaron en su texto.

Las objeciones que se plantean radican en la política de cuotas entre los representantes del órgano seleccionador, así como la variabilidad del perfil del profesional a escogerse por la renovación de sus integrantes. Dicha variable se aplica en estados tales como:

- i) *España, Constitución de 1978*; la designación de los jueces de los Tribunales Superiores está a cargo del Consejo General del Poder Judicial, el cual está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo quien lo conduce y por veinte miembros (doce en representación de los jueces y magistrados de todas las instituciones jurisdiccionales; cuatro en representación del Congreso de los Diputados; y cuatro en representación del Senado). Dicho ente se encarga de la formación y perfeccionamiento funcional; provisión de destinos, ascensos, régimen disciplinario, etcétera. En puridad, opera como órgano de gobierno del Poder Judicial.
- ii) *Colombia, Constitución de 1991*; la designación de los miembros de la Corte Suprema está a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, ente encargado de la administración del Poder Judicial. Dichos magistrados son elegidos a plazo determinado (ocho años). El referido Consejo está integrado por seis representantes paritarios electos por la Corte Suprema, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respectivamente.

3. Los principios institucionales

La institución se estructura y actúa bajo la orientación de las siguientes pautas basilares:

3.1. Principio de determinación reglada

El Consejo Nacional de la Magistratura ejercita su potestad de decisión en las materias de competencia con sujeción a los criterios de meritocracia, conducta ética y valoración de la carrera judicial.

3.2. Principio de participación

El Consejo Nacional de la Magistratura promueve la actuación ciudadana en lo relativo



Víctor García Toma

al recaudo de información sustentada y recepción de quejas, en vía de colaboración, en pro de una más óptima selección y permanencia del personal jurisdiccional.

3.3. Principio de colegialidad

El Consejo Nacional de la Magistratura adopta sus decisiones de manera corporativa y bajo el criterio de mayoría requerida por la ley.

3.4. Principio de composición renovable

El Consejo Nacional de la Magistratura se compone de miembros elegidos a plazo determinado y sin derecho a la reelección.

4. Las atribuciones

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución, le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

4.1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles

Los concursos de nombramiento conllevan un proceso para acceder a un cargo de naturaleza judicial. El Consejo Nacional de la Magistratura tiene competencia para nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.

Dichos concursos son de dos modalidades; a saber:

- i) *Concurso abierto*; que permite a cualquier abogado que cumple con los requisitos establecidos en la ley de la materia postular para ingresar a la carrera fiscal o judicial o para acceder al cargo de fiscal o juez supremo.
- ii) *Concurso de ascensos*; que restringe la postulación a aquellos abogados que se encuentran en el escalafón de la carrera fiscal o judicial. Tal el caso de los fiscales o jueces superiores, fiscales adjuntos, fiscales provinciales, jueces de primera instancia.

En ambas modalidades rigen los siguientes criterios:

- a) El proceso de selección y nombramiento se desarrolla conforme a los principios de legalidad, economía procesal, transparencia, acceso a la información, publicidad, igualdad, entre otros. Ese proceso puede realizarse en la sede del Consejo o de manera descentralizada.
- b) La información sobre los postulantes es pública, salvo la referida a la información sobre la intimidad o los resultados de las calificaciones antes de la publicación respectiva.
- c) El Pleno del Consejo es el órgano encargado de la determinación de los nombramientos. La conducción del concurso está a cargo de la Comisión Permanente de Selección y Nombramiento, la cual está integrada por no menos de tres integrantes del Pleno, elegidos por este.

Las etapas del concurso son las siguientes:

- i) El examen escrito y la calificación curricular son eliminatorias.
- ii) El examen escrito tiene por finalidad evaluar la formación jurídica, conocimientos, habilidades, aptitudes y destrezas necesarias para el ejercicio del cargo. Este tiene carácter eliminatorio.
- iii) El currículum vitae documentado tiene por objeto evaluar los grados y estudios académicos en derecho, la capacitación en disciplina jurídica, administración, antropología, sociología, psicología y economía, relacionados al desempeño de sus funciones; publicaciones jurídicas; experiencia profesional y evaluación del desempeño profesional en el cargo. Este tiene carácter eliminatorio.
- iv) La evaluación psicológica y psicométrica (*test*) tiene como objeto evaluar las

El Consejo Nacional de la Magistratura
The National Council of the Magistracy

aptitudes y condiciones mentales requeridas para el ejercicio del cargo.

- v) La entrevista personal tiene por objeto evaluar el desenvolvimiento del postulante. Para tal efecto, se tiene como criterios los valores vinculados con el cargo, las motivaciones, aptitudes y aspectos vocacionales; capacidad de buen trato con el público y operadores jurídicos, etcétera.
- vi) La determinación del Consejo se realiza por votación, con respeto al estricto orden de méritos alcanzado por los postulantes hábiles. Se nombra a aquel que obtiene el voto de por lo menos los dos tercios del mínimo legal de sus miembros.
- vii) En caso el postulante que en sujeción al orden de méritos no obtuviese la mayoría de votos requeridos por razones fundamentadas, se elegirá entre los dos siguientes. En el supuesto que ninguno alcanzase la mayoría exigida, la plaza con ascenso será declarada desierta.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 182 y 183 de la Constitución también le corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura nombrar por concurso público al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante, ONPE) y al Jefe del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (en adelante, RENIEC).

Ahora bien, a diferencia de esta modalidad de selección del personal jurisdiccional, la Constitución residualmente ha previsto también el *modelo de designación por elección popular*. Este sistema fue postulado, sin éxito, en nuestro país en la década de los años 70. Así, una Comisión de Estudios para una Reforma del Poder Judicial integrada, entre otros, por Luis Pásara, fue la primera en esbozar su desarrollo doctrinal en el Perú. Posteriormente, durante los debates de la Asamblea Constituyente de 1979 fue propuesto por Róger Cáceres Velásquez. Su implementación iba dirigida a la selección de los jueces de paz.

En el proyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1986, la comisión presidida por Mario Alzamora Valdez planteó una propuesta en el mismo sentido. Como ha establecido Javier de Belaunde López de Romaña, uno de los más importantes partidarios de su adopción en el Perú,

el artículo 152 de la Constitución tiene como fuente de inspiración el proyecto de reforma constitucional presentado por la Corte Suprema ante el Congreso Constituyente Democrático, así como las intervenciones del representante Henry Pease García durante la discusión del texto constitucional (De Belaunde 1996).

Entre los argumentos más significativos para la inserción de este sistema en la Constitución, tenemos los siguientes:

- a) Promueve el fortalecimiento de los vínculos entre los jueces de paz y la comunidad.
- b) Refuerza el control social sobre aquellos que desempeñan responsabilidades judiciales.
- c) Refuerza la presencia de los valores culturales locales, en el seno de la administración de justicia; ello por tratarse de funcionarios judiciales que resuelven -básicamente- en función del conocimiento que tienen de la realidad circundante y del comportamiento social de las partes en conflicto.

Su aplicación se produce de la manera siguiente:

- i) Los nombramientos de los jueces de paz provienen, necesariamente, de un proceso de elección popular.
- ii) Los jueces de primera instancia podrían también ser objeto de nombramiento mediante un proceso de elección popular.

Tal como observa Javier de Belaunde López de Romaña, en el *primer caso* la adopción del modelo es impuesta imperativamente por la Carta Magna, y en el *segundo* el texto fundamental autoriza su utilización previa dación de una ley (De Belaunde 1996). En



Víctor García Toma

ese sentido, el segundo y tercer párrafos del artículo 152 de la Constitución señalan que una ley especial establecerá los requisitos, forma de desempeño jurisdiccional, capacitación funcional, duración de los cargos, etcétera.

Debe advertirse que los funcionarios judiciales nombrados por la vía del proceso electoral están sujetos a lo previsto en el inciso 17 del artículo 139 de la Constitución, en lo relativo a la revocación de los nombramientos. Al respecto, son aplicables las reglas consignadas en la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano. Cabe señalar que a la fecha no se ha producido la implementación del referido modelo.

4.2. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles

Esta conlleva un acto administrativo de confirmación o reiteración de confianza en el ejercicio de la magistratura. Deviene en un mecanismo de control sobre el desempeño de la actividad judicial y la conducta exigible en razón a la naturaleza y características de la función. El proceso de ratificación, que es independiente de las medidas disciplinarias, tiene por finalidad evaluar integralmente la conducta e idoneidad de los jueces y fiscales, a fin de determinar la continuidad o cese en el cargo.

Este proceso se enlaza con el principio de inamovilidad en el cargo, en tanto todo magistrado tiene derecho a permanecer en la carrera judicial o fiscal, según sea el caso, en tanto no sea objeto de una medida disciplinaria de destitución, incompatibilidad sobreviniente o por *desratificación decidida por el Consejo Nacional de la Magistratura*. Este proceso tiene el carácter periódico (siete años), técnico y célere. La ratificación tiene antecedentes en las constituciones de 1920, 1933 y 1979.

Dicho proceso tiene como objetivos los siguientes:

- i) Permite conocer y asegurar el grado de compromiso, responsabilidad y eficacia de los funcionarios judiciales.
- ii) Expone un mecanismo de control de la gestión judicial, en el que incluso participa la ciudadanía.
- iii) Auspicia la optimización de la actividad judicial. La ratificación se rige fundamentalmente por los principios de

legalidad, debido proceso, razonabilidad, objetividad, intermediación, contradicción y publicidad.

La ratificación alcanza a los jueces y fiscales titulares siete años después de su nombramiento como tales o de vencido el mismo período de confirmación en el ejercicio del cargo; es decir, desde la fecha de ingreso a la carrera judicial o última ratificación. El Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano encargado de adoptar la decisión de ratificación o no ratificación. La conducción del proceso está a cargo de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación, la cual está integrada con no menos de tres miembros del Pleno. Tiene la responsabilidad de elaborar los informes de evaluación.

Los rubros de evaluación son la conducta y la idoneidad.

- a) El *rubro conducta* expone un comportamiento o proceder adecuado a la naturaleza y características de la función judicial. La evaluación de la conducta comprende las medidas disciplinarias impuestas, las quejas expresadas a través del mecanismo de participación ciudadana y sustentadas con prueba indubitable, los informes recabados de los colegios y asociaciones de abogados, y antecedentes registrados administrativamente sobre la materia.
- b) El *rubro idoneidad* expone una actuación eficiente y eficaz en la actividad judicial. La evaluación de la idoneidad comprende la calidad de las decisiones, la gestión de los procesos, la celeridad y rendimiento, la organización del trabajo, la producción y calidad de las publicaciones jurídicas o afines y el desarrollo profesional vía los cursos de capacitación y especialización.

El Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación exige la realización de un examen

psicométrico (*test*) y psicológico practicado por profesionales especialistas; y cuya información solo es accesible a los miembros del Consejo y al magistrado evaluado. El proceso de ratificación comprende además una entrevista personal pública ante el Pleno del Consejo, con el objeto de verificar la conducta e idoneidad del evaluado en base a la información recabada.

La evaluación concluye mediante el acto de decisión formalizada mediante una resolución debidamente motivada. Para tal efecto, se requiere el voto favorable o desfavorable de la mayoría de los miembros del Consejo. La resolución de no ratificación se ejecuta de manera inmediata. Contra la decisión de no ratificación solo procede ante ese organismo la interposición de un recurso extraordinario por afectación del debido proceso. Su interposición no suspende la ejecución de resolución de no ratificación.

Los efectos de una resolución de no ratificación son los siguientes:

- a) Cese en la carrera y en el servicio fiscal o judicial, según sea el cargo del afectado.
- b) Cancelación del título de nombramiento.

Un tema polémico es el referido a lo dispuesto en el artículo 154 inciso 2 de la Constitución, cuando contradictoriamente se plantea lo siguiente:

"Artículo 154.- Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:

(...)

2.- Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias".

Como puede observarse, dicha disposición contiene una *contradicción* de principio; de un lado, dispone la sanción de la imposibilidad de reingreso al no ratificado; y del otro, consigna que dicho proceso es ajeno al campo de la punición administrativa. El Tribunal Constitucional en el caso Berly Cano Suarez ha señalado que:

"Si se asume que la no ratificación del recurrente no representa una sanción, ello no significa, ni tampoco puede interpretarse, que, por dicha situación, a su vez se encuentre el no ratificado impedido de reingresar a la carrera judicial a través de una nueva postulación. En efecto, si como ya se ha señalado, la no ratificación es un acto sustentado en la confianza, mal puede concebirse que los no ratificados no pueden volver a postular a la Magistratura, cuando tal prohibición no rige, incluso, para quienes sí son destituidos por medida disciplinaria. Como tal incongruencia nace de la propia Constitución y dicha norma no solo debe interpretarse de manera sistemática, por ejemplo, en relación con el ordinal d, inciso 24 de su artículo 2, sino de forma que sea coherente consigo misma o con las instituciones que ella reconoce, es claro, para este Tribunal, que una lectura razonable del artículo 154, inciso 2, de la misma norma fundamental no puede impedir, en modo alguno, el ejercicio del derecho del demandante de postular nuevamente a la Magistratura, quedando, por tanto, salvado su derecho dentro de los términos y alcances establecidos por este mismo Colegiado" (Cano 2002).

Con posterioridad, no se ha expedido otra resolución sobre la materia. De otro lado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley 26397, le corresponde la ratificación para un renovado y último período de cuatro años al Jefe de la ONPE y al Jefe del RENIEC, teniendo en cuenta el resultado de su gestión y la labor desarrollada.

Es pertinente advertir que el Consejo Nacional de la Magistratura ha señalado que:

"el proceso de evaluación y ratificación es distinto al proceso disciplinario, ya que tiene por finalidad evaluar la conducta e



Víctor García Toma

idoneidad observada dentro del período de evaluación a fin de determinar si se justifica o no la permanencia de un magistrado en el servicio (...); la decisión acerca de la continuidad o permanencia en el cargo exige que el magistrado evidencie una conducta caracterizada por la verdad, lealtad, probidad, independencia, imparcialidad, diligencia, contracción al trabajo funcional, decoro y rectitud, además de una capacitación y actualización adecuadas, permanentes y constantes, como también el fiel respeto y observancia de la Constitución y las leyes (...)" (CNM 2009).

4.3. Aplicar la sanción de destitución a los Vocales y Fiscales Supremos

Los procesos disciplinarios regulan los actos de denuncia e investigación destinados a evaluar y, de ser el caso, sancionar los actos de inconducta funcional o circunstancias y condiciones personales que comprometan la dignidad del cargo y la legitimación ciudadana.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley 26397, dichos procesos alcanzan a los vocales y fiscales supremos titulares o provisionales. Para el caso de los demás jueces y fiscales de las demás instancias, dicha sanción se aplicará a solicitud de los órganos de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio Público.

Los magistrados titulares son aquellos nombrados en el cargo, en tanto que los provisionales son aquellos que siendo titulares en la instancia inferior, ocupan transitoriamente por vacancia, licencia o impedimento el nivel inmediato superior.

Procede aplicar la sanción de destitución por las razones siguientes:

- i) Acreditarse una condena a pena privativa de la libertad por delito doloso.
- ii) Acreditarse la comisión de un hecho grave que sin ser delito o infracción constitucional comprometa la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público.
- iii) Acreditarse la reincidencia en un hecho que configura causal de suspensión, conforme a lo establecido en la ley de la materia.

- iv) Acreditarse la intervención en un proceso o actuación judicial a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal.

El proceso disciplinario puede ser instaurado de oficio o a pedido de parte. La sanción de destitución conlleva la separación del cargo y es aplicada por el Pleno del Consejo. La no ratificación, cese, renuncia, separación o destitución en el cargo de juez o fiscal, no impide que se abra un procedimiento disciplinario.

El procedimiento disciplinario se rige por los principios de legalidad, inmediación, contradicción, celeridad, imparcialidad, publicidad, razonabilidad, informalidad, eficacia, simplicidad, uniformidad, predictibilidad, procedimiento, irretroactividad, verdad material y *non bis in ídem*. El procedimiento disciplinario se inicia luego de haberse efectuado una investigación preliminar, la cual tiene por finalidad determinar la procedencia o improcedencia de la instauración del procedimiento.

El procedimiento disciplinario previsto en la Resolución No. 140-2010-CNM tiene por finalidad determinar la existencia de responsabilidad disciplinaria que amerite la aplicación de la sanción de destitución. En caso de aprobarse la destitución, el Pleno del Consejo dispone la cancelación del título de nombramiento; así como la anotación de la sanción en el legajo personal y en el libro respectivo de la institución. Dicho procedimiento también es aplicable para los casos de remoción por falta grave prevista en la Ley Orgánica respectiva, para el Jefe de la ONPE y el Jefe del RENIEC.

La *remoción* plantea la separación de un cargo con designación o elección a plazo determinado; esto es, un hecho grave determina que el funcionario separado no pueda cumplir con el resto del mandato de

El Consejo Nacional de la Magistratura *The National Council of the Magistracy*

designación. Denomínese hecho grave a aquel donde la autoridad incurre en una manifiesta y grosera infracción de los deberes y/o de las prohibiciones inherentes al ejercicio del cargo; el realizar o permitir actos, con cualquier entidad o persona que afecten su imparcialidad o la independencia en el ejercicio de sus funciones; el observar una conducta pública irregular, con vicios o costumbres que menoscaben el decoro y la respetabilidad del cargo; así como, incurrir en una manifiesta y grosera inobservancia del debido proceso y la tutela procesal en el marco de un procedimiento administrativo.

4.4. Extender a los jueces y fiscales el título oficial de nombramiento

El nombramiento es el acto por el cual el Consejo Nacional de la Magistratura otorga la titularidad de una plaza a un postulante a un cargo judicial o fiscal, previo concurso de méritos y evaluación personal. El título es el documento que acredita la condición de Juez o Fiscal.

Ahora bien, un título puede ser cancelado por alguna de las razones siguientes:

- i) Término en el cargo conferido
- ii) Destitución
- iii) No ratificación

5. La organización

Dicho órgano tiene como sede institucional la ciudad de Lima. Excepcionalmente y con acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros, puede sesionar en cualquier otro lugar de la República. Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura no están sujetos a mandato imperativo de las entidades que los eligen. Ejercen el cargo por un período de cinco años. Su mandato es irrevocable y no hay reelección inmediata de los titulares y suplentes que han cubierto el cargo en caso de vacancia, siempre que el período de ejercicio sea mayor de dos años continuos o alternados.

El cargo del consejero es indelegable y para ejercerlo se presta juramento ante el Presidente saliente del Consejo, antes que este cese en el ejercicio del cargo por vencimiento del período. Como tal es responsable por los actos que realice en ejercicio de sus funciones. Puede ser removido por

causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado por el voto de los dos tercios del número legal de miembros.

Para ser Consejero se requiere lo siguiente: ser peruano de nacimiento; ser ciudadano en ejercicio; y ser mayor de cuarenta y cinco años. Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura gozan de los mismos beneficios y derechos y están sujetos a las mismas incompatibilidades de los Vocales de la Corte Suprema de Justicia. El Consejo Nacional de la Magistratura se conforma con miembros elegidos mediante votación secreta y está integrado de la siguiente manera:

- i) Uno elegido por la Corte Suprema en Sala Plena. La elección está a cargo de los Vocales Titulares.
- ii) Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos. La elección está a cargo de los Fiscales Titulares.
- iii) Uno elegido por la pluralidad de los miembros de los Colegios de Abogados.
- iv) Dos elegidos por los miembros hábiles de los demás colegios profesionales del país. Para este efecto, los agremiados hábiles de cada colegio profesional eligen a su delegado-candidato, quien, a su vez, reunido con sus pares en una Asamblea de Delegados, eligen entre ellos. Estos deben pertenecer a colegios profesionales diferentes.
- v) Uno elegido por los Rectores de las Universidades Nacionales del país.
- vi) Uno elegido por los Rectores de las Universidades Particulares del país.

El número de sus miembros podrá ser ampliado por este a nueve, con dos titulares adicionales elegidos en votación secreta por el mismo



Víctor García Toma

Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y empresarial. Para la ampliación del número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 155 de la Constitución, así como para autorizar al Presidente a solicitar las correspondientes listas de candidatos, se requiere el voto favorable de los dos tercios de los Consejeros.

La elección de los miembros adicionales requiere la misma votación. La organización del proceso de elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura que corresponde elegir a los gremios profesionales está a cargo de la ONPE. Para tal efecto, el Jefe de la ONPE convoca a elecciones, bajo responsabilidad, dentro de los sesenta días naturales posteriores de recibida la comunicación de vencimiento de mandato de los predecesores.

Para ser candidato, se requiere contar con la adhesión de no menos del cinco por ciento de los miembros activos de su respectivo Colegio Profesional, que en ningún caso puede ser menor a cien adherentes. Los padrones se elaboraran sobre la base de las listas de afiliados inscritos en los Colegios Profesionales remitidas por dichas entidades a la ONPE. Las impugnaciones son resueltas por el Jurado Nacional de Elecciones conforme a las normas electorales.

Los candidatos que obtengan la primera y segunda más alta votación serán proclamados Consejero Titular y Suplente respectivamente.

El proceso de elección de los Consejeros a que se refiere el presente artículo se rige por el Reglamento que aprueba la institución.

Para la elección de los miembros que corresponde elegir a los Rectores de las Universidades, se les convoca a reunión eleccionaria tanto para las universidades públicas y privadas, las que se realizan en la ciudad de Lima.

El Presidente es el representante legal del Consejo Nacional de la Magistratura y ejerce la titularidad del pliego. Es elegido por el Pleno del Consejo de entre sus miembros, por votación secreta y por la mitad más uno del número de sus miembros. El Presidente es elegido en el cargo por el período de un año, expirado este puede ser reelegido inmediatamente por una sola vez.

Asimismo, el Consejo en Pleno elige entre sus miembros, por el mismo período, a un Vicepresidente, a quien le corresponde sustituir al Presidente en caso de ausencia u otro impedimento, y asumir la conducción de la institución en caso de vacancia hasta completar el período.

6. Referencias Bibliográficas

Consejo Nacional de la Magistratura. 2009. Resolución No. 123-2009-PCNM.

De Belaunde López de Romaña, Javier. 1996. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

Riesco Gálvez, Antonio. 1934. *Memoria: Nombramiento de los jueces y demás funcionarios judiciales*. Santiago: Universidad de Chile.

Tribunal Constitucional del Perú. 2013. Expediente No. 02685-2002-AA/TC.