

Sobre la constitucionalización de elementos de la carrera judicial: qué incluir y bajo qué consideraciones

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera*

I. A modo de introducción

Como es de conocimiento general, resulta un elemento esencial e inherente a todo Estado constitucional la protección efectiva de los diferentes derechos fundamentales, entre ellos, la tutela jurisdiccional efectiva en la mayor igualdad de condiciones posible. Encontrándonos, además, en un contexto en donde la búsqueda de la tutela judicial se justifica en tanto y cuanto se quiere que los juzgadores resuelvan en clave jurídica los más relevantes problemas sociales, económicos o políticos de una sociedad determinada, bien puede comprenderse la relevancia de la función jurisdiccional en el Estado constitucional en abstracto, así como la de la labor de cualquier juez individualmente considerado al impartir justicia en una situación sometida a su competencia.

Por otro lado, siendo múltiples las expectativas que en los escenarios antes descritos generan las labores de corte jurisdiccional, pero también existiendo muchas dudas y cuestionamientos a nivel mundial sobre si los jueces vienen desempeñando debidamente su delicada labor, fácilmente puede entenderse cómo en el Perú, al igual que en otros países europeos y latinoamericanos, existen importantes sectores sociales y políticos que, por lo menos en el discurso, reclaman poner en práctica un proceso de modernización y replanteamiento de las labores de impartir justicia. Este proceso implicaría el fortalecimiento institucional tanto de la judicatura ordinaria como de la constitucional (si ella existiese en forma autónoma), situación que, además, demanda, fundamentalmente, dejar de lado aquella concepción

* *Profesor titular de pregrado y posgrado de Derecho Constitucional de las universidades Pontificia Universidad Católica del Perú, Nacional Mayor de San Marcos y de Lima. Profesor principal y ex director general de la Academia de la Magistratura.*

tradicional que, en forma equívoca, concibe al juez como un órgano auxiliar en la tarea de impartición de justicia, para pasar a darle al juzgador el papel principal que verdaderamente le corresponde.

En esa misma línea de pensamiento, diversos Estados no solamente han otorgado a sus jueces la responsabilidad de resolver conflictos de intereses y situaciones de incertidumbre jurídica, sino también creado una serie de disposiciones que regulan aquello que habitualmente se denomina la carrera judicial. En este contexto, hablar de carrera judicial es referirse al conjunto de elementos articulados entre sí, destinados a regular el ingreso, ascenso, régimen disciplinario, régimen laboral, prerrogativas, incompatibilidades, especialidad y retiro de quien ejerce función jurisdiccional, elementos con los cuales se busca asegurar la independencia e idoneidad de los juzgadores y la autonomía de la institución a la cual pertenecen.¹ Estas disposiciones se encuentran contenidas en diversas normas como, por ejemplo, en las diferentes leyes orgánicas de las judicaturas ordinarias de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, España, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, así como en otras leyes relacionadas con estos temas, como aquellas destinadas a regular el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura, allí donde existen esas instituciones.

Sin desmerecer este tratamiento normativo, otros Estados, con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento de la independencia del juez y la autonomía de la institución o instituciones con atribuciones jurisdiccionales, y como medida de revalorización, protección y mayor garantía para quienes se encuentran comprendidos dentro de la carrera judicial, han optado por la dación de una ley especial, mas no en esos casos necesariamente de carácter orgánico, sobre materias propias o íntimamente relacionadas con la carrera judicial; así, buscan alcanzar un adecuado tratamiento sobre la materia. Bajo este supuesto se ha abordado este tema en países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras o Venezuela. En otros casos, se han expedido reglamentos destinados a abordar estos asuntos en forma más bien pormenorizada: ello es lo que ha ocurrido en países como Ecuador, España, Panamá o México.

Ahora bien, toda esta normativa debe manejarse sobre la base de ciertas pautas, las cuales, en la línea de fenómenos como el de la «constitucionalización del Derecho»² o el de asumir a la Constitución como parámetro de

¹ *Asumimos así, en líneas generales, la definición esbozada por BIELSA, Rafael y Eduardo GRAÑA. Justicia y Estado: A propósito del Consejo de la Magistratura. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.*

² *Nos referimos aquí al fenómeno por el cual las diferentes instituciones del ordenamiento jurídico de un Estado en particular deben tener como base para su comprensión e*

validez formal y material de todo el ordenamiento jurídico de un Estado en particular,³ comienzan a ser expresamente recogidas en los diferentes textos constitucionales a nivel mundial.

Hay quien podrá discutir si la inclusión de algunos de los elementos centrales de la denominada «carrera judicial» en los diversos textos constitucionales es realmente indispensable o pertinente. Lo cierto es que, independientemente de si esta es o no una buena técnica del constituyente, es algo que viene dándose. Es más, el problema progresivamente comienza a ser si lo consignado en las distintas Constituciones cumple con los objetivos que a nivel doctrinario se han esgrimido para justificar su incorporación o, por lo menos, si proporciona elementos que apuntan a la consecución de esos mismos objetivos.

Ese es hoy justamente el escenario que, en nuestra modesta opinión, viene dándose en el caso peruano. Basta solamente con efectuar una mirada a lo previsto en los capítulos VIII y IX del Título IV de la Constitución de 1993 —dedicados en principio a regular lo referente al Poder Judicial⁴ y al Consejo Nacional de la Magistratura, respectivamente— para comprobar como allí se incluyen elementos que están relacionados con aspectos propios de la llamada «carrera judicial». Sin embargo, necesario es reconocer que lo dispuesto en el texto constitucional peruano ahora vigente lamentablemente no parece sostenerse o basarse en un modelo de carrera judicial propio o, por lo menos, reflejo de los ya existentes en el derecho comparado; y, además, se incurre en errores e imprecisiones conceptuales, deficiencias y ambigüedades con algunas repercusiones prácticas realmente preocupantes.

El presente trabajo buscará entonces explicar y explicitar con mayor detalle los alcances de la aseveración que acabamos de formular, para luego hacer puntual referencia a aquello que a nuestro parecer debería, según sea

interpretación lo prescrito en la Constitución de dicho Estado. Estamos aquí ante un tema que hemos desarrollado con detalle en varios otros trabajos, entre ellos, en nuestro libro Jurisdicción constitucional, impartición de justicia y debido proceso. Lima: Ara, 2003, especialmente p. 55 y ss.

³ *Con ello se dice que en la Constitución de un Estado es donde encontramos las pautas básicas de procedimiento para generar normas jurídicas, así como la determinación sobre cuáles contenidos se reputan como conforme a derecho. Estas materias se encuentran también desarrolladas en nuestro libro anteriormente citado.*

⁴ *Como bien se sabe, la denominación «Poder Judicial» es una convención, pues, en rigor, no existen «poderes del Estado». El poder del Estado es uno y sus diversas funciones se ejercen por medio de distintos órganos u organismos. Lo que se conoce habitualmente como «Poder Judicial» debiera, en principio, ser conocido como judicatura ordinaria, tal como se hace en otros países. Sin embargo, al ser una denominación habitualmente utilizada y, además, recogida por el texto constitucional vigente, en el presente trabajo no podemos dejar de hacer mención a la misma.*

el caso, incluirse o modificarse. Pasemos entonces a realizar ese análisis de inmediato.

II. Lo prescrito en el texto constitucional peruano al respecto

1. Una gran confusión en la plasmación de conceptos y sus repercusiones

Luego de señalarse que la potestad de «administrar» (en rigor debiera decir impartir) justicia emana del pueblo y la ejerce el Poder Judicial por medio de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes, aseveración que, muy independientemente de sus buenas intenciones, tiene en su misma formulación una serie de aspectos por lo menos discutibles,⁵ la carta de 1993, y más específicamente su artículo 139, dice hablar de principios y derechos de la función jurisdiccional, incluyendo en sus diversos incisos una serie de derechos ciudadanos (aunque básicamente exigibles en favor del justiciable), principios destinados a orientar el ejercicio de la función jurisdiccional, y obligaciones de ineludible cumplimiento por el juez.

Allí ya encontramos una mención a la independencia, presupuesto y objetivo central de la configuración de una verdadera carrera judicial. Sin embargo, luego encontramos más referencias vinculadas a la carrera judicial, aunque justo es reconocer que en forma asistemática, incompleta y, además, incurriendo en confusiones y errores.

Entramos aquí a un tema que, muy a despecho de su enorme relevancia, desafortunadamente no ha sido abordado hasta hoy con el cuidado que el mismo reclama. Basta con dar un rápido vistazo al texto de 1993 para darse cuenta de que no existe claridad sobre los alcances de los conceptos utilizados ni un tratamiento sistemático de los mismos. El presente comentario

⁵ En este sentido, se plantea el artículo 138 de la Constitución de 1993. Las deficiencias de su formulación saltan a la vista: hablar de una administración de justicia que emana del pueblo nos remite a una concepción del juzgador como mera boca o ejecutor de la ley, expresión jurídica por excelencia de la voluntad general. Hoy esta lógica ha sido, en algunos lugares en los hechos y en otros solamente en el discurso, dejada de lado o, por lo menos, puesta en entredicho. Reconocida la fuerza normativa de la Constitución, a la cual, al igual que en los Estados Unidos desde el célebre *Marbury* frente a *Madison*, se le reconocerá el carácter de norma jurídica con prescripciones que se plantean como de obligatorio cumplimiento incluso a los congresistas, se fortalece la relevancia del rol de los juzgadores, cuyo quehacer va ahora bastante más allá que de una mera aplicación de leyes. Actualmente, son los jueces los intérpretes jurídicos vinculantes por excelencia y los que, con el objetivo de potenciar una lógica favor *libertatis* o de comprender todo aquello considerado dentro de lo jurídico conforme a la Constitución, cada vez suelen encontrarse más lejos de aplicaciones mecánicas o lecturas literales de la normativa vigente.

intentará, entonces, dar algún orden y claridad a lo previsto actualmente; así se deja abierta la puerta para pasar a efectuar un análisis de lo prescrito y anotar, de ser el caso, si convendría modificar lo actualmente vigente y/o añadirle algunas disposiciones adicionales.

Intentando establecer una comprensión uniforme de los conceptos empleados, señalaremos, en primer lugar, que hablar de «derecho» implica contar con una posibilidad de hacer o no hacer algo, potestad cuyo ejercicio debe ser exigible y respetado tanto por las diversas instancias estatales como los particulares, siempre y cuando esa decisión no vaya en contra o más allá de lo permitido por el ordenamiento jurídico de un Estado en particular. Una función del Estado no tiene, entonces, derechos sino principios, prerrogativas o límites que enmarcan lo que puede hacerse a su amparo.

Cuando hablamos de beneficios, en cambio, nos referimos a aquello que se le otorga o reconoce a alguien por estar en una determinada situación o cumplir ciertos requisitos. Garantía, por su parte, es la pauta prevista para lícitamente proteger a algo o a alguien. Obligación apela a la exigencia de asumir y/o respetar ciertas conductas como presupuesto de indispensable cumplimiento para asegurar, entre otras cosas, condiciones mínimas de pacífica convivencia ciudadana. Por último, incompatibilidad apela a la imposibilidad jurídica inherente a la persona que ejerce un cargo de, según sea el caso, acumular determinadas funciones públicas o ciertos mandatos electivos, o una función pública o mandato electivo con algunas ocupaciones privadas.

El establecer estas precisiones conceptuales no es un asunto menor, pues, en función de como se considera cada situación, deberá configurarse el tipo de responsabilidad en que se hubiera incurrido y los mecanismos a los cuales eventualmente acudir para hacer el deslinde correspondiente, aplicar sanciones y permitir la impugnación de dichas sanciones.

Mientras no se realicen urgentes precisiones al respecto, seguramente seguiremos teniendo que hacer frente a una serie de dificultades, pues la sola y escueta mención de estos conceptos que aquí hemos hecho demuestra cómo la carta de 1993 incurre en este tema en abiertas confusiones de planos. Así, por ejemplo, en su artículo 146, comienza hablándose de una incompatibilidad de la función jurisdiccional cuando en rigor, por el mismo alcance de cada concepto, debiera hablarse de una eventual incompatibilidad de la persona que se desempeña como juez. A continuación, en el párrafo siguiente, se establece una prohibición (entendida en rigor como una conducta que no puede realizarse en el ejercicio de un cargo) y termina consignándose una obligación de que el Estado garantice a todos los jueces una serie de situaciones, entre las cuales se mezclan derechos del juzgador (remuneración) con otros conceptos que, sin entrar aquí en la discusión

sobre si son o no derechos de un juez, involucran más bien una garantía a la función jurisdiccional antes que a la persona que desempeña estas tareas.

Las consecuencias en el ámbito de la determinación de responsabilidades y los mecanismos a los cuales recurrir para conseguir esa determinación son muchas y muy complejas, máxime si estamos ante un precepto con un tratamiento de los conceptos que aborda tan confuso como aquel que acabamos de reseñar. Estamos, pues, ante deficiencias de manejo conceptual que desafortunadamente se encuentran muy lejos de ser algo excepcional en el texto peruano actualmente vigente. Nos encontramos, por tanto, indudablemente ante materias que demandan importantes precisiones en su formulación, ya sea por medio de una eventual reforma constitucional o estableciendo pautas de interpretación mediante sentencias del Tribunal Constitucional, sentencias de la judicatura ordinaria y precedentes administrativos, tareas que esperamos sean asumidas a cabalidad.

2. Los requisitos exigidos para ser vocal supremo o la conveniencia de establecer exigencias más bien objetivas

Inmediatamente luego de ello, el artículo 147 de la Constitución vigente se ocupa de los requisitos para ser juez de la Corte Suprema de Justicia de la República. Comprensible es que el acceso a un cargo de tanta relevancia solamente debiera conseguirse si se reúnen ciertas condiciones básicas. En ese contexto, se entiende el establecimiento de algunos requisitos, aunque desde ahora adelantamos nuestra preocupación por la real utilidad que puedan tener algunos de los previstos en la carta de 1993 si lo que en rigor se quiere es apuntalar mejor el perfil del juez de la Corte Suprema que se desea tener, tema que retomaremos después.

Nos explicamos: frente a cargos tan relevantes como son los de vocal supremo, fiscal supremo o integrante del Consejo Nacional de la Magistratura, la tendencia a nivel mundial es la de la exigencia de cumplir con ciertos requisitos que llamaremos objetivos: experiencia acumulada en labores similares, acreditaciones sobre la calidad del trabajo efectuado (felicitaciones, reconocimientos, demostración de no haber sido sancionado por conducta funcional), etc. Y es que alguien podría tener 45 años o más, pero carecer de toda experiencia o vinculación con el cargo que quiere ejercer, o poseer unos antecedentes que más bien deberían descalificarle para esta o para cualquier otra función pública. En sentido contrario, podría existir quien, siendo a todas luces idóneo para asumir estas responsabilidades, no pueda desempeñarlas por no haber llegado a la edad constitucionalmente prescrita.

De otro lado, y aun cuando reconocemos que el tema aquí puede ser por demás polémico, también es posible plantearse la interrogante sobre si alguien

que no nació en el Perú, pero que ha vivido buena parte de su vida en nuestro país, se ha asimilado a nuestras costumbres y forma de ser y, finalmente, ha optado por tomar nacionalidad peruana, debe impedírsele asumir una labor con un perfil más bien técnico como el de ser integrante de la Corte Suprema de la República, la Junta de Fiscales Supremos o del Consejo Nacional de la Magistratura, máxime si este se encuentra dentro de los parámetros previstos en la misma carta de 1993.

Creemos que con estas explicaciones quedan claras las razones por las cuales la tendencia a nivel mundial es hoy, repetimos, la de suprimir exigencias como la de la edad, así como en no hacer distingos entre, consignando aquí el gentilicio aplicable en nuestro país, peruanos de nacimiento y peruanos por adopción en el acceso a la función pública, sino establecer únicamente excepciones muy puntuales al respecto, mayormente relacionadas con la Jefatura del Estado y la Jefatura del Gobierno. Lo que sí parece objetivo es que quienes asuman tan delicadas responsabilidades sean ciudadanos en ejercicio y, por ende, no incurso en los supuestos previstos en los artículos 33 y 34 de la Constitución vigente, así como en sus normas de desarrollo.

Ello se comprueba al abordarse otros temas relacionados con la materia que venimos analizando en el presente trabajo. El mismo reconocimiento de atribuciones jurisdiccionales a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, cuyo nivel de coordinación con los juzgados de paz y las demás instancias de la judicatura ordinaria puede, al manejar un concepto laxo de jurisdicción,⁶ generar también

⁶ Esta es, lamentablemente, una deficiencia también patente en otros preceptos de la Constitución peruana actualmente vigente. Ello explica que se considere al arbitraje una excepción al principio de unidad de la función jurisdiccional cuando en rigor allí no estamos ante tareas propias de quienes ejercen jurisdicción, sino ante un medio alternativo de composición de conflictos.

Y es que, cuando hablamos de función jurisdiccional, nos estamos refiriendo al poder-deber del Estado de, dentro de ciertas condiciones de igualdad y en un plazo razonable, resolver un conflicto de derechos o una situación de incertidumbre con relevancia jurídica; para ello, se debe valer del imperium del Estado para hacer cumplir las decisiones que tome en cada caso en particular. Ello se traduce en el reconocimiento de ciertos atributos de todo juzgador, los cuales son, a saber, notio, vocatio, coertio, ejecutivo y iudicium. Asimismo, aquello permite discutir la idea de considerar como actividad jurisdiccional a respetables medios de composición de conflictos como los ejercidos en el ámbito comunal o el arbitraje.

No plantear esta necesaria distinción, desafortunadamente no acogida con claridad en el texto constitucional vigente, nos genera una serie de interrogantes y dificultades. En lo más directamente vinculado con la carrera judicial, las preocupaciones sin duda están relacionadas a si podemos considerar dentro de la carrera judicial a quienes componen conflictos por medio de mecanismos como los mencionados en el párrafo anterior o a algunos otros más. Ello implicaría reconocerles todos los derechos y beneficios que ello acarrea, pero también exigirles el cumplimiento de los deberes y el no

algunas complicaciones en el tratamiento del tema que ahora nos ocupa, el de la determinación de los alcances de la carrera judicial, pues podríamos estar ante casos de personas a las cuales se les reconoce función jurisdiccional con competencias que implican abordar las mismas materias habitualmente confiadas a la judicatura ordinaria, mas estarían fuera de la carrera judicial.

3. *El consejo nacional de la magistratura y su importante vinculación con la configuración de una verdadera carrera judicial en el Perú*

3.1 *Anotaciones iniciales*

Dejando el capítulo en principio dedicado al Poder Judicial, es necesario anotar cómo en el siguiente capítulo constitucional, el noveno de su título cuarto, previsto en líneas generales para regular todo lo referente al Consejo Nacional de la Magistratura, se desarrollan otros aspectos directamente vinculados con lo que en rigor debiera ser una carrera judicial. Se otorga entonces al Consejo Nacional de la Magistratura, organismo «independiente» (en puridad, debió decirse autónomo),⁷ importantes responsabilidades, como la selección y nombramiento de jueces y fiscales, salvo que estos provengan de elección popular;⁸ la ratificación o no ratificación de todos los jueces y fiscales del Perú cada siete años; la posibilidad de destituir a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, a los jueces y fiscales de todas las instancias, respectivamente; y, finalmente, extender a esos jueces y fiscales el título oficial que les acredita, requisito de indispensable cumplimiento para proceder al ejercicio de tan importantes cargos.⁹

incurrir en los impedimentos, prohibiciones e incompatibilidades relacionadas con el ejercicio de responsabilidades de tipo jurisdiccional.

⁷ Aunque algunos tienden a usar los conceptos «independencia» y «autonomía» como sinónimos, en rigor estamos hablando de cosas distintas: independencia implica autodeterminación, capacidad de decidir por uno mismo, sin interferencias, ya sea a nivel interno o en el plano externo. Autonomía, en sentido estricto, apela a la posibilidad de autorregulación, de darse sus propias normas. Por ello, evaluando lo prescrito sobre el Consejo Nacional de la Magistratura, aquí fundamentalmente debería hablarse más de autonomía que de independencia.

⁸ En este sentido, véase el artículo 150 de la carta de 1993. La misma Constitución prescribe, en su artículo 152, que los jueces de paz provienen de elección popular y deja abierta la puerta para que legalmente pueda establecerse la elección de jueces de primer grado. Esta última posibilidad hasta hoy no ha sido puesta en práctica.

⁹ Esto es lo prescrito en los diferentes incisos del artículo 154 de la Constitución peruana de 1993.

Estamos, pues, en el escenario de lo básicamente previsto en el artículo 154 de la carta de 1993. Esta disposición constitucional, al igual que las normas previstas para su desarrollo (rubro en el cual se encuentra, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura) nos muestran como en el Perú, a veces sin mucha sistemática o conocimiento de causa, se ha optado por un modelo mixto o compartido de gobierno, tanto a nivel del Poder Judicial como del Ministerio Público. Esta fórmula tiene sin duda algunas ventajas, pero también genera una serie de dificultades, máxime si en nuestro país no se ha puesto en práctica (e, incluso, genera resistencias) la idea de instalar un sistema de justicia y además, hasta hoy no se cuenta con una carrera judicial con un objetivo y una regulación claramente definidas.

Lo expuesto, antes de ingresar ya al detalle de lo prescrito en cada uno de los incisos del artículo 154 de la Constitución peruana vigente, implica dar respuestas a una serie de interrogantes. La primera de ellas, qué duda cabe, se encuentra vinculada a determinar qué se entiende por gobierno del Poder Judicial o del Ministerio Público. En líneas generales, al hablar de gobierno, estaríamos aludiendo al conjunto de funciones, a modo meramente enunciativo, que implican la fijación de políticas generales; la planificación, obtención y asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos institucionales; la proyección del futuro comportamiento de la institución; el dictado de la reglamentación que permita materializar su labor; el establecimiento de los mecanismos de control y comunicación, tanto interna como externa, así como la realización de las acciones más importantes involucradas con ambos temas; y el mantenimiento de relaciones interinstitucionales con otros organismos u órganos, sean estos públicos o privados.¹⁰

Vinculado a ello estará la especificación sobre qué modelos existen en el derecho comparado al respecto, tomando en cuenta claro está que, en muchos países, el Ministerio Público o Ministerio Fiscal, si existe, no constituye un organismo constitucionalmente autónomo. Dentro de las muchas clasificaciones existentes al respecto,¹¹ la pauta asumida en el Perú nos lleva a un

¹⁰ BIELSA, Rafael y Eduardo GRAÑA. *Op. cit.*, p. 700.

¹¹ Particularmente, nosotros asumimos como la más completa la clasificación propuesta por GARCÍA BELAUNDE, Domingo. «Gobierno y administración del Poder Judicial». *Ius et Veritas*, n.º 14, año VII, 1997, p. 24, Lima. Allí García Belaunde distingue entre un modelo político (donde el gobierno de la judicatura ordinaria radica y depende del poder político en general y, más propiamente, del gobierno de turno en particular), un modelo corporativo (con autogobierno del Poder Judicial) y uno institucional (donde las labores de gobierno se centran en un Consejo de la Judicatura o institución con nombre y características similares). Si bien es una clasificación planteada para el gobierno de la judicatura ordinaria, creemos que bien puede aplicarse también al Ministerio Público.

escenario complejo, en donde algunas atribuciones de gobierno han quedado exclusivamente a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura (nombramiento de jueces y fiscales, por ejemplo); otras han sido específicamente confiadas a instituciones, según sea el caso, del Ministerio Público o del Poder Judicial; y, finalmente, en algunas de estas tareas se cuenta con responsabilidades compartidas (el manejo de lo disciplinario es, en este caso, un buen ejemplo de lo señalado).¹² Y esta complicada asignación de competencias no se da en forma estática y permanente, sino que se encuentra en una situación de constante evolución.

La mención, entonces, en este contexto, a la ausencia en nuestro país de una carrera (sea esta judicial o fiscal) o de un sistema de justicia toma aquí una especial relevancia.

Nos explicamos: si por carrera, ya sea judicial o fiscal, entendemos lo ya anotado en este mismo texto, es decir, el conjunto de elementos articulados entre sí destinados a regular el ingreso, ascenso, régimen disciplinario, régimen laboral, prerrogativas, incompatibilidades, especialidad y retiro en función del perfil del juez o fiscal que se quiere apuntalar; y si buscamos asegurar la independencia de estos funcionarios y, por ende, la autonomía de las instituciones a las cuales pertenecen, pocas tareas son tan importantes para la configuración de las labores de gobierno confiadas al Consejo Nacional de la Magistratura peruano como las vinculadas a la carrera judicial o fiscal, situaciones en las cuales algunos de sus momentos más relevantes están precisamente recogidos en los diferentes incisos del artículo 154 que venimos comentando, tareas en las cuales una adecuada toma de posición parece demandar un nivel de trabajo conjunto y coordinado entre todos los actores involucrados con la impartición de justicia, con y en la lógica de un sistema, salvo mejor parecer.

3.2 El inciso primero del artículo 154 y el delicado tema de los nombramientos de jueces y fiscales

El ingreso o el ascenso son indudablemente dos conceptos claves en la conformación de las carreras judicial y fiscal. La asignación de una plaza a quien recién ingresa a estos espacios o la promoción a un puesto con una jerarquía mayor para quien ya es juez o fiscal, actos que en líneas generales

¹² Como es de conocimiento general, las destituciones están reservadas al Consejo Nacional de la Magistratura, de acuerdo con lo previsto en la ley 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. En cambio, la aplicación de otras sanciones disciplinarias, de acuerdo con las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público, es competencia de diversas instancias al interior de cada una de esas instituciones.

se les denomina nombramiento, demandarán un especial cuidado si lo que con ellos se quiere es asegurar una judicatura ordinaria y un Ministerio Público autónomos; jueces y fiscales independientes; y, finalmente, magistrados que respeten una serie de principios y valores y que, además, cuenten con los conocimientos, habilidades y actitudes que demandan sus delicadas e importantes labores.

En el tema de nombramientos judiciales y fiscales, las fórmulas en el derecho comparado oscilan, si tomamos en cuenta cuántos actores participan en su configuración, entre los denominados modelos simples (nombramiento a cargo de una sola institución o persona) y los calificados como modelos complejos (nombramiento como responsabilidad en cuya conformación participa más de una entidad). Por otro lado, y yendo más bien a las características de quien(es) se encarga(n) del nombramiento, tenemos los nombramientos por cooptación (son los mismos jueces y/o fiscales quienes se encargan del ingreso o ascenso en la judicatura ordinaria y el Ministerio Público, respectivamente), los nombramientos a cargo de organismos de corte político o nombramientos políticos, los que se encuentran a cargo de organismos técnicos y las fórmulas mixtas.

La historia peruana demuestra cómo aquí prácticamente se ha experimentado con todas las fórmulas existentes en el derecho comparado sobre el particular, con el añadido de haber establecido fórmulas diferentes en función del grado al cual se buscaba ingresar o ascender.

Solamente mirando los diferentes textos constitucionales aprobados a lo largo de nuestra historia republicana veremos cómo a nivel de los jueces de la Corte Suprema, incluso hasta la dación de la Constitución de 1933, la tendencia básicamente apuntaba a la elaboración de ternas por el Gobierno de turno, ternas que eran enviadas al Congreso, institución finalmente encargada de nombrar al magistrado entre la lista de propuestas. Ello cambia con la Constitución de 1979, en la que es el Consejo Nacional de la Magistratura de aquel entonces quien propone ternas dentro de las cuales el Presidente de la República nombraba al (a la) candidato(a) que consideraba idóneo(a) para desempeñar tan delicada labor. Esa decisión presidencial iba a ser finalmente sometida a la ratificación por el Senado.

En el ámbito de las cortes superiores, se tendía a la elaboración de propuestas por la Corte Suprema y nombramiento a cargo del Gobierno de turno. Ello cambia con la Constitución de 1979.

En el caso de los jueces, inicialmente se tendía a la elaboración de propuestas por las distintas cortes superiores y nombramiento por los Gobiernos de turno. Debió esperarse también a la Constitución de 1979 para ver cambios en el tratamiento de esta materia, dándose el nombramiento y/o ascenso de jueces por pautas diferentes a las formalmente previstas. En cualquier

caso, se hace aquí necesario efectuar dos importantes precisiones: en primer término, y dada la casi endémica inestabilidad política nacional, muchas veces lo previsto en los textos constitucionales estuvo más cerca de constituir un catálogo de buenas intenciones. En segundo lugar, una materia siempre discutida, aun cuando no precisamente generadora de consensos, ha sido siempre la de la conveniencia o inconveniencia de tener una promoción abierta, una cerrada o asumir fórmulas intermedias que aseguren un cupo de plazas a asignarse para quienes ya están en la carrera judicial o fiscal.

Y, junto con estas precisiones, una constatación: el riesgo de intromisión de consideraciones político-partidarias en esta clase de nombramientos en muchas ocasiones, desafortunadamente, estuvo lejos de constituir únicamente una posibilidad; antes bien, se convirtió en algo continuo y frecuente.

La Constitución de 1993 buscó entonces implantar una fórmula que permitiera dejar de lado el riesgo evidente y, desafortunadamente, práctica frecuente incluso en épocas de plena vigencia de algún texto constitucional: la intervención político-partidaria en el nombramiento de jueces y fiscales.

Es en este escenario en que se confía a un organismo con una composición como la del Consejo Nacional de la Magistratura tan delicada tarea, y bien puede entenderse que el correcto ejercicio de esas competencias por quienes integraban dicho Consejo fuera un motivo de confrontación en el fujimorismo, zanjado de la peor manera posible: el dictado de una ley que, inconstitucionalmente, recortaba las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura, lo cual provocó la renuncia de todos sus miembros titulares en señal de protesta y la posterior conformación de un Consejo mediatizado compuesto por sus inicialmente miembros suplentes. Al lado de ello, se fue consolidando progresivamente un preocupante e impresionante número de jueces y fiscales provisionales (más del setenta por ciento en todo el país a la caída del fujimorismo), con todo lo nocivo que aquello suele resultar para la independencia de cualquier juez o fiscal y la autonomía de sus instituciones.

Dejadas de lado las normas que arbitraria e inconstitucionalmente buscaban restarle competencias al Consejo Nacional de la Magistratura, el reto, en nuestra modesta opinión, es hoy básicamente otro: el ayudar a aquella que a nuestro parecer es la opción que hace posible los mejores nombramientos. Ello implica, entre otras cosas, tener un muy claro perfil del juez y/o el fiscal con el cual se quiere contar y, además, efectuar un conjunto de acciones, tanto a nivel de remuneraciones como de condiciones de trabajo que aseguren el reclutamiento de los mejores; o acompañar el procedimiento previo al nombramiento con una labor de capacitación, según sea el caso,

del (la) ingresante o el (la) promovido(a) en aquellos conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para el mejor desempeño de la actividad que va a desempeñar. En esta labor de capacitación, la Academia de la Magistratura está llamada a cumplir un rol central. Indudablemente, no son estos temas los que deban estar consignados expresamente en un texto constitucional, pero no por ello puede desconocerse su significativa relevancia y, sobre todo, su rol de inspirar los preceptos que finalmente se incorporan, si se considera conveniente, a la Constitución vigente de algún Estado en particular.

3.3 Las ratificaciones judiciales: sus alcances y un análisis sobre la conveniencia de su existencia y su actual regulación

La labor de ser juez o fiscal es, sin duda, una tarea tan importante como compleja. Para ella, se requiere tener una serie de capacidades profesionales (conocimientos, habilidades, actitudes) y actuar inspirado en una serie de principios y valores. Puede entonces darse el caso de alguien que, sin incurrir en conductas que deban recibir una sanción disciplinaria, no reúna las capacidades antes mencionadas o actúe dejando de lado principios como los de independencia, imparcialidad, legalidad o socialización, o soslayando el respeto a valores como justicia, integridad o equilibrio personal.

Ante una necesaria evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones jurisdiccionales o fiscales, la mayoría de los miembros de una comisión cuya conformación fue promovida por los integrantes de la sala plena de la Corte Suprema de Justicia de aquella época¹³ propusieron la instauración en el Perú, en esta oportunidad a nivel constitucional y en forma permanente, de las ratificaciones judiciales y fiscales.

Las ratificaciones judiciales y fiscales no son un tema nuevo en el Perú. Entre los antecedentes históricos existentes en nuestro país a la actual plasmación constitucional de las ratificaciones judiciales y fiscales podemos bien mencionar al artículo 152 de la Constitución de 1920 o el 223 de la Constitución de 1933. Lo planteado en este último texto constitucional, y profundizado por la ley orgánica entonces vigente, solamente se puso en práctica una vez durante 1968.

Ahora bien, ello no significó el fin de las referencias al tema de las ratificaciones de jueces y fiscales. Vendría, luego, el decreto ley 18060, del 23

¹³ La comisión a la cual hacemos referencia estuvo presidida por el entonces vocal supremo Luis Ortiz Bernardini y conformada, además, entre otros destacados especialistas, por los doctores Domingo García Belaunde y Juan Monroy Cálvez. Solamente el último de los mencionados emitió una opinión singular contraria a las ratificaciones judiciales y fiscales.

de diciembre de 1969, mediante el cual el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, además de cesar a los hasta entonces vocales supremos, cambiar el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia y crear el Consejo Nacional de Justicia, sometió a ratificación a todos los jueces y vocales de la República; o la Décimo Tercera Disposición General y Transitoria de la Constitución de 1979, la cual disponía que el Senado ratificase a los vocales supremos hasta ese momento en funciones para que, luego, los magistrados supremos que hayan sido ratificados hicieran lo propio con los otros magistrados de todo el país.

Posteriormente, tenemos que uno de los decretos leyes del autodenominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, el decreto ley 25442, instituyó una Comisión Evaluadora, compuesta por tres vocales supremos, encargada de analizar la conducta funcional y, en base a ello, ratificar o no a los magistrados de los distintos distritos judiciales del país. Por último, el trabajo del llamado Jurado de Honor, conformado en marzo de 2003, sin efectuar en rigor un proceso de ratificación, evaluó el desempeño de quienes se desempeñan como vocales supremos provisionales y resolvió las solicitudes de reincorporación de los vocales y fiscales cesados que tuvieron a bien plantear este tipo de requerimientos.

Ahora bien, el análisis de la experiencia vivida en el Perú parece demostrar que, aun por diversas razones en cada caso, las ratificaciones no han sido el sistema más objetivo para la evaluación del desempeño de jueces y fiscales. Es más, incluso las ratificaciones que actualmente viene realizando el Consejo Nacional de la Magistratura, libres ya de un cuestionamiento vinculado con un posible copamiento político partidario de la judicatura ordinaria y el Ministerio Público, han sido objeto de otro tipo de cuestionamientos, relacionados, más bien, con el sometimiento al procedimiento de ratificación de ciertos magistrados que todavía no tenían el tiempo constitucionalmente prescrito para ello; la no convocatoria a audiencias para trasladar las imputaciones que pudiese haber en contra de magistrados en proceso de ratificación o no ratificación; y, por último, la no motivación de los pronunciamientos finales del Consejo Nacional de la Magistratura sobre el particular.¹⁴

¹⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado a favor de declarar fundadas las demandas de amparo interpuestas por los magistrados sometidos a ratificación sin cumplir con el requisito de los siete años continuos en la labor jurisdiccional o fiscal (En este orden de ideas, está lo resuelto en el caso Diodoro Gonzales Ríos, recogido en el expediente 2409-2002-AA/TC, así como en lo previsto en las sentencias frente a los expedientes 065-2003-AA/TC o 216-2003-AA/TC).

El Tribunal Constitucional también declaró fundadas las demandas de amparo en las cuales el Consejo no consintió a programar audiencias en las que se corra traslado a los magistrados de las imputaciones que puedan existir contra ellos, aunque no se pronun-

Como se puede apreciar, los cuestionamientos son básicamente a la conveniencia o a la forma de ejecución de las ratificaciones como modo de evaluación de desempeño; en este sentido, se entiende cómo las propuestas de reforma constitucional y de la Ley de Carrera Judicial plantean la modificación y cambio del artículo 154 del actual texto constitucional y promueven la adopción de modelos similares a los ya existentes en muchos otros Estados, varios de ellos latinoamericanos. Estamos, pues, ante una materia a la cual debemos seguir con especial atención, salvo mejor parecer.

3.4 La destitución de jueces y fiscales y los retos que plantea lo prescrito en el tercer inciso del artículo 154 de la Constitución vigente

Independientemente de si ella fuera o no la intención del constituyente al incluir este inciso en la carta de 1993, lo cierto es que la disposición constitucional que pasaremos a comentar puede servir para establecer algo de orden en la regulación de uno de los temas dentro del gobierno de jueces y fiscales en el cual existen mayores cuestionamientos e imprecisiones: el del régimen disciplinario que implanta a tan altos funcionarios como los jueces y fiscales de nuestro país.

Basta con efectuar una rápida mirada al actual estado de la cuestión sobre el particular para realizar una serie de importantes, pero no por ello menos preocupantes, constataciones: un confuso escenario con muchos y muy diversos órganos y organismos con facultades de aplicar medidas disciplinarias; una falta de claridad, debida tipicidad y proporcionalidad en las medidas disciplinarias previstas, así como en la justificación de su existencia y sus alcances; o la plasmación de procedimientos por seguir cuya regulación en muchos casos no se condice con el respeto a un debido proceso son algunas de las situaciones que, independientemente del valioso trabajo de muchos entre los que asumen estas funciones, fácilmente pueden constatare en el caso peruano.

Las interrogantes que se deben absolver en esta materia son múltiples y, además, con una especial complejidad. La discusión entre si el manejo de lo disciplinario debe estar a cargo únicamente de instancias de la judicatura

cia por su regreso al puesto de trabajo (ver al respecto sus sentencias ante lo previsto en los expedientes 2859-2002-AA/TC, el bastante conocido caso Walter Julio Peña Bernaola; o 2952-2002-AA/TC). Finalmente, conocida es la posición negativa que el Tribunal Constitucional peruano tuvo frente a los amparos que cuestionaban la falta de motivación de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura. Sin embar-go, y a partir de la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional y, sobre todo, en mérito a lo dispuesto en su artículo 5, inciso 7, bien puede decirse que ahora, como siempre debió ser, la obligación de dar audiencia al interesado y la motivación de las resoluciones han devenido en exigencias de ineludible cumplimiento.

ordinaria o el Ministerio Público o si todo esto debe pasar a manos del Consejo Nacional de la Magistratura es sin duda alguna una de las materias por debatir cuando abordamos estos temas.

El texto de 1993 no termina con el modelo mixto (por no decir que mantiene el contexto diverso y disperso) hoy vigente en el Perú, y sobre todo en una materia tan delicada como aquella a la cual aquí estamos haciendo referencia. Sin embargo, es clara su intención de confiar la aplicación de las sanciones más graves, las de destitución de los jueces o fiscales de todos los niveles, al Consejo Nacional de la Magistratura. Es más, pareciera establecer que la resolución emitida en estos casos por el Consejo no sería impugnabile, lo cual de por sí es discutible, pues una lectura literal de lo allí prescrito podría consagrar una decisión administrativa con inmunidad de jurisdicción, sin importar que con ello se vulnere una serie de derechos fundamentales.¹⁵ Afortunadamente, esta comprensión de las cosas fue inicialmente revertida por lo resuelto por el Tribunal Constitucional ante ciertas ratificaciones judiciales y fiscales y, luego, explícitamente dejada de lado por el Código Procesal Constitucional del año 2004, disposición cuyo artículo 5, inciso 7, permite la impugnación mediante amparo de las decisiones que emita el Consejo sobre destituciones si se alega la existencia de violación de ciertos aspectos del derecho a un debido proceso;¹⁶ de esta forma, se buscaba evitar cualquier eventual abuso en el cual, probablemente, pudiera incurrirse.

La Constitución de 1993, aun cuando no opta con claridad por un modelo de control en particular, ya sea este interno o externo, fortalece sin duda las atribuciones de control disciplinario del Consejo Nacional de la Magistratura. Ahora bien, la discusión sobre la pertinencia de seguir contando con órganos y/o personas con atribuciones de control dentro del Poder Judicial o del Ministerio Público, debate cuya relevancia es innegable, puede darse sin que ello involucre alguna reforma constitucional al respecto. Otro debate que tampoco requiere contar con una reforma constitucional

¹⁵ Nuestra postura más en detalle sobre los riesgos de esta interpretación se encuentra consignada en varios artículos, pero también en nuestro libro *Jurisdicción constitucional, impartición de justicia y debido proceso*. *Op. cit.*

¹⁶ En nuestra opinión, aquí el Código Procesal Constitucional no debió circunscribir la habilitación del amparo solamente a los casos de falta de motivación y/o de traslado de imputaciones hechas contra el (la) magistrado(a) denunciado(a), pues no son los únicos aspectos del derecho a un debido proceso que podrían ser violentados en este tipo de resoluciones. Un comentario más detallado al respecto se encuentra en nuestro libro *Código Procesal Constitucional, proceso contencioso administrativo y derechos del administrado. Serie Derechos y Garantías, n.º 13*. Lima: Palestra Editores, 2004, especialmente p. 126.

es el de la composición de estos órganos de control interno, espacios en los cuales la legislación relativamente reciente ha prescrito la obligatoriedad de la participación de representantes de la sociedad civil, aun cuando oportuno es anotar la necesidad de que todavía deben realizarse importantes precisiones al respecto.

Ahora bien, y aunque estemos entrando en aspectos que en rigor no tienen que necesariamente estar consignados en un texto constitucional, importante es señalar que, si bien son conocidos los riesgos y críticas a todo espacio de control interno de jueces y fiscales que pudiera presentarse, la alternativa que hoy ha cobrado mucha fuerza, la de dejar toda la labor de control disciplinario sobre todos los jueces y fiscales peruanos en manos del Consejo Nacional de la Magistratura, tampoco es cosa fácil y menos de inmediata puesta en práctica, pues, entre otras cosas, involucraría un total redimensionamiento de un Consejo que, a diferencia de su antecesor, prescrito con el mismo nombre en la Constitución de 1979, no cuenta con Consejos Distritales de la Magistratura en diferentes puntos del país.

Antes de concluir con este apartado del presente informe, solamente nos queda añadir que, entre otras tareas importantes para el legislador, serán, sin duda, mejorar el procedimiento administrativo sancionador y la tipificación y proporcionalidad de las sanciones que deben imponerse. Ojalá los debates que vienen impulsándose para efectuar las correcciones que aquí hemos reclamado pronto lleguen a buen puerto, máxime si tomamos en cuenta la singular relevancia que tiene para todo Estado constitucional el contar con jueces y fiscales honestos y, por ello, confiables.

3.5 La acreditación del título de juez o fiscal y sus repercusiones (artículo 154, inciso 4)

Normalmente, cuando se hace un recuento de las atribuciones confiadas a los diversos organismos llamados a ser parte del sistema judicial peruano, el planteamiento de esta responsabilidad, el análisis de lo que involucra la acreditación del título de juez (o en su caso, de fiscal), es una tarea que suele efectuarse muy a la ligera. Se soslaya así un tema de significativa relevancia, que dio origen al tal vez más célebre caso dentro del constitucionalismo contemporáneo, el *Marbury versus Madison*,¹⁷ el cual hasta hoy sigue generando una serie de importantes consecuencias.

¹⁷ Como es de conocimiento general, *Marbury* (y quienes demandan junto con él) pide a la Suprema Corte Federal norteamericana, mediante writ of mandamus, que el entonces secretario de Estado, *Madison*, emita la acreditación correspondiente, necesaria para, por lo menos en el caso de *Marbury*, poder asumir el cargo de juez de paz para el cual había sido nombrado.

Nos explicamos: recién con la acreditación del nombramiento para los cargos de juez o fiscal, pero también para cualquier otra responsabilidad en el sector público, alguien puede entrar a desempeñar las labores para las cuales fue elegido o designado, exigir la serie de derechos y garantías considerados inherentes a su cargo e imputársele las obligaciones y eventuales sanciones si su accionar no se circunscribe a lo ya establecido dentro del ordenamiento jurídico nacional. Todo este conjunto de importantes consecuencias bien podría no materializarse, lo que generaría repercusiones inimaginables si es que el otorgamiento de la acreditación está en manos de alguien que pueda manejar este tema con cálculo político-partidario. Así, se podría retrasar y hasta impedir que alguien no proclive a nuestros puntos de vista asuma oportunamente la función que en justicia le corresponde.

El mismo surgimiento de los Consejos de la Magistratura o de instituciones con atribuciones similares en el derecho comparado se explica con la intención de establecer un escenario en el cual participen los más directamente vinculados con las labores de impartir justicia, pero que esto, a su vez, no implique un manejo con criterios político-partidarios de materias tan sensibles como el nombramiento, la promoción, la evaluación del desempeño o la destitución de jueces y fiscales. En similar línea de pensamiento, si el Consejo ya viene cumpliendo en el Perú las labores de nombramiento y/o promoción de jueces y fiscales para de esta forma evitar cualquier interferencia sustentada en razones no técnicas, lógico parece otorgarle a dicho Consejo la responsabilidad de expedir la acreditación de aquellos nombramientos o promociones que acaba de efectuar y de cuyas bondades teóricamente se encuentra convencido, salvo mejor parecer.

3.6 La composición del Consejo Nacional de la Magistratura peruano como importante variante que debe tomarse en cuenta en estos temas

En la misma Constitución de 1993 que aquí venimos reseñando, se aborda un tema de importancia realmente capital: la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, bajo pautas cuyos alcances van a ser detallados y profundizados por disposiciones como el artículo 17 de la Ley Orgánica de dicho organismo constitucionalmente autónomo.

Sin correspondernos aquí entrar a analizar qué debe entenderse por sociedad civil ni pasar a justificar con detalle qué sustentaría su participación en instituciones como el Consejo Nacional de la Magistratura, solamente nos queda decir que la opción asumida por el constituyente de 1993 va en la línea de quienes entienden que estamos ante tareas que demandan una labor conjunta de todos los involucrados con las labores de impartición de justicia.

Ahora bien, aun cuando se asuma que se ha escogido la ruta correcta, cabe hacerse varias preguntas al respecto, básicamente vinculadas con la pertinencia de la composición explícitamente recogida por el texto constitucional; el mantenimiento de la correlación prevista si se aumentan, como muchos piden, las responsabilidades del Consejo Nacional de la Magistratura; y la forma de preservar un adecuado control (*accountability*) de la responsabilidad confiada por cada institución involucrada a los diferentes integrantes del Consejo. Buena parte de las respuestas a estas preguntas no corresponden en rigor ser materias recogidas en un texto constitucional, pero no por ello dejan de ser relevantes, siendo temas que debieran analizarse con especial detalle y cuidado en próximos trabajos.

III. Una visión crítica de lo recogido a nivel constitucional y sus posibles repercusiones

Aun cuando nadie pide que en un texto constitucional se consigne, por ejemplo, un perfil del juez o fiscal que en líneas generales se quiere tener, sí resulta preocupante apreciar cómo en la carta de 1993 no parece manejarse una idea clara sobre qué se quiere y entiende por función jurisdiccional, y, en esa misma línea de pensamiento, qué principios y valores queremos inspiren la labor de cualquier juzgador y cuáles capacidades profesionales, a nivel de conocimientos, habilidades y actitudes, se busca que sean inherentes al accionar de todos estos altos funcionarios estatales.

Tampoco se desprende con claridad del texto constitucional cómo va a articularse la toma de decisiones de gobierno directamente relacionadas con la instauración de una carrera judicial con los espacios e instancias encargadas de la ejecución de dichas decisiones.

La lógica de atribuciones de gobierno compartidas, por no decir dispersas, que caracterizan al «modelo» peruano actualmente vigente dificultan la realización de siquiera un trabajo conjunto y coordinado al respecto, máxime si son conocidas las serias resistencias actualmente existentes entre muchos jueces y fiscales de nuestro país para concebir sus labores vinculadas a la impartición de justicia como parte de un sistema.

Como si lo ya expuesto no fuese de suficiente entidad, a todo ello habría que añadir los gruesos errores conceptuales en los cuales incurre la formulación finalmente aprobada por el constituyente de 1993 y sus eventuales repercusiones, las cuales indudablemente trascienden a la mera exigencia de mayor rigurosidad técnica y académica.

Si no se tiene claro qué quiere apuntalar, el trabajo por realizar será diverso y disperso y, lamentablemente, con discutible continuidad y proyección;

así, faltará justamente aquello que debe reclamarse siempre de un quehacer institucional. Si además ingresamos en un escenario en el que se confía al Consejo Nacional de la Magistratura tareas centrales que han venido siendo ejercidas sin, al parecer, contar con un norte claro (la manera en la cual se han venido llevando a cabo los procedimientos de nombramiento y ratificación son, desafortunadamente, claros ejemplos de lo que acabamos de plantear) o sin que exista mayor coordinación con otros organismos con cuyo quehacer debería estar íntimamente vinculado (notoria es la falta de coordinación entre el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura en temas como el de confirmación y fijación de objetivos en materias como los cursos de aspirantes o de ascenso, lo cual nos libera de mayores comentarios al respecto), ya nos encontramos ante serios problemas.

Ahora bien, si a lo reseñado le sumamos la existencia de responsabilidades compartidas en las que hasta ahora la compatibilidad de las labores de unos y otros no es cosa sencilla (lo que sucede en el tema disciplinario es un buen ejemplo de lo complejo que esto resulta) y una normativa no siempre clara, uniforme y actualizada para enfrentar los problemas que pudiesen producirse (varios de los cuales tienen mucho de común entre sí y, por ende, bien podrían justificar un tratamiento conjunto o similar), tenemos el escenario actual, en el cual, desafortunadamente, la Constitución peruana de 1993 no nos proporciona elementos suficientes para establecer en rigor una verdadera carrera judicial en nuestro país.

Es más, nos atreveríamos a decir que algunos de los preceptos recogidos en la carta de 1993 pueden más bien dificultar la real puesta en práctica de un modelo de carrera judicial debidamente configurado. Tal vez ello, aun cuando probablemente sin entenderse todos los detalles y precisiones técnicas que involucra, la reiterada preocupación por introducir algunos importantes cambios en el texto constitucional, y, sobre todo, en materias vinculadas con temas como los que involucra la carrera judicial como son los de nombramiento, promoción, evaluación de desempeño y destitución de jueces.

Para explicar cuál es, en nuestra opinión, el derrotero de lo que se viene discutiendo y planteando al respecto, haremos aquí una breve crítica a lo planteado en la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, el proyecto de Constitución debatido en el Congreso el año 2002 y la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), grupos de trabajo que tuvimos la suerte de integrar. Allí veremos si lo finalmente acordado y aprobado permite pensar que andamos avanzando en la configuración de la verdadera carrera judicial en nuestro país.

1. Lo planteado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional

Luego de la caída del fujimorismo, seguramente se recordará que el denominado Gobierno de Transición, presidido por Valentín Paniagua, mediante decreto supremo 018-2001-JUS, de fecha 26 de mayo de 2001, creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional. Esta Comisión tenía como tarea proponer:

1. las normas constitucionales que podrían ser reformadas a partir de la evaluación de su contenido, de su análisis sistemático y de la regulación de las instituciones políticas;
2. las opciones sobre el contenido de las reformas propuestas; y
3. el procedimiento para desarrollar las reformas constitucionales propuestas.

Para asegurar un cabal desarrollo de las tareas previstas, el Gobierno de Transición, mediante resolución suprema 232-2001-JUS, de fecha 31 de mayo de 2001, designó a un grupo de 28 especialistas. Ellos, luego de instalarse, se dividieron en varios grupos de trabajo, cuyos informes luego serían debatidos y aprobados en el pleno de la Comisión. Uno de esos grupos se dedicó a analizar y establecer lineamientos sobre cómo debe desarrollarse la labor jurisdiccional en nuestro país.

Lo expuesto explica cómo el capítulo IX del Informe Final de la referida Comisión, denominado «Servicio de Justicia», está dedicado a desarrollar, entre otras materias, algunos aspectos relativos al tema de la carrera judicial. Así, este Informe Final «recomienda incluir una norma expresa que establezca que los organismos vinculados al servicio de justicia son autónomos e independientes, y que ninguno de los otros Poderes del Estado puede intervenir en su gobierno, administración o gestión».¹⁸

Por otro lado, y en lo concerniente a los requisitos para ser vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República, el Informe plantea mantener las mismas exigencias que las actualmente previstas por la Constitución de 1993 en su artículo 147. Tampoco se propuso aquí entrar a efectuar precisiones en lo referente a otros grados dentro de la judicatura nacional.

Pasando entonces a revisar las funciones asignadas al Consejo Nacional de la Magistratura, la Comisión propone que a lo ya asignado al Consejo «deben añadirse las funciones disciplinarias para todos los niveles de la

¹⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA. *Texto final elaborado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú*. Lima, 2001, p. 63.

judicatura». En ese sentido, «el Consejo Nacional de la Magistratura debe, en una sala, ocuparse de la selección y nombramiento de jueces y, en la otra, de las funciones disciplinarias». ¹⁹

Como sustento de esta modificación, en el Informe Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, se indica que

[...] la experiencia de funciones disciplinarias ejercidas por órganos de control interno, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, no ha tenido un resultado positivo. Por ello, como existe en otras experiencias latinoamericanas, se plantea el traslado de todas las atribuciones disciplinarias al Consejo Nacional de la Magistratura, sin que ello prive al superior jerárquico de la aplicación de las sanciones que la ley contemple a propósito de la revisión en una instancia superior de un caso concreto. ²⁰

Y, además, se precisa que «[a] propósito del ejercicio de las funciones disciplinarias, el Consejo Nacional de la Magistratura debe evaluar permanentemente la competencia funcional de jueces y fiscales». ²¹

Siguiendo con el análisis de aspectos íntimamente ligados con nuestro tema objeto de estudio, es indudable que lo referido al nombramiento de los jueces es un punto importante dentro de la carrera judicial. Por ello, en su Informe Final, la Comisión señaló lo siguiente:

El tema de la selección y nombramiento de jueces está íntimamente vinculado a la creación de condiciones de independencia y autonomía. Nos parece importante desvincular —más allá de algunas sustentaciones teóricas en contrario— el nombramiento de jueces de la influencia política. Un organismo como el diseñado, con una adecuada representación de los poderes públicos y de la sociedad civil, parece una opción idónea. ²²

El organismo al cual se hace referencia es el Consejo Nacional de la Magistratura.

De otro lado, y yendo ahora a comentar lo relativo a la ratificación de jueces, debe acotarse que fue acuerdo de este grupo de trabajo la eliminación de las ratificaciones judiciales como función del Consejo Nacional de la Magistratura. La Comisión estimó que, si bien

El preocupante tema del control de la conducta funcional e idoneidad de los magistrados, la grave situación de crisis de legitimidad y credibilidad en la cual se

¹⁹ *Ib.*, p. 66.

²⁰ *Ib.*, pp. 66-67.

²¹ *Ib.*, p. 67.

²² *Ib.*, p. 66.

encontraba —y continúa aún encontrándose— nuestra judicatura ordinaria, así como nuestros fiscales, permitió explicar la introducción de un sistema de ratificaciones judiciales como el que actualmente viene poniéndose en práctica[, s]in embargo, siendo hoy otra la coyuntura que deberíamos afrontar, y habiéndose optado por un sistema en el cual las labores de control serán desempeñadas por el Consejo Nacional de la Magistratura, se considera innecesario mantener el polémico sistema de ratificaciones judiciales.²³

Frente a lo ya dicho, añadirá la Comisión que

[...] se busca entonces compatibilizar la necesidad de asegurar ciertas condiciones de estabilidad a juzgadores y fiscales (y por ende, una mayor independencia funcional de estos magistrados y una plena autonomía de sus instituciones) con una indispensable fiscalización de la labor de los mismos, tarea que, según la propuesta, tiene las ventajas de ser constante y está a cargo de una institución que actúa objetivamente. Adicionalmente se cuenta con el privilegio que dicha institución presenta en la configuración de sus decisiones, existe una importante participación de la sociedad civil.²⁴

En lo referente a la formación y capacitación de los jueces, tarea encomendada a la Academia de la Magistratura, la Comisión consideró que este organismo, sin perder su autonomía funcional, pase a formar parte del Consejo Nacional de la Magistratura y ya no del Poder Judicial, como prescribe la Constitución actual en su artículo 151. En el Informe Final, se señala que «[s]e considera que lo más adecuado, de acuerdo a las funciones tanto del Consejo Nacional de la Magistratura como de la Academia, es colocar a ésta vinculada al Consejo».²⁵

La Comisión incluso propuso que se «elimine de la Constitución cualquier mención que la vincule (a la Academia de la Magistratura) a ser necesariamente un requisito previo para acceder a la judicatura».²⁶ Esta Comisión sostuvo que «los estudios en la Academia no deben ser requisito previo para acceder a la judicatura. La Academia debe estar orientada a reforzar la formación de quienes ya han sido seleccionados como magistrados y como paso previo a asumir el cargo. Asimismo, la Academia debe permitir estudios de perfeccionamiento a los jueces y fiscales».²⁷

²³ *Ib.*, p. 68.

²⁴ *Ib.*

²⁵ *Ib.*

²⁶ *Ib.*

²⁷ *Ib.*, pp. 68-69.

En este contexto, se va a señalar que la Academia de la Magistratura dejaría de depender del Poder Judicial y pasaría a estar adscrita al Consejo Nacional de la Magistratura. Sin embargo, y como posteriormente apreciamos, luego se verán cambios en esta posición, ya que los dos documentos elaborados el año 2002 no son muy claros al respecto. Asimismo, y finalmente, la Comisión de Reforma Constitucional de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) consideró más bien conveniente instituir a la Academia de la Magistratura como un organismo constitucionalmente autónomo.

Ahora bien, lo cierto es que, independientemente de lo que se haya dicho después, lo previsto por la Comisión no descarta que la Academia de la Magistratura siga teniendo a su cargo otras importantes responsabilidades; es más, el Informe Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional pone especial énfasis en la importante labor de la Academia en la programación y gestión de cursos de perfeccionamiento para jueces y fiscales.

En síntesis, el documento al cual hacemos referencia, dejando de lado algunas omisiones, nos lleva a un balance que, en términos formales, a despecho de alguna invocación de mejor técnica en la configuración normativa, no es negativo. Sin embargo, lo recogido resultará manifiestamente insuficiente (tal como lo son las prescripciones hasta hoy vigentes) si la legislación de desarrollo constitucional posterior no establece, con claridad, canales e instancias a las cuales recurrir para preservar la plena vigencia de estos preceptos y si, además, no encontramos, en jueces y fiscales, un esfuerzo por tutelar sus fueros o un compromiso entre los más relevantes sectores políticos, económicos y sociales por respetarlos.

2. Lo previsto en el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución

Tiempo después, la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República presentó, el 5 de abril de 2002, ante la opinión pública nacional, el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución. El propósito era dar a conocer una propuesta de reforma de la Constitución de 1993 para así asegurar su posterior discusión y debate entre los organismos públicos, instituciones privadas y colectividad en general.

En lo que respecta al tratamiento de los elementos llamados a configurar una verdadera carrera judicial en el Perú, necesario es anotar que algunos de los llamados a ser sus elementos centrales están contemplados en los capítulos VIII, «Poder Judicial»; XI, «Consejo Nacional de la Magistratura»; y XII, «De las relaciones entre el Poder Judicial y los demás Órganos vinculados

a la impartición de justicia», del Título IV de la propuesta de reforma constitucional.

En ese sentido, el artículo 220 de la propuesta de reforma constitucional prevé los requisitos para ser juez de la Corte Suprema, que son, por lo menos en sus tres primeros incisos, idénticos a los previstos en el artículo 147 de la Constitución vigente. El cuarto inciso del ya mencionado artículo 220 introduce una ligera modificación frente a lo actualmente previsto en la Constitución vigente.

El artículo 220 de la propuesta incluirá también un quinto inciso, el cual contiene un nuevo requisito. Así, el artículo 220 de la propuesta señala lo siguiente:

Para ser Juez de la Corte Suprema se requiere: 1) Ser peruano de nacimiento; 2) Ser ciudadano en ejercicio; 3) Ser mayor de cuarentaicinco años; 4) Haber sido juez del grado inmediatamente inferior durante diez años o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años; 5) Tener una probada trayectoria democrática y de defensa de los derechos humanos, independencia en el desempeño de la labor judicial y/o calidades de jurista.

Por otra parte, el artículo 221 de la propuesta de reforma constitucional bajo comentario contempla lo que denomina garantías de los jueces. Respecto de su antecedente en el artículo 146 de la carta de 1993, importante es anotar que el texto de la propuesta mantiene los primeros dos incisos de la Constitución vigente; modifica ligeramente el tercer inciso; y elimina el supuesto del cuarto inciso (remuneración que asegure un nivel de vida digno), cambiándolo por otro supuesto. El artículo 221 de este Anteproyecto prescribe:

Los jueces gozan de las siguientes garantías: 1) La independencia en el desempeño de su función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante él o interferir en su actuación. 2) La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento. 3) Su permanencia en el servicio, sin perjuicio de la pérdida del cargo por razones penales o disciplinarias. 4) Mantener su especialidad jurídica durante el desempeño de su función.

En lo concerniente a las incompatibilidades de los jueces, estas están desarrolladas por el artículo 222 de la propuesta de reforma constitucional, que contempla, en esencia, el mismo supuesto del primer párrafo del artículo 146 del texto constitucional de 1993, aunque añade un nuevo supuesto de incompatibilidad, como es el de no dedicarse a la política partidaria. El artículo 222 bajo comentario señala entonces que «[l]os jueces se encuentran impedidos de: 1) Ejercer otro cargo o función salvo la docencia. 2) Dedicarse a la política partidaria».

Al igual que la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución elimina las ratificaciones judiciales y fiscales como función del Consejo Nacional de la Magistratura. Este, por ello, varía, ligeramente, el artículo 150 de la Constitución actual, cuando, en su artículo 238, indica que «[e]l Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano encargado del nombramiento, promoción y régimen disciplinario de los jueces y fiscales del Poder Judicial y del Ministerio Público».

Asimismo, el artículo 242 de la propuesta de reforma constitucional que venimos comentando precisa que

[s]on funciones del Consejo Nacional de la Magistratura: 1) Nombrar previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo cuando éstos provengan de elección popular. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros y no son impugnables. 2) Investigar en forma permanente la conducta funcional de los jueces y fiscales y aplicarles las sanciones a que haya lugar, garantizándoles la tutela procesal efectiva. La resolución definitiva es impugnable vía recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional sólo si se afecta la tutela antes citada. 3) Extender y cancelar el título oficial correspondiente para los magistrados que designe.

Finalmente, y en lo referente a la formación y capacitación judicial, el artículo 245 de la propuesta de reforma constitucional bajo comentario señala: «La Academia de la Magistratura se encarga de la formación y la capacitación de jueces y fiscales en todos los niveles y aquellas otras asignadas conforme a ley. Una ley orgánica regula su estructura interna y sus funciones».

Haciendo una suerte de síntesis de lo que acabamos de describir, bien podemos anotar que encontramos algunas propuestas interesantes y ciertos innegables avances junto a varias ambigüedades u opciones discutibles. Faltaban entonces unas indispensables precisiones para ver cuál sería el derrotero a seguirse en estas materias. Veremos, por ello, a continuación si realmente lo que luego se plantea apuntalaba tan loables intenciones.

3. Lo prescrito en el Proyecto de Constitución Política del Perú publicitado en el año 2002

Meses después, y luego del debate del texto propuesto por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, el Congreso de la República presentó su texto completo del Proyecto de Constitución Política del Perú, documento publicado en junio de ese mismo año 2002.

Como en el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución del 5 de abril de 2002, los temas relativos a la carrera judicial están contemplados en los capítulos VIII, «Poder Judicial»; capítulo XI, «Consejo Nacional de la Magistratura»; y capítulo XII, «De las relaciones entre el Poder Judicial y los demás Órganos vinculados a la impartición de justicia», del Título IV de la propuesta de reforma constitucional.

Comenzaremos anotando cómo, a diferencia del artículo 147 de la Constitución de 1993 y del artículo 220 de la propuesta de reforma del 5 de abril de 2002, el artículo 195 del Proyecto de Constitución Política del Perú que ahora empezaremos a analizar no se limita a establecer los requisitos para ser juez de la Corte Suprema, sino que procede, más bien, a señalar aquellos exigibles de modo general a quienes aspiran a ser jueces y deja a un desarrollo infraconstitucional la determinación de los requisitos especiales para cada grado. Así, el artículo 195 señala: «Para ser Juez, se requiere: 1. Ser peruano de nacimiento, 2. Ser ciudadano en ejercicio, 3. Ser Abogado, 4. Tener una probada trayectoria democrática y de defensa de los derechos humanos. La ley agregará los requisitos adicionales según cada instancia de la carrera judicial».

Por su parte, el artículo 196 del Proyecto de Constitución Política del Perú tenía previstas aquellas las que denominaba garantías de las cuales gozarían los jueces. El mencionado artículo contempla tanto los supuestos del artículo 146 de la Constitución vigente como lo previsto en el cuarto inciso del artículo 221 de la propuesta de reforma de abril del año 2002. Indica el artículo 196 del Proyecto que

Los jueces gozan de las siguientes garantías: 1. La independencia en el desempeño de su función jurisdiccional. Sólo están sometidos a la Constitución y Ley. 2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento. 3. Su permanencia en el servicio, sin perjuicio de la pérdida del cargo por razones penales o disciplinarias. 4. Mantener su especialidad jurídica durante el desempeño de su función. 5. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.

Pasándose a revisar lo señalado en relación con las eventuales incompatibilidades de los jueces, el artículo 197 del Proyecto contenía, en principio, lo ya previsto en el primer párrafo del artículo 146 de la Constitución de 1993, así como lo planteado en el artículo 222 del Anteproyecto de reforma. El referido artículo 197 del Proyecto señalaba: «La función judicial es incompatible con toda otra actividad pública o privada, excepto la docencia universitaria. Los magistrados están prohibidos de participar en política, de sindicalizarse y de declararse en huelga».

Por otro lado, y como ya había sido planteado en la propuesta de reforma del 5 de abril de 2002, la cual a su vez recogía lo previsto por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional sobre el particular, el Proyecto de Constitución elimina también las ratificaciones judiciales a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Ello no debe entenderse como una minusvaloración del Consejo, el cual sigue teniendo a su cargo importantes responsabilidades.

Y es que, al igual que el artículo 238 del Anteproyecto de reforma constitucional, el artículo 212 del Proyecto que venimos analizando estipulaba: «El Consejo Nacional de la Magistratura es el organismo autónomo encargado del nombramiento, promoción y régimen disciplinario de los jueces y fiscales del Poder Judicial y del Ministerio Público. Se organiza en forma descentralizada de acuerdo a ley». Asimismo, y en la misma línea de lo previsto por el artículo 242 del Anteproyecto de Abril del año 2002, el artículo 216 del Proyecto establece como funciones del Consejo Nacional de la Magistratura las siguientes:

1. Nombrar previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo cuando éstos provengan de elección popular. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de siete (07) de sus miembros y no son impugnables.
2. Investigar en forma permanente la conducta funcional de los jueces y fiscales y aplicarles las sanciones a que haya lugar, garantizándoles el debido proceso. La resolución definitiva es impugnable ante el Tribunal Constitucional sólo si se afecta este derecho fundamental, de conformidad con la Ley.
3. Extender y cancelar el título oficial correspondiente para los magistrados que designe.

Lo expuesto demuestra entonces cuán relevante continuaría siendo el Consejo Nacional de la Magistratura en un escenario en el cual seguiría insistiéndose en una lógica de gobierno compartido (por no decir disperso) del Poder Judicial.

Finalmente, en lo que respecta a la Academia de la Magistratura, el artículo 218 del Proyecto repite lo previsto en el artículo 245 del Anteproyecto de reforma constitucional del 5 de abril de 2002, señalando que «[l]a Academia de la Magistratura se encarga de la formación y la capacitación de jueces y fiscales en todos los niveles y aquellas otras asignadas conforme a Ley. Una ley orgánica regula su estructura interna y sus funciones».

4. *Lo propuesto en la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia*

Posteriormente, ya en octubre de 2003, el Congreso de la República aprobó la ley 28083, norma mediante la cual se constituyó la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), comisión instituida con el mandato de que en 180 días a partir de su instalación proponga al país un plan integral de reforma judicial.

La CERIAJUS tenía una Comisión principal integrada por 16 miembros, grupo de trabajo cuyo presidente y director de debates era el presidente del Poder Judicial. Esta Comisión principal estaba también integrada por representantes de todas las instituciones más directamente involucradas con las tareas de impartir justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Academia de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y dos representantes de la Comisión de Justicia del Congreso de la República) y de la sociedad civil (cinco representantes elegidos por el acuerdo nacional, un representante de los colegios de abogados y otro por las facultades de Derecho). Además, contó con varios otros equipos de trabajo con una similar composición. Uno de esos equipos fue previsto para analizar posibles reformas constitucionales que debían ponerse en práctica y a otro le fue encomendado evaluar los recursos humanos con que actualmente cuentan los organismos vinculados con la impartición de justicia, para luego, ya contando con esa información, efectuar propuestas de cambio al respecto.

Entremos, pues, a revisar lo aprobado en ambas comisiones. De inmediato comprobaremos cómo las personas e instituciones que conformaron la CERIAJUS consideraron «indispensable que el Congreso de la República reforme la Constitución de 1993 diseñando un nuevo modelo destinado a que la función de impartir justicia se ejerza de manera autónoma, efectiva y predecible».

Ahora bien, y ya revisando lo previsto en este grupo de trabajo sobre la carrera judicial, encontramos cómo en el capítulo donde se desarrolla todo lo relacionado con el Poder Judicial la CERIAJUS aprobó lo siguiente:

- Que para ser juez de la Corte Suprema se deberá acreditar una trayectoria democrática, de respeto a los derechos fundamentales y una conducta profesional acorde con los principios éticos. Los jueces pueden permanecer en el servicio hasta los setenta años y tienen derecho a mantener su especialidad jurídica durante el desempeño de su función.
- La eliminación de las diferencias entre los magistrados, precisándose que los jueces sólo se distinguen entre sí por la diversidad de sus funciones.

- Afianzar una verdadera carrera judicial para así garantizar la independencia de la función jurisdiccional; los derechos de los jueces; el establecimiento de un sistema de méritos para el ingreso, ascenso y permanencia en el ejercicio de las labores judiciales; y la calidad del servicio de justicia al actuar en un Estado en particular.²⁸

Pasando luego a analizar el tratamiento constitucional que debe tener el Consejo Nacional de la Magistratura, la CERIAJUS señaló lo siguiente:

- El Consejo se constituía en el órgano autónomo encargado de la selección, nombramiento, promoción y régimen disciplinario de todos los jueces y fiscales.
- Además le correspondería asumir el control externo y permanente de los jueces y fiscales, eliminando el sistema de control interno que está en manos del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Resultaba conveniente eliminar las ratificaciones de jueces y fiscales cada siete años.²⁹

Finalmente, y en lo relativo a la Academia de la Magistratura, la CERIAJUS planteó:

- Que la Academia adquiriera total autonomía administrativa, económica y académica, dejando de pertenecer al Poder Judicial, y constituyéndose así en un organismo constitucionalmente autónomo.
- Encargarle la formación y capacitación de los jueces y fiscales en todos los niveles, así como de la formación de los aspirantes a estos cargos cuando la ley lo señale.³⁰

Habíamos adelantado también que la CERIAJUS tuvo un grupo de trabajo en el cual se discutió el tema de los recursos humanos. Sobre el particular, allí se señalará que «[l]a finalidad [...] ha sido contribuir a mejorar la calidad profesional y moral de los operadores del sistema de justicia, por ser éste uno de los principales factores de los que depende su buen desempeño. Por ello, las propuestas se han organizado en función de los diferentes operadores del sistema».³¹

²⁸ Informe final de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, del 23 de abril de 2004, pp. 7-8.

²⁹ *Ib.*, p. 8.

³⁰ *Ib.*

³¹ *Ib.*, p. 12.

Mirando entonces con más detalle lo relacionado con los juzgadores que son parte de la judicatura ordinaria, la CERIAJUS consideró que «[e]n este caso se ha puesto especial atención en consensuar lo que serían las bases para la carrera judicial y fiscal, sobre las cuales se desarrollaría una ley de carrera que actualmente no existe».³² Las principales características de la carrera judicial planteada por CERIAJUS son las siguientes:

- a) El criterio rector de la magistratura será el mérito académico y profesional, pues éste determinará el ingreso a la carrera, la permanencia o ascenso en ella, así como el retiro de ésta.
- b) Un sistema doble de selección, puesto que en los dos primeros niveles la carrera es cerrada y en los dos últimos es abierta.
Para ingresar a los dos primeros niveles de la magistratura, luego del proceso de selección se sigue un periodo de formación en la Academia. Para ingresar en los dos últimos niveles de la magistratura, sólo se realiza el proceso de selección, en el cual existe un tratamiento diferenciado para el magistrado y para quien no lo es en lo que se refiere a los antecedentes.
- c) Los concursos de selección se convocan para las siguientes plazas: magistrado titular, magistrado de suplencia y candidato apto en reserva.
El magistrado de suplencia es el encargado de cubrir las ausencias temporales de los magistrados titulares en sus despachos. Esta figura permite eliminar la del juez suplente y reducir la del juez provisional.
Los candidatos aptos en reserva son aquellos que, si bien no han sido nombrados por falta de plazas, cuando éstas se generen podrán acceder a éstas sin necesidad de un nuevo concurso.
- d) Se elimina el sistema de ratificaciones, reemplazándolo por un sistema de evaluación periódica del desempeño de las funciones de los magistrados. La desaprobación de la evaluación periódica es causal de destitución, pues en ese caso el magistrado ya no cumple con ser idóneo para el cargo.
- e) Con el resultado de la evaluación y el récord disciplinario del magistrado se formará un Cuadro de Méritos que determinará todas las decisiones que se tomen y lo afecten.
- f) Procesos disciplinarios de competencia exclusiva del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), y regulados con medios eficaces para identificar y sancionar las faltas. Para estos efectos, se propone una lista de faltas, tipificadas en leves, graves y muy graves, y sanciones estipuladas

³² *Ib., loc. cit.*

de manera proporcional a éstas. Asimismo, se proponen modificaciones en el procedimiento disciplinario, en temas como ampliar la legitimidad del quejoso y extender el plazo de prescripción, el mismo que se suspende y no se interrumpe desde la interposición de la queja.

Se prescribe además que los supuestos objeto de una evaluación de desempeño son distintos a los acontecimientos tipificados como faltas, y en ese sentido, también las labores de evaluación y las tareas vinculadas al ámbito disciplinario mantienen independencia entre sí.³³

Finalmente, la CERIAJUS propuso como plazo para desarrollar una Ley de Carrera Judicial que contemple estos planteamientos el de un año, tiempo que debía computarse entre los años 2005 y 2006.

5. *Reflexiones a partir de las propuestas planteadas*

Luego de dar una rápida mirada de las diferentes propuestas que se han ido manejando como posibilidades de modificación de la carta de 1993, bien podemos encontrar algunos temas que se han venido presentando como constantes desde la inicial fijación de lineamientos con la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional. En otros casos, encontramos una postura cambiante y, lamentablemente, honesto es decirlo, todavía se mantienen ciertas imprecisiones o vuelve a insistirse en varios errores.

En la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, se planteaba un fortalecimiento de las labores del Consejo Nacional de la Magistratura en relación con los temas de carrera judicial. El Consejo ya no solamente sería el responsable de los nombramientos de jueces y fiscales, además de algunas atribuciones relacionadas con el tema disciplinario; también tendría a su cargo todas las responsabilidades en materia disciplinaria. Así, se descartaría la subsistencia de los espacios de control interno hasta hoy existentes dentro de la judicatura ordinaria peruana. Y si bien expresamente solo se habla de la eliminación de las ratificaciones judiciales, de la lectura del documento final de esta Comisión fácilmente puede deducirse una intención de apuntalar una propuesta de evaluación de desempeño.³⁴

Se incluyen también aquí importantes cambios vinculados con la Academia de la Magistratura y, sobre todo, en relación con el ingreso a la carrera judicial: se indica que los estudios en la Academia no son previos a la selección a cargo del Consejo, sino luego de dicha selección y antes del

³³ *Ib.*, p. 12-13.

³⁴ *Revítese, en ese sentido, MINISTERIO DE JUSTICIA. Op. cit., p. 67.*

nombramiento. Se plantea así entonces un modelo de ingreso con las siguientes fases: selección a cargo del Consejo; formación de los seleccionados por la Academia; y, finalmente, nombramientos por el Consejo Nacional de la Magistratura, pautas distintas de las actualmente vigentes y que buscan dejar de lado la dispersión de esfuerzos y recursos finalmente no capitalizados por la judicatura ordinaria que muchos hoy critican al Programa de Formación de Aspirantes de la Academia de la Magistratura.

Junto con estas propuestas, las cuales poco a poco parecen haber ido consolidándose, justo es anotar que también existían materias con un tratamiento impreciso (se habla, por ejemplo, de que tiene que darse una labor conjunta y coordinada entre las diferentes instituciones vinculadas con las tareas de impartir justicia pero que con ello, curiosamente, no se puede configurar un sistema) y se mantenían disposiciones con aspectos de una pertinencia bastante discutible, como los requisitos exigidos para ser vocal de la Corte Suprema, materia que ya hemos abordado en otro apartado de este mismo informe.

El Anteproyecto del 5 de abril del año 2002 tenía la ventaja de un mayor tiempo de trabajo, el cual no se quedaba en el establecimiento de puntuales lineamientos y que, por ello, podía asumirse una labor que partiera de fijar con claridad qué perfil de juez se buscaba obtener, elemento básico para configurar una verdadera carrera judicial. Una rápida revisión de lo allí recogido, lamentablemente, no nos demuestra esa claridad de objetivos, aunque sí algunas (en realidad, no muchas) puntuales modificaciones.

Se sigue insistiendo en el requisito de exigir una probada trayectoria democrática (concepto de posible relevancia pero no siempre de fácil determinación); asimismo, se plantean los mismos requisitos que ya recoge la Constitución de 1993 para ser vocal supremo. Por otro lado, continuaba denominándose garantías del juez a aquello que, en tal caso, son más bien garantías de la función jurisdiccional y, por lo menos en algunos casos, derechos de los juzgadores. También se mantiene la referencia a la independencia, se efectúan precisiones sobre la permanencia en el servicio y se apunta al fortalecimiento de la especialidad, aportes cuya real relevancia solamente se pueden apreciar si existe una serie de factores que acompañen a este reconocimiento constitucional.

En el tema de las incompatibilidades, continúan las imprecisiones, sobre las cuales hemos hecho referencia en un anterior apartado de este mismo texto, con la salvedad de que se añade una incompatibilidad más: la de no dedicarse a la vida político-partidaria. Y, pasando ya a las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura, se insiste en encargarle no solamente los nombramientos y promociones de los jueces, sino también la

extensión de la acreditación del título que permite el ejercicio de la actuación jurisdiccional correspondiente.

Lo más novedoso al respecto puede ser el ya no otorgarle al Consejo el investigar la conducta y, en su caso, el aplicar las sanciones a nivel disciplinario a todos los jueces y vocales del país, sino el que las decisiones tomadas en estas materias sean impugnables ante el Tribunal Constitucional si se viola el derecho a un debido proceso. Ahora bien, e independientemente de lo expuesto, la responsabilidad en lo disciplinario adjudicada al Consejo se ha hecho, sin duda, como una forma de reclamar una organización descentralizada. Así lo entiende el proyecto que venimos comentando, que deriva a la ley el desarrollo en detalle de lo que pueda efectuarse al respecto.

Finalmente, y para así concluir con la reforma del texto de abril de 2002, allí puntualmente se indica, con respecto a la Academia de la Magistratura, que una ley orgánica regulará su funcionamiento.

El proyecto de reforma de junio de 2002 y los documentos aprobados al interior de la CERIAJUS el año 2004 van consolidando ciertas pautas de pensamiento y actuación. La plasmación de lo allí propuesto en líneas generales indudablemente apunta bien en la línea de contar con una regulación más clara sobre el particular. Sin embargo, justo es anotar que, en el mejor de los casos, un más prolijo diseño normativo es condición necesaria mas no suficiente para introducir radicales cambios en el tratamiento de estos importantes temas.³⁵

Ojalá muy pronto, progresivamente, se tomen acciones concretas en todos estos niveles, pues lo contrario sería reducir lo jurídico y sus repercusiones a la mera consignación de normas que bien pueden estar muy alejadas de la realidad sobre la cual se intenta incidir o ir abiertamente contra los valores en los cuales busca asentarse nuestra vida en sociedad. Las negativas implicancias que aquello puede generar son tan peligrosas como insoslayables y, por ende, demandan asumir acciones concretas al respecto, salvo mejor parecer.

³⁵ Escapa a los alcances de este texto el analizar el proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial elaborada por una subcomisión del Congreso presidida por el congresista Fausto Alvarado la propuesta de Ley de Carrera Judicial preparada por un destacado grupo de jueces presidida por el vocal supremo Francisco Távara o el nuevo reglamento para el tema de las ratificaciones judiciales y fiscales recientemente aprobado por el Consejo Nacional de la Magistratura. Todas ellas, así como algunas otras, inciden o incidirían en delimitar los alcances de lo prescrito en el texto constitucional de 1993. Estamos, pues, ante disposiciones cuyos alcances e implicancias prometemos desarrollar en próximos trabajos.