

# EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN AMÉRICA LATINA

(Anotaciones para un estudio comparativo)

**PEDRO PLANAS SILVA**

Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Lima  
Pontificia Universidad Católica del Perú

*Al maestro Héctor Fix-Zamudio, promotor del Consejo  
de la Magistratura en América Latina, con respeto y  
admiraación*

Al igual que la Defensoría del Pueblo, y con todavía mayor presencia que el Tribunal Constitucional, el nuevo constitucionalismo latinoamericano ha adoptado en sus particulares ordenamientos la institución del Consejo de la Magistratura, también denominada Consejo de la Judicatura. Si bien resulta pionera la Constitución venezolana de 1961, esta institución sólo se ha vuelto una tendencia firme en América Latina en la década que va entre fines de los ochenta y principios de los noventa, etapa caracterizada -y no es mera coincidencia- por una inédita continuidad y estabilidad de las instituciones republicanas.

Un hito importante en el reconocimiento en nuestro hemisferio de la utilidad de una institución con ríngame europeo (Francia, Italia y España), fue el Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, efectuado en México entre el 25 y el 30 de agosto de 1975. En las conclusiones del Congreso, a sugerencia del jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio, se aprobó una sexta recomendación, con el siguiente tenor:

*"...en la reorganización del aparato judicial latinoamericano, resulta conveniente la introducción del Consejo judicial o de la Magistratura, el que deberá ser organizado teniendo en cuenta las peculiares características de la realidad constitucional latinoamericana. Debe estar integrado*

*mayoritariamente por funcionarios judiciales, cuya designación provenga de los mismos jueces, sin perjuicio de la representación de otros poderes y organizaciones, con el objeto de evitar que el organismo judicial se transforme en un cuerpo cerrado y estratificado. Su función será la de vigilar el cumplimiento de las garantías judiciales especialmente el nombramiento, promoción y responsabilidad de los jueces y el establecimiento de verdaderas carreras y políticas judiciales"<sup>1</sup>.*

De este modo, Héctor Fix-Zamudio logró consagrar a nivel de una demanda hemisférica, y con el apoyo de otros importantes juristas latinoamericanos, una preocupación por la mayor independencia, eficacia y disciplina de la judicatura, según él mismo lo había contemplado como necesidad casi una década antes:

*"Es conveniente el establecimiento de un organismo, que podría intitularse Consejo Superior de la Judicatura, o Consejo Supremo Judicial, dirigido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia e integrado mayoritariamente por representantes de los funcionarios judiciales de la Federación y con la intervención de otros miembros designados por el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, con la finalidad de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial"<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Cfr. VV.AA.: *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*; México, UNAM, 1977, p. 202. Ver la propuesta en: FIX-ZAMUDIO, Héctor; *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, en: *Ibid.*; pp. 43-45.

<sup>2</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor; *Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal*, en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*; UNAM; enero-marzo, 1967; N° 65; t. XVII; p. 123. Citado en: VALENCIA-CARMONA, Salvador; *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*; Editorial Porrúa; México; 1996; p. 422. Precisamente, a propuesta de Fix-Zamudio, el II Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas en agosto de 1996, aprobó en sus conclusiones la necesidad de introducir en México un Consejo de la Magistratura.

Los precedentes institucionales son conocidos. Su moderno antecedente es el Consejo de la Magistratura de Francia, en su IV República, según se diseñó en la Constitución de 1946 (arts. 83 y 84), sin olvidarse que esta institución ha sido recogida en la vigente Constitución de 1958. Su más importante antecedente, sin embargo, estaría en Italia: la Ley Orlando, de abril de 1907, creó como institución de nivel constitucional un Consejo Superior de la Magistratura, encargado de proponer candidatos a magistrados al Ministro de Justicia, con lo cual neutraliza la intervención o dependencia política; luego, este Consejo recibió nuevas atribuciones, en materia de disciplina<sup>3</sup>. En España, en 1926 se creó un Consejo Judicial para calificar las calidades personales de los integrantes de las carreras judicial y fiscal y ciertas facultades de vigilancia, si bien el primer proyecto de creación de este organismo se presentó diez años antes al Congreso. En tiempos modernos, la Constitución de Italia (1947), debatida cuando ya estaba en vigor la Carta francesa de la IV República, restableció y amplió el Consejo Superior de la Magistratura. Luego fue el turno de Portugal, cuya Constitución de 1976 asumió el diseño francés, enmendado y notablemente mejorado en la reforma constitucional de 1982, al punto que concedieron la presidencia del órgano al presidente de la Corte Suprema. Mas bien en España, bajo la vigente Constitución de 1978 (art. 122<sup>o</sup>), estas funciones han sido asumidas por el denominado Consejo General del Poder Judicial<sup>4</sup>.

En estas páginas, vamos a efectuar un repaso de la configuración del Consejo de la Magistratura en los diversos ordenamientos constitucionales de América Latina, que se caracterizan por su acentuada variedad. Deliberadamente, hemos obviado las experiencias vinculadas a los regímenes dictatoriales en Brasil (1977) y Uruguay (1981), así como al Consejo Nacional de Justicia creado en el Perú por el Gobierno militar, mediante el Decreto Ley 18060 de diciembre de 1969. Creemos que el Consejo de la Magistratura sólo puede entenderse cabalmente como órgano de gobierno y garante de la autonomía judicial, si está circunscrito en un escenario caracterizado por el pleno acatamiento al Estado de Derecho.

## I. VENEZUELA: CONSEJO DE LA JUDICATURA (1961)

El Consejo de la Judicatura fue incorporado en la Constitución venezolana del 23 de enero de 1961, vigente hasta hoy, mediante un único precepto (art. 217<sup>o</sup>), cuyo tenor era -y aún es- el siguiente:

*"La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público".*

De este escueto artículo se derivaban, sin embargo, varias características que debería tener este organismo, al ser desarrollado en la respectiva Ley Orgánica. En primer lugar, la referencia a la "ley orgánica respectiva" parecería insinuar la aprobación de una Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura en lugar de mantener esta institución como un capítulo dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial. No obstante, en su segunda etapa, el Consejo también derivó de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1970<sup>5</sup>. Mas bien, hacia 1973, el Consejo elaboró su propio Reglamento. Y desde 1988, sus atribuciones -considerablemente ampliadas- emanan de su flamante Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura.

Sus atribuciones, en segundo término, girarían en torno a objetivos institucionales, tales como la independencia, la eficacia, la disciplina y el decoro de los tribunales, así como la garantía de los beneficios de los magistrados. De estos objetivos fluyen nitidamente atribuciones en materia de designación de jueces, garantía de su capacitación e idoneidad, facultades de vigilancia (inspectoría) y de sanción de los magistrados, así como exigencias administrativas internas. La búsqueda de la eficacia podría implicar también la posibilidad de tener iniciativa legislativa ante el Congreso para proponer reformas en materia procesal o en su procedimiento disciplinario, por ejemplo. Finalmente, si bien, según la propia Constitución (art. 211<sup>o</sup>), la Corte Suprema es el órgano rector de la función judicial, al

<sup>3</sup> Fitz-Zamudio encuentra que, en Italia, los antecedentes de la institución se remontan al decreto del 4 de enero de 1890, que creó una Comisión Consultiva, compuesta por magistrados electos por la Corte de Casación de Roma y presidida por el Ministro de Gracia y Justicia. Su función era emitir opinión sobre la designación, promociones y traslados de jueces y magistrados. Cfr. FITZ-ZAMUDIO, Héctor;

<sup>4</sup> Un estupendo estudio comparativo de los Consejos según los modelos francés, italiano, portugués y español, en: MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, "El Gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español", en: Revista de las Cortes Generales, Madrid, N<sup>o</sup> 35, pp. 167-208.

<sup>5</sup> BREWER-CARIAS, Alan R., La Constitución y sus enmiendas; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1991; p. 43.

Consejo de la Judicatura le correspondería brindar el apoyo logístico a los tribunales.

Ahora bien, las funciones y atribuciones reconocidas desde el inicio al Consejo de la Judicatura<sup>6</sup>, fueron las siguientes:

a) Designar a los Jueces de los Tribunales Superiores Colegiados, Jueces Superiores y de 1ª Instancia de la jurisdicción ordinaria y especial, de Instrucción, de Distritos y Departamentos, de Parroquia y Municipios, excepto los jueces de la jurisdicción militar y los jueces superiores de salvaguarda del patrimonio público;

b) Designar los conjuces, nombrar y remover a los Defensores Públicos de Presos, Inspectores de Tribunales y personal técnico y administrativo adscrito al Consejo;

c) Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los tribunales, conocer las faltas cometidas por los miembros del Poder judicial y los Defensores Públicos de Presos e imponer sanciones disciplinarias;

d) Preparar el anteproyecto de Presupuesto del Poder Judicial y del propio Consejo y presentarlo al Ejecutivo Nacional;

e) Dictar su propio reglamento y calificar a sus miembros;

f) Conocer las renunciaciones y faltas absolutas de los Magistrados, así como de los temporales o accidentales y disponer las correspondientes convocatorias; y,

g) Conocer de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones de la Presidencia.

Aunque la Constitución no determina la composición del Consejo, indica que su organización debe garantizar la independencia, aspecto que en principio aleja al organismo de una composición derivada de los órganos Ejecutivo y Legislativo, amparada más bien en miembros del foro, de las Facultades de Derecho o provenientes de la propia carrera judicial. No obstante, como luego aboga por la representación de "las otras ramas del Poder Público", puede ello interpretarse como complemento, concediendo dentro del Consejo una representación minoritaria a miembros

o a representantes de los dos referidos poderes. Pese a ello, sólo ha considerado -en su integración- a miembros elegidos por los tres poderes clásicos. Inicialmente fueron nueve: cinco elegidos por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema, dos por el Congreso y dos por el Ejecutivo, con dos miembros suplentes. La vigente Ley Orgánica reconoce cinco miembros: la Corte Suprema designa a tres y los otros dos órganos a uno cada uno. En ambos casos, ha prevalecido -por analogía- la vieja noción de corresponsabilidad de los poderes en la constitución del órgano judicial.

Finalmente, respecto a la aplicación del principio constitucional de la independencia en la organización interna del Consejo, la Ley Orgánica del Consejo (1988) ha previsto una serie de órganos destinados a garantizarla, como la Inspectoría General de Tribunales, Dirección de Administración, Dirección de Personal y varias comisiones permanentes.

Para Fernández Toro, el Consejo de la Judicatura venezolano conserva algunos problemas institucionales<sup>7</sup>. Uno de ellos -que también afectaría el diseño de otros Consejos del hemisferio- reside en la convergencia de funciones de selección y designación por un lado y de control y sanción por otro, que torna más difícil la sanción o posible remoción de los jueces que ella ha nombrado. Una propuesta que ha cobrado fuerza en Venezuela -destinada a evitar esta suerte de conflicto entre competencias- es el modelo colombiano de dos salas, que así dividen el trabajo interno y se garantizan mutuamente la profesionalidad e independencia de las decisiones del Consejo.

Asimismo, es importante destacar que en los trabajos y propuestas de reforma constitucional de la importante Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE), actualmente paralizados, se planteaba incorporar a "otros entes y sectores de la vida nacional" en la postulación de aspirantes a integrar el Consejo de la Judicatura<sup>8</sup>. Pero, a la vez, creaba un Consejo de la Magistratura, entendido como un organismo distinto, integrado por 24 miembros de procedencia plural y dirigido por el Presidente de la Corte Suprema (según el Informe de la Comisión Bicameral, aunque el presidente de dicha Comisión proponía que fuera el Fiscal General de la República), que tendría amplias

<sup>6</sup> RUIZ VADILLO, Enrique; "Contenido del régimen básico", en: Régimen legal básico de los países latinoamericanos; Ediciones Cultura Hispánica; 1986; p. 167.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ TORO, Julio César; "Obstáculos y soluciones en el marco jurídico que regula el sistema de administración de la justicia. Esperanzas probables de reforma normativa"; mimeo; Caracas; s/f; pp. 18-19.

<sup>8</sup> DELGADO HERRERA, José Gregorio; "Notas de la discusión sobre la reforma del Poder Judicial en el marco del debate constitucional"; en: VV.AA.; Una Constitución para el ciudadano. La reforma en Venezuela; CIEDLA; Caracas, 1994; pp. 335-363; en concreto p. 348.

facultades para la destitución de magistrados, jueces o funcionarios judiciales, la proposición de candidatos a funcionarios de la alta rama judicial y la revisión de los jurados que actúan en los concursos de oposición de la carrera judicial, así como para la reorganización total o parcial del Poder Judicial y encargado. Esta institución estaba prevista como "la piedra angular de la reforma judicial"<sup>9</sup>. Esta propuesta parece indicarnos que la tendencia constitucional latinoamericana ha rebotado en el país pionero, al grado de exigirle crear una institución paralela, aunque con atribuciones más amplias y definidas.

## 2. PERÚ: CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA (1979)

En el Perú, hubo varias propuestas que plantearon crear un órgano especial para el nombramiento de los jueces con la finalidad de garantizar el ejercicio independiente de la función jurisdiccional y de evitar la "politización" de la justicia. Domingo García Belaúnde recuerda que en 1915 Bernardino León y León -entonces juez de primera instancia- propuso crear un "Jurado de la Magistratura" como eficaz remedio para evitar la politización de los nombramientos judiciales<sup>10</sup>. Es también importante antecedente el Consejo Nacional de Justicia, vigente durante el Gobierno Militar, que aquí no vamos a tratar.

La Constitución peruana de 1979 concedió al Consejo de la Magistratura una detenida y muy precisa regulación (arts. 245°-249°), como institución destinada a garantizar la independencia de la función jurisdiccional. Según el texto constitucional (más preciso que su precedente venezolano), el Consejo estaría integrado por el Fiscal de la Nación (que lo preside), dos representantes de la Corte Suprema, uno de la Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú, uno del Colegio de Abogados de Lima y dos de las Facultades de Derecho de la República, todos elegidos por tres años. No estaban sujetos a mandato imperativo, lo cual implicaba dejarlos en plena libertad de acción, exentos de vínculos contractuales con sus representantes. Este esquema peruano también había previsto Consejos Distritales, destinados a actuar en cada distrito judicial con un mayor conocimiento directo de los problemas que surjan en cada caso. Cada Consejo Distrital tendría sólo tres miembros. Lo presidía el Fiscal más antiguo de la respectiva Corte Superior y

lo integraban, además, dos representantes elegidos por el Colegio de Abogados de la jurisdicción. Sus atribuciones eran las siguientes:

a) Previo concurso de méritos y evaluación personal, presentar las propuestas para nombrar a los magistrados de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores. En el caso de los vocales supremos, la propuesta era elevada al Ejecutivo, quien hacía la nominación, que luego debía ser ratificada por el Senado. Para los magistrados de las Cortes Superiores, la propuesta del Consejo Nacional también era elevada al Ejecutivo, quien efectuaba el nombramiento.

b) Para las propuestas de magistrados de Primera Instancia y demás cargos de inferior jerarquía actuaba un Consejo Distrital de la Magistratura en cada sede de Corte.

c) Recibir denuncias sobre la actuación de los magistrados de la Corte Suprema, calificarlas, cursarlas al Fiscal de la Nación si hay presunción de delito y a la propia Corte Suprema para la aplicación de medidas de carácter disciplinario. Pero, según el art. 248° de la Constitución, a la Corte Suprema correspondía investigar, en forma permanente y obligatoria, bajo responsabilidad, la conducta funcional de los jueces y aplicarles las sanciones a que haya lugar, incluyendo la destitución de magistrados, que requería resolución, previo proceso administrativo.

## 3. EL SALVADOR: CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA (1983)

La Constitución salvadoreña de diciembre de 1983 introdujo el Consejo Nacional de la Judicatura (art. 187°) como "el órgano encargado de proponer candidatos para los cargos de Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y de Jueces de Primera Instancia", agregando que la ley determinará la forma de designación de sus miembros, sus requisitos, la duración de sus funciones y demás materias atinentes al Consejo. En 1991, los acuerdos de paz entre el gobierno y la guerrilla condujeron a varias reformas destinadas al fortalecimiento institucional, entre ellas estuvo la ampliación de atribuciones al Consejo Nacional de la Judicatura, según quedó plasmado en el nuevo art. 187° y en la Ley Orgánica respectiva, vigente desde enero de 1993. Al mismo tiempo, la reforma de 1991 instituyó la carrera judicial. Precisamente, la Ley del Consejo

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 349-350. Inicialmente tuvo el nombre de "Alta Corte de Justicia".

<sup>10</sup> Cfr. GARCÍA BELAUNDE, Domingo; PEDRO PLANAS; *La Constitución Tralocionada. Páginas de historia reciente*; Seglusa Editores, octubre de 1993, p. 48. También alude a una iniciativa parecida de Enrique Echevarría, planteada en 1927.

de la Magistratura ha regulado -añadiéndose a la disposición final del nuevo art. 186- "los requisitos y la forma de ingreso a la carrera judicial, las promociones, ascensos, traslados y sanciones disciplinarias a los funcionarios incluidos en ella".

Pese a ello, debe resaltarse que, según el vigente texto constitucional, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por la Asamblea Legislativa para un periodo de cinco años, mientras que la Corte Suprema de Justicia es la encargada de nombrar y de remover a los magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, a Jueces de Primera Instancia y a los Jueces de Paz, así como a los conjuces y a los médicos forenses y empleados de las dependencias de la Corte. Asimismo, ella se encarga de elaborar el proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos del Poder Judicial y de remitirlo al Ejecutivo para su inclusión "sin modificaciones" en el Presupuesto General del Estado.

#### 4. BRASIL: CONSEJO DE LA JUSTICIA FEDERAL (1988)

Pese a la extensa experiencia del Consejo de la Magistratura introducido en 1979 como enmienda a la Carta de 1967, la vigente Constitución brasileña de 1988 sólo tiene una referencia muy parca al Consejo, que esta vez se denomina "Consejo de la Justicia Federal". Está ubicada en el párrafo único del art. 104° de la Constitución, dentro del capítulo referido al Tribunal Superior de Justicia (y no al Tribunal Supremo) y, si bien alude a sus dos principales funciones, deja a la ley su organización, composición y sus atribuciones: "Funcionará junto al Superior Tribunal de Justicia el Consejo de la Justicia Federal, cabiéndole, en la forma de la ley, ejercer la supervisión administrativa y presupuestal de la justicia federal de primer y segundo grados". Pero esas funciones parecen relativizadas por otras disposiciones de la propia Constitución. En materia administrativa y disciplinaria, indica que las decisiones administrativas de los tribunales serán motivadas, "siendo las disciplinarias tomadas por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros" (art. 93°, parág. X) y luego, habilita a los tribunales con número superior a veinticinco juzgadores a formar un "órgano especial" para "el ejercicio de las atribuciones administrativas y jurisdiccionales de la competencia del tribunal en pleno" (art. 93°, parág. XI).

No obstante, por la misma parquedad del texto constitucional, ha sostenido Whitaker Da Cunha que

la Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura, expedida en marzo de 1979, resulta plenamente compatible con la nueva Constitución de 1988<sup>11</sup>. Pero Whitaker parece aludir sobretodo al denominado "Estatuto de la Magistratura", pues no parece producirse ningún cambio radical en las funciones del Consejo, máxime si lo cotejamos con otros de América Latina. Por ejemplo: en ninguno de los casos, intervenía el Consejo en la selección y nombramiento de magistrados "ministros". Según la Carta de 1988, los once Ministros del Tribunal Supremo Federal son nombrados por el Presidente de la República, luego de aprobada la elección por la mayoría absoluta del Senado Federal (art. 101°); y los 33 Ministros del Tribunal Superior de Justicia son también nombrados por el Presidente de la República, después de aprobada la elección por el Senado Federal (art. 104°).

Ahora bien, el art. 93° de la Carta de 1988 dispone la aprobación de una Ley Complementaria del Estatuto de la Magistratura, que será iniciativa del Tribunal Supremo Federal y tendrá los siguientes principios, que en ningún momento aluden al Consejo de la Justicia Federal: a) Ingreso en la carrera (cargo inicial de juez sustituto) vía concurso público de pruebas y títulos con la participación de la Orden de los Abogados del Brasil en todas sus fases; b) Promoción de instancia por instancia, alternadamente, por antigüedad y merecimiento; c) Acceso a los tribunales de segundo grado por antigüedad y merecimiento; d) Previsión de cursos oficiales de preparación y perfeccionamiento de magistrados y requisitos para ingreso y promoción en la carrera; e) Vencimientos fijados con diferencia no superior al 10% de una para otra de las categorías de carrera, no pudiendo, a ningún título, exceder de los Ministros del Supremo Tribunal Federal; f) Jubilación con beneficios integrales obligatoria por invalidez o a los setenta años de edad y facultativo a los treinta años de servicio; g) El juez titular residirá en la respectiva comarca; h) El acto de remoción, disponibilidad y jubilación de magistrado, por interés público, se fundará en decisión por voto de dos tercios del respectivo tribunal asegurada la amplia defensa; etc.

#### 5. COLOMBIA: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA (1991)

El más importante antecedente del Consejo de la Judicatura en Colombia fue el Tribunal Disciplinario, vigente desde 1972, varias de cuyas funciones han sido asumidas por el Consejo. El Tribunal Disciplinario fue creado para dirimir competencias entre la jurisdicción

<sup>11</sup> DA CUNHA, Fernando Whitaker, *Direito Constitucional do Brasil*; Renovar, Rio de Janeiro, 1990; pp. 292-293.

ordinaria y la jurisdicción administrativa y, principalmente, para conocer las faltas de los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado y también de los abogados. Sin embargo, según su Ley Orgánica, el Tribunal lo integraban cuatro miembros elegidos por el Congreso. Pese a su existencia, fueron varios y muy sistemáticos los intentos previos a 1991 por consagrar en Colombia el Consejo de la Magistratura, acaso por la cercana influencia de la experiencia venezolana.

Entre los intentos fallidos el más importante fue la frustrada reforma constitucional de 1979, impulsada por el presidente López Michelsen, que de haberse concretado habría convertido a Colombia en el segundo país en adoptarla de modo definitivo. El Acto Legislativo N° 1 de 1979 creó -entre otras instituciones de enorme importancia- un Consejo Superior de la Judicatura, como ente administrador de la carrera judicial. Tendría un número de magistrados a precisarse por la ley, elegidos por cooptación, y con autonomía presupuestal. Cuatro eran sus principales funciones: a) Presentar candidatos a la Corte y al Consejo de Estado para que elijan sus magistrados y los tribunales de distritos y contenciosos-administrativos y, a su vez listas para que éstos nombren a los jueces de su jurisdicción; b) Aplicar el régimen disciplinario a los funcionarios y empleados judiciales y también a abogados en ejercicio; c) Dirimir conflictos de competencia entre varias jurisdicciones; y, d) Preparar la reglamentación y administrar el Poder Judicial<sup>12</sup>. Pero esta reforma constitucional fue declarada inexecutable (inconstitucional) por la Corte Suprema en 1981 y quedó, por tanto, anulada<sup>13</sup>.

Desde entonces, fue forjándose en Colombia un consenso hacia la incorporación de esa institución, al punto que todos los proyectos de reforma constitucional presentados en 1988, lo consideraban como pieza central del sistema judicial. Así, el proyecto de reforma constitucional del presidente Virgilio Barco, presentado en julio de 1988, propuso un Consejo Superior de Administración de Justicia, "encargado de vigilar la carrera judicial y conocer en única o en última instancia, según lo determine la ley, las faltas disciplinarias de los magistrados, jueces, fiscales y abogados"; tendría un número impar de magistrados, elegidos por sus corporaciones para un período de ocho años

y se encargaría de presentar listas de candidatos para que la Corte Suprema de Justicia elija -de ella- a sus nuevos componentes. A su vez, los proyectos de reforma presentados ese mismo año por el Partido Social Conservador y por la Unión Patriótica, así como el proyecto de Acto Legislativo N° 11 del senador Durán Dussa, coincidían en propugnar -los tres- la creación de un Consejo Superior de la Judicatura. El proyecto de la Unión Patriótica, lo concebía con cinco miembros, integrados de manera mucho más plural: un representante de la Corte Suprema designado por su pleno, un magistrado del Tribunal Superior de Distrito Judicial, un juez superior o de circuito, un representante de los empleados judiciales y un delegado de las facultades de derecho<sup>14</sup>.

En 1990, a propósito de la convocatoria a la Asamblea nacional Constituyente, el propio López Michelsen planteó un conjunto de reformas, entre las cuales rescató el Consejo Superior de la Magistratura. Los magistrados serán elegidos por un período de ocho años por el mismo Consejo de listas enviadas por los jueces y magistrados, el Congreso de la República y el Presidente de la República. Los presidentes de la Suprema Corte de Casación y del Consejo de Estado tendrán voz en el Consejo en todos los asuntos que no se relacionen con la postulación de candidatos y régimen disciplinario. Serían sus atribuciones: a) Administrar la carrera judicial y el presupuesto de la Rama Jurisdiccional; b) Enviar a la Suprema Corte de Casación y al Consejo de Estado listas para elección de sus magistrados; c) Llevar el control de gestión de los despachos judiciales; d) Enviar a la Suprema Corte de Casación y al Consejo de Estado listas de candidatos para magistrados de los tribunales, y a éstos, las de candidatos a jueces, a elaborarse para cada distrito judicial, en base a los concursos y a los informes de la Procuraduría General de la Nación; y, e) Conocer en única instancia las faltas disciplinarias de los magistrados de la Corte Constitucional, la Suprema Corte de Casación y el Consejo de Estado, del Procurador General de la Nación y de los Magistrados de los tribunales, y, en segunda, de aquellas en que incurran los jueces, tramitadas previamente por el tribunal respectivo<sup>15</sup>.

La nueva Constitución de Colombia (arts. 254°-257°) ha previsto un Consejo Superior de la Judicatu-

<sup>12</sup> Cfr. SÁCHICA, Luis Carlos; *La de 1886, una Constitución a la medida*; Editorial Temis; Bogotá, 1986; p. 152.

<sup>13</sup> Cfr. PLANAS, Pedro; *Regímenes Políticos Contemporáneos*; Fondo de Cultura Económica, 1997; p. 495.

<sup>14</sup> Pueden verse los cuatro proyectos en el anexo de: CENTRO COLOMBIANO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES; *Constitucionalistas ante la Constituyente*; Temis, Bogotá, 1990.

<sup>15</sup> Cfr. LOPEZ MICHELSEN, Alfonso; *Borradores para una Reforma Constitucional*; Universidad Externado; Bogotá, 1991; pp. 72-74.

ra con una integración atípica, aunque muy útil: se divide en dos salas: una Sala Administrativa y otra Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Ambas tienen una composición distinta, aunque son igualmente elegidos para un período de ocho años. La Sala Administrativa tiene seis magistrados, dos elegidos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. En cambio, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria la componen siete magistrados, nombrados por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Para ser miembro del Consejo, la Constitución exige ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de treinta y cinco años, ser abogado y haber ejercido la profesión durante diez años "con buen crédito". Se advierte una incompatibilidad, destinada a favorecer una mayor separación entre la judicatura y el Consejo: "Los miembros del Consejo no podrán ser escogidos entre los magistrados de las mismas corporaciones postulantes".

También ha previsto, siguiendo el molde de la Constitución peruana de 1979, Consejos Seccionales de la Judicatura, cuya integración se establecerá por la respectiva ley. Precisamente, corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

a) Administrar la carrera judicial, con lo cual sustrae esta función a la Corte Suprema;

b) Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla, salvo la jurisdicción penal militar que se tendrá normas especiales. Así, mediante el Acuerdo 34 del 13 de abril de 1994<sup>16</sup>, la Sala Administrativa del Consejo dictó reglas generales para los concursos de méritos destinados a la selección de funcionarios y empleados de carrera de la Rama Judicial.

Ahí se contempla el sistema de ingreso al servicio a los cargos de carrera por "etapas sucesivas de concurso, conformación del registro de elegibles, elaboración de listas de candidatos, nombramiento y confirmación" que luego determina su inclusión y ubicación en el "Registro Nacional de Elegibles" para todos los cargos de carrera de funcionarios y empleados de la Rama Judicial. También indicó que las Salas Administrativas de los Consejos Superior o Seccional de la Judicatura debían elaborar las listas de candidatos para los cargos de cuya provisión se trate, tanto en propiedad

como en provisionalidad, tomándolos necesariamente de los listados de opción del Registro Nacional de Elegibles, para el cargo que corresponda.

c) Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.

d) Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales. Respecto a esta atribución, Jorge Pérez resalta que conlleva el subordinamiento de los tribunales al Consejo Superior de la Judicatura, razón por la cual debe precisarse por ley o por reglamento "hasta dónde llega este control"<sup>17</sup>.

e) Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso. Norma que fortalece la independencia económica del Consejo y de la propia rama judicial, pues extiende la autonomía del manejo de su presupuesto a su libre ejecución.

f) Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. También posee potestad *lex* a través de su sala jurisdiccional, facultad de resolver los conflictos, que se presenten ante las distintas jurisdicciones, por razones de competencia, la que es una facultad loable que desglosa la confusión que se creaba antes al interior de la rama en tal sentido. La ley precisa los supuestos en que se dan tales conflictos de competencia; y

g) Las demás que señale la ley.

Asimismo, la Constitución agrega, en su art. 257º, que el Consejo Superior de la Judicatura en general, cumplirá las siguientes funciones, que fortalecen aún más su esfera de acción:

a) Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales, con lo cual sustrae una función importante al Poder Legislativo.

b) Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

c) Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia,

<sup>16</sup> PEREZ VILLA, Jorge, Constitución Política de Colombia; Editorial Leyer; Bogotá, 1997; p. 701.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 704.

los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelantan en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

d) Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales; y,

e) Las demás que señale la ley

## 6. PARAGUAY: CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (1992)

En Paraguay, la reciente Constitución de 1992 regula el Consejo de la Magistratura en tres artículos consecutivos (arts. 262º-264º). Está compuesto por ocho miembros, todos de distinta procedencia: uno, que será miembro de la Corte Suprema de Justicia, previamente designado por ésta; un representante del Ejecutivo; un Senador y un Diputado, nominados por su Cámara respectiva; dos abogados de matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares; y un profesor de las facultades de Derecho -facultades con veinte años de funcionamiento- de las Universidades privadas, también elegido por sus pares. Sus miembros deben ser de nacionalidad paraguaya, con 35 años cumplidos, título de abogado y haber ejercido la profesión, desempeñar funciones en la magistratura o ejercido la cátedra universitaria en materia conjunta por un mínimo de diez años. Durarán tres años en sus funciones. La Constitución les reconoce iguales inmunidades que los ministros de la Corte Suprema de Justicia y un conjunto de incompatibilidades que especificará la ley.

La Constitución paraguaya, si bien deja a las leyes fijar los demás deberes y atribuciones que corresponden al Consejo de la Magistratura, especifica -además de la inherente a elaborar su propio reglamento- dos importantes atribuciones referidas exclusivamente al nombramiento de magistrados, jueces y fiscales:

a) Proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección "basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes". Estas ternas deberán ser elevadas al Senado para que efectúe la designación, con acuerdo del Poder Ejecutivo; b) Proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia, "con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembros

de los tribunales inferiores, los de los jueces y los de los agentes fiscales".

Para Antonio Tellechea, el nuevo sistema de selección y nombramiento de los miembros del Poder Judicial conlleva una muy importante modificación respecto al ordenamiento precedente y es reflejo -agrega- de la preocupación de los constituyentes de 1992 "por asegurar que las funciones judiciales sean desempeñadas por personas probadamente capaces, absolutamente honestas y al margen de toda injerencia de intereses extraños, y muy especialmente, de influencias político-partidarias"<sup>18</sup>.

## 7. ECUADOR: CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA (1992)

Ecuador no podía resultar ajeno a esta tendencia del derecho constitucional latinoamericano. La Constitución ecuatoriana de 1978, que ha recibido y sufrido tantas reformas, incorporó -en una reforma de 1992- dentro del Título III ("De la Función Jurisdiccional"), una relación completa de los órganos correspondientes y, dentro de ella, hizo su primera aparición el Consejo Nacional de la Judicatura. El artículo siguiente (art. 100º) define a este Consejo como "el Órgano Administrativo y de Gobierno de la Función Judicial", aunque agrega que será la ley respectiva quien "determinará su integración, forma de elección de sus integrantes, estructura y funciones" (art. 100º). A raíz de la "codificación" (o reordenamiento constitucional) efectuada por el Congreso en 1996 ambos preceptos obtuvieron una nueva numeración: arts. 124 y 125. En los momentos en que redactamos este trabajo, se halla en plena reforma constitucional.

## 8. PERÚ: CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA (1993)

La Constitución de 1993, fruto del golpe del 5 de abril de 1992, recogió la institución del Consejo Nacional de la Magistratura, como entidad encargada "de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando estos provengan de elección popular" (art. 150º), añadiendo que "es independiente y se rige por su Ley Orgánica". En principio, el Consejo Nacional de la Magistratura tiene siete miembros, todos elegidos en votación secreta, uno por la Sala Plena de la Corte Suprema, uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por los miembros de los Colegios de Abogados del país, dos por los miembros de los demás Colegios Profesio-

<sup>18</sup> TELLECHEA SOLÍS, Antonio: "Constitución y Poder Judicial", en: BECKER, Gustavo; Wolf-Rüdiger LÜERS; *Deewio y realidad del Estado de Derecho en el Paraguay*. CIECLA; Asunción, 1994; p. 128.



nales del país, uno por los rectores de las universidades nacionales y uno por los rectores de las universidades particulares. Son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años. Pero el art. 155<sup>o</sup> habilita al Consejo a elevar el número de sus miembros a nueve, con miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo entre listas propuestas por instituciones representativas del sector laboral y del empresarial. Sus miembros deben tener los mismos requisitos que para ser elegidos vocales supremos, con los mismos beneficios, derechos, obligaciones e incompatibilidades. Al Consejo, la Constitución le reconoce las siguientes funciones:

a) Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.

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

c) Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable; y,

d) Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

Aunque todavía se le denomina "Consejo Nacional de la Magistratura", en rigor la Carta de 1993 ha creado sólo un Consejo con atribuciones para todos los jueces y fiscales del país, suprimiendo, por tanto, los consejos de distrito judicial diseñados por la Constitución de 1979<sup>19</sup>. Adicionalmente, se creó la Academia de la Magistratura<sup>20</sup>, como "parte del Poder Judicial", encargada de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección (art. 151<sup>o</sup>), agregando que es requisito para el ascenso aprobar los estudios especiales que requiera dicha Academia

## 9. BOLIVIA: CONSEJO DE LA JUDICATURA (1994)

La Constitución reformada de Bolivia (art. 119<sup>o</sup>) reconoce al Consejo de la Judicatura como órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Tiene cinco miembros, tal como se integra actualmente el Consejo de la Judicatura venezolano. Ejercen sus funciones por diez años y sólo pueden ser reelegidos luego de un período. Como caso excepcional en el derecho constitucional latinoamericano, está presidido por el Presidente de la Corte Superior de Justicia. Además, los otros cuatro miembros denominados "Consejeros de la Judicatura", deben tener título de abogado en provisión nacional con diez años de ejercicio idóneo. Todos ellos son designados por el Congreso por el voto de dos tercios del total de sus miembros. La Constitución le reconoce las siguientes atribuciones:

a) Proponer al Congreso nóminas para la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia;

b) Proponer la Corte Suprema de Justicia nóminas para la designación de los Vocales de las Cortes Superiores;

c) Proponer nóminas a las Cortes Superiores para la designación de jueces, notarios y Registrador de Derechos Reales;

d) Administrar el Escalafón Judicial, ejercer el poder disciplinario sobre todos los Ministros, Vocales, Jueces y funcionarios judiciales;

e) Procesar en la vía disciplinaria a magistrados de la Corte Suprema, vocales de Cortes Superiores, jueces y funcionarios judiciales por faltas y contravenciones en el ejercicio de sus funciones, suspendiéndolos temporalmente por mayoría absoluta de votos del total de sus miembros y, en su caso, encausándolos ante el Tribunal competente.

f) Elaborar el proyecto del presupuesto anual del Poder Judicial para su proposición al Poder Legislativo, y ejecutarlo conforme a la Ley Financiera bajo el control fiscal; y,

g) Ampliar las nóminas a que se refieren los incisos a) y b) de este Artículo, a instancia del órgano elector correspondiente.

<sup>19</sup> Decla Chirinos Soto, constituyente en 1979 y también en 1993, refiriéndose a esta propuesta: "Los consejos distritales... obedecen, en justicia es decirlo, a una iniciativa de Roberto Ramírez del Villar. Su creación permite, en primer término, descongestionar al Consejo Nacional de la Magistratura y, además, llevar a cabo los nombramientos por un órgano descentralizado, eventual y equilibradamente conformado" Cfr. *La nueva Constitución al alcance de todos*; Editorial Andina; Lima, 1979; pp. 295-298. Por eso mismo, no se comprende la decisión del constituyente de 1993 de suprimir estos Consejos.

<sup>20</sup> Como importante antecedente y contribución de la creación de la Academia, debe recordarse la siguiente obra: FIGUEROA BERNARDINI, Ernesto; *Escuela de Jueces. Hacia la reforma del Poder Judicial*; Editorial Inkari; Lima, 1990.

## 10. ARGENTINA: CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (1994)

Si bien Argentina incorporó el Consejo de la Magistratura en su veterana Constitución de 1853-1860 durante la reforma constitucional de agosto de 1994, hay ciertos precedentes que resaltar. En primer lugar, como recuerdan Sabsay y Onaindia<sup>21</sup>, cierta crítica al excesivo rol del Ejecutivo y de la política en general en el nombramiento de jueces fue formulada por el profesor González Calderón ya en 1923, en el tomo tercero de su *Derecho Constitucional Argentino*<sup>22</sup>, que casi la cristaliza en la Comisión de Estudios Constitucionales de 1957, que él integró. En segundo lugar, precisamente desde 1957, aunque a nivel federal no prosperó esta institución, varias provincias fueron incorporando el Consejo de la Magistratura en sus respectivos ordenamientos constitucionales: Chaco (1957) y Río Negro (1958), extendiéndose luego a Santiago del Estero (1986), San Juan (1986), San Luis (1987) y Tierra del Fuego (1991). En tercer lugar, por su función y por su composición, un interesante antecedente podría ser la "Comisión Asesora de la Magistratura", creada en 1991 por decreto presidencial y compuesta por representantes del foro, de los magistrados y del Ejecutivo, encargada de preparar, según sus méritos, una lista de aspirantes para los cargos judiciales vacantes.

Más bien, resulta curiosa la renuencia existente en el Consejo de Consolidación de la Democracia -entidad especialmente preocupada en reformar la Constitución para reducir atribuciones y poderes concentrados en el Ejecutivo- para introducir una institución de esta naturaleza, que tendría una acción limitante nada menos que en la definición por el Presidente de la República de los nuevos magistrados o supremos, incluso. Entonces, se hizo referencia a la experiencia negativa habida en España, que habría producido un "enquistamiento del Poder Judicial... impermeable a razonables sugerencias originadas en las cambiantes necesidades de la sociedad"<sup>23</sup>. En cambio, el Consejo

si aparece en la propuesta justicialista de reforma constitucional formulada en setiembre de 1988<sup>24</sup>, aunque como órgano consultivo y no decisorio. Ahora bien, como todos los dispositivos de la reforma de 1994, el antecedente inmediato del Consejo de la Magistratura fue el "Núcleo de Coincidencias Básicas"<sup>25</sup>, suscripto como esquema para la reforma entre el radicalismo y justicialismo, como entidad que tendría a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial, aunque añadía que sería "regulado por una ley especial". Se refería a su integración periódica, que "procure el equilibrio" entre la representación de órganos políticos de elección popular, los jueces de todas las instancias y los abogados y se añadirían en su seno a personas "del ámbito académico y científico" en el número que determine la ley. Al Consejo le reconocía seis atribuciones precisas. Todas ellas fueron consignadas casi literalmente en el nuevo art. 114° de la Constitución. En cuanto a la propuesta para nombramientos de magistrados inferiores, se añadía que podría ser "en dupla o terna".

Confida al esquema del "Núcleo Básico" antes descrito, la Constitución reformada es parca al abordar el Consejo de la Magistratura. No especifica la procedencia, por ejemplo, aunque señala principios generales que el legislador, al aprobar la ley respectiva, deberá considerar. Únicamente señala que el Consejo de la Magistratura deberá integrarse "periódicamente" en forma tal que se procure el equilibrio entre tres los representantes de tres sectores: de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados con matrícula federal. Para Ricardo Haro, esta formulación de la integración del Consejo es "demasiada laxa" y "genérica", al grado que no estableció proporciones para los sectores componentes, ni formas de designación<sup>26</sup>. El propósito de este triple silencio constitucional (integración interna, composición global y procedencia o designación de los miembros del Consejo) habría sido -según el informe del convencional Ortiz Pellegrini- para

<sup>21</sup> SABSAY, Daniel A.; José M. ONAINDIA, *La Constitución de los argentinos. Análisis y comentarios de su texto luego de la reforma de 1994*, Buenos Aires: Empezar, 1994; p. 352.

<sup>22</sup> GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., *Derecho Constitucional Argentino*, Ed. Lajouane, Buenos Aires, 1923, tomo III; pp. 403-409. Citado, en: *Ibid.*, El sistema no era institucional sino ocasional. La Corte Suprema formaba una lista con diez nombres de magistrados o abogados una decena en lugar de una terna y de ella el Presidente extraía, recién una terna para presentarla al Senado, quien elegía de ella al magistrado.

<sup>23</sup> Cf. *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*; EUDEBA, Buenos Aires, 1988; pp. 62-63.

<sup>24</sup> Cf. PLANAS, Pedro; *Regímenes Políticos...*, p. 625.

<sup>25</sup> *Ibid.*; pp. 633-634.

<sup>26</sup> HARO, Ricardo: "Reflexiones en torno del Consejo de la Magistratura en la reforma constitucional", en: VV.AA., *La Constitución reformada. Primer seminario sobre la reforma de 1994*, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1988; p. 140.

evitar el "congelamiento" de estas fórmulas, permitiendo la flexibilidad propia de la regulación de la ley.

En principio, esta flexibilidad, que deriva en una dependencia del arbitrio del legislador, puede resultar un riesgo, como alguna experiencia comparada (la ya explicada "Ley Bandrés" en España, por ejemplo). Hay, no obstante, una doble salvaguarda -muy tibia en realidad- contra la temida "politización" de los nombramientos, que resulta favorecida por el traslado a la ley de tan importantes definiciones. En primer término, la exigencia de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara para aprobar la ley, que si bien está destinado a garantizar cierto consenso bipartidista que vaya más allá de eventuales mayorías, puede también servir de aliciente para negociaciones o intercambios de candidatos entre los dos grandes partidos. La segunda salvaguarda es el equilibrio exigido entre las distintas representaciones. Para Bidart Campos, este mandato constitucional en pos del equilibrio interno, se resquebrajaría, por ejemplo, si el número de representantes de los órganos políticos de origen popular fuese hegemónica, relegando a los representantes de los jueces y de los abogados<sup>27</sup>. Bidart reproduce una interesante interpretación de Rafael Bielsa, respecto a que el principio de "representación equilibrada" puede suponer "desigualdad en el número", que lleve la balanza "a un punto de reposo", lo cual sólo se logra tras cuantificar lo que hay en un platillo para ver cuánto ponerle al otro. Para Bielsa, "la mayoría de los miembros de nuestro Consejo debería ser de jueces", restando discutir en qué proporción deben ellos representarse y cómo debe determinarse la designación<sup>28</sup>. En esa línea, Haro proponía integrarlo por el presidente o un ministro (voz) de la Corte Suprema, que asumiría la presidencia del Consejo; amén de diez magistrados, cuatro legisladores, cuatro abogados, un profesor y un académico, en forma tal que se garantizaría una representación pluralista y equilibrada y se evitaba tanto la "politización" cuando la "corporatización" del Consejo. Como fuera, la participación de los poder

res políticos (con una injerencia garantizada por mandato constitucional), parece relativizar el objetivo de "despolitización", típico de esta institución.

Desde una perspectiva interpretativa, podría pensarse también que se cumpliría con fidelidad el escueto precepto constitucional si el Consejo estuviera conformado por nueve, doce o quince miembros, renovables por tercios, para garantizar la periodicidad. Si fueran nueve, corresponderían tres a cada sector, renovables cada dos o tres años, por ejemplo. Otra duda podría surgir si la representación excluye a miembros de los órganos políticos, como inquirió Bidart Campos<sup>29</sup>. Finalmente, debía también precisarse por ley el método para asignar los representantes a los órganos de elección popular: si es un método cruzado (con nominaciones del Ejecutivo y ratificaciones en las Cámaras) o si son representantes aislados y las respectivas proporciones Ejecutivo, Senado y Cámara de Diputados o - respecto a los representantes del Congreso- sólo consignarle representación a la Cámara de Diputados y no al Senado<sup>30</sup>. Agrega el precepto que el Consejo lo integran, asimismo, "otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley".

Las atribuciones concedidas por la reforma al Consejo de la Magistratura son seis, especificadas en forma taxativa en el nuevo art. 114° de la Constitución, que podemos condensar en cuatro grupos:

a) Seleccionar magistrados de tribunales inferiores.- Le corresponde seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores y emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores. La propuesta del Consejo se produce previo concurso público para los postulantes. Luego, prepara y propone la terna, que tiene carácter vinculante para el Presidente de la Nación, quien escogerá entre esos nombres al candidato que presentará para el acuerdo del Senado. Este acto complejo -de coparticipación de los tres referidos órganos- se asemeja al método de

<sup>27</sup> BIDART CAMPOS, Germán; *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*; Ediar; Buenos Aires, 1996; Tomo VI. La reforma constitucional de 1994, p. 493.

<sup>28</sup> *Ibid.*; pp. 493-494.

<sup>29</sup> Bidart, luego de preguntarse si los representantes de los órganos políticos (Congreso y Ejecutivo) podían o debían ser miembros de esos órganos (el criterio de "representación" es más amplio y el art. 114 no habla de "miembros"), responde que ambas posibilidades eran viables, aunque más viable sería la mera representación, "ya que los legisladores y los ministros, sumamente absorbidos y recargados con sus funciones específicas, no están en las mejores condiciones para acumular esta otra tarea que es tan importante institucionalmente y que demanda una dedicación permanente e intensa, como lo muestra la sola lectura de todos los cometidos propios del Consejo de la Magistratura" (Cfr. BIDART CAMPOS, Germán, p. 493).

<sup>30</sup> Existe, según Haro, "opinión favorable en algunos que sólo correspondiera la representación a la Cámara de Diputados, por la intervención que en la designación incumbirá al Senado y al presidente; en cambio, otros, por el viejo adonismo que ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus, piensan que no se debe excluir a estos dos últimos órganos" (Cfr. HARO, Ricardo; "Reflexiones..."; pp. 141-142).

proposición y nombramiento de vocales supremos previstos en la regulación del Consejo por la Constitución peruana de 1979.

b) Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia. Esta tendencia a la "bicefalía", que resta una importante potestad a la Corte Suprema, destinada a dividir y especializar la función jurisdiccional de la función administrativa o de gobierno, no parece haber tenido en Argentina la misma acogida que en otras partes de América Latina, acaso por la tradicional influencia del modelo judicial estadounidense. Natale -que fue convencional- lo ha considerado uno de los aspectos más críticos de la reforma, al que no duda en tipificar como un "error institucional", que será "fuente de inagotables conflictos"<sup>31</sup>.

c) Tiene potestad disciplinaria. Ejerce facultades disciplinarias sobre magistrados y decide la apertura del procedimiento de remoción de magistrados o, según el caso ordena la suspensión y formula la acusación correspondiente ante un jurado de enjuiciamiento, integrado por magistrados, abogados y legisladores cuyo fallo será irrecorrible y podrá, también archivar el caso y reponer el juez suspendido. Esta potestad "amortigua la gravitación político-partidista que el sistema anterior dejaba en ciernes"<sup>32</sup>. No interviene en el régimen de empleados y funcionarios del Poder Judicial, aspecto en el que ha primado la relación jerárquica.

d) Tiene potestad reglamentaria. Se le reconoce la facultad de dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios "para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia". Aquí ha surgido cierta controversia respecto a si es positivo sustraer a la Corte Suprema, como cabeza del Poder Judicial, su facultad de dictar reglamentos internos<sup>33</sup>; y, en cuanto a las materias, la pertinencia de regular la "prestación eficaz de los servicios de justicia", indirecta referencia a la función jurisdiccional, hace preguntarse si puede obviarse a los órganos que, por ejercer la función con inmediatez y experiencia, están mejor preparados para dictarlos<sup>34</sup>.

Desde otra perspectiva, y con muy buen tino, ha resaltado Bidart las limitaciones del Consejo, precisando las competencias que la versión argentina del Consejo de la Magistratura no considera<sup>35</sup>. Pues bien, apelando a la mencionada precisión de Bidart, ampliaremos el margen y límite de sus reales atribuciones para elaborar el siguiente esquema, que nos permita resumir y perfilar -en contraste con otros Consejos de América Latina- el modelo moderado o amenguado que adoptó la reforma de 1994:

a) No puede intervenir en la designación de los jueces de la Corte Suprema, que conserva el sistema anterior, aunque con una votación agravada en el Senado de 2/3. Mas bien, el Consejo sí participa en la selección y proposición de los restantes magistrados;

b) No puede promover el juicio político contra los jueces de la Corte, pues el nuevo art. 53° conserva para ellos el juicio político. No obstante, el Consejo sí puede promover el enjuiciamiento de los jueces de instancias inferiores a la Corte;

c) No puede ejercer sobre ellos el poder disciplinario, ni sobre el personal del Poder Judicial.

Si bien el Consejo de la Magistratura hizo su primera aparición en Argentina a través del Derecho Constitucional Provincial (en Chaco y Río Negro), no debe quedar duda respecto al eco institucional inmediato que tendrá sobre las Constituciones provinciales su definitiva incorporación en la Constitución Federal. Así, por ejemplo, el Consejo de la Magistratura fue previsto al aprobarse en octubre de 1996 el Estatuto o Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (arts. 115°-117°). Este Consejo tiene nueve miembros, tres jueces del Poder Judicial de la ciudad elegidos por sus pares (excluye a los del Tribunal Superior), tres elegidos por la Legislatura (votación de 2/3 del total) y tres abogados elegidos por sus pares (dos de la lista mayoritaria y uno de la siguiente). Su periodo es de cuatro años, sin posibilidad de reelección. Son funciones del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires: a) Seleccionar mediante concursos públicos de antecedentes y oposición a los candidatos a la magistratura y al Ministerio Público;

<sup>31</sup> NATALE, Alberto; Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994; Buenos Aires, Depalma; 1995; pp.145-146. Natale considera corresponsable de este error a algunos jueces de la Corte, "quienes suponen que su única tarea es la de dictar sentencias, y sentir doctrina jurisprudencial, olvidando que son la cabeza de un órgano del Estado".

<sup>32</sup> BIDART CAMPOS, Germán; Tratado..., p. 499.

<sup>33</sup> HARO, Ricardo; "Reflexiones..."; p. 145. Para Bidart, en cambio, coordinando el art. 114 con el 113 (que reproduce el texto anterior a la reforma), la Corte retendría la competencia para dictar su propio reglamento interno.

<sup>34</sup> BIDART CAMPOS, Germán; Tratado Elemental..., p. 497. Igual preocupación fue manifestada por Rafael Bielsa.

<sup>35</sup> Ibid.

b) Proponer candidatos a jueces y al Ministerio Público a la Legislatura; c) Ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados; d) Reglamentar el nombramiento, remoción y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados; e) Proyectar el presupuesto y administrar los recursos del Poder Judicial; f) Recibir las denuncias contra los jueces e integrantes del Ministerio Público; y, g) Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, formulando la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento<sup>36</sup>.

## II. MÉXICO: CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL (1994)

En principio, el Consejo de la Magistratura surgió en México a nivel de algunas Constituciones estatales: Aguascalientes, Baja California, Coahuila ("órgano de gobierno del Poder Judicial", le llaman), México, Morelos, Nayarit y Sinaloa<sup>37</sup>. El denominado Consejo de la Judicatura Federal fue introducido en el texto constitucional de 1917 mediante el proyecto de reforma constitucional presentado al Senado el 5 de diciembre de 1994 por el presidente Ernesto Zedillo para modificar hasta 27 artículos, entre ellos -de modo correlativo- los artículos que iban del 93° al 111°, salvo el art. 109°, y con incorporaciones muy sustantivas, como las acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema Federal. Según la Exposición de Motivos, era propósito de la reforma "fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila" y, con ese objeto, procurar "el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento de las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de la justicia"<sup>38</sup>. Por lo demás, tal había sido uno de los temas principales en la campaña presidencial de ese año.

Aprobada de inmediato en ambas Cámaras, la reforma fue publicada el 31 de diciembre de 1994. El flamante Consejo de la Judicatura Federal fue regula-

do en el nuevo art. 100°, totalmente reformulado, que al mismo tiempo delineaba la carrera judicial, que debería ceñirse a los principios de existencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Al Consejo se le considera órgano responsable de la "administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal", a excepción de la Corte Suprema. Está integrado por siete miembros en representación de los "poderes" del Estado mexicano: el presidente de la Suprema Corte (quien a su vez preside el Consejo), dos magistrados (uno de los tribunales colegiados de circuito y otros de los tribunales unitarios de circuito, ambos por sorteo), un juez de distrito (también por sorteo), dos consejeros nombrados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Respecto a su composición, Valencia Carmona ha llamado la atención por la ausencia de representantes del foro y del mundo académico y jurídico, así como por el método del sorteo, "criticable para elegir a los representantes de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito", cuando se puede apelar a métodos más objetivos<sup>39</sup>. Otro aspecto controvertible es que el nombramiento, si bien -por mandato del nuevo art. 100°- deberá recaer en "personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas", lo hacen el Senado Federal y el Presidente de la República. Aunque formalmente está claro que dichos consejeros no representan a los órganos que los nombran<sup>40</sup> (es decir, no hay mandato imperativo), queda preguntarse si este sistema no conservará cierto vínculo entre los designados y el poder que los nombra, afectando ciertos niveles de autonomía en los consejeros.

El Consejo ha asumido varias facultades administrativas del Poder Judicial de la Federación, como el nombramiento, promoción y remoción de los jueces de distrito y magistrados de circuito, la delimitación de circuitos y distritos judiciales del país o la elaboración del presupuesto de los tribunales, entre otras. A su vez, ha recogido del Congreso y del Ejecutivo la

<sup>36</sup> Cfr. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Introducción y comentario de Néstor Pedro Segúes; Astrea, 1996; Pp. 144-146.

<sup>37</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor; Breve reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura; Consejo de la Judicatura Federal; México, 1997; p. 35. Fix alude a la diversa forma de integración, bien con sólo jueces y magistrados (como México y Nayarit), o con una mayoría relativa de ellos, o con la intervención de otros profesionales jurídicos o consejeros designados por otros órganos, incluso el Ejecutivo o la legislatura. Respecto al ordenamiento judicial en los estados mexicanos, ver: FIX-ZAMUDIO, Héctor; y José el Ejecutivo o la legislatura. Respecto al ordenamiento judicial en los estados mexicanos; Fondo de Cultura Económica; México, 1996; pp. 301-Ramón COSSIO DÍAZ; El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano; Fondo de Cultura Económica; México, 1996; pp. 301-543. En diciembre de 1994 también se introdujo un Consejo de la Judicatura para el Distrito Federal (art. 122° de la Constitución), cuyos miembros son nombrados por la Asamblea Legislativa y por el Jefe de Gobierno, conforme a la denominación derivada de la reforma constitucional de agosto de 1996.

<sup>38</sup> Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador; Derecho Constitucional mexicano a fin de siglo; Editorial Porrúa; México; 1995; p. 410. Ver también: FIX-ZAMUDIO, Héctor; y José Ramón COSSIO DÍAZ; El Poder Judicial...; p. 547.

<sup>39</sup> Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador; Derecho Constitucional...; p. 421.

<sup>40</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor; Breve reflexiones...; p. 36.

función de planeación de la organización y funciones de los juzgados y tribunales federales (salvo la Suprema Corte) y del diseño de la política judicial. En rigor, son muy amplias las facultades de este Consejo federal, porque a las previstas en la Constitución debe agregarse las numerosas atribuciones consignadas en el capítulo respectivo de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, publicada en mayo de 1995<sup>41</sup>. El maestro Fix Zamudio las ha agrupado por los siguientes ámbitos:

a) Atribuciones de gobierno de los tribunales.- Decisión sobre el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales federales, cambio de residencia; regulación de turnos, proyecto de presupuesto de los tribunales, salvo la Suprema Corte.

b) Atribuciones administrativas.- Dictar normas y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos y los servicios al público, así como las bases para adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, prestación de servicios y contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación; etcétera.

c) Preparación, selección, nombramiento, adscripción y ratificación de jueces y magistrados<sup>42</sup>, amparado el nuevo criterio de carrera judicial y bajo el apoyo del Instituto de la Judicatura, encargado de la investigación, formación, capacitación, y actualización de los miembros del Poder Judicial. También se han previsto concursos de oposición para jueces y magistrados y exámenes de aptitud a los secretarios de los diversos niveles de actuarios, nombrados por los titulares del respectivo órgano.

d) Disciplina de jueces y magistrados, así como del resto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, incluidos los del Consejo, a excepción de la Suprema Corte.

e) Potestad reglamentaria para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario y otras normas necesarias para su funcionamiento y el de sus órganos auxiliares.

f) Facultades adicionales para resolver conflictos laborales surgidos entre el Poder Judicial de la Federación (salvo la Suprema Corte) y sus servidores públicos.

Como se observa, no obstante que el presidente del Consejo es el presidente de la Suprema Corte de la Federación, a ésta se le ha reservado una importante esfera de autonomía respecto al Consejo no sólo en materia de presupuesto, sino concediéndole también la potestad de revisar, como instancia definitiva, sus decisiones sobre nombramiento, remoción o adscripción de magistrados.

## 12. PERÚ: DESFIGURACIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (1997-1998)

Como ya vimos, el art. 154º de la Constitución peruana de 1993 establecía las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, que fueron luego reproducidas en su respectiva Ley Orgánica, promulgada en diciembre de 1994. Desde ya, no podían efectuarse nombramientos. Aunque más del 80% de jueces eran suplentes o provisionales, el proceso quedó en manos de la Academia de la Magistratura, que trazó su respectivo cronograma. Pese a ello, entre 1996 y 1998 el Congreso unicameral dictó un conjunto de leyes que le cercenaron sus otras atribuciones, al extremo de dejar al Consejo sin facultades, obligando a sus miembros a protestar públicamente y a renunciar de modo irrevocable. Las leyes que desfiguraron al Consejo Nacional de la Magistratura, fueron las siguientes:

a) La Ley 26623, promulgada el 19 de junio de 1996. Tenía ocho artículos y doce disposiciones transitorias y creó el Consejo de Coordinación Judicial, entidad inconstitucional destinado a coordinar y diseñar la política interinstitucional de las autonomías del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Consejo Nacional de la Magistratura, que afecta sus respectivas autonomías y las subordina a este nuevo organismo. Respecto al Consejo, creó la "evaluación y separación de magistrados titulares y provisionales por falta de idoneidad", que no estaría a cargo del Consejo de la Magistratura, como debiera ser por respeto a la Constitución.

b) La Ley 26696, promulgada el 3 de diciembre de 1996, modificó el art. 22º de la Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura, anuló la potestad del Consejo de convocar a concurso para la selección y nombramiento de magistrados y dejó en suspenso la convocatoria ya efectuada por el Consejo para cubrir vacan-

<sup>41</sup> El art. 81º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que consigna las atribuciones, contabiliza hasta 42 numeralios o incisos. Cfr. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pp. 45-51.

<sup>42</sup> Fix-Zamudio considera que estas son las potestades de mayor trascendencia en la reforma de 1994. Cfr. *Breves reflexiones...*, p. 53.

tes en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, trasladando atribuciones a favor de la Academia de la Magistratura.

c) La Ley 26898, promulgada el 15 de diciembre de 1997. Se le denominó "Ley que precisa deberes y derechos de Magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público". Contra todas las exigencias y recomendaciones, homologó a los magistrados provisionales con los magistrados titulares, insólita decisión que anulaba las diferencias sustantivas que existían entre los titulares y los provisionales. El trasfondo de esta ley era habilitar a los magistrados provisionales -pese a su precario nombramiento- de la Corte Suprema y del Ministerio Público para que puedan ser nombrados como representantes ante el pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

d) Finalmente, la Ley 26933, promulgada el 12 de marzo de 1998, cercena por completo la última atribución efectiva que le quedaba al Consejo Nacional de la Magistratura en el Perú: la sanción y destitución de los magistrados, jueces y fiscales. Lo explicaremos con mayor detenimiento.

Antes de la ley N° 26933: el Artículo 154, inciso 3°, de la Constitución y los artículos 31, 32, 33 y 34 de la Ley Orgánica número 26397, establecían que, tratándose de magistrados supremos, el Consejo tenía la facultad de aplicar la sanción de destitución. Para ello investigaba, sea por denuncia de parte o de oficio. Determinaba si había o no lugar a proceso disciplinario y si lo había realizaba una exhaustiva investigación, al término de la cual destituía o absolvía. La Ley 26933 derogó esos artículos. Por tanto, el Consejo no puede investigar ni por denuncia de parte ni de oficio. Esa ley establece que la investigación y la decisión -en dos instancias- la realiza la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial o del Ministerio Público. El Consejo es última instancia, por tanto cumple función revisora y no investigadora. Pero, además, previamente debe solicitar al Congreso el denominado antejuicio establecido en el Artículo 99 de la Constitución.

La Constitución de 1993 (art. 154°, inc. 3°) reconoce como función del Consejo aplicar "la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos" y también, "a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias". Agrega luego que la resolución final del Consejo, "motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable". La Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, en su art. 21°, recogió y desarrolló adecuadamente esta función. Sin embargo, respecto a los

vocales o fiscales supremos, la Ley 26933 estableció un proceso previo en la Comisión Ejecutiva respectiva (del Poder Judicial o del Ministerio Público, entidades de notoria factura inconstitucional) para aplicar la sanción de destitución a los vocales y fiscales supremos, quedando el Consejo Nacional de la Magistratura como segunda instancia que, además, no ejercería jurisdicción si en el proceso previo el denunciado es absuelto. Según este nuevo trámite, el vocal o fiscal menos antiguo de la Comisión Ejecutiva investiga y recomienda la sanción o el archivo de la causa, mientras que los otros integrantes de esa Comisión Ejecutiva resuelven en primera instancia. Sólo si esta Comisión impone la destitución del magistrado, éste podrá recurrir ante el Consejo Nacional de la Magistratura, como instancia revisora. Así deja al Consejo Nacional de la Magistratura como una segunda instancia, en caso de revisión. Pero en caso de absolución, el Consejo Nacional de la Magistratura ya no conocería del caso. No obstante, es una instancia revisora muy particular, porque previamente el Consejo debe solicitar al Congreso el antejuicio del magistrado sancionado por la Comisión Ejecutiva. Y la sanción de destitución a cargo del Consejo, sólo podrá aplicarse si el magistrado ha sido suspendido en sus funciones. Toda una desfiguración de la atribución disciplinaria y sancionadora del Consejo Nacional de la Magistratura.

Respecto a los magistrados de instancias inferiores, la Ley Orgánica establecía que el Consejo, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, investigaba la actuación de los jueces y fiscales y decidía sobre su destitución o absolución. Pero esta ley modificó la Ley Orgánica del Consejo, trasladando la investigación a la Oficina de Control Interno de la Magistratura (Poder Judicial) o a la Fiscalía Suprema de Control Interno (Ministerio Público) según el caso. Luego esa entidad recomienda la sanción o archivamiento de la causa, no al Consejo de la Magistratura, sino a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial o del Ministerio Público, quien resuelve si absuelve o impone la destitución. La función del Consejo de la Magistratura es notarial. La Comisión Ejecutiva le informa de la sanción para que el Consejo la aplique o ejecute, como quien se limita a certificar lo actuado, sin ningún carácter de revisión, ni resolutorio. Es decir, la Ley 26933, a la vez que desfigura al Consejo de la Magistratura, incrementa el poder de ambas comisiones ejecutivas, que así concentran facultades para reubicar y remover a magistrados o fiscales titulares, para nombrar magistrados provisionales y suplentes y también para investigarlos, sancionarlos y resolver su destitución.

Además, esta ley modifica las causales de destitución de magistrados para cuando "cometen un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y lo desmerezca en el concepto público, siempre que hubieran sido sancionados con suspensión anteriormente; intervienen en procesos judiciales a sabiendas de estar incursos en prohibición o impedimento legal; o son sentenciados a pena privativa de la libertad por delito doloso". Finalmente, en su Tercera Disposición Transitoria, con claro criterio retroactivo y cierto propósito nada oculto de impunidad, la Ley 26933 ordenó cortar los procesos en trámite ante el Consejo, en expresa violación a la Constitución<sup>43</sup>, afectando -en concreto- aquellos procesos iniciados -y ya en etapa avanzada- contra el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), a quien se le vincula con el Servicio de Inteligencia, y contra seis vocales supremos, dos titulares (Roncaglia Valdívía e Iberico Más) y cuatro provisionales (Cerna Sánchez, Seminario Valle, Almeida Peña y Tineo Cabrera), por el *affaire* Novotec, grave caso donde cinco magistrados admitieron haber firmado la sentencia sin haberla leído y donde quien actuó como vocal ponente no era el ponente, sino un vocal que no podía pronunciarse, por haber resultado en la Corte Superior.

Por todo ello, el 13 de marzo de 1998, el pleno del Consejo Nacional de la Magistratura acordó por unanimidad renunciar en forma irrevocable y emitir a la opinión pública un severo pronunciamiento denunciando los móviles y la violación cometida por el Congreso peruano. Ahí recordaban que fueron elegidos según las reglas y funciones previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura, con cuyas normas aceptaron públicamente asumir dicha función bajo juramento de respetar y cumplir la Constitución. Pero, presentaban su renuncia irrevocable al confirmar que la Ley 26933 "altera gravemente el mandato constitucional contenido en el artículo 154, inciso 3°, e infringe el artículo 103 de la Constitución, violenta su espíritu y modifica la ley orgánica mencionada, desnaturizando la esencia del Consejo Nacional de la Magistratura". Como profesionales elegidos por el sector intelectual y profesional, profesores universitarios con dig-

nidad que ejercen el cargo "con la atención puesta en los altísimos valores y principios que encarnan las instituciones que los eligieron, integradas por magistrados, docentes universitarios, abogados y profesionales de todas las disciplinas", querían dejar constancia "de su denodado esfuerzo y espíritu de lucha para que se respete la Constitución y sus fueros" y por cumplir la función encomendada por sus electores<sup>44</sup>, anunciándoles "que no nos es posible permanecer en un Consejo Nacional de la Magistratura desnaturizado en su esencia, cercenado y convertido en un remedo del Consejo creado por los constituyentes".

Suscriben este pronunciamiento todos los consejeros, cuyos nombres debiera recoger una futura antología de la lucha por el Estado de Derecho en el Perú: Carlos Parodi Remón (Presidente), Florencio Mixán Mass (Vicepresidente), Carlos Montoya Anguerri, Roger Rodríguez Iturry, Enrique Riva López, José Neyra Ramírez y María Teresa Moya de Rojas. La fecha: 13 de marzo de 1998. Así reza la sepultura legal que recibió este órgano constitucional en el Perú de Fujimori.

### 13. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Del somero desarrollo efectuado por los diversos ordenamientos constitucionales de América Latina, en búsqueda de la composición y funciones del Consejo de la Magistratura, pueden adelantarse algunas conclusiones:

1. La tendencia reciente confirma que el Consejo de la Magistratura es ya una institución propia del Derecho Constitucional latinoamericano, cuya progresiva introducción alcanza a diez Constituciones: Venezuela (1961), Perú (1979), El Salvador (1983), Brasil (1988), Colombia (1991), Ecuador (1992), Paraguay (1992), Argentina (1994), Bolivia (1994) y México (1994). También están vigentes dispositivos legales que introdujeron el Consejo de la Judicatura en Panamá en 1987 (en su Código Judicial, como órgano consultivo de la Corte Suprema) y en Costa Rica en 1993 (vía su Ley Orgánica del Poder Judicial, aunque dependiente de la Corte Suprema), con lo cual suman doce los

<sup>43</sup> Son varias las violaciones cometidas sólo por esta disposición transitoria, que obliga a remitir a las comisiones ejecutivas del Poder Judicial o del Ministerio Público lo ya actuado. Entre los principios y derechos de la función jurisdiccional, la Constitución de 1993 señala: "Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ni...cortar procedimientos en trámite" (art. 139°, inc. 2°), así como el reconocimiento del juez natural (art. 139°, inc. 3°). También la Constitución impide dictar normas en función de las personas (art. 103°), crear comisiones especiales de jurisdicción (art. 139°, inc. 3°), como tampoco le reconoce a ninguna ley efectos retroactivos (art. 100°).

<sup>44</sup> Puso como prueba "225 nombramientos cuidadosamente seleccionados, realizados con absoluta independencia e imparcialidad; las 81 resoluciones de destitución, dos sentencias por fallecimiento del procesado y dos declaradas sin lugar para imponerse sanción menor, 24 solicitudes de destitución en trámite o en estado de resolución y 230 quejas resueltas, además de los procesos abiertos contra el Jefe del RENIEC y contra seis Vocales Supremos. La actuación independiente y autónoma que ha desarrollado el Consejo en estos tres años y días queda escrita en la historia".



países latinoamericanos que han adoptado esta institución. Todo ello demuestra, no sólo que es una importante tendencia del Derecho Constitucional latinoamericano, sino, en virtud de las fechas, demuestra también que su adquisición es reciente y que su consolidación institucional es aún una tarea pendiente.

2. Confirman también esta tendencia la difusión del Consejo de la Magistratura en algunos ordenamientos provinciales o estatales (como Argentina y México), así como las varias propuestas surgidas en la pionera Venezuela para fortalecer el instituto. Incluso, la propia actitud del régimen dictatorial peruano por anular las funciones del Consejo de la Magistratura de la Carta de 1993 (Carta alentada por el propio régimen), es señal inconfundible de su importante función como garante de la independencia y honestidad en la función jurisdiccional. Como fuera, es sumamente reprochable la creación y anulación de un órgano de la importancia del Consejo de la Magistratura, que coloca al régimen peruano -una vez más- contra la importante corriente modernizadora y democratizadora que caracteriza al Derecho Constitucional latinoamericano<sup>45</sup>.

3. Las diversas fórmulas que adopta el Consejo de la Magistratura en los diversos ordenamientos arriba reseñados indican que no es un "instituto de importación", fruto del "snobismo jurídico", sino un instrumento jurídico creado y adaptado para responder a necesidades reales y muy precisas de la judicatura de cada país, en particular para garantizar la independencia judicial y la especialización en la labor jurisdiccional. Desde esa perspectiva, su vínculo con la creación de institutos de formación de magistrados y con la instalación de una carrera judicial mucho más definida, no resultan gratuitos.

4. Precisamente por su novedad, como órgano integrado a la estructura judicial, el Consejo de la Magistratura -como explica Fix-Zamudio- no es suficientemente conocido en América Latina y los tratadistas de la región sólo han mostrado interés en los últimos años, al compás de su incorporación y difusión, al punto de discutirse ("a veces con apasionamiento") sobre su naturaleza y encuadramiento en el sistema de distribución de funciones de los poderes públicos<sup>46</sup>. Otorgarle la presidencia del Consejo al presidente de la Corte Suprema (como España desde 1978, Portugal

desde 1982 y Bolivia y México desde 1994), es un lazo institucional nada despreciable en materia de gobierno, administración y diseño de la política judicial, que acaso pueda superar las preocupaciones en torno a la "bicefalía" del sistema judicial.

5. Desde esa perspectiva, un aspecto de interés funcional y doctrinal residiría en analizar las ventajas y desventajas que derivan de "vaciar" de competencias a la Corte Suprema, así como de reconocerle a ella luego una esfera de autonomía respecto al Consejo de la Magistratura, incluso como instancia recurrible de las decisiones del Consejo, que puede plantear un problema de competencias, sino de jerarquías. Respecto a este "vaciamiento" de competencias, Bidart Campos evaluaba las posiciones: a) a favor se arguye el alivio y la descongestión y el beneficio de circunscribir a la Corte Suprema y a los tribunales las funciones de carácter estrictamente jurisdiccional; y, b) en contra, el peligro de desvincular la función jurisdiccional del poder disciplinario que los tribunales de alzada enveían respecto de los inferiores de su mismo fuero y la emanación de reglamentos y manejo de recursos que necesitan aplicarse con criterios de conveniencia, oportunidad y prioridades<sup>47</sup>.

6. Algunos Consejos exhiben interesantes y muy novedosas modalidades, que merecen una reflexión más amplia, al compás de los problemas comunes. La atribución disciplinaria del Consejo colombiano sobre los abogados en ejercicio, es un caso muy interesante, que acaso equilibre el poder del juez con el poder del foro y contribuya a una más eficaz moralización del sistema. También parece muy positivo dividir y especializar el trabajo del Consejo en dos salas (administrativa y disciplinaria), siguiendo la fórmula colombiana, sistema recogido en México por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la propuesta de reforma en Venezuela. Otro aspecto positivo parece ser la creación de Consejos distritales o seccionales, como los tuvo la Constitución peruana de 1979.

7. Considerando que la "composición" alude al número y calidad de los miembros y la "integración" alude además a su procedencia y sistema de denominación, ambos factores siguen constituyendo una materia central para la orientación del Consejo. En primer lugar, ya hay suficiente experiencia como para sugerir que la precisión de los componentes no sea de-

<sup>45</sup> En el debate de la Ley 26833, Enrique Chirinos Soto -autor de la obra *La Constitución y Tú-* abogó por la eliminación del Consejo de la Magistratura por la vía legal (i.e.), tras llamar al Consejo "monstruo jurídico", informando además al resto de congresistas que en toda América Latina no existía ninguna institución así. Lamentablemente, nadie se atrevió a responderle.

<sup>46</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor: *Breves reflexiones...*, p. 82.

<sup>47</sup> Cfr. BIDART CAMPOS, Germán: *Tratado elemental de...*, pp. 495-496.

legado a la respectiva ley. Al respecto, debe recordarse la flexible interpretación derivada del art. 122º de la Constitución de España, que plasmó en julio de 1985 la "Ley Bandres"<sup>48</sup>.

8. Respecto a la composición, la tendencia a incorporar miembros del foro y profesionales jurídicos para garantizar una reflexión que traspase la dialéctica entre poderes, tiene aún notables resistencias, si bien tampoco parece óptimo ir al extremo de la fórmula peruana de 1993, que incorpora a miembros de otros colegios profesionales (médicos, ingenieros, dentistas, arquitectos, sociólogos, etc.) o, incluso, representantes de los sectores laboral y empresarial.

9. Respecto a la fórmula de integración, los sistemas de designación o procedencia de los miembros del Consejo, si serán elegidos por los poderes, ello puede resultar contraproducente para los fines de independencia e idoneidad requeridos. En caso de insistencia, acaso puede abogarse por una salida salomónica como la de incorporar miembros de ambos poderes en situación de minoría y con voz en el pleno del Consejo, pero sin voto.

10. Las funciones del Consejo de la Magistratura en América Latina, si bien tienen ámbitos y esferas de acción muy diversos, pueden singularizarse, a fin de enumerar ese conjunto orgánico de funciones que asumen respecto a la judicatura y que pueden resultar complementarias, según lo previsto en cada ordenamiento: a) función administrativa y de gestión, acompañada de cierta potestad reglamentaria y la elabora-

ción del proyecto presupuestal de la judicatura y su administración posterior; b) función de gobierno de los tribunales o de todo el Poder Judicial, que incluye el diseño de la política judicial, la demarcación de los distritos judiciales y cierto derecho de iniciativa legislativa en materia jurisdiccional; c) función disciplinaria de jueces y a veces también de magistrados supremos y de fiscales, incluso de funcionarios judiciales y de abogados en ejercicio; d) función de vigilancia y control sobre el ejercicio de la judicatura; e) función de selección, promoción, ratificación, proposición y/o nombramiento de jueces y magistrados, incluyendo la convocatoria y organización de concursos públicos, el cumplimiento de los requisitos de la carrera judicial y la entrega de los respectivos títulos; f) formación, preparación y evaluación de jueces y fiscales, aunque en algunos casos delega o traspasa esta función al instituto de la judicatura o alguna academia específica.

11. Pese a las dificultades para agrupar o distinguir los Consejos de la Magistratura en América Latina, conserva una amplia importancia la clasificación trazada por el colombiano Hernando Yepes Arcila<sup>49</sup>, quien reconoce hasta cuatro tipos de Consejos, según sus funciones generales: a) como órgano de administración del estatuto profesional del juez y de su función disciplinaria; b) como órgano orientado a garantizar la independencia externa de la judicatura; c) como órgano que completa la autonomía con funciones extralíneas del Ejecutivo y Legislativo; y, d) como órgano dependiente de la Corte Suprema, en tanto ésta mantiene la independencia y autogobierno del Poder Judicial, como en Costa Rica.

<sup>48</sup> De los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial español, doce serían jueces y magistrados "de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica" (art. 122º CE). La Ley Orgánica de 1985 previó que fueran elegidos por los propios jueces y magistrados, como en la fórmula italiana. Pero en 1985, la "Ley Bandres", gracias a la laxitud del precepto constitucional, estableció que fueran propuestos por el Congreso de los Diputados y por el Senado, a razón de seis cada uno. Algo parecido sucedió en Argentina debido a la resistencia que desató el proyecto de Ley Orgánica del Consejo desde su primera versión, aprobada por el Senado.

<sup>49</sup> YEPES ARCILA, Hernando, "La Constitución colombiana y el gobierno de la rama judicial", en: VV.AA.: *Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura*. Consejo de la Judicatura UNAM, México, 1995; pp. 240-245. Cit. en: FOX-ZAMUDIO, Héctor; *Breves reflexiones...*, p. 41.