

## La Junta Nacional de Justicia, otra oportunidad perdida

“Este incremento del poder de la justicia, finalmente, oculta dos fenómenos en apariencia muy diferentes – incluso contradictorios- cuyos efectos convergen y se refuerzan: la debilitación del Estado bajo la presión del mercado por una parte, y el hundimiento simbólico del hombre y de la sociedad democráticos por otra” (Antoine Garapon, *Juez y Democracia. Una reflexión muy actual*, p. 18).

**Sumario:** *1. Algunos mitos y verdades sobre el problema judicial. 1.1. Mitos. 1.2. Verdades. 2. Breve historia sobre el origen de los consejos superiores de la magistratura. 3. Los consejos superiores de la magistratura más conocidos. 3.1. Italia. 3.1.1. La regulación actual. 3.1.2. El nombramiento. 3.1.3. Carrera judicial. 3.1.4. Función disciplinaria. 3.2. Francia. 3.3. Portugal. 3.4. España. 4. Comentarios a la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. 5. Comentarios a la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. 6. Algunas conclusiones a propósito de la Ley comentada. 7. Algunas propuestas concretas. 8. El estado actual de la independencia judicial en la experiencia peruana. 9. La JNJ y el futuro de la independencia judicial. 10. Conclusiones.*

### 1. Algunos mitos y verdades sobre el problema judicial

Si a cada abogado que afirme conocer la solución al problema de la impartición de justicia le cayera una maldición, seríamos una profesión de malditos. Esto ocurre porque alrededor del tema orbita una mezcla de mitos y verdades. En este ámbito, los primeros se vuelven dogmas con extraña facilidad o, cuando menos, se convierten en propuestas teóricas expresadas sin el rigor que la importancia del tema exige. Las segundas, en cambio, permanecen clandestinas porque su admisión nos produciría desazón, por eso preferimos relegarlas al inconsciente o a alguna otra forma de olvido. Analicemos unos y otras<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo está referido específicamente al caso peruano, aunque la problemática a ser descrita se repite con matices en países vecinos. A este propósito, la enseñanza de Damaska permite comprender que el fenómeno de la impartición de justicia desarrolla sus propias particularidades en cada escenario, hecho que torna complejo intentar establecer estándares: “El esquema analítico abre por tanto la posibilidad de encontrar en Europa algunos aspectos sobre resolución de conflictos ignorados por la jurisdicción angloamericana, y en esta, algunos aspectos de implementación de opciones políticas que no existen en el derecho europeo. En síntesis,

## 1.1. Mitos

- *Debemos progresar hasta lograr un sistema de justicia como el que tienen los países desarrollados.*

El funcionamiento de los sistemas judiciales no solo no es óptimo en ningún Estado<sup>2</sup>, sino que su eficacia depende del estado de satisfacción de otros ámbitos como el económico, social, cultural (formación familiar, ética social, salud social, etc.) y político. Esto significa que en aquellos países que tengan satisfechas las necesidades primarias de la mayoría de su población, serán menos los conflictos que requieran actuación judicial. Esta es la razón por la cual los estudios y eventuales propuestas sobre el Judicial deben ser multidisciplinarias.

No construir así su base teórica constituye una grave falencia en sede sudamericana donde, salvo Brasil, no existen investigaciones surgidas, por ejemplo, desde una teoría política de la jurisdicción o siquiera trabajos locales sustentados en alguna teoría sociológica sobre la justicia.

- *La profunda desconfianza social en los jueces es un rasgo propio de las sociedades emergentes como la nuestra.*

Otra falsedad. Lo que ocurre es que algunos Estados han satisfecho en una proporción estimable sus requerimientos sociales primarios (servicios de salud y educación, disminución de la tasa de desocupación, etc.). Esta situación explica por qué en ellas hay menos necesidad de contender con el Estado exigiéndole cumpla sus obligaciones mínimas.

En países como el nuestro, en cambio, el porcentaje de casos judiciales originados en exigencias ciudadanas contra los gobiernos a fin de que cumplan sus obligaciones legales es tan considerable que si se lograra una reducción de estas, cambiaría el escenario de la problemática a ser resuelta<sup>3</sup>. Así y todo, un

---

los elementos de los dos arquetipos no deben ser considerados como catálogos de rasgos esenciales de los sistemas procesales existentes en los países del *common law* y del *civil law*.

Ellos más bien serán utilizados para intentar comprender las complejas mezclas institucionales, es decir, empleados como instrumentos para analizar los elementos que los componen, así como en la química analítica se estudian los compuestos" (DAMASKA, Mirjan R. *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparatistica del processo*. Bolonia: Il Mulino, 1991, p. 44).

<sup>2</sup> Un jurista inglés se refería así a los intentos de reforma judicial: "*Building a Court system is like building a road. The better the road, the more the traffic*" (Construir un sistema judicial es como construir un camino. Cuanto mejor sea este, habrá más tráfico).

<sup>3</sup> El porcentaje de casos judiciales originados en exigencias ciudadanas para que los gobiernos en ejercicio cumplan sus obligaciones legales no es menor al cuarenta por ciento de los casos existentes. El aumento masivo de los procesos referidos a cumplimiento del pago de pensiones demuestra con creces la afirmación.

elemental análisis comparado nos permite advertir que las sociedades que están satisfechas con el sistema de justicia que tienen son excepcionales.

- *Los candidatos políticos prometen (aseguran) que resolverán el problema judicial dentro del periodo en que van a ejercer el poder.*

Dentro de una democracia representativa, y por ello solo una democracia formal, creer en soluciones de ocasión constituye una irresponsabilidad sustentada en la ignorancia de quienes lo hacen y en la ingenuidad, casi punible, de quienes les creen.

Nacimos como república sin tener un diseño de lo que queríamos o necesitábamos como sistema de justicia. Nuestra crisis, entonces, tiene una profundidad inusitada. Para salir de ella debemos diseñar una organización judicial atendiendo al hecho singular de que la vigente no respondió jamás a nuestras necesidades, solo fue un trasplante<sup>4</sup>.

Como se desarrollará más adelante, hacer nuestra y mantener una estructura judicial bonapartista ha sido muy pernicioso. Por ejemplo, ha distorsionado la función de las cortes supremas, permitiendo que estas concentren el poder necesario como para afectar severamente la independencia interna, pero sin cumplir los deberes sociales y políticos de un órgano judicial de vértice.

## 1.2. Verdades

Al margen de los mitos descritos, los que por cierto no agotan el repertorio, también existen algunas verdades que, como ya se advirtió, nuestro inconsciente colectivo prefiere mantenerlas sumergidas tal vez sin advertir que, más allá de la afectación que nos produzca, ponerlas encima de la mesa es un presupuesto para comprender y luego modificar la situación que soportamos, más aún si esta es tan compleja como el tema judicial. Adorno decía que “hacer hablar al sufrimiento es la condición de toda verdad” y Nietzsche advertía que en

---

<sup>4</sup> “Es en el subcontinente latinoamericano donde ha operado con mayor fuerza el proyecto asimilacionista de lo local con lo universal o general: se trata, al menos en el imaginario colectivo, de una parte más del mundo occidental, aunque se trate de una parte “en desarrollo”, “en transición a la democracia” y en donde nuevas oportunidades de inversión se presentan bajo la forma de “mercados emergentes”. Somos, en esencia, miembros de la familia jurídica occidental (un gran paraguas civilizatorio que cubre tanto a la tradición romanista como al *common law*) y no poseemos una iusfilosofía o un derecho distintivos que pudieran ser usados como fundamento para una contribución genuinamente exótica o alternativa” (LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Legis, 2004, p.12.

situaciones complicadas debemos ser conscientes de cuánta verdad estamos dispuestos a soportar. Veamos algunas verdades.

- *El problema judicial hunde sus raíces en la formación histórica de cualquier Estado que, en su gestación, soportó alguna forma de colonialismo.*

En nuestro caso, como ya se insinuó, el sistema judicial que incorporamos hace casi doscientos años fue el del opresor. Nos referimos a la experiencia española que en esta materia recibió también, en alguna medida, la influencia de su propio invasor -el ejército napoleónico ocupó España entre 1808 y 1813-. En cualquier caso, a lo que recibimos solo le hicimos algunos cambios cosméticos que nos permitieran afirmar que el sistema que incorporamos corresponde a un Estado independiente.

Siendo el proceso un fenómeno social es evidente que en esta materia solo prolongamos nuestra dependencia. A la fecha nuestra organización judicial es, sustancialmente, burocrática y subordinada, tal como fue diseñada en Francia y para Francia a comienzo del siglo XIX. Ahora bien, basta de elusiones, si a la fecha no somos capaces de asumir una ruta propia en la búsqueda de un sistema judicial compatible con nuestras urgencias, ello constituye un asunto de nuestra exclusiva responsabilidad.

Los sistemas de justicia latinoamericanos carecen de una historia oficial. Esto significa que a la fecha ni siquiera es posible determinar cuál es la función que han cumplido, cumplen o deben cumplir en la historia de cada país.

De hecho el asunto es tan grave que las experiencias renovadoras que se pueden enumerar durante el último cuarto del siglo pasado, sea en el caso peruano o de algún otro país sudamericano, tiene como origen la actividad de organizaciones no gubernamentales que cumpliendo proyectos estabilizadores de reforzamiento del “pensamiento político occidental”, propusieron (y aún proponen) reformas que, en perspectiva, consisten en introducir cambios tomando como modelo el funcionamiento de las empresas industriales, insinuando que el tema judicial se resuelve con fórmulas de aceleración del proceso productivo<sup>5</sup>. Insólitamente en pleno siglo XXI todavía se ofrecen y se incorporan estas propuestas gatopardistas<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Puede considerarse insólito pero tenemos normas vigentes que regulan la “productividad” del juez. Si creemos que la función judicial se evalúa (mejor dicho se mide) por el número de resoluciones que este expide mensual o anualmente, significa que nuestra reforma judicial la debemos empezar desde cero.

<sup>6</sup> “Este espacio ha quedado tan vacío que, por fuera del ámbito jurídico e impulsadas por los intereses de agencias cooperadoras internacionales preocupadas por justificar su actividad –y su presupuesto- ante sus propios gobiernos, se dio por supuesto que los judiciales latinoamericanos necesitaban racionalizaciones administrativas y

- *El servicio de justicia recibe cotidianamente las miserias morales de la sociedad.*

Aunque la función real de los sistemas de justicia consiste en absorber las tensiones y reducir las incertezas producidas por las desviaciones sociales (discriminación, desigualdad y otras) y las originadas por los otros poderes, en muchas ocasiones el caudal que llega al Judicial es exageradamente patológico. Por eso no debe extrañar que los casos judiciales están regularmente montados sobre el engaño, el fraude, la ambición, el egoísmo, la envidia o la venganza. Esto trae consigo por lo menos dos consecuencias.

La primera es que el sistema judicial se nutre de la parte más vil del ser humano. La presunta existencia de un conflicto de intereses con relevancia jurídica es una visión académica que, en cualquier caso, se complementa con un relato urbano y superficial de un drama humano que estremece con solo conocerlo. Esa es la materia con la que regularmente trabaja un juez.

La segunda es que, cotidianamente, los jueces resuelven conflictos teniendo encima de su mesa dos versiones antagónicas de la realidad. De ellas por lo menos una ha sido elaborada para engañarlo, es decir, para persuadirlo de que los hechos han ocurrido prescindiendo intencionalmente de lo que en realidad aconteció.

Entonces, como las mentiras se “construyen”, la verdad procesal no está necesariamente identificada con la verdad real, en tanto la primera puede ser elaborada respetando reglas probatorias que permiten generosamente una construcción paralela a la realidad. Ello determina que no sea extraño que el más avieso gane el caso, gracias a su aptitud para construir impecablemente una mentira “con arreglo a ley”.

El sistema judicial es, en considerable medida, el vertedero moral de la sociedad. Y puesto en esa situación, resulta indispensable diseñar un modelo que permita a nuestros sistemas enfrentar con éxito esta función latente<sup>7</sup> a través

---

escuelas de la magistratura. De este modo, se aplicaron modelos empresariales al análisis de la actividad jurisdiccional en homenaje a una ‘modernidad’ insólita, que tiende a ‘desjuridizar’ los judiciales, para pasarlos a técnicos empresariales. El análisis en términos de mera ‘productividad’ empresarial pasan por alto, obviamente, que si existe un apartamiento de las funciones reales respecto de las manifiestas, un mero incremento de la capacidad operativa no hace más que agudizar la distorsión”. (ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Estructuras Judiciales*. Buenos Aires: Ediar, 1994, p. 25).

<sup>7</sup> Siguiendo la tesis propuesta por Zaffaroni, las funciones manifiestas del judicial son tres: resolver conflictos, realizar el control constitucional de las leyes y hacer efectivo su autogobierno. Las funciones latentes o reales aparecen en contextos históricos determinados y, de pronto, se convierten en socialmente indispensables. Lograr la paz social o eliminar las distintas formas de discriminación son funciones latentes. El modelo a diseñar debe buscar que a través del cumplimiento de las funciones manifiestas se logre hacer efectivas las latentes.

de la realización de sus funciones manifiestas. Mientras la realidad nos muestre que las funciones manifiestas están distanciadas de las funciones latentes, la posibilidad de contar con un sistema judicial democrático y eficiente es remota. En el caso peruano, de las tres funciones manifiestas del judicial (la resolución de conflictos, el control constitucional y el autogobierno), la primera se cumple con todas las limitaciones que conocemos, la segunda se encuentra fuera del sistema con la excepción de las etapas iniciales y, la tercera jamás ha estado presente en sede nacional.

Precisamente la razón de ser de este trabajo es confirmar que el autogobierno jamás ha sido una función que al Judicial peruano le haya preocupado conocer, por lo que no existe manera de creer que le interese reivindicar. Y aunque en esto consista esencialmente una reforma de un sistema judicial, en el desarrollo de este trabajo vamos a demostrar como la propuesta de la Junta Nacional de Justicia (en adelante, JNJ) mantiene la desviación histórica: no tiene el más mínimo interés en concretar el autogobierno de los jueces, más allá de las promesas que se expresaron antes del referendo.

*- La Judicatura vive una crispación perenne debido a la judicialización de la política.*

La constante judicialización de la política se ha convertido en un signo de nuestro tiempo. Por ello, cuando tal fenómeno se presenta, constituye algo más que una eventual manifestación patológica, produce una distorsión profunda del sistema judicial.

Este fenómeno se origina en la inexistencia funcional de una clase política<sup>8</sup>. Esta debería, normalmente, ser agente de intermediación entre la comunidad y el poder establecido<sup>9</sup>. Precisamente por cumplir esa función, las

---

<sup>8</sup> Admitimos que, por lo menos para el caso peruano, la categoría 'clase política' expresa un exceso idiomático. Las organizaciones políticas son esenciales dentro de una democracia participativa en la medida que establecen la conexión entre el poder y la comunidad representada, como ya se anotó. Solo en tal sentido puede considerarse una 'clase'. El dato real es que tales agrupaciones además de ser funcionalmente deficientes son estructuralmente precarias. Esto se debe a que no están convocadas alrededor de una concepción de la sociedad y de sus problemas y respuestas. Es decir, son organizaciones que al no estar orientadas hacia un objetivo a conseguir –a un "horizonte de expectativas" (*Erwartungshorizonten*), como dicen los filósofos alemanes– van a fracasar en su función esencial, la representativa. Este es el caso nacional.

<sup>9</sup> "Lo que yo llamo grandes partidos políticos son aquellos que se adhieren a los principios más que a sus consecuencias, a las generalidades y no a los casos particulares, a las ideas y no a los hombres. Esos partidos tienen generalmente rasgos más nobles, pasiones más generosas, convicciones más reales, un proceder más franco y más audaz que los otros. El interés particular, que juega siempre un papel principal en las pasiones políticas, se esconde entonces más hábilmente bajo el velo del interés público, llegando incluso a veces a ocultarse a las miradas de aquellos a quienes inspira y hace actuar" (TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Madrid: Editorial Trotta, 2018, p. 349).

organizaciones políticas son esenciales dentro de una democracia participativa con la que sea dicho aún no contamos. Como la representación no ocurre, aquéllas trasladan su incompetencia al Judicial. En otras palabras, la judicialización de la política es una constatación del fracaso de las organizaciones o partidos para resolver los conflictos que le son exclusivos. Al desplazarlos al juez se produce un uso bastardo del sistema judicial. Se vive, entonces, una politización del razonamiento jurídico y una judicialización del razonamiento político.

En el caso nacional el asunto es tan grave que el Judicial debe resolver conflictos originados en los presupuestos éticos del personaje político. Por eso no son extrañas las ocasiones en las que se discute el levantamiento de inmunidad de un congresista por haber incurrido en delitos comunes o porque ha dispuesto ilícitamente de bienes del Estado. Estos casos guardan una relación proporcional con el número de veces en que el Congreso pasa apuros buscando pretextos para evitar el juzgamiento de uno de sus miembros, prolongando cicateramente el trámite de la inmunidad.

Lo descrito demuestra que la responsabilidad política se ha diluido de tal manera que no se concibe otra responsabilidad que la jurídica, puntualmente la penal. Esto es grave porque cuando la responsabilidad política se escamotea y solo aparece una vez establecida la jurídica, ya carece de sentido y función. ¿Puede interesarle al ciudadano pedirle cuentas al candidato por quien voto, luego de que este ha sido condenado por apropiarse de la cosa pública?

Por otro lado, constituye un hecho notorio la masiva cantidad de amparos o acciones de cumplimiento contra normas de múltiples órganos del Ejecutivo pertinazmente insatisfechas y que el Judicial ordena se cumplan. Aquí la afectación se duplica porque la responsabilidad por el incumplimiento del órgano estatal se desplaza al Judicial el que, desde la perspectiva del ciudadano impactado por la demora incurrida, termina creyendo que es este quien ha afectado su derecho. El hecho notorio es que una porción significativa de la insoportable carga procesal que agobia la actividad judicial, tiene su origen en la incompetencia de los órganos de poder político y administrativo. La premisa es que cuando el Estado incumple sus funciones básicas, todo se vuelve justiciable.

Actualmente nuestra “clase política” se ha superado a sí misma en sus deficiencias. Se ha convertido –en alianza con un sector de la clase empresarial y de la profesión jurídica- en una intermediaria entre el poder económico internacional en su vertiente criminal –normalmente este solo es un expoliador de nuestras riquezas naturales y fuerza de trabajo- y la cosa pública. El resultado de esta macabra ecuación es que la ingente cantidad de procesos por corrupción no es consecuencia de una situación jurídica determinada sino, principalmente, de una profunda depresión social surgida de la desigualdad en la distribución de los ingresos impuesta por el mercado.

Solo así se explica que después de una época de bonanza, los índices de pobreza extrema hayan aumentado en la misma proporción que los políticos comprometidos en casos de megacorrupción. Resulta entonces que el Judicial es, además, la escombrera de la “clase política”.

Una situación como la descrita torna evidente que aquello que reconocemos como el núcleo de nuestra forma de gobierno, la democracia representativa, es una teoría desgastada e inconsistente. Aunque es posible que siempre lo haya sido y no lo hayamos querido admitir, sobre todo si tenemos presente su discutido origen<sup>10</sup>.

- *El auge de la justicia mediática.*

Lo expresado en el párrafo anterior importa porque, sumergida en un caos de negligencia y dolo en el cumplimiento de sus funciones, la clase política le ha cedido su vínculo con la comunidad a los medios de comunicación masiva.

En el escenario descrito, la clase política se relaciona con la comunidad de manera precaria, informal y a través de terceros: los medios de comunicación masiva. Los diarios, noticieros pero sobre todo las redes sociales, son instrumentos que han empezado a reemplazar a los políticos, al establecer una relación directa e inmediata con el pueblo, que es como la teoría política denomina a la comunidad. Este traslado a los medios de la representación ciudadana encierra muchos peligros. Así, muchas veces se presenta disfrazada de opinión pública lo que en realidad solo alcanza a ser opinión publicada, trampa que se descubre muy tarde, cuando el bulo se ha asumido como verdad. En el colmo de su uso indebido, los políticos y otros grupos de poder difunden, con entusiasmo, el dato judicial todavía en tránsito a convertirse en definitivo, con el exclusivo propósito de agraviar a sus adversarios.

---

10

“... el gobierno representativo es un fenómeno confuso, aunque su rutinaria presencia en nuestra vida cotidiana nos haga pensar que lo conocemos bien. Concebido en explícita oposición a la democracia, en la actualidad, se considera como una de sus formas. El ‘pueblo’ es, naturalmente, una entidad mucho más grande en nuestros días de lo que fuera en el siglo XVIII, habiéndose ampliado sustancialmente el cuerpo ciudadano mediante el sufragio universal. Por otro lado, sin embargo, no ha habido cambios significativos en las instituciones que regulan la selección de representantes y en la influencia de la voluntad popular en sus decisiones cuando ocupan sus cargos. Y no está nada claro que se haya estrechado la brecha entre las élites gobernantes y los ciudadanos corrientes ni que haya aumentado el control de los votantes sobre sus representantes. Aun así, no vacilamos en calificar a los sistemas representativos actuales como democracias. Los padres fundadores, por el contrario, resaltaron la ‘enorme diferencia’ existente entre el gobierno representativo y el gobierno de lo que entonces era el pueblo. Estamos así ante la paradoja de que, sin haber evolucionado en forma sustancial, la relación entre representantes y representados se percibe hoy como democrática, mientras que originalmente era entendida como no democrática” (MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 289).

La desgracia mayor es que en su relación con la comunidad los jueces también han sido sustituidos. Ante la ausencia de una Oficina de comunicaciones que sea su vocera, se ven obligados a salir al frente, acto que no solo es contraproducente para su función de juzgar en lo formal, sino también en lo sustancial. Esta es la razón por la que en el escenario actual nos hemos acostumbrado a una justicia mediática. Hoy los medios “condenan” a un investigado apenas se inicia una investigación fiscal, sin perjuicio de que, meses después, esta “sentencia” sea confirmada o revocada en los tribunales. Si ocurre esto último, es decir, si los jueces no resuelven conforme a la “sentencia anticipada” que circula en las redes y que ha sido asumida como definitiva por los consumidores de información, aquéllos reciben una severa condena mediática, soportando toda suerte de agravios, los cuales no serían tan grave si entre ellos no estuviese la de calificarlos como corruptos.

En este escenario, entonces, los jueces realizan su función condicionados por las decisiones mediáticas anticipadas. Hasta pueden sentir que si deciden en contra de lo ya publicado, defeccionarán a la nueva “voz del pueblo”, nos referimos a los noticieros (hablados o escritos) y a las redes sociales. Con ello no solo se afecta gravemente la independencia judicial sino que, aunque no se note, estamos en el comienzo del fin de la indispensable autoestima que un juez necesita para cumplir su función.

Este sometimiento al juego mediático ha persuadido a los políticos a participar de él, sin advertir la grave responsabilidad que asumen. Ganados por la evidencia de sus limitaciones (debiendo dedicarse a hacer propuestas legislativas sino sólidas por lo menos discutibles), no han encontrado mejor alternativa que participar activamente en el perverso toma y daca de las imputaciones sin confirmar y de los escándalos menudos. Tratándose de una de las materias más apetecidas (por ser la más vendida) por los medios de comunicación apremiados por el diarismo –la necesidad de sorprender o escandalizar a su público cada día- los políticos se convierten en la comparsa idónea para mostrar la miseria con que actúa un sector importante de los medios de comunicación.

Sin embargo, no se crea que este carnaval de la información no confirmada es un ritual que realizan los periodistas de manera irresponsable y por voluntad propia. Concluir ello sería apreciar la parte externa del control mediático sobre la comunidad, una versión diminuta y por ello falsa. A pesar que la era de la globalización no necesita al sistema judicial en términos de una mercancía que le produzca ganancia, si le interesa que su estimación social constituya una permanente relación de desconfianza y rechazo. Con lo cual, el sistema judicial no puede constituirse en una alternativa de modificación del estado actual de la sociedad. Para ello la información sobre sus falencias éticas,

algunas de ellas verdaderas hay que decirlo, asegura el objetivo de los dueños de los medios de comunicación y cuyos intereses estos representan<sup>11</sup>.

*- El Judicial jamás ha alcanzado el reconocimiento efectivo de la calidad de Poder que la Constitución vigente le asigna.*

El hecho de que más del cuarenta por ciento de los locales donde se imparte justicia sean arrendados es un marcador significativo de lo que les ha importado e importa el Judicial a los sucesivos gobiernos que hemos tenido.

Cómo será el nivel de desprecio que, alguna vez, estuvo vigente una norma<sup>12</sup> que estableció una paridad de ingresos entre un congresista y un juez supremo. Esta norma prescribió que respecto a los grados inferiores los jueces percibirían un diez por ciento menos que el anterior, hasta llegar a los jueces de paz. Difícil encontrar una ironía más cruda: dicha norma estuvo vigente más de veinte años, sin embargo, no solo jamás se cumplió (fue permanentemente ineficaz) sino que en un aquelarre entre el Ministro de Justicia, el Presidente del Tribunal Constitucional y el Presidente del Poder Judicial de la época, acordaron

<sup>11</sup> “Mezcla de una estructura al mismo tiempo alienante y alienada, el campo periodístico (o, más bien, comunicacional) se ha convertido, a fuerza de discursos sumamente primarios de una irracionalidad incontenente, en un territorio de nadie, en una porción de tierra quemada donde la alucinación, el frenesí y la manipulación de emisores y receptores configuran todo un modo de vida” (HALIMI, Serge. *Los nuevos perros guardianes*. Montevideo: Trilce, 2000, p. 10).

<sup>12</sup> **T.U.O. de la Ley Orgánica del Poder Judicial:**

**“Artículo 186.- Derechos**

Son derechos de los Magistrados:

(...)

5. Percibir una remuneración acorde con su función, dignidad y jerarquía.

Para estos fines se toma en cuenta lo siguiente:

- a) El haber total mensual por todo concepto que perciben los Jueces Supremos equivale al haber total que vienen percibiendo dichos jueces a la fecha. Este monto será incrementado automáticamente en los mismos porcentajes en los que se incrementen los ingresos de los Congresistas de la República.
- b) El haber de los Vocales Superiores es del 90% del total que perciben los Vocales de la Corte Suprema, el de los Jueces Especializados o Mixto es del 80%, el de los Jueces de Paz Letrados es del 70% y 55% el de los Secretarios y Relatores de la Sala, referidos también los tres últimos porcentajes al haber total de los Vocales de la Corte Suprema.
- c) (...).”

Esta disposición entró en vigencia el 3 de junio de 1993 y fue modificada por la Ley 30125, vigente desde el 14 de diciembre de 2013, reduciendo el ingreso de casi todos los jueces. En los más de veinte años de vigencia del artículo 186 en el formato transcrito, salvo los jueces supremos ningún otro juez se benefició de él. Esto es, **nunca se cumplió para quienes más lo necesitaban.**

derogarla. Puede que sobre la materia haya habido en el país actos más indignos, pero ninguno más revelador de lo que al Poder le importan los jueces.

A pesar que la Constitución y una sentencia del Tribunal Constitucional determinan lo contrario, el Judicial es el único “Poder” que carece de autonomía presupuestal. Esto significa que su proyecto de presupuesto es cernido por el Congreso y, con regularidad inexorable, reducido sustancialmente, lo que por cierto jamás hace con el suyo y tampoco con el del Ejecutivo.

*- Las afectaciones descritas han generado una profunda desconfianza social en la judicatura, situación que ha venido a ahondar la grave afectación que soporta el juez en su autoestima.*

La situación actual solo puede ser explicada teniendo como punto de partida los antecedentes descritos. Si el Judicial peruano aún se sostiene, es por el sacrificio de muchos jueces y funcionarios quienes, a pesar de la desconfianza social, el abandono regular de los gobiernos y la ausencia de liderazgo de sus autoridades, cumplen su función en condiciones mínimas.

Fue en tal escenario cuando una organización corrupta diseñó y empezó a ejecutar un plan para copar, desde adentro, el Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante, CNM), encargado del nombramiento, ascenso y remoción de jueces y fiscales. Se trató de una estrategia fraudulenta de largo aliento que, felizmente, fue abortada por fiscales que son parte del sistema judicial y, por tanto, también sufrientes de la necesidad y el desvarío de nuestros gobiernos.

Para ordenar el caos, en diciembre de 2018 se produjo un referéndum, el cual fue anunciado como el comienzo de la cura de nuestro desastre judicial. Este trabajo pretende probar dos tesis.

La primera es que la corrupción en el CNM, siendo grave, solo representa la punta del iceberg del problema judicial. Esto significa que si en su lugar hubieran estado hombres probos, la diferencia hubiera sido poco significativa. El mohoso sistema judicial bonapartista que aun mantenemos impide siquiera concebir una reforma importante. Reemplazar a los inllorables (*omnes inlacrimabiles*) miembros del CNM por los de la JNJ, que estará formada por prohombres dechados de virtudes (a quienes, insólitamente, se les elige bajo sospecha), no va a cambiar sustancialmente los desencuentros del sistema judicial con su comunidad.

Y la segunda, la más grave, es que la Junta Nacional de Justicia (en adelante, JNJ) no representa ninguna solución al estado de nuestro sistema de justicia. Una vez más, la socorrida táctica gatopardista de quienes atrasan el reloj de la historia se ha concretado. Todas las apariencias de cambio son solo eso, como lo vamos a demostrar.

## 2. Breve historia sobre el origen de los consejos superiores de la magistratura

El origen de los consejos superiores de la magistratura (en adelante, CSM) constituye, histórica e ideológicamente, el inicio de la lucha por consolidar en la conciencia colectiva de las sociedades, la idea de que es imprescindible la vigencia plena del principio de independencia externa del juez respecto del Ejecutivo o de quien ostente el poder central, sea este un monarca, un presidente electo o de facto, o un dictador. El objetivo es trascendente: contar con el sistema de impartición de justicia que un Estado democrático necesita.

La historia de cómo se configuran los CSM tiene desarrollos disímiles. Aparecen por vez primera en Francia a fines del siglo XIX (1883), siendo su objetivo evitar que los jueces actuaran **subordinados** al poder político pero, a su vez, impedir que se configure una clase judicial que con el tiempo se convierta en un **ente corporativo**, esto es, una organización en la que los jueces mismos se autogobiernen sin ningún límite. Lograr el punto medio ha sido, con algunas variantes, el fin a lograr a lo largo de casi siglo y medio de propuestas.

La razón por la cual surgieron los CSM fue, y sigue siendo, lograr la independencia de la magistratura<sup>13</sup>, cuya concreción se expresa en la

---

<sup>13</sup> **Juez** es la persona física que dice derecho o el órgano que ejerce jurisdicción. **Magistrado**, en cambio, es una persona investida de una elevada función pública, la cual puede ser judicial o administrativa. Por esa razón, el término “magistrado” se emplea, en ocasiones, para referirse a los funcionarios que actúan de jueces. Incluso en ciertos países se usa para referirse, de manera específica, a los miembros del Ministerio Público. Lo expresado no descarta otros usos en otros países.

En Italia, por ejemplo, todos los jueces son magistrados pero no todos los magistrados son jueces. Los magistrados, cuando son jueces, pueden ser **ordinarios, togados y legos**. Los primeros son los jueces de paz y los GUP (Jueces de audiencia preliminar). Los magistrados togados son los jueces GIP (Jueces de investigación Preliminar) y también los fiscales del Ministerio Público. Los terceros son ciudadanos sin formación jurídica que conforman un tribunal junto con los otros jueces. La Corte d'Assise, por ejemplo, está formada por dos jueces (un togado y un ordinario) y seis jueces legos (*giudici popolari*), aquí el juez togado preside la Corte y es quien elige de la nómina previamente establecida y controlada el consejo comunal a los jueces legos. La Corte d'Assise de segundo grado tiene una conformación idéntica, salvo por el hecho que los dos jueces son togados.

En Inglaterra, los *magistrates* son los jueces de paz cuyo rasgo principal es que son jueces legos, esto es, sin formación jurídica. Funcionan colegiadamente como tribunal y resuelven en sede penal los asuntos menos graves, aunque es ante ellos donde empiezan todos los casos penales. Cuando el tribunal de magistrados considera que el delito es grave, lo envía a un tribunal de la Corona. Cfr. Autor anónimo. *El abogado secreto. Historias sobre las leyes y cómo se quebrantan*. Madrid: Capitán Swing, 2019, pp. 31 y 58).

En sede nacional, empleamos los conceptos ‘juez’ y ‘magistrado’ indiscriminadamente, sobre todo el segundo. No solo lo empleamos como sinónimo de juez, sino también fuera del ámbito judicial. Por ejemplo, cuando nos referimos a la

independencia de los jueces<sup>14</sup>. Sin embargo, en la práctica el tema se circunscribió a eliminar la potestad del Ejecutivo de nombrarlos o de removerlos como represalia por expedir decisiones “desobedientes”<sup>15</sup>. Desde ya hay que advertir que ese objetivo en sí no es suficiente. Con una adecuada perspectiva, lo que debe buscarse es una institución que se encargue de la dirección integral del sistema de justicia con participación decisiva de los jueces.

Variando de ámbito geográfico, en el derecho angloamericano no fue necesario contar con una institución como la estudiada. Desde el inicio se estableció el modelo empírico, es decir, partiendo de sus modelos históricos (asentados en la costumbre) buscaron privilegiar una organización que sea compatible con su manera de ser (*way of being*). Cuando el Parlamento limitó las facultades del Rey en la materia, introdujo la técnica de elegir a los jueces entre los mejores abogados del país. Así, Inglaterra privilegió la participación popular directa en la elección de los jueces.

Con ello se eliminó en la práctica el carrerismo, lo cual significa que el nombramiento judicial no es el punto de partida de un sistema de ascensos. Tal vez la desventaja más seria de este sistema fue que existiendo en Inglaterra una escala de calidad de las universidades, los jueces pasaron a ser elegidos privilegiando los centros de formación más prestigiosos (y más caros) del país, con lo cual la clase judicial pasó a convertirse en una élite.

En Estados Unidos, razones históricas referidas a la lucha política entre el centralismo mercantilista y el localismo liberal, condujeron a un sistema de elección judicial mezclado. A los jueces federales los nombra el Presidente en acuerdo con el Estado específico, aunque el candidato es investigado por los propios órganos estatales. En los demás casos se emplea la elección popular,

---

Presidencia de la República decimos que es la Primera Magistratura. El Tribunal Constitucional regula en su Ley Orgánica que sus miembros deben ser llamados “magistrados”, asumiendo, sospechamos, que con ello se les otorga una calidad distinta y superior a la del juez ordinario, una distorsión producto de la ignorancia. (“Artículo 8.- **Conformación.** El Tribunal está integrado por siete miembros, con el título de Magistrados del Tribunal Constitucional. (...).”

En este trabajo vamos a emplear “juez” o “magistrado”, atendiendo a que el segundo engloba al fiscal y, como ya se adelantó, para efectos de este trabajo lo que se diga sobre uno alcanza al otro, casi siempre.

<sup>14</sup> Aunque los fiscales tienen en el Perú una normativa distinta a la de los jueces, hay que recordar que solo se trata de una opción legislativa. Hay países en los que comparten un solo estatuto. Por esa razón, para efectos del presente trabajo solo nos referiremos a los jueces, asumiendo como implícita la referencia a los fiscales.

<sup>15</sup> En el Perú de la década de los setenta del siglo pasado, los candidatos a jueces supremos propuestos por el Presidente de la República merodeaban por las oficinas de los senadores del Congreso para conseguir su apoyo. Por cierto, muchos de los senadores que asumían tan especial función de elección eran abogados que mantenían sus bufetes en funcionamiento, sin ningún rubor.

con el grave inconveniente que significa la pérdida de independencia, atendiendo a que son los bufetes de abogados quienes suelen sufragar los gastos de campaña.

Sin embargo, es un hecho que el sistema en considerable medida les funciona. Así, el respeto a la independencia judicial tuvo siempre fundamento constitucional. Allí se consagró el principio del nombramiento de por vida de los jueces siempre que actúen correctamente (*Quamdiu se bene gesserint*), el cual estuvo vigente en Inglaterra aproximadamente desde 1700, pasando luego a sus colonias y a lo que ellas después se convirtieron, como el caso de la Constitución americana (Art. III, Sección I)<sup>16</sup>.

Refiriéndose a este principio, Hamilton comentaba: *“en un régimen monárquico representa la última barrera contra el despotismo del príncipe; en un régimen republicano representa una barrera igualmente eficaz contra los abusos y las arbitrariedades del cuerpo representativo”*. Una de las diferencias más notorias entre el derecho continental (*civil law*) y el angloamericano (*common law*) está dada por el hecho de que la plena vigencia del principio comentado constituye un valor entendido para el segundo, lo que determina que el tema de la independencia judicial y la concepción del Judicial como un poder no están en discusión.

El derecho continental europeo se caracteriza por tener un sistema judicial burocrático y subordinado, fiel al modelo contenido en la Ley de Organización Judicial de Francia de 1810. Esto determina que en los nombramientos y en las promociones haya decisiones verticales y ajenas a las necesidades de la judicatura, afectándose así la independencia de los jueces. En un sistema que responde a una organización donde la oficina judicial es concebida como un órgano administrativo más, es natural que el juez actúe en una permanente relación de dependencia. Este tema es clave para comprender la complejidad de concretar una reforma judicial en sede sudamericana.

No estamos sosteniendo que un sistema judicial como el nuestro resolverá su crisis con solo incorporar el principio de permanencia de por vida o el de la garantía de inamovilidad de los jueces. Una tesis semejante sería falaz. Como casi todas las repúblicas sudamericanas, nuestra organización judicial burocrática solo concibe una suerte de independencia estática del juez y nada más. Sí afirmamos, en cambio, que para forjar una reforma del sistema resulta

---

<sup>16</sup> **Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica**  
**ARTICULO III.**

La Suprema Corte detendrá el poder judicial de Estados Unidos, junto con los tribunales menores que en su momento el Congreso ordenará y establecerá. Los jueces de la Suprema Corte y de los tribunales inferiores se mantendrán en sus puestos mientras dure su buen comportamiento y, en períodos establecidos, recibirán una compensación que no disminuirá mientras dure su ejercicio.

imprescindible incorporar una institución que persiga, como razón de su existencia, la autonomía funcional y organizativa del sistema judicial y del juez como experiencia concreta<sup>17</sup>.

Desde fines del siglo XIX, en los países del Occidente europeo los ministros de justicia (o como se llamen en cada país) han sido en la práctica los “jefes” de la magistratura, asumiendo el encargo delegado por el jefe del Ejecutivo. Para acabar con esta situación perniciosa, nada es más imprescindible que sacudir a la magistratura de su subordinación al Ejecutivo. La experiencia europea nos demuestra que un sistema judicial burocrático necesita contar con un órgano autónomo que defienda a los jueces de los ataques del Ejecutivo. Esa misma experiencia nos muestra, también, que ese órgano tiene que estar dirigido y formado por jueces, aunque no de manera exclusiva. De lo contrario se estaría trasladando la dependencia del Ejecutivo a otro órgano extrajudicial; eso sería conducir al Judicial de Herodes a Pilato.

El instrumento del que se han valido los estados europeos occidentales para intentar concretar la independencia judicial descrita, como ya se dijo, han sido los CSM. No es exagerado afirmar que el destino de la independencia judicial está ligado al éxito o al fracaso de estos<sup>18</sup>.

Resulta muy complicado establecer qué tipo de CSM es el que necesitamos. Sin embargo, tal empeño se complicará aún más si tenemos una apreciación borrosa o deficiente de los antecedentes históricos que propiciaron su creación y, sobre todo, de sus características, las cuales deben ser apreciadas atendiendo a las circunstancias históricas concretas de cada país<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> La independencia **funcional** excluye la subordinación del juez a las directivas, órdenes y circulares de los órganos superiores. Solo se limita en la sujeción a la ley. La independencia **organizativa**, en cambio, es instrumental respecto de la primera, lo cual no excluye que sean diferentes. Esta segunda se expresa en el principio de inamovilidad, inexistente sustancialmente en sede nacional ante la inconstitucional vigencia de las ratificaciones.

La autonomía, al igual que la independencia, también es funcional y organizativa. Por la primera, el juez solo está sometido a la ley, mientras que por la segunda, la judicatura es considerada un órgano autónomo respecto de cualquier otro poder.

La diferencia entre independencia y autonomía es que la primera, regularmente, se expresa en el ejercicio de la función jurisdiccional propiamente dicha; en cambio la segunda tiene que ver con la investidura del juez.

<sup>18</sup> “Fortalecer la independencia judicial mediante el desplazamiento parcial o total del proceso de selección y nombramiento a una entidad distinta al poder político o a las cortes supremas, y subsidiariamente, en algunos casos, a la búsqueda de la separación de funciones jurisdiccionales y administrativas, a través del traslado de estas últimas a una instancia distinta a cortes y tribunales...” (FIX-FIERRO, Héctor. *Los Consejos de la Judicatura entre profesión y organización*. En: *Coloquio internacional sobre los Consejos de la Judicatura*. México, 1995, p. 75).

<sup>19</sup> “En el caso latinoamericano, no hay un modelo de consejo que prevalezca. Como en el resto del mundo, la diversidad entre países –así como las variaciones adoptadas a

No hacerlo asegura que se repetirán los fracasos. Sobre su génesis y desarrollo en distintos países, así como la experiencia peruana en la materia, trata además este trabajo.

### 3. Los consejos superiores de la magistratura más conocidos

#### 3.1. Italia

Partiendo del objetivo de lograr que la magistratura desarrolle una organización que garantice su independencia, Ludovico Mortara, el maestro de Chiovenda, propuso para Italia<sup>20</sup> un CSM que condujera a los jueces a liberarse de las decisiones del Ministro de Justicia pero que, en compensación, no esté formado solo por jueces sino también por diputados y senadores. Sustentaba esto último en el propósito de evitar que la magistratura se convierta en una casta cerrada (corporativismo).

La propuesta de Mortara –publicada a fines del siglo XIX- fructificó a comienzo del siglo XX. La llamada Ley Orlando, de 14 de julio de 1907, creó el CSM italiano. Sus funciones eran varias: **deliberativa** en materia de promoción de jueces, **consultiva** en materia de nombramiento de los candidatos a jueces, en la transferencia de estos, etc., y **jurisdiccional**, en tanto se encargaba de las sanciones disciplinarias. También le otorgó al Presidente de la República la Presidencia del CSM y la Vicepresidencia al Ministro de Justicia. Seis eran elegidos por la Asamblea (Congreso), cuatro entre los jueces y dos por el Presidente de la República.

Este CSM no produjo ningún cambio significativo, en tanto solo fue un órgano consultivo del Ministro de Gracia y Justicia, con el agregado de que sus

---

través de sucesivas modificaciones en los países que han tenido un consejo desde hace años- se explica en razón de los factores concurrentes en la coyuntura específica en la que cada entidad fue creada o rediseñada. Las variaciones tienen que ver tanto con su composición como con las competencias asumidas y guardan relación con, por lo menos, tres cuestiones fundamentales: funciones, composición y ubicación institucional (...). En lo que respecta a la composición, aparte del número –que varía entre grupos pequeños y casi asambleas- debe tomarse en cuenta, de una parte, el tipo de institución o sector representado en él y, de otra, la forma de elección o designación de tales representantes. En cuanto a los sectores, los usualmente representados en los Consejos latinoamericanos son: los jueces, el Poder Ejecutivo y el Poder legislativo, colegios profesionales y universidades. Pero en ese aspecto, debe subrayarse la existencia de dos divisores, de un lado, la presencia y el peso de representantes de otros poderes del Estado y, de otro, la presencia y proporción de magistrados vs. Miembros ‘externos’ al aparato de justicia. La otra fuente de variación en este rubro corresponde a si el representante de determinado sector es elegido por los miembros del grupo representado o si es designado, de entre ellos, por una instancia determinada” (PÁSARA PAZOS, Luis. *La experiencia comparada de los Consejos*. En: Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)).

<sup>20</sup> Este breve recuento se detendrá más en Italia por ser el país que con más esmero ha evolucionado en la estructura y función de su CSM.

miembros eran nombrados por el Parlamento o por el Presidente de la República. En esa dirección, el CSM se mantuvo como un órgano al servicio del poder político, situación que sin duda se asentó con el arribo al poder del fascismo. Así se aprecia en la siguiente frase que data de 1929 expresada por el Guardasellos (Ministro de Justicia) Rocco a la Cámara: *“Es con los hechos que la magistratura italiana ha demostrado ser adherente al espíritu del Fascismo: cualquier excepción aislada, inmediatamente reprimida, no puede más que confirmar la regla. Por tanto, como Guardasellos fascista, debo enviar a la Magistratura fascista italiana mi más reverente y cordial saludo”*.

En 1941 el Proyecto Grandi diseñó y propuso un CSM que, como el anterior, formaba parte del Ministerio de Gracia y Justicia. Por cierto, solo con funciones consultivas y conformado únicamente por jueces de la Corte de Casación nombrados por el propio Ministro. El proyecto no incidía en la razón de ser de los CSM (la independencia externa e interna, funcional y organizativa del juez). Grandi afirmaba: *“Al regular el estado jurídico de los jueces he rechazado el principio del llamado autogobierno de la magistratura, incompatible con el concepto del Estado Fascista; principio que, después de todo, no es ni siquiera aceptado en los Estados llamados democráticos”*.

Tenían “razón” Rocco y Grandi, los CSM independientes solo son necesarios en gobiernos democráticos. El monopolio político de la ideología fascista<sup>21</sup> los convirtió en incompatibles. Estamos ante una enseñanza que no debemos desdeñar.

Transcurrida la Segunda Guerra Mundial fue necesario modificar las estructuras y funciones de todos los ámbitos de las organizaciones estatales, sin duda también las del Judicial. Esto empezó a ocurrir con la elaboración de la Constitución de 1948. Su objetivo macro fue impedir que otro poder impartiera órdenes o directivas a los jueces y, también, que estos dejen de pertenecer a una organización jerarquizada.

---

<sup>21</sup> “En la historia del siglo XX el fascismo fue un fenómeno político nuevo, surgido en la Gran Guerra. Opuesto radicalmente al bolchevismo, el fascismo trataba, al mismo tiempo, de destruir la civilización democrática y liberal, proclamando una oposición total a la soberanía popular y a los principios de igualdad y libertad.

Como tal, el fascismo ha sido el primer movimiento nacionalista y revolucionario, antiliberal, antidemocrático y antimarxista, organizado por un partido milicia, que ha conquistado el monopolio del poder político y ha destruido la democracia parlamentaria para construir un Estado nuevo y regenerar la nación. El fascismo tenía una ideología basada en el pensamiento mítico, virilista y antihedonista, sacralizada como religión laica, que afirmaba la primacía absoluta de la nación con intención de transformarla en una comunidad orgánica étnicamente homogénea, organizada jerárquicamente en un Estado totalitario. Finalmente, el fascismo tenía una vocación imperialista y belicosa hacia una política de grandeza, de potencia y de conquista, que buscaba crear un nuevo orden y una nueva civilización” (GENTILE, Emilio. *Quién es fascista*. Madrid: Alianza Editorial, 2019, pp. 152-153).

Una de las discusiones más ardorosas desarrolladas en la Asamblea Constituyente italiana fue determinar si el Consejo Superior de la Magistratura debería estar compuesto solo por magistrados o también por miembros laicos. La primera tesis fue defendida por fuerzas católicas y liberales; la segunda, por la izquierda<sup>22</sup>. La discusión concluyó con una solución de compromiso o consensuada (dos tercios de los miembros eran magistrados y pasaban a ser elegidos por ellos mismos, y un tercio eran laicos elegidos por el Parlamento). Lo descrito permite advertir que, a mediados del siglo pasado, todavía se seguía percibiendo a los jueces como adscritos al poder político o económico.

Lamentablemente, al ser conservadora en sus objetivos, la magistratura de mediados del siglo pasado determinó que el CSM estuviera maniatado en sus primeros años. El poder giraba en torno a la Corte de Casación, es decir en torno a la llamada Alta Magistratura, la cual, encontrándose en la cúspide de la jerarquía, asumía desde su perspectiva –cómoda y con sus exigencias mínimas resueltas- la representación de toda la magistratura. En la práctica, no solo no la tenía sino que, además, se convirtió en el último residuo del fascismo.

En efecto, la Corte de Casación de la post-guerra se convirtió en una enemiga de los postulados progresistas de la Constitución de 1948, sobre todo de la Corte Constitucional; por eso su control sobre el CSM garantizó la inoperancia de este<sup>23</sup>. Esta nefasta experiencia enseña lo peligroso e inútil que

---

<sup>22</sup> “En relación a la composición del Consejo Superior en la Asamblea Constituyente, pone de manifiesto Alvazzi del Frate que se enfrentaron dos tesis principales. De acuerdo con la primera ‘impulsada principalmente por las fuerzas moderadas, liberales y católicas’ el Consejo tenía que estar compuesto exclusivamente de magistrados elegidos por ellos mismos, para evitar cualquier influencia del poder político. La otra tesis, de la izquierda, puso de relieve la necesidad de una composición mixta del CSM, con la presencia conjunta de ‘miembros laicos’, es decir, juristas elegidos por el Parlamento, y los Magistrados. Esto, con el propósito de evitar el riesgo de crear una institución corporativa, una especie de ‘Estado dentro del Estado’, alejada del control democrático. En particular, las fuerzas de la izquierda –‘los comunistas y los socialistas’- y los republicanos estaban a favor de un CSM compuesto por magistrados y técnicos laicos de elecciones parlamentarias” (PÉREZ-CRUZ MARTÍN, Agustín Jesús y SUÁREZ ROBLEDANO, José Manuel. *Independencia judicial y Consejos de la Judicatura y Magistratura (Europa, EE.UU. e Iberoamérica)*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos, 2015, p. 97).

<sup>23</sup> “De una manera muy particular la provocada por las saboteadoras actuaciones de la magistratura transfascista. Ésta, que antes había aceptado sin inmutarse la mussoliniana derogación de la Constitución liberal (el *Estatuto Albertino*), opuso encarnizada resistencia a la innovadora y avanzada Constitución de 1948, dando lugar a la que se conoce como “guerra de las Cortes”. En ella, la Constitucional, apenas inaugurada, tuvo que poner constitucionalmente en su sitio a la de Casación, empeñada en *congelar* la ley fundamental, para impedir el desarrollo de sus avances más significativos en los temas de derechos y garantías. Tal es el contexto en el que la Corte de Casación calificó de meramente “programáticas”, y por tanto de una eficacia sólo retórica, a las normas constitucionales en tales materias (aunque no dudó en dotar de eficacia inmediata, sin esperar el desarrollo legislativo, al Artículo 111,2 de la Constitución, que ampliaba los poderes del vértice jurisdiccional)” (ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. *Cultura constitucional de la jurisdicción*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad EAFIT, p. 286).

es permitir que la cúpula de un órgano burocrático represente a todos los miembros de la organización. Así fue como se controló y neutralizó la posibilidad de cambio que, recordemos, está en la esencia de los CSM.

### 3.1.1. La regulación actual

Reformas ocurridas en 1958 y otras posteriores han consolidado un nuevo CSM, aquel que se avizoraba en la Constitución de 1948. Esta regula el CSM en su artículo 104, donde además de precisar su composición mixta (jueces y laicos) le atribuye todas las competencias en materia de estado de los jueces (nombramiento, formación, promoción). Asimismo, le concede la presidencia al Jefe de Estado.

El artículo 105 le atribuye al CSM: *“los nombramientos, las asignaciones y las transferencias, las promociones y las resoluciones disciplinarias con respecto a los jueces”*. También regula la independencia externa de la magistratura en su art. 104.1: *“La magistratura constituye un orden autónomo e independiente de todo otro poder”*. Por otro lado, el 101.2 prevé que: *“Los jueces están sujetos solo a la ley”*. Esta doble referencia a la magistratura y al juez individual contiene la declaración de la independencia interna y externa, respectivamente.

Con los artículos citados se rompe la tradición jerárquica de la magistratura. La relación del juez con la ley y la Constitución pasa a ser directa, sin que la estructura jerárquica la afecte. De ahora en más el juez debe resolver atendiendo a los principios fundamentales contenidos en la Constitución y las leyes internacionales, abriendo el fundamento de su decisión a una elección entre juicios de valor.

Dado que la norma constitucional no precisa el número de los miembros del CSM, este puede variar por ley. Desde el 2002, está compuesto por veintisiete miembros. De ellos dieciséis son elegidos por los jueces y ocho por el Parlamento, quien los escoge entre abogados o profesores de derecho destacados. Los otros tres miembros son de derecho<sup>24</sup> (Presidente de la República, Presidente de la Corte de Casación y el Procurador General de esta). El fundamento de la conformación mixta –jueces y laicos- es evitar la eventualidad de que se forme una casta judicial cerrada y, asimismo, establecer una conexión de la magistratura con la sociedad a través de los representantes de esta. El CSM es renovado en su integridad cada 4 años. Se prohíbe la prórroga.

---

<sup>24</sup> Se dice que son de derecho porque no son elegibles, la Constitución los impone considerando sus cargos.

La participación del Presidente de la República pretende recordarle a la magistratura que no es un universo en sí misma y menos un sistema cerrado, sino una de las formas de representación de la soberanía popular. El Presidente de la República pasa a ser un *primus inter pares*. Y aunque regularmente no participa de las sesiones, puede ser parte de cualquiera de las comisiones. El vicepresidente es en la práctica quien representa al CSM. El quorum para deliberar es de 21 (14 jueces y 7 laicos).

El vicepresidente es electo solo entre los miembros designados por el Congreso. De los jueces, ocho son de la Corte de Casación, seis de las cortes de apelación y seis de los tribunales. Cada juez vota por los propuestos de su propio grado. Existen electorados activos y pasivos (los primeros pueden ser propuestos y además votar, pero los segundos solo tienen voto). Los oidores no votan y tampoco los suspendidos por razones disciplinarias. Del electorado pasivo son excluidos los magistrados suspendidos y los sancionados con algo más que una amonestación.

Por mandato de la Constitución, el CSM realiza actividad **administrativa** (referida a los jueces como asignaciones, nombramientos, transferencias, promociones), actividad relativa a la **organización del CSM**, actividad **disciplinaria** (revisar lo que hace la comisión disciplinaria y otros) y actividad de **propuesta y de pareceres** (sobre todo en lo concerniente a la organización y al funcionamiento del servicio de justicia). El CSM actúa en sesión plenaria o en comisiones, las cuales son doce<sup>25</sup>.

- 
- <sup>25</sup>
1. De investigaciones relativas a los magistrados;
  2. De funciones extrajudiciales e incompatibilidad;
  3. De transferencias;
  4. De auditorías, progresos de los jueces y valoraciones de la profesionalidad;
  5. De otorgamiento de los cargos directivos;
  6. De reforma judicial y administración de la justicia;
  7. De organización de los oficios judiciales;
  8. De los magistrados honorarios (aquellos que no son elegidos y tienen especialidad o carga, como los jueces de paz);
  9. De tirocinio y formación profesional;
  10. De los problemas de la administración de justicia y la criminalidad organizada;
  11. De balance del CSM; y
  12. De reglamento interno.

Como se advierte, el Consejo ocupa una posición de vértice en la estructura encargada de la administración de la jurisdicción.

### 3.1.2. El nombramiento

El CSM privilegia el ingreso a los graduados entre 21 y 30 años, salvo que el concurso público eleve la exigencia. Son 3 pruebas escritas y 11 orales sobre materias jurídicas. La evaluación es encargada a una comisión presidida por un juez de casación, doce jueces y seis docentes universitarios nominados por el CSM. A los ganadores se les denomina **oidores**.

El nombramiento de oidor no es suficiente para poder ejercer. A ese nombramiento le sigue el **tirocinio**, que es un periodo de adiestramiento al final del cual los oidores son reconocidos idóneos para la función judicial por el CSM. El tirocinio no dura menos de 18 meses y ocurre en dos fases: el **tirocinio ordinario**, que ocurre en oficinas judiciales diversas y acaba con una orientación sobre la función judicial a la cual se aspira, y el **tirocinio específico** que es desarrollado en la oficina judicial donde ocurrirá el primer nombramiento del juez. El tirocinio implica periodos de estudio e investigación. Cuando hay urgencias para cubrir plazas, el CSM puede reducir el procedimiento.

En Italia no existen escuelas de la magistratura, lo cual significa que lo referente a la formación judicial depende de la actividad paraformativa del mismo CSM.

### 3.1.3. Carrera judicial

Hasta 1951 la carrera judicial era tan burocrática, subordinada y formal como es actualmente la nuestra. Es decir, se trataba de concursos, exámenes prácticos y algunos escrutinios destinados a promover jueces de apelación y de casación.

Esto se debió a que no se le había sacado partido a un artículo de la Constitución de 1947, el 107.3, que prescribe: *“los magistrados se distinguen solo por su diversidad de funciones”*. Sobre la base de esta normativa se diseñó un sistema de promoción, según el cual, para intentar el tránsito de un grado a otro solo es necesario contar con la antigüedad necesaria. El ascenso se otorga en base a un juicio de idoneidad del CSM, independientemente de si aquél nombramiento se va a expresar, en la práctica, en una efectiva asignación a un nuevo cargo. Incluso un juez puede ser nombrado para un grado superior, percibir los ingresos de su nuevo grado pero permanecer en su despacho hasta que haya vacante. Por otro lado, en caso de no ser aprobada su idoneidad, puede intentar una nueva evaluación dentro de dos años.

Con este sistema la carrera judicial quedó descartada, permitiéndose a casi todos los magistrados el acceso a niveles retributivos más elevados sin someterse a formas de selección positiva, salvo casos excepcionales.

La abolición de la carrera judicial ha sido cuestionada. Se afirma que con ese método “*incluso los burros arriban a la Corte de Casación*”. Dice Guarnieri que basta tener 28 años en la magistratura para que se pueda ser juez de casación, en tanto se ha eliminado la competición entre candidatos.

La permanencia mínima en una sede es de 4 años, pero no existen términos máximos. También se permite el pase de juez a fiscal o viceversa. Existe el principio de reversibilidad de la función, por el que un juez puede pasar de una función superior a otra inferior sin afectar su remuneración.

#### **3.1.4. Función disciplinaria**

En el pleno del CSM está constituida la comisión disciplinaria, la cual está conformada por 16 efectivos y cuatro suplentes, y es presidida por el Vicepresidente del CSM. El Presidente de la República puede convocar al órgano disciplinario si así lo considera.

Las sanciones disciplinarias son: la amonestación, la censura, la pérdida de la antigüedad, la remoción y la destitución. La pérdida de la antigüedad puede extenderse de dos meses a dos años. Tiene por efecto el retardo en las sucesivas promociones.

Las decisiones de la comisión disciplinaria pueden ser impugnadas ante el Procurador General o el Ministro de Justicia, aunque el recurso –con efecto suspensivo- es resuelto por las secciones unidas de la casación civil.

El procedimiento disciplinario se promueve independientemente del civil o del penal que se instaure por el mismo hecho, incluso aunque estos últimos estén pendientes. La sentencia penal firme que condena a la interdicción perpetua o temporal del cargo público, o a la reclusión por delito no culposo, importa la destitución de pleno derecho.

El juez procesado penalmente es suspendido *ope legis* en sus funciones y también de recibir su ingreso desde el día en que se emitió la orden de detención en su contra. Sin perjuicio de ello, puede concedérsele una asignación alimentaria no superior a los dos tercios de su ingreso.

La suspensión del juez mientras dura el proceso disciplinario puede ser solicitada por el Ministro o el Procurador General. Procede apelación con efecto suspensivo ante la Corte de Casación.

### 3.2. Francia

La nominación 'CSM' fue usada en Francia por primera vez en 1883 durante la III República, aunque en realidad se trataba de otro nombre dado a las secciones unidas de la Corte de Casación, en tanto actuaban en función disciplinaria. El objetivo de este CSM consistía en sustraer al Ejecutivo el poder discrecional de nominar a los jueces y de gestionar la carrera judicial.

En 1946, la Constitución de la IV República creó un Consejo Superior de la Magistratura (*Conseil Supérieur de la Magistrature*). Apareció con una conformación mixta –miembros de la Corte de Casación y del Parlamento- esto último para evitar el corporativismo y mantener una relativa influencia del sistema político sobre la judicatura. Se convirtió, entonces, en un órgano constitucional autónomo. Estuvo conformado por catorce miembros bajo la dirección del Presidente de la República y la Vicepresidencia del Ministro de Justicia (*Garde des Sceaux*); cuatro jueces elegidos por el cuerpo judicial, uno por cada grado; dos juristas nombrados por el Presidente de la República, y seis elegidos por la Asamblea Nacional. Adviértase que se trataba de un órgano muy politizado, con un control manifiesto del Ejecutivo.

Quedó fuera del CSM el Ministerio Público, aunque a él se extendía la aplicación de todo lo referido a nombramientos y promociones, como también la materia disciplinaria. La novedad respecto al CSM de 1883 fue la elección de jueces como miembros del CSM. Entre las atribuciones del CSM pueden citarse la de presentar al Presidente de la República candidatos a jueces y magistrados, dictar medidas disciplinarias, vigilar la independencia de los jueces y encargarse de la administración de los tribunales judiciales.

La Constitución gaullista de 1958 constituyó la V República. En la materia fue tanto o más **conservadora** que la anterior, dado que convirtió al CSM en un órgano consultivo. Eliminó la nominación electiva. Y aunque estuvo conformada por una mayoría de jueces –siete de once-, estos eran nombrados por el Presidente de la República. Ello debido a que su función fue descrita como la de un “asistente” del Presidente en su elevada función de “garante” de la independencia judicial<sup>26</sup>. A todas luces una clamorosa intromisión.

---

<sup>26</sup> “... De lo anteriormente expresado se podría inferir que no existía en Francia el llamado autogobierno judicial, que el CSM no podía ser considerado como el origen de un poder judicial orgánicamente autónomo, pues hay que partir, para reputarlo existente, de que hay algún órgano integrado mayoritariamente con Jueces y magistrados que asuma el derecho y la responsabilidad de resolver mediante actos y decisiones de repercusión general, situaciones no revisables por la Administración del Estado relativas a su independencia orgánica, como son: ingresos, nombramientos y promociones de la Carrera Judicial, prescindiendo incluso de otros importantes aspectos que normalmente se incluyen en toda LOPJ” (SÁNCHEZ BARRIOS, María Inmaculada. *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*. Valencia, 2009, p. 88).

Una reforma constitucional importante producida en 1993, le sustrajo al Presidente la facultad de nombrar a todos los miembros del CSM y estructuró este con una mayoría de jueces. Dividió este órgano en dos formaciones, una para que se encargue de los magistrados (*magistrats du siège*) y otra para que se encargue de los fiscales (*magistrats du parquet*), reglamentando la elección de los primeros. Por desgracia el Ejecutivo siguió teniendo el control en el nombramiento de los fiscales.

Actualmente el Presidente y el Vicepresidente pueden participar en las sesiones pero sin voto. Por otro lado, se ha establecido que las audiencias disciplinarias son públicas. El CSM tiene actualmente veintiún miembros, once son laicos, de ellos diez son nombrados por los más altos cargos del Estado y uno lo es por el Consejo de Estado. Los demás son jueces elegidos con votos de sus pares de grado, esto es, dos por la Corte de Casación, dos por las cortes de apelación, presidente y procurador general. Se completa con elegidos según un sistema proporcional para listas de competidores. Cada lista debe tener en su propuesta un presidente de tribunal y un procurador de la república.

En términos generales, los resultados obtenidos por los CSM franceses siguen siendo reconocidos como muy conservadores<sup>27</sup>. Actualmente tiene como funciones el régimen disciplinario de jueces y fiscales, el nombramiento de jueces y el aseguramiento de su independencia judicial.

### 3.3. Portugal

El CSM (*Conselho Superior da Magistratura*) fue introducido en 1912. La Constitución autoritaria de 1933 canceló el concepto de **poder judicial**, remplazándolo por el de **función judicial**. El CSM se mantuvo pero todos sus componentes eran elegidos por el Gobierno, con lo cual la dependencia de la judicatura respecto del Ejecutivo se mantuvo en lo sustancial.

Hasta 1962 existía un requisito muy curioso para llegar a ser juez: haber pertenecido al Ministerio Público durante cinco años. Como es evidente, se consideraba a este un grado inferior a la judicatura.

La Constitución de 1976 hizo necesaria una nueva Ley Orgánica del CSM. La conformación de este solo admitía a jueces, salvo por cuatro de sus miembros que deberían ser funcionarios de la Administración Judicial, quienes solo podían intervenir en las materias que les concernían. Muy pronto, en 1977, una ley dispuso que el CSM no estuviera formado únicamente por jueces sino por una composición mixta. Finalmente, una revisión constitucional ocurrida en 1989

<sup>27</sup> “Este proceder tiene el riesgo de suscitar nuevas sospechas, porque da la impresión que el ministerio recupera con una mano aquello que ha concedido con la otra”. (Entrevista publicada en “Le Monde”, p. 8, el 16 de abril de 1998 a Mireille Delmas-Marty, investigadora y especialista en materia penal).

reforzó la tendencia de 1977, de manera que la mayoría de los miembros del CSM no fuesen jueces.

Al interior del CSM se formaron dos órganos independientes, uno para jueces y otro para fiscales. Existe un sistema de concurso para acceder a la magistratura al cual se agrega un periodo de formación inicial en el Centro de Estudios Judiciales. Por otro lado, un quinto de los puestos de juez en la Corte Suprema es reservado a miembros del Ministerio Público. En 1989 se consagró la autonomía del Ministerio Público.

### **3.4. España**

No debe olvidarse que así como Portugal, España debió soportar una dictadura longeva y reaccionaria. Ambas, la de Salazar y la de Franco, respectivamente, superaron los treinta años. Como las costumbres arraigan y se “normalizan” aunque sean defectuosas, la posibilidad de concretar una reforma del servicio judicial es un tema mucho más complejo de lo que podemos estar dispuestos a admitir.

La Constitución de 1978 restauró la noción de Poder Judicial y creó el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ). El objetivo, como en los casos ya descritos, fue quitarle funciones al Poder Ejecutivo a efectos de diseñar un ejercicio independiente de la jurisdicción, creando un órgano autónomo en el sentido de estar apartado de toda influencia política.

A este propósito, se estructuró un CGPJ formado por una mayoría de jueces y magistrados (tres quintos) y una minoría formada por juristas (dos quintos), todos bajo la dirección del presidente del tribunal supremo. Los miembros (llamados vocales) son veinte, de los cuales doce son jueces y magistrados de todos los grados, cuatro elegidos a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado. En estos dos últimos casos la elección se da con una mayoría de los tres quintos de sus miembros, elegidos entre abogados y juristas de reconocido prestigio y con más de quince años de ejercicio de la profesión.

La Constitución estableció que los ocho vocales laicos fuesen nombrados por el Congreso de los Diputados y el Senado, pero no dijo lo mismo sobre los doce vocales jueces, aunque de su espíritu se sobreentendía que quería sustraer el nombramiento de cualquier interferencia política, permitiendo que fuesen elegidos por los propios jueces.

La Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) de 1980, estableció que la elección de los 12 jueces la harían ellos mismos “mediante voto personal, igual, directo y secreto”. Sin embargo, la LOPJ de 1985 determinó que todos los vocales del CGPJ fuesen elegidos en las cámaras, una manera de

decir que serían elegidos por los partidos políticos. Entonces, desde 1985, diez vocales son propuestos por el Congreso de los Diputados y los otros diez por el Senado. Como es evidente, la situación ha devenido en perniciosa para los jueces, en tanto su elección depende de la fuerza de los partidos políticos en el Congreso y en el Senado<sup>28</sup>.

Sucesivas reformas de la LOPJ, como la del 2001, solo variaron el sistema artificialmente, en lo sustancial todo quedó igual. Se permitió que las asociaciones de abogados proveyeran cuotas de candidatos que eran elegidos por las cámaras, agudizando así la dependencia política<sup>29</sup>. Como los dos partidos políticos mayoritarios, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tenían a los jueces alineados a sus propias asociaciones, la Asociación Profesional de la Magistratura (APM) y los Jueces para la Democracia (JpD), respectivamente, esto determinó que solo los jueces que pertenecían a tales asociaciones coparan los altos cargos. La situación se volvió tan inicua que los partidos convinieron elegir al presidente del CGPJ –que lo es, a su vez, del Tribunal Supremo- a pesar que su elección debería darse libremente entre los vocales elegidos durante su primera sesión (Art. 123.2 de la LOPJ).

Cada vez que se abría un proceso electoral nacional, surgía la promesa de parte de casi todos los candidatos de promover una auténtica independización de los jueces, es decir, concretar como mínimo que aquellos eligiesen a sus representantes. Sin embargo, luego de asumido el mandato –uno u otro partido-

---

<sup>28</sup> “El Gobierno [...] lo único que tiene que hacer es ocupar el CGPJ con personas de su total confianza política y luego dejar que estas realicen por sí mismas todo el trabajo sucio. El CGPJ realiza de hecho los nombramientos de los cargos decisivos de la Alta Magistratura, que naturalmente recaen en personas de confianza del partido que ha nombrado a los vocales del Consejo [...]. Cumplidos sus objetivos, los partidos y el CGPJ se retiran solemnemente de la arena política y se convierten en hipócritas espectadores neutrales que respetan de manera escrupulosa la ‘independencia judicial’. El trabajo sectario viene luego, en la lucha cotidiana de los procesos políticamente delicados, en sus deliberaciones y votos, donde cada uno defiende los intereses de sus mandantes sin que sea preciso recordatorio alguno. En la pelea se embarran inevitablemente las togas, pero esto ya se sabía de antemano al aceptar el nombramiento. Una peculiaridad interesante del sistema actual es, en fin, la inevitable formación de dos grupos enfrentados de ‘jueces fieles’, de servidores militantes de los dos partidos que se van alternando en el poder” (NIETO GARCÍA, Alejandro. *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel, 2008, pp. 322-323).

<sup>29</sup> “El sistema no corrigió la politización del CGPJ, sino que la agravó de forma notoria. El número y forma de designación de los candidatos garantizaba que entre ellos hubiera –al menos- doce jueces o magistrados vinculados, o dispuestos a vincularse, con un partido político u otro. A la postre, el número de vocales se repartió en función de la representatividad de cada grupo político mediante consenso. En suma: ‘tú pones a los tuyos si tú me dejas que yo ponga los míos’” (DIEGO DÍEZ, Luis-Alfredo de. *Asalto político al gobierno de los jueces: un factor de corrupción del Estado de Derecho*. En: *Derecho y Proceso. Liber Amicorum del Profesor Francisco Ramos Méndez*. Coordinadores: Manuel Cachón Cadenas y Just Franco Arias. Barcelona, 2018, Atelier Libros Jurídicos. Vol. I, p. 715).

encontraban pretextos para no deshacerse de tamaña expresión de poder. Como es evidente, cualquier acto ilícito que los políticos cometieran durante su mandato podía ser investigado y eventualmente sancionado por los jueces, quienes, entonces, no podían ser independientes del poder político. Cuando en 2012 el Ministro de Justicia recién nombrado decidió llevar adelante la reforma, fue atacado acremente<sup>30</sup>.

En el colmo de la ironía, en el 2013 se reguló una fórmula electoral que formalmente tenía todos los visos democráticos que se pueden pedir. Con ella cualquier juez puede postularse para el CGPJ, fijándose plazos y requisitos en detalle. Sin embargo, la realidad muestra que, a la fecha, no hay elecciones, por tanto los jueces no votan por ningún candidato. Las Cortes Generales (el Congreso de los Diputados y el Senado) reciben las propuestas pero al final designan a “los suyos”.

Finalmente, esta ladina versión democrática se completa con un hecho singular: de los veinte vocales, solo siete forman una Comisión Permanente – elegida por las Cortes Generales, obviamente- que tiene dedicación exclusiva. Los demás ejercen a tiempo parcial; en estricto, son prescindibles. Entonces, el CGPJ se reduce a un núcleo político formado por los miembros afines al partido en ejercicio de gobierno. Como resulta evidente, el caldo de cultivo de la intromisión y corrupción del sistema judicial español está encima de la mesa.

#### **4. Comentarios a la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia<sup>31</sup>**

Una primera aproximación al Proyecto pasa por constatar que carece de novedades destacables respecto de la ley que regulaba el CNM. Hubiera sido interesante saber cuáles de las razones históricas anteriormente descritas respecto a la formación de los CSM que sustentaban la ley derogada y que ahora fueron descartadas por el Proyecto, o viceversa. Para cubrir esa materia se prestaba la Exposición de Motivos. Desgraciadamente esta no dice nada al respecto.

---

<sup>30</sup> Julio Villarubia, portavoz del PSOE, rechazó de plano la propuesta. Dijo que el Ministro de Justicia: “*Va a cometer un ataque a la soberanía popular para defender la independencia judicial. No lo vamos a permitir*” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Cortes Generales, Comisiones (X Legislatura), 25 de enero de 2012, núm. 25, p. 14).

<sup>31</sup> El proyecto de ley de la Junta Nacional de Justicia –al igual que la exposición de motivos- fue preparado por el Poder Ejecutivo y enviado al Congreso para su discusión. El comentario a la exposición de motivos lo elaboramos antes de la promulgación de la ley, inclusive, a pedido de la Comisión de Constitución, por eso enviamos el comentario al Congreso. Compartimos la crítica tal cual la enviamos, a fin de advertir qué se mejoró y qué se hubiera podido mejorar con aquello que se contaba como documento de discusión.

Tampoco es posible saber, o por lo menos intuir, a qué modelo de consejo de la magistratura conocido se alinea el Proyecto o, para graficar mejor la omisión, por qué sus redactores han optado por una variante que sobre la materia sería original pero intrascendente, si esa fue su intención.

Una de las causas –tal vez la más importante- de la crisis política que envuelve al país en el último cuarto de siglo, es la absoluta ausencia de instituciones que conecten a la comunidad con los órganos de poder como ya fue advertido. A pesar de la evidencia del hiato que no solo se circunscribe al ámbito político, haber creído que ello podía resolverse con el solo acto de incorporar al Consejo Nacional de la Magistratura representantes de las profesiones liberales ajenas al Derecho –como lo intentó la Constitución de 1993- fue un error garrafal. Y no solo porque el encargo exigía un conocimiento especializado, sino porque así fue más sencillo que los mecanismos oscuros del poder capturaran a las élites directivas. Lo que siguió fue la patética situación que acabamos de sufrir.

Si algo pudiera ser considerado novedad en el Proyecto es la insistencia, hasta la redundancia, en regular la participación paritaria de hombres y mujeres. Ahora bien, en el contexto de un tema tan especializado como el nombramiento, formación y control disciplinario de los jueces –que es a todo lo que aspira el Proyecto- la paridad de género exigida para conformar la Junta Nacional de Justicia (en adelante, JNJ) constituye una exigencia sin fundamento.

En efecto, cualquier mecanismo destinado a reducir la brecha de oportunidades que separa la actuación de hombres y mujeres en la vida política, académica, empresarial o de cualquier otro aspecto de la organización social es plausible. Sin embargo, los métodos para obtener tal resultado deben ubicarse en aquellas situaciones donde esa actuación tenga perspectiva de futuro. Así, debe haber incentivos para el ingreso de mujeres a los centros superiores de formación, para la obtención de becas durante su estadía allí, para obtener deducciones en el pago de los servicios educativos de pre y post grado. Estos son alicientes que, en perspectiva, permitirán tener mujeres con una óptima formación técnica o profesional. Esa es la manera como se gesta una sociedad con igualdad de participaciones. La igualdad de género se promueve, no se obtiene por decreto.

En un país con un universo tan reducido de especialistas en materia judicial, la hipótesis de que se pueda reunir el número requerido incorporando una regla que exige un mínimo de tres hombres y mujeres sobre un total de siete para conformar un órgano constitucional autónomo, desconoce la complejidad de la materia a desarrollar y, lo que es más, prescinde de la severa dificultad que significa encontrar personas que conozcan el tema. En otras palabras, a la complejidad en poder encontrarlos se agrega la imposición de paridad por razón

de género. Es paradójico que la Exposición de Motivos insista en la meritocracia sin advertir que reglas como la propuesta condicionan y mediatizan su vigencia.

Otra novedad es la prohibición de la reelección inmediata. Esta y todas las propuestas originales -de alguna manera hay que llamarlas- contenidas en el Proyecto, se conectan por un hilo común consistente en asegurar, normativamente, una conducta idónea de los miembros de la JNJ. En estricto, como lo describiremos después al comentar puntualmente la legislación, es todo lo que de original tiene el Proyecto respecto de la Ley del CNM derogada. Se insiste en evitar reproducir las experiencias ilícitas vividas, para lo cual se regulan impedimentos, prohibiciones y otras limitaciones más. Y allí se agota el Proyecto en lo que respecta a propuestas.

En conclusión, la fundamentación filosófica primero, constitucional después y, finalmente, jurídica, de lo que se pretende con la JNJ, no están expresadas a lo largo de la así llamada Exposición de Motivos.

## **5. Comentarios a la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia<sup>32</sup>**

Transcurrió poco tiempo entre la publicación de la Exposición de Motivos y la promulgación de la Ley de la Junta Nacional de Justicia. El propósito fue que durante ese periodo la propuesta del Ejecutivo fuera cernida por el órgano especializado del Estado en la materia, el Legislativo (dicho esto desde una perspectiva puramente teórica).

Se han producido cambios al Proyecto, algunos dignos de destacar. Por ejemplo, se eliminó la exigencia de paridad de género entre los miembros de la JNJ. Constituye parte de la anécdota el hecho que el tema se haya convertido en conflictivo. Ello se origina en que la polémica no estuvo referida a la relación entre las cualidades que debe tener un miembro de la JNJ y el género al que pertenece, sino a combatir la discriminación que soporta la mujer. Esta última es sin duda una situación real e indignante que fue utilizada sibilinamente para fundamentar un problema ajeno.

A continuación compartiremos comentarios a la Ley con el propósito de destacar un hecho que, si bien no ha merecido la atención de los estudiosos y tampoco de los actores involucrados, resulta ser lo más destacado: cuando en diciembre de 2018 el pueblo fue convocado a referéndum, se le preguntó si deseaba que se produzca una reforma de la justicia. El pueblo dijo sí.

La tesis principal del presente trabajo es que la ley de la JNJ no está diseñada para esta concreta una reforma del servicio de justicia. En otras palabras, con prescindencia de la calidad de los actuales conformantes de la JNJ

<sup>32</sup> La Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia fue publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de febrero de 2019.

o de los que en su oportunidad los reemplacen, el pueblo fue engañado. Jamás se concretará una reforma del sistema judicial desde la JNJ porque sus funciones son mezquinas

Los comentarios que siguen no se referirán a todo el articulado, solo se detendrán en aquello que confirma la afirmación anterior.

**Artículo 2<sup>33</sup>:** Aquí están previstas las competencias de la JNJ y, tal como se adelantó, no aparece ningún esbozo de pretender que el nuevo órgano dirija, propicie, incentive o aliente una reforma del sistema judicial. La pregunta hecha en el referéndum<sup>34</sup> fue lo suficientemente capciosa como para aparentar que reflejaba más de lo que en realidad contenía, sin perjuicio de que el proyecto de ley de la JNJ fue publicado solo 45 días antes del referéndum. Entonces se produjo lo que era inevitable ocurriera: se aprobó una ley que no contiene

---

<sup>33</sup> “Artículo 2. Competencias de la Junta Nacional de Justicia.

Son competencias de la Junta Nacional de Justicia:

- a. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Para el nombramiento se requiere el voto público y motivado conforme a los dos tercios del número legal de sus miembros. El voto no altera los resultados del concurso público de méritos;
- b. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete (7) años. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público;
- c. Ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres (3) años y seis (6) meses;
- d. Nombrar o renovar en el cargo al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de acuerdo con el artículo 182 de la Constitución y la Ley;
- e. Nombrar o renovar en el cargo al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) de acuerdo con el artículo 183 de la Constitución y la Ley;
- f. Aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales, titulares y provisionales de todos los niveles. Así como al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) Y DEL Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC);
- g. Aplicar la sanción de amonestación o suspensión a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad;
- h. Extender a los jueces y fiscales de todos los niveles el título oficial que los acredita como tales, firmado por quien preside la Junta Nacional de Justicia y cancelarlos títulos cuando corresponda;
- i. Elaborar y aprobar su reglamento interno y los reglamentos especiales necesarios para la plena aplicación de la presente ley;
- j. Establecer las comisiones que considere convenientes;
- k. Ejercer el derecho de iniciativa legislativa conforme a la Constitución;
- l. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar en la página web institucional el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales;
- m. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso;
- n. Elaborar y actualizar el perfil de los jueces y fiscales en coordinación con el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura.
- ñ. Otras establecidas en la Ley.”

<sup>34</sup> “¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?”

siquiera un atisbo de reforma, solo agudiza los requisitos para ser miembro de la JNJ y nada más.

Por esa razón, entre las competencias de la JNJ no se encuentra una sobre la función directriz respecto de algunas instituciones sensibles para propiciar un proyecto de reforma judicial. Ni siquiera aquellas que están directamente relacionadas con su función esencial de nombrar o ascender. Es el caso de la Academia de la Magistratura que, en otros países, con ese o con otro nombre, son dirigidas por los CSM.

**Artículo 10<sup>35</sup>.** Este artículo desarrolla los requisitos para ser miembro de la JNJ. A contramano de toda la evolución ocurrida en el derecho comparado sobre la materia -detallada en las páginas anteriores- la JNJ no está conformada por ningún juez activo. Esto significa que el juez es para la Ley casi un discapacitado (*capitis deminutio*) que además de ser evaluado y supervisado, debe recibir pasivamente los cambios que otras personas propongan respecto de la organización donde él es el protagonista principal. Esto ocurre, además, sin fundamentación<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> “Artículo 10. Requisitos para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia.  
 10.1. Para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia se requiere:  
 a. Ser peruano de nacimiento;  
 b. Ser ciudadano en ejercicio;  
 c. Ser mayor de cuarenta y cinco (45) años y menor de setenta y cinco (75) años;  
 d. Ser abogado:  
 1. Con experiencia profesional no menor de veinticinco (25) años; o,  
 2. Haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco (25) años; o  
 3. Haber ejercido la labor de investigador en forma continua y comprobada en materia jurídica por lo menos durante quince (15) años;  
 e. No tener sentencia condenatoria firme por delito doloso;  
 f. Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral.  
 10.2. Las personas elegidas, mediante concurso público de méritos, para el cargo de miembro de la Junta Nacional de Justicia autorizan por escrito el levantamiento de su secreto bancario. Esta información solo se utiliza por la Comisión Especial guardando la debida reserva de la misma. Esta medida se exige en los concursos públicos de méritos para jueces y fiscales de todas las jerarquías, en los procesos de ratificación y en la elección del Jefe de la Oficina de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC).  
 10.3. En la evaluación de la trayectoria profesional se toman en cuenta los criterios establecidos en el artículo 31 de la presente ley.  
 10.4. Para evaluar la solvencia e idoneidad moral se toma en consideración el comportamiento laboral y familiar, el no haber sido sancionado por la comisión de faltas éticas por órgano competente; también por contravenir los principios de igualdad y no discriminación, probidad, imparcialidad, transparencia, comprendidos en el artículo III del Título Preliminar de la presente ley.”

<sup>36</sup> Lo más insólito es que los jueces no parecen sentirse afectados por la discriminación que soportan. La explicación puede ser múltiple pero nuestra impresión es que su autoestima marca en estos tiempos niveles de desesperanza.

**Artículo 11<sup>37</sup>.** La sumilla hace referencia a los “impedimentos para ser elegido miembro de la JNJ”. El impedimento como la recusación y la abstención son instrumentos para advertir o cuestionar la incompetencia subjetiva, esto es, la incapacidad personalísima de un juez para realizar actos procesales válidos respecto de un determinado proceso. Que un congresista, por ejemplo, no pueda

---

<sup>37</sup> “Artículo 11. Impedimentos para ser elegido miembro de la Junta Nacional de Justicia Están impedidos para ser elegidos miembros de la Junta Nacional de Justicia, las siguientes personas:

- a. El Presidente de la República, los Vicepresidentes, los Representantes del Congreso, los Representantes del Parlamento Andino, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Vicecontralor General de la República, los Ministros de Estado, Los Viceministros y Directores Generales de los Ministerios, los miembros titulares o no titulares del Poder Judicial y del Ministerio Público, los funcionarios que ejercen autoridad política, los Alcaldes, Gobernadores Regionales y los demás impedidos por ley y hasta seis (6) meses después de haber cesado en el cargo;
- b. Los que pertenezcan a organización política y no hayan obtenido licencia de la organización a la que pertenecen al momento de postular al cargo de miembro de la Junta Nacional de Justicia;
- c. Los que han sido sancionados con suspensión por falta grave, separados definitivamente o expulsados de un colegio profesional de abogados;
- d. Los condenados con sentencia consentida o ejecutoriada por la comisión de delito doloso. El impedimento se extiende a los casos de procesos con reserva de fallo condenatorio por delito doloso. La rehabilitación, luego de cumplida una sentencia condenatoria no habilita para el desempeño del cargo;
- e. Los condenados con sentencia consentida o ejecutoriada por violencia contra las mujeres, niños, niñas o adolescentes, o se le haya impuesto medidas de protección en aplicación de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar,
- f. Los que tienen sanción firme y vigente de suspensión, o inhabilitación por responsabilidad administrativa funcional impuesta por la Contraloría General de la República, aunque haya sido cumplida;
- g. Los que han sido cesados de la administración pública, empresas estatales o de la actividad privada por falta grave declarada mediante resolución firme;
- h. Los que están incurso en los impedimentos, incompatibilidades e inhabilidades que establece la Ley de Carrera Judicial y la Ley de Carrera Fiscal;
- i. Los jueces del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público que han sido objeto de destitución o no ratificación;
- j. Los profesionales que han sido inhabilitados por sentencia judicial firme;
- k. Los que mantengan deudas tributarias en cobranza coactiva, o deudas como empresas del sistema financiero que han ingresado a cobranza judicial;
- l. Los que han sido declarados en quiebra culposa o fraudulenta;
- m. Los que por algún motivo se encuentran impedidos de ejercer las funciones inherentes al cargo;
- n. Los que se encuentren inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos; Registro Nacional de Abogados Sancionados por mala práctica profesional; Registro de Deudores de Reparaciones Civiles; Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles; Registro de Personas Condenadas o Procesadas por delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delito de violación de la libertad sexual o delito de tráfico ilícito de drogas; en el subregistro de personas condenadas por los delitos establecidos en el artículo 2 de la Ley 30901, u otros registros creados por ley;
- ñ. Los que han sido condenados con sentencia consentida o ejecutoriada en procesos para la determinación de obligaciones alimentarias y de determinación judicial de filiación extramatrimonial.”

ser miembro de la JNJ, no es una hipótesis de impedimento sino de prohibición. Ya en la sumilla el artículo empieza mal.

Por lo demás, el género de los instrumentos para cuestionar la incompetencia subjetiva es la inhibición. Cuando la incompetencia es manifiesta (una de las partes es cónyuge del juez) se está ante un impedimento; cuando la incompetencia es probable (el juez es enemigo de una de las partes), se está ante una recusación, la cual requiere un procedimiento para dilucidarse; y, cuando la incompetencia afecta íntimamente al juez sin ser determinante (una de las partes es de su mismo club social) este, *motu proprio*, puede salirse del caso por medio de la abstención. Cotejado lo expresado con la ley se advierte que esta no solo yerra en el artículo 11 sino también en los artículos 15, 16 y 17, cuando se refiere a la inhibición y a su trámite.

Para efectos de definir el tema de los miembros del JNJ y los jueces, ya referido al comentar el artículo anterior, resulta definitivo el inciso a. de este artículo. En él se descarta expresamente la posibilidad de que jueces o fiscales en actividad puedan ser miembros de la JNJ. Siendo una decisión que, decididamente, marcha a contramano con lo que existe en otros CSM y ante la ausencia de fundamentación sobre la materia, surge la duda razonable sobre si los congresistas que discutieron y aprobaron el proyecto conocían el tema.

**Artículo 14<sup>38</sup>.** Aquí se intenta compendiar los casos de impedimento y recusación, acumulándolos bajo el membrete de “conflicto de intereses”. Una vez

---

<sup>38</sup> “Artículo 14. Conflicto de intereses

El conflicto de intereses se presenta cuando existen elementos que afectan el deber de objetividad e imparcialidad del miembro de la Junta Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones.

En las siguientes situaciones los miembros titulares y suplentes de la Junta Nacional de Justicia incurrir en conflicto de intereses cuando la persona sujeta al procedimiento de nombramiento, ratificación, evaluación parcial de desempeño o procedimiento disciplinario:

- a. Es su cónyuge o conviviente;
- b. Es su pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
- c. Conozca o hubiere conocido de algún proceso judicial, arbitral, investigación, o procedimiento administrativo de cualquier tipo, respecto del cónyuge o conviviente del miembro de la Junta Nacional de Justicia, o hubiese actuado como parte contrarias a este;
- d. Conozca o hubiera conocido de algún proceso judicial, arbitral, investigación, o procedimiento administrativo de cualquier tipo, respecto del cónyuge o conviviente del miembro de la Junta Nacional de Justicia, o hubiese actuado como parte contraria a este;
- e. Conozca o hubiere conocido de algún proceso judicial, arbitral, investigación, procedimiento administrativo de cualquier tipo respecto de alguna persona jurídica en la cual el miembro de la Junta Nacional de Justicia sea socio, asociado o hubiere participado en su directorio, consejo de administración y vigilancia, consejo consultivo y similares, de manera remunerada o no;
- f. Se hubiera desempeñado como trabajador bajo las órdenes del miembro de la Junta Nacional de Justicia, o se hubiera desempeñado como trabajador o prestado servicios en alguna persona jurídica en la cual el miembro de la Junta Nacional de Justicia sea socio, asociado o hubiere participado en su directorio, consejo de

más se regula a la defensiva, esto es, asumiendo que los miembros elegidos van, tarde o temprano, a incumplir su deber. Resulta destacable advertir cómo el legislador considera que un miembro de la JNJ es una persona cuya moral está sujeta a incertidumbre. Solo así se explica que el artículo 15 regule lo que denomina 'Inhibición' como técnica para hacer valer la existencia de un conflicto de intereses. Asimismo, el artículo 16 prevé quiénes son los sujetos legitimados para proponer la inhibición. Este es un artículo inútil porque, tratándose de una función pública, todos los sujetos de derecho tendrán interés en evitar que se produzca una afectación, se trata de un interés público.

**Artículo 35<sup>39</sup>.** Se insiste, lamentablemente, en una institución anómala, anacrónica y absurda como la ratificación. No existe fundamento histórico ni científico que la avale. Además, afecta directamente la autonomía y la independencia judicial, es decir, los valores cuya vigencia dieron origen a los CSM. Se trata de una contradicción insalvable.

En aquellos países donde se incorporó la ratificación fue con carácter provisional, lo que es propio a su objetivo. De hecho, así aparece en nuestra Constitución de 1979<sup>40</sup>. Veníamos de más de una década de gobierno de facto,

---

administración y vigilancia, consejo consultivo y similares, de manera remunerada o no;

- g. Se pueda determinar, probadamente, que el miembro de la Junta Nacional de Justicia puede tener algún interés personal en el sentido de la decisión;
- h. Conozca o hubiere conocida de algún proceso judicial, arbitral, investigación, o procedimiento administrativo de cualquier tipo respecto de la organización política a la cual pertenece o hubiera pertenecido el miembro de la Junta Nacional de Justicia;
- i. Sea afiliada a la organización política en la cual se haya obtenido licencia o hubiera estado afiliado el miembro de la Junta Nacional de Justicia.”

<sup>39</sup> “Artículo 35. Ratificación

La Junta Nacional de Justicia ratifica cada siete (7) años a los jueces y fiscales de todos los niveles. El procedimiento de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias que adopte el Poder Judicial o el Ministerio Público y de las sanciones de destitución que imponga la Junta Nacional de Justicia.

La ratificación requiere del voto conforme de los dos tercios del número legal de los miembros de la Junta. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. La decisión que emite la Junta Nacional de Justicia debe estar debidamente motivada.

También renovará para un nuevo período, cuando corresponda, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, teniendo en cuenta el resultado de su gestión y la labor desarrollada por dichos altos funcionarios, para cuyo efecto dispondrá el cronograma respectivo.”

<sup>40</sup> Constitución de 1979

“Décimo Tercera Disposición General y Transitoria.- El Senado de la República, dentro de los sesenta días siguientes a su instalación, con el voto de más de la mitad de sus miembros, procede a ratificar a los Vocales de la Corte Suprema. Por su parte, la Corte Suprema, en Sala Plena, dentro de los ciento veinte días siguientes a su ratificación, procede, en igual forma, a ratificar a los demás Magistrados de la República en todos los fueros. En ambos casos, se da audiencia a los interesados. Ningún Magistrado judicial es separado de su cargo sin ser previamente oído y citado. La resolución debe expresar los fundamentos en que se sustenta.

en consecuencia era necesario que se produzca una revisión radical y puntual de los jueces y fiscales que ejercieron en la época que acababa de concluir<sup>41</sup>. Una solución excepcional para una situación excepcional.

En los antecedentes sobre los CSM se describió la importancia del Principio de inamovilidad como sustento natural de la independencia del juez en los países adscritos al *common law*. Y aun cuando se advirtió la profunda dificultad que implica insertarlo en un sistema judicial burocrático y subordinado como el que tenemos, quedó claro que forma parte de la ruta que se debería recorrer para concretar la independencia del juez. Más allá de que este no sea un tema sensible a la JNJ –ni siquiera aparece dentro de sus competencias–, reiteramos que resulta excesivo mantener la regulación del instituto de las ratificaciones. De hecho, constituye una contradicción insalvable en la ley. En cualquier caso, es la confirmación de que se trata de una ley promulgada para apagar un incendio (la corrupción en el CNM), pero sin ningún interés en enfrentar las causas que lo produjeron y que, por tanto, continuarán ocurriendo.

Evaluar a un juez solo porque hace siete años no se le examina significa, entre otras cosas, que al sistema de control disciplinario jamás le interesó lo que este haya hecho durante ese tiempo. Y esto abarca lo bueno y lo malo. Si ha sido un juez corrupto, no será ratificado si no tuvo siquiera el tino de saber cubrirse. Si ha sido un juez correcto, deberá acreditar ante la JNJ que lo ha sido sin que nadie advierta que ser investigado, de por sí, implica un agravio.

**Artículo 36<sup>42</sup>.** Aquí la ley comentada hace referencia a que la ratificación versará sobre la eficacia y la eficiencia en el desempeño de cada juez. Es bastante probable que en los cuarenta y cinco días previos a la fecha fijada para la entrevista, el juez, sin anunciarlo y menos admitirlo, reducirá ostensiblemente su actividad normal. Con lo cual la ratificación agregará a su efecto pernicioso la afectación a su estado emocional y a su función regular. Ello en un país donde

---

Hasta que se instale el Gobierno Constitucional, las vacantes que se produzcan en la Corte Suprema se proveen interinamente en la forma prevista por la Ley Orgánica del Poder Judicial.”

<sup>41</sup> Aun cuando solo sea una anécdota, conviene destacar que ninguno de los jueces supremos que no fueron ratificados por el Congreso, recibieron la decisión por alguna causa ligada a la corrupción. Simplemente su afinidad con el proyecto político del gobierno de facto tornó incompatible su permanencia. Cotejando lo ocurrido con los hechos actuales, se trata de un hecho sin duda destacable.

<sup>42</sup> “Artículo 36. Criterios de ratificación  
A efectos de la ratificación la Junta Nacional de Justicia considera criterios de conducta e idoneidad, evaluando entre otros la eficacia y la eficiencia en el desempeño funcional, así como la calidad de las resoluciones emitidas; y en el caso específico de los jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil el resultado de la gestión y de la labor desarrollada en el período sujeto a evaluación.”

la masiva demanda de justicia no es abastecida oportuna ni satisfactoriamente, debido a las severas limitaciones de la oferta estatal de impartir justicia.

**Artículo 37<sup>43</sup>.** Se regula un medio impugnatorio contra la decisión de no ratificar al juez o fiscal. Aun cuando no se hace una descripción de los requisitos de admisibilidad del recurso de reconsideración, el artículo tiene la ventaja, respecto de la ley anterior, de no suspender la ejecución de la decisión, rasgo natural a este recurso. En doctrina comparada jamás existió el efecto suspensivo para el recurso de reconsideración, por lo que la ley derogada más que una novedad regulaba una excentricidad, la cual, adicionalmente, propiciaba acuerdos subrepticios entre el evaluador y el evaluado.

Sin embargo, unas de cal y otras de arena, la ley vigente no regula los requisitos de procedencia del recurso, con lo cual, lo que en doctrina procesal solo es un recurso conducente admisible para aquellos casos en los que se ofrece nueva prueba documental, va a ser utilizado como si fuera un recurso de apelación.

**Artículo 38<sup>44</sup>.** La evaluación cada tres años y medio no es una novedad en sede nacional, estaba regulada en el artículo 87<sup>45</sup> de la Ley 29277, llamada Ley de

---

<sup>43</sup> “Artículo 37. Solicitud de reconsideración  
El juez o fiscal no ratificado cesa en el cargo a partir del día siguiente de notificada la resolución. Se puede solicitar la reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. La solicitud de reconsideración no suspende la ejecución de la decisión.  
La Junta Nacional de Justicia resuelve la solicitud de reconsideración dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su presentación. La decisión de la Junta Nacional de Justicia se emite en única y definitiva instancia.”

<sup>44</sup> “Artículo 38. La evaluación parcial del desempeño  
La evaluación parcial del desempeño es un proceso estratégico orientado al conocimiento objetivo de los logros, aportes, competencias, potencialidades, limitación y debilidades de los jueces y fiscales de todos los niveles, con el objeto de realizar las acciones que fueran necesarias para favorecer el desarrollo personal y profesional del funcionario evaluado.”

<sup>45</sup> Ley 29277  
Artículo 87.- Evaluación parcial del desempeño  
La Comisión de Evaluación del Desempeño efectúa la evaluación parcial del desempeño de los Jueces Superiores, Especializados y/o Mixtos y Jueces de Paz Letrados cada tres (3) años y seis (6) meses.  
Para tal efecto, la Comisión de Evaluación del Desempeño elabora un expediente con el registro de los aspectos evaluados previstos en la ley, así como de las medidas disciplinarias impuestas durante dicho período. Con estos elementos, elabora el Cuadro de Méritos a fin de determinar las medidas establecidas en el artículo siguiente. (\*)

(\*) Artículo declarado inconstitucional por el [Numeral 3.1 del Expediente N° 00006-2009-PI-TC](#), publicado el 10 abril 2010, de conformidad al fundamento 69, supra, por afectar la autonomía y las facultades de gobierno y de administración del Poder Judicial, previstos en el artículo 143 de la Constitución y porque la existencia de la Comisión de Evaluación del Desempeño no tiene sustento en las atribuciones asignadas al Consejo Nacional de la Magistratura ni al Poder Judicial, según los artículos 154 y 143 de la Constitución.

Carrera Judicial (en adelante, LCJ). En efecto, solo se trata de una repetición del artículo antes citado. Lo significativo y grave es que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) declaró inconstitucional la evaluación parcial, es decir, expulsó del ordenamiento jurídico el artículo que ahora regresa. Al margen de los argumentos<sup>46</sup> que tuvo para hacerlo, es una verdadera lástima que la Exposición de Motivos del proyecto de la ley de la JNJ no haya hecho referencia a este origen que, por lo demás, convierte su retorno en clandestino primero y espurio después. Queda la sensación que lo que el TC expulsó por la puerta se ha vuelto a introducir por el tragaluz.

La evaluación parcial ocurre cada tres años y medio y empieza a contarse para cada juez desde su nombramiento o ratificación. Es decir, la JNJ va a estar permanentemente ocupada realizando la evaluación parcial y también la evaluación integral (ratificación).

Se trata, entonces, de una actividad que se desarrollará a nivel nacional y que, como en el caso de la antigua ratificación, consumirá horas de trabajo efectivo de jueces preocupados con la preparación de documentos y resoluciones que se emplearán en la evaluación. No olvidemos que se trata de un tiempo con el que, por ser parte de una estructura anacrónica, burocrática y subordinada, el juez peruano no cuenta.

La evaluación parcial está diseñada para conocer las aptitudes o eventuales deficiencias del juez en el ejercicio de su función, con el objetivo, a mediano plazo, de complementar el resultado con actos de aprestamiento que se le propondrá a fin de que mejore en las áreas que la evaluación ha detectado como necesitadas de reforzamiento. La ley, con deficiencias informativas sobre técnica educativa, afirma que esta evaluación parcial tiene un “carácter formativo”. Sin embargo, una cosa es la formación y otra el perfeccionamiento. La primera no puede ocurrir respecto de un profesional en el cargo, y mucho menos si ya es juez.

Las evaluaciones asfixiantes lo que hacen es desviar al juez de su función de impartir justicia. Con ellas no solo se fractura su actividad sino que aquel empieza a tener dos existencias paralelas: por un lado debe ser eficiente en la

---

<sup>46</sup> “61. Frente a esta evaluación constitucionalmente reconocida, la norma constitucional ha creado la evaluación parcial del desempeño a cargo de una Comisión de Evaluación del Desempeño, adscrita al CNM, integrada por tres de sus miembros y presidida por él (sic), que tiene objetivos distintos. En estricto, con ello la Ley de la Carrera Judicial entrega al Consejo Nacional de la Magistratura una atribución, distinta a la ratificación, no prevista en el artículo 154 de la Constitución. La ‘autonomía’ que le reconoce la Ley a dicha Comisión no le concede ni autonomía presupuestal ni económica, ni tampoco le concede personería jurídica. Así por ejemplo, la Comisión, a diferencia del CNM y del Poder Judicial, no constituye un pliego autónomo. Por tanto, la mencionada ‘adscripción’ al Consejo en realidad implica que formará parte de su estructura orgánica y de su presupuesto y, por tanto, se integrará a él” (Sentencia de inconstitucionalidad. Exp. 00006-2009-PI/TC).

función judicial (que es la que importa) y, por otro, debe encargarse de probarlo, para lo cual debe seleccionar sus mejores resoluciones y prepararse para ser evaluado como si fuese un estudiante de pre-grado (actividad que siendo artificial y vana es la que le tomará más tiempo). La participación de la Academia de la Magistratura en esta evaluación parcial se da luego de ocurrido lo anterior. Tiene como objeto realizar las actividades de reforzamiento que el juez necesite, es decir, concretar aquello que erróneamente se denominó “carácter formativo”.

Lo expresado supone que antes de la evaluación, la JNJ ha establecido una coordinación con la Academia, ha diseñado una doctrina curricular y ha propuesto, o siquiera aprobado, un plan educativo. Eso no está en la ley pero es lo que debería ocurrir para darle sentido a la evaluación parcial, aunque no hay manera de saber si se concretará.

Un juez lo es todos los días y no solo cuando es evaluado. Si sabe que va a ser evaluado parcialmente cada tres años y medio, y luego integralmente cada siete años como lo descubriremos luego, se está incentivando el modelo de un juez de ocasión, muy parecido a aquellos estudiantes que solo se preocupan para el examen. En la práctica, el juez se va a preparar para su evaluación durante un periodo en el que va a descuidar su función judicial pero, transcurrido este, va a continuar actuando como realmente es. Si es un juez venal, superado el periodo de prueba volverá a lo suyo; pero si es el juez con que aspiramos contar y que constituye la mayoría, habremos desperdiciado su tiempo, miserablemente.

**Artículo 40<sup>47</sup>.** Complementando lo expresado, no debe olvidarse que las fechas para la evaluación parcial son individuales, no colectivas. Siendo así, las prevenciones que se describen en el artículo 40 de la ley constituyen un patrón genérico que va a convertir la etapa siguiente de la evaluación parcial en un verdadero caos.

Los tres párrafos que conforman el artículo 40 se refieren a actividades complementarias genéricas, pero no se advierte que los resultados de la evaluación parcial vayan a referirse a jueces y fiscales en concreto, a funcionarios con rasgos absolutamente individuales. Siendo así, ¿cómo se

---

<sup>47</sup> “Artículo 40. Resultados de la evaluación parcial  
Los resultados de la evaluación parcial sirven para:  
1. El inicio de las acciones necesarias a fin de reforzar los aspectos detectados que generen deficiencia en el desempeño judicial o fiscal.  
2. Definir los criterios sobre la base de los cuales la Academia de la Magistratura elabora el plan de estudios para fortalecer las competencias de los jueces y de los fiscales, conforme a lo establecido en el reglamento.  
3. Indicar al juez o al fiscal los cursos o actividades necesarias que deben llevar en la Academia de la Magistratura, a fin de mejorar su desempeño. La Junta Nacional de Justicia verifica que tales indicaciones sean cumplidas.”

pueden elaborar criterios para diseñar un plan de estudios destinado a fortalecer competencias? ¿O acaso se ha pensado en elaborar criterios individuales?

**Artículo 71<sup>48</sup>.** La ley regula el nombramiento (requisitos, prohibiciones, etc.) de los miembros de la comisión que se va a encargar del concurso para, a su vez, el nombramiento de los miembros de la JNJ. Un primer rasgo destacado de la así llamada Comisión Especial es que está presidida por el Defensor del Pueblo, a pesar de que entre sus miembros está el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación o el Presidente del Tribunal Constitucional. En este comentario no está en discusión la calidad de las personas que ahora ocupan dichos cargos ni de los que lo ocupen después. Se trata simplemente de identificar la importancia que deben tener las instituciones y quiénes la representan, a lo que debe agregarse que se trata de una ley con vocación de permanencia.

Asimismo, se exige la presencia personalísima de los miembros de la Comisión quienes, entonces, deberán abandonar temporalmente sus funciones con el fin de cumplir lo que la ley exige.

Hay dos propuestas que aparecían en el proyecto y que ya no están en la ley, lo que constituye un acierto. La primera está referida a un excesivo nivel de detalle sobre las técnicas de evaluación y del sistema de calificación porcentual que debían ser utilizadas por la JNJ. La segunda tiene que ver con los criterios que debe tener la actualización y mejora académica de los jueces. No está en duda su necesidad, sin embargo, esta no puede estar librada a la voluntad de los evaluados, y mucho menos al tiempo que dispongan para ello.

Los jueces peruanos no tienen tiempo para perfeccionarse. Lo que hacen es cumplir formalmente en ir a exposiciones, obtener certificados, acumularlos y luego presentarlos. Para que ello sea útil, o por lo menos serio, debe constituir una actividad planificada por la JNJ con el involucramiento de la Academia de la

---

<sup>48</sup> “Artículo 71. Competencias de la Comisión Especial

Son competencias de la Comisión Especial:

- a. Aprobar su reglamento interno;
- b. Convocar y dirigir el concurso público de méritos para la elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia;
- c. Resolver las tachas e impugnaciones interpuestas;
- d. Proclamar los resultados del concurso público de méritos para la elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia;
- e. Tomar juramento a los miembros elegidos de la Junta Nacional de Justicia;
- f. Convocar por estricto orden de mérito a los miembros suplentes de la Junta Nacional de Justicia, luego de haber verificado que no se encuentren incursos en los impedimentos previstos en la presente ley;
- g. Resolver otras cuestiones vinculadas a su funcionamiento y al concurso público de méritos;
- h. Designar por concurso público de méritos al secretario técnico especializado;
- i. Emitir reglamentos y otras disposiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones.”

Magistratura. En cualquier caso, se debe tener claro este axioma: cuando un juez estudia, no trabaja; y viceversa. Lo demás es un fiasco.

Finalmente, no hay mucho que comentar respecto de las Disposiciones Complementarias Finales, Transitorias y Derogatorias, son lo que son, esto es, precisan la aplicación de la nueva ley en el tiempo y en el espacio. Sin perjuicio de ello, puede destacarse la Décima Disposición Transitoria. Esta regula la revisión que hará la JNJ de las decisiones tomadas por los consejeros que fueron removidos por el Congreso de la República, sea de oficio o por denuncia de parte. Esta revisión puede conducir a la nulidad del acto administrativo (sea este nombramiento, ratificación, evaluación o decisión disciplinaria) y, sin perjuicio del cese inmediato de los efectos del acto, puede oficiar a las autoridades competentes si se identifican hipótesis de responsabilidad civil, penal o administrativa.

Si bien se prohíbe el uso de recursos en sede administrativa contra lo decidido por la JNJ, se concede el derecho al afectado de recurrir al proceso contencioso-administrativo o al amparo, ninguno de los cuales suspenden *per se* la ejecución de lo actuado.

**Artículo 84<sup>49</sup>.** Aun cuando ya hicimos mención a la deficiencia en la regulación del Principio de inamovilidad, tal defecto empequeñece si se le compara con la contradicción insalvable en la que incurre la Ley cuando regula lo que denomina “Evaluación integral del desempeño”, nombre con que parecería querer disfrazar vanamente a la ratificación.

Según el artículo 145, incisos 2. y 3. de la Constitución, el Estado garantiza al juez su inamovilidad en el cargo que desempeña. En el inciso 3. redundando diciendo que garantiza su permanencia en el servicio mientras su conducta e idoneidad sean propias de su función. Si esas son garantías constitucionales del juez, ¿cómo se entiende que cada siete años pueda no ser ratificado en el cargo? Tengamos en cuenta, además, que la no ratificación no puede sustentarse en infracciones a la conducta e idoneidad del juez, porque esa es materia disciplinaria para la cual existe un órgano encargado (OCMA). Entonces la ratificación, el flagelo más grande que soporta y aflige la independencia del juez nacional, queda en el aire carente de sustento jurídico, de justificación ética y, sobre todo, afectando la esencia de la jurisdicción: la

---

<sup>49</sup>

Artículo 84.- Evaluación integral del desempeño

El Consejo Nacional de la Magistratura efectúa la evaluación integral del desempeño de los jueces de todos los niveles cada siete (7) años.

El Consejo Nacional de la Magistratura a través de la evaluación integral, desde la perspectiva de la idoneidad profesional, da su conformidad o no para la permanencia del juez en la función jurisdiccional.

La decisión que adopte el Consejo Nacional de la Magistratura requiere el voto de la mayoría legal de sus miembros y de resolución debidamente motivada.

independencia funcional. A continuación analizaremos cómo se intentó arreglar este desastre.

Dado que el CNM, según la curiosa fórmula constitucional, no tenía que estar conformado necesariamente por abogados (desde la vigencia de la Constitución hemos tenido como consejeros a enfermeras, biólogos marinos, ingenieros agrarios, médicos, etcétera), se entendió que la Constitución no exigía motivación en las decisiones que se tomaran sobre ratificación. Es decir, se podía separar a un juez sin fundamentar las razones, a pocos años del siglo XXI.

En estas circunstancias la ratificación se hizo carne y empezó a habitar entre nosotros. De manera injustificable el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) confundió la parte decisoria con la parte considerativa en la resolución de ratificación. En efecto, la resolución que resuelve una ratificación renueva o no la confianza en el juez evaluado en su parte decisoria. Sin embargo, tal decisión no puede estar excluida de fundamentación ni siquiera si la Constitución lo dispusiera expresamente, que no es el caso. Veamos qué dijo el TC sobre la falta de motivación de la ratificación:

“20. Es evidente, a la luz de la historia del derecho constitucional peruano, que las Constituciones de 1920, 1933 y 1979 establecieron, como parte del proceso de ratificación judicial, la obligatoriedad de la motivación de la resolución correspondiente. Sin embargo, no ha sido esta una exigencia que se haya incorporado al texto de 1993. Por el contrario, de manera indubitable y ex profeso, los legisladores constituyentes de dicha Carta optaron por constitucionalizar la no motivación de las ratificaciones judiciales, al mismo tiempo de diferenciar a esta institución de lo que, en puridad, es la destitución por medidas disciplinarias.

Desde una interpretación histórica es evidente que el mecanismo de ratificación judicial ha sido cambiado y, por ende, actualmente percibido como un voto de confianza o de no confianza en torno a la manera como se ejerce la función jurisdiccional. Como tal, la decisión que se tome en el ejercicio de dicha competencia no requiere ser motivada. Ello a diferencia, cabe advertir, de la destitución que, por su naturaleza sancionatoria, necesaria e irreversiblemente debe ser explicada en sus particulares circunstancias.

(...).

El establecimiento de un voto de confianza que se materializa a través de una decisión de conciencia por parte de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, sobre la base de determinados criterios que no requieren ser motivados, no es ciertamente una institución que se contraponga al Estado Constitucional de Derecho y los valores que ella persigue promover, pues en el derecho comparado existen instituciones como los jurados, que, pudiendo decidir sobre la libertad, la vida o el patrimonio de las personas, al momento de expresar su decisión, no expresan las razones que las justifican.”<sup>50</sup>

Nótese que en el último párrafo el TC compara la función del CNM con la de los jurados en los procesos judiciales. El TC no advirtió una “pequeña diferencia” al hacer el cotejo: los jurados deciden sobre los hechos probados luego de un procedimiento seguido ante fiscales, defensores y jueces. Además, todo ocurre respecto de un sujeto a quien se le imputó un acto antijurídico, un homicidio por ejemplo. ¿Ese es el trato que se merece un juez peruano?

No es necesario describir cómo quedó mellada la independencia del juez luego de esta sentencia. A la contradicción insalvable a la que fue sometido el Principio de inamovilidad, debe agregarse la ausencia de motivación en la decisión. Fue con estos “instrumentos” que a muchos se les sustrajo, definitivamente, su calidad de jueces.

El Código Procesal Constitucional –vigente desde el 1 de diciembre de 2004- empezó a minar esta posición extrema y abiertamente inconstitucional del TC. Para ello concedió tutela procesal constitucional contra las decisiones que el CNM expidiera sin dar contradictorio al afectado y sin estar motivadas<sup>51</sup>. Esto determinó que el propio CNM modificara su Reglamento de Evaluación y Ratificaciones (Res. No. 1019-2005-CNM), auto exigiéndose la motivación de sus decisiones. Puesto en esa ruta, el TC expidió una sentencia donde declara la necesidad de motivar las ratificaciones pero, como es lógicamente imposible no reconocer que estas afectan la independencia judicial, desarrolló un argumento que, apreciado con cuidado deviene, una vez más, en contradictorio. Veamos:

“14. El Tribunal Constitucional ha expresado en el fundamento 10 de la Sentencia del Expediente No. 1941-2002-AA/TC que la inamovilidad judicial tiene dos límites constitucionales precisos: uno interno, que se traduce en el derecho de permanecer en el servicio entre tanto se observe conducta e idoneidad propias o acordes con la investidura de la función que se ejerce; y otro externo, de carácter temporal, puesto que el derecho de permanecer en el servicio no es cronológicamente infinito o hasta determinada edad, sino que está prefijado en el tiempo; esto es, por siete años.

En el Estado social y democrático de derecho, la independencia judicial no solo es un principio de organización política, sino una garantía fundamental sobre la que se asienta el servicio público de justicia con imparcialidad. Por ello, para que las separaciones, ya sea a través de procedimientos de sanción o, como en el caso que nos ocupa, a través de procesos de ratificación, no resulten lesivos a este principio

---

<sup>51</sup> Código Procesal Constitucional  
 “Artículo 5. Causales de improcedencia  
 No proceden los procesos constitucionales cuando:  
 1. (...)  
 7. Se cuestionen las resoluciones definitivas del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución y ratificación de jueces y fiscales, siempre que dichas resoluciones hayan sido motivadas y dictadas con previa audiencia al interesado;  
 10. (...).”

fundamental, deben realizarse teniendo en cuenta que la finalidad última a la que sirven está directamente relacionada con el fortalecimiento de la institución de la independencia judicial y la necesidad de contar con una magistratura responsable, honesta, calificada y con una clara y contrastable (sic) vocación a favor de los valores de un Estado Constitucional. En consecuencia, resultará disfuncional a tales propósitos el hecho de que en los procesos de ratificación, so pretexto de estar cumpliendo funciones discrecionales o exentas de control, se atente de modo flagrante la garantía de la independencia institucional del Poder Judicial retirando de sus cargos a jueces honestos y comprometidos con la defensa de la Constitución y sus valores, sin dar cuenta ni a los propios magistrados no ratificados, y menos aún a la ciudadanía, las reales motivaciones de tales decisiones.

De lo expresado en este acápite se desprende con claridad que no se ha vulnerado el derecho a la inmovilidad judicial del recurrente, pues tal derecho encuentra su límite ponderado en el procedimiento de ratificación por parte del CNM, actuación que se ha realizado con arreglo a la Constitución.”<sup>52</sup>

Es obvio que el Principio de inamovilidad judicial solo está limitado por el deber del juez de mantener una conducta e idoneidad ínsitas a su cargo. Sin embargo la referencia a un límite temporal es antojadiza y absurda. Si este límite existiera, la inamovilidad habrá dejado de ser un principio o, lo que es más, una garantía de la independencia externa del juez. La referencia a los siete años es contradictoria y, dado que tiene fundamento constitucional, lo que debió hacer el TC es establecer un juicio lógico de ponderación que lo condujera a privilegiar al principio sobre su limitación.

Los argumentos en el sentido de que la ratificación coadyuva a fortalecer la independencia judicial y a mantener una magistratura responsable son insostenibles. Lo curioso es que son expresados como una declaración que no necesita fundamentación, pretextando una autoridad espiritual (intelectual y moral) de la que carece, el TC disfraza la verdad que en este caso es evidente: no hay manera de sustentar una contradicción insalvable.

Finalmente, dice la sentencia que no motivar las ratificaciones no afecta a los “jueces honestos y comprometidos”. Eso es falso. La ratificación afecta a todos. Conocer las razones de una afectación es una garantía constitucional que no admite excepción. Una decisión de no ratificación sin fundamento convierte al juez peruano en la versión contemporánea de Josef K. La única diferencia está en que el drama de este acaba en muerte y el del juez peruano en su separación abrupta y arbitraria, a la que se debe agregar la permanente tensión de saber que es una experiencia que se repetirá dentro de siete años.

## **6. Algunas conclusiones a propósito de la Ley comentada**

<sup>52</sup> Sentencia del TC No. 3361-2004-AA/TC.

1. Los CSM tienen en el derecho comparado el objetivo de consolidar la independencia de la judicatura y la del juez<sup>53</sup>. Por ello sus cuerpos normativos se caracterizan por haber afinado en el tiempo esa protección. La Ley de la JNJ no reconoce la tendencia descrita..

2. La JNJ debió crearse para diseñar, conducir y sostener una concepción integral de un sistema de impartición de justicia compatible con las necesidades del país. El objetivo debió ser, en consecuencia, conducir una reforma destinada a solventar con eficiencia la demanda nacional de servicio judicial, a la fecha penosamente cubierta en lo que se refiere a respuestas jurisdiccionales oportunas y confiables.

3. No existe fundamentación filosófica, constitucional ni jurídica sobre la reforma que, eventualmente, empezará a concretar la JNJ. Se expresan generalidades en torno al sistema de justicia creyendo, con una dosis de irresponsabilidad asombrosa, que el cambio se va a producir con el simple recurso de proponer mayores niveles de exigencia en la elección de las personas que la conforman.

La Ley de la JNJ solo contiene variaciones cosméticas –restrictivas y disciplinarias- respecto de la derogada ley del CNM. El sistema de justicia que se enuncia sin ser descrito en la Exposición de Motivos no recibe ningún desarrollo en la Ley.

4. Las funciones de la JNJ son absolutamente puntuales y menudas: nombrar, disciplinar, evaluar, remover a los jueces, y alguna otra función ajena (nombrar al jefe del RENIEC, por ejemplo). Tener una JNJ de ese tipo implica renunciar a conducir una reforma real del sistema.

5. En lugar de incorporar una institución que enfrente los problemas integrales del sistema, se ha preferido seguir fragmentando las funciones a fin de que la Sala Plena, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, la Academia de la Magistratura, o las instituciones que han empezado a crearse con inusitada dinámica, proporcionen su cuota de cambio, aunque lo más razonable será predecir que solo contribuirán a aumentar el caos<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> La independencia de la judicatura es condición necesaria para la independencia del juez, lo reiteramos. Implica, entre otras cosas, la autonomía de gobierno y el poder disciplinario. La independencia del juez, por su ámbito, es interna y externa y, a su vez, atendiendo a su intensidad, es fuerte y débil.

<sup>54</sup> En el diario oficial “El Peruano” del 8 de mayo de 2019 se publicaron tres leyes. La Ley 30942 crea el Consejo para la Reforma de la Justicia el cual, curiosamente, será el ente encargado “*de impulsar la reforma del sistema de justicia mediante la formulación de los criterios para la elaboración de la política nacional y la coordinación para la ejecución de las políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de justicia; (...)*”. Parece loable que finalmente haya un órgano que se encargue de la reforma judicial peruana. Sin embargo, el artículo 2 de la ley hace trizas cualquier expectativa.

Un verdadero absurdo, en tanto lo único que con certeza va a ocurrir es que la distribución de las funciones dispersará la información sobre el estado de la situación. Ello, como es obvio, determinará que algunos actos se repitan y otros se contradigan con lo realizado simultáneamente por otros órganos, agravando las deficiencias del sistema. Es decir, la JNJ va a seguir actuando como lo hacía el CNM, mientras que más de media docena de instituciones estatales seguirán, aislada y anárquicamente, incrementando las deficiencias matrices del sistema. No es apresurado concluir que la ley comentada no producirá ningún cambio valioso.

6. Solo se podrá promover un cambio sustancial del sistema de justicia si se abandona la concepción burocrática y jerárquica de la judicatura. Como la propuesta de la JNJ no lo hace, solo crea la ilusión del cambio. En lo sustancial, el cuerpo judicial seguirá dependiendo del gobierno. Para ello este solo necesita controlar a la cúpula judicial instalada en la Corte Suprema, es decir, mantener la verticalidad de la estructura judicial. Ello asegurará sostener a una élite jerárquicamente fuerte (hacia dentro) pero políticamente débil y dependiente (hacia afuera). Ninguna reforma judicial será exitosa sin eliminar esta lamentable situación.

7. La Ley descarta a los jueces como miembros de la JNJ. La Exposición de Motivos no permite conocer los fundamentos de tal decisión. Como sabemos, no se describe una teoría sobre la materia, asumiendo de buena fe la hipótesis de que se hubiera sustentado en alguna. Sin conocer la razón, bien podría tratarse

---

Dicho artículo regula que los miembros del Consejo son ocho y prescribe que su actuación es **indelegable**. Entonces, debemos imaginar que la urgencia de que se produzca una reforma judicial va a depender de que se reúnan personalmente el Presidente de la República, el Presidente del Congreso, el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Presidente de la Junta Nacional de Justicia, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo. No es complicado advertir que se trata de un fracaso anunciado, en tanto el diseño de la política pública en materia de justicia va a depender de que se citen, coincidan, discutan y propongan, autoridades que tienen todo el tiempo comprometido en sus propias funciones.

La Ley 30943 crea la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, la cual se va a encargar del *“control funcional de los jueces de todas las instancias y del personal auxiliar jurisdiccional del Poder Judicial, salvo el caso de los jueces supremos”*. Más adelante explica que *“El control judicial comprende la prevención, supervisión, inspección, investigación, instauración del procedimiento disciplinario e imposición de la sanción”*. Esto significa que la institución creada va a reemplazar a la Oficina de Control de la Magistratura, con la diferencia que su Jefe ya no será un juez en ejercicio y su función estará sujeta a plazo (cinco años). Y aunque puede parecer que la idea es independizar el control disciplinario de los jueces, la ley crea la especialidad judicial de control disciplinario. Los jueces especializados serán nombrados por la Junta Nacional de Justicia y serán formados por la Academia de la Magistratura. Como la ley no precisa cuál de las dos actividades ocurrirá primero, la indefinición produce dudas e incertezas sobre la razonabilidad de la institución creada.

Finalmente, la Ley 30944 crea la misma institución de control pero para el Ministerio Público, así que no hay nada que añadir.

de una sanción por los últimos acontecimientos que derivaron en la separación de los consejeros del CSM y la disolución de este. Si ese fuese el fundamento, resulta claro que se ha privilegiado la coyuntura sobre la perspectiva histórica, el impacto mediático sobre la reflexión.

En el derecho comparado no existen CSM que no estén conformados por jueces. Inclusive cuando se permitió a los jueces ser miembros de los CSM, el control político consistió en que su elección la hacía el Ejecutivo y, casi siempre, seleccionándolos entre miembros de la Alta Judicatura con el fin de mantener la sujeción.

Como no hay nada explícito, puede estar encubierta la tesis de que los jueces son incapaces de conducir su organización. Si esa fuese la razón, sería un error de proporciones. En la hipótesis no comprobada de que tal afirmación tuviese alguna verosimilitud, no es concebible una institución como la JNJ sin que jueces en actividad sean miembros de ella.

8. Una alternativa histórica fue decidirse por un CSM mixto (conformado por jueces y laicos). A pesar de afirmarse que la razón era evitar el “gobierno de los jueces”, su auténtico fundamento jurídico-político estuvo en establecer una conexión entre el Judicial y la comunidad, esto es, en sensibilizar a la comunidad en el hecho de que el problema de la impartición de justicia es también suyo. Por eso los laicos (o no jueces, como se quiera) al ser nombrados por el Congreso, tienen como función establecer un nexo entre la comunidad y el gobierno de la judicatura a través de los representantes de la soberanía popular. Desde otra perspectiva, se trata de reducir la afectación histórica que sufren los jueces al constituir un poder contramayoritario, por lo tanto, fácilmente penetrable por los poderes “legitimados” por las elecciones.

9. Las sucesivas reformas en los CSM, con prescindencia de gobiernos más o menos flexibles y de las particularidades de cada sociedad, configuran procesos de democratización de la justicia.

Un CSM debe estar en el vértice de la administración de la jurisdicción<sup>55</sup> de cualquier Estado del *civil law*. En una ubicación donde su conformación, necesariamente democrática -jueces y laicos pero con el predominio de los primeros- constituya el contrapeso adecuado para evitar la afectación de otros poderes a la función judicial.

Por otro lado, el problema de la subordinación jerárquica entre los órganos judiciales se resuelve asegurando que la elección entre los jueces ocurra separadamente (cada juez vota por el candidato de su grado) y prescribiendo

<sup>55</sup> La administración de la jurisdicción es un concepto de Pizzorusso, quien denomina así a la actividad instrumental alrededor del ejercicio de la jurisdicción. Considera que tiene como objetivo organizar el sistema de manera tal que le permita obtener el objetivo esencial: que cada juez tenga una efectiva independencia.

que una vez elegidos, los jueces tengan los mismos derechos y deberes dentro del CSM, con prescindencia del grado al que pertenezcan.

10. Salvo casos groseros cometidos por dictaduras desembozadas, no es común encontrar en el siglo XXI afectaciones manifiestas a la independencia externa. Las crisis contemporáneas de los sistemas de justicia se identifican, más bien, con afectaciones a la independencia interna. Esto ocurre porque en aspectos distintos y sutiles como la organización de los juzgados, la distribución de las especialidades, el ejercicio de poderes implícitos por los grados superiores, o el control disciplinario de la alta judicatura, entre otros, se interfiere de manera soterrada en la decisión de los jueces de órganos inferiores.

La independencia interna del juez no es compatible con una organización jerárquica. Una vez más, este tema tampoco aparece en la Ley.

11. Si el propósito real de los actores políticos (Ejecutivo y Congreso) al momento de diseñar la JNJ hubiera sido producir una reforma sustancial del sistema de justicia, habrían tenido en cuenta dos escenarios:

11.1. Hubieran nombrado, de urgencia, una comisión encargada de actuar provisionalmente como si fuera el CSM. Esta comisión hubiera asumido todas las facultades que tuvo el CNM anterior sobre las situaciones urgentes y, además, tendría que haber estado autorizada para revisar (confirmar o revocar) todo lo que aquél hizo en el transcurso de los últimos meses, es decir, actuar como un CSM provisional pero con plenas facultades.

11.2. El otro escenario hubiera consistido en nombrar otra comisión que, sobre la base de la doctrina y legislación comparadas y, teniendo en cuenta, además, las experiencias ocurridas en otros lugares, proponga una JNJ correspondiente con nuestras necesidades.

Es cierto que la Ley dispone, en su Décima Disposición Transitoria, la revisión por parte de la JNJ de los actos realizados por los consejeros defenestrados, satisfaciendo así el interés social inmediato, eliminando esa canalla que se introdujo en el sistema judicial por las hendiduras creadas por algunos consejeros corruptos. Con esta función se satisface el primer escenario descrito pero no el segundo, sin duda el más importante.

## **7. Algunas propuestas concretas**

Lo que sigue no es un detalle minucioso y completo de las minusvalías que tiene la Ley de la JNJ, simplemente es una enumeración provisional de los temas que están ausentes en ella.

A. Dar relevancia a las evaluaciones periódicas de profesionalidad a fin de que el juez y la JNJ construyan y conozcan, respectivamente, un perfil profesional dinámico del primero, lo que por extensión se aplica al fiscal.

B. Actualizar las estadísticas sobre los procesos en trámite (cantidad, materia, duración, nivel de satisfacción social), tanto por regiones, departamentos y distritos judiciales del país.

C. Extender la evaluación de los jueces al gerenciamiento de su despacho. Esta materia debe previamente haber sido enseñada en la Academia de la Magistratura, institución que debe comportarse como un órgano de ejecución de los proyectos académicos de la JNJ.

D. Asumir que el fundamento de a la selección meritocrática es el crecimiento profesional y académico de toda la judicatura (algo complejo de conseguir pero más útil). Es decir, o se deja que la calidad individual de los jueces determine su ascenso, o se diseña un sistema de formación integral y permanente a través de las escuelas judiciales. Nuestra opción es por la segunda.

E. Precisar la función que debe cumplir la Academia de la Magistratura. El diseño puede privilegiar la preparación para el nombramiento o para la formación permanente de los jueces. Son funciones distintas pero no excluyentes. De hecho, sería óptimo que la Academia se dedique a ambas, pero con el control de la JNJ como ya se anotó, aspecto que no aparece en la Ley.

F. Contemplar como función de la JNJ la defensa de los jueces frente a los ataques que reciba desde cualquier manifestación de poder externo. Los jueces y fiscales no deben salir a los medios a contestar y defenderse, con ello se mella su autoridad y prestigio, además podría comprometerse su imparcialidad a futuro. Sin embargo, es indispensable que sean oídos. Para ello requieren de voceros que transmitan su posición, que en principio debe ser la de la institución como unidad.

## **8. El estado actual de la independencia judicial en la experiencia peruana**

La comunidad siente una insatisfacción social por la justicia<sup>56</sup> que recibe. No está en discusión que dicha insatisfacción no tenga fundamento, sin embargo, en lo que no lleva razón el ciudadano es en su esfuerzo vano de explicar las causas de tal estado. Ello es natural y comprensible, pero peligroso. A su primera aproximación -que el servicio es malo porque perdió el caso y su

<sup>56</sup> Se usa el concepto "justicia" no en su acepción valorativa sino como uno de los objetivos a ser concretados por el sistema. En todo caso, evitamos usar el concepto "servicio" porque tiene la desventaja de no incorporar todas las funciones manifiestas, con lo cual se destaca la solución de conflictos, pero se obvia la función de autogobierno judicial, por ejemplo.

posición era la justa- le falta un análisis especializado sobre lo que es axiológicamente correcto para el derecho vigente. Cada personaje que protagonice un proceso –en el Perú y supongo en cualquier otro país- tiene su propia percepción del sistema, lo que muchas veces dificulta apreciar razonablemente sus conclusiones afectadas por subjetividades.

En un esfuerzo por concretar una reflexión objetiva del estado del asunto judicial, es necesario partir de un hecho indiscutido: nuestra postración en la materia se expresa en que, desde que somos república, no ha existido independencia judicial (externa ni interna) y, lo que es más, jamás se ha intentado un esfuerzo real por concretarla.

Una prueba de esta constante histórica es la elección de los jueces de la Corte Suprema. Según la Constitución de 1920, los jueces supremos (desde esa época se les decía vocales) eran elegidos por el Congreso a partir de una propuesta del Ejecutivo<sup>57</sup>. A los jueces superiores, en cambio, los elegía el Poder Ejecutivo –con precisión, el Ministro de Justicia- entre una terna doble propuesta por la Corte Suprema. Esta Corte se encargaba, además, de la “autoridad y vigilancia” de todos los jueces del país, pudiendo corregirlos, suspenderlos y sustituirlos. Al margen de ese control, la Corte ratificaba a los jueces cada cinco años<sup>58</sup>.

La Constitución de 1933 repite la ratificación de la Constitución anterior, aunque difiere de ella en que elimina el plazo de cinco años y también en el hecho de que precisa sus efectos complementarios (“La no ratificación no constituye pena, ni priva del derecho a los goces adquiridos conforme a la ley; pero sí impide el reingreso al servicio judicial”).

La Constitución de 1979 prescribía (Art. 238, *in fine*) que el presupuesto del Poder Judicial no es menor al 2% del presupuesto de los gastos corrientes para el Gobierno Central. Este mandato constitucional jamás se cumplió, es decir, cuarenta años después confirmamos que el presupuesto del Poder Judicial jamás ha superado el 1.5%. Esta permanente infracción constitucional explica mejor que cualquier otro dato el estado de marginación en que los otros poderes mantienen al Judicial.

---

<sup>57</sup> Constitución de 1920  
“Artículo 147. Los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema serán elegidos por el Congreso entre diez candidatos, propuestos por el Gobierno de acuerdo con la ley.”

<sup>58</sup> Constitución de 1920  
“Artículo 152. La carrera judicial será determinada por una ley que fije las condiciones de los ascensos. Los nombramientos judiciales de Primera y Segunda instancia serán ratificados por la Corte Suprema cada cinco años.”

El segundo dato trascendente es que la Constitución de 1979 regulaba el Principio de inamovilidad sin retaceos<sup>59</sup>.

Y el tercer dato, tal vez el más relevante para nuestra materia, es que prescribía de manera excepcional –en la Décimo Tercera Disposición General y Transitoria<sup>60</sup>- la ratificación. Como ya se describió, luego de doce años de gobierno de facto era imprescindible conocer el compromiso pasado con la democracia representativa (formal) que tuvieron los jueces que ejercieron su cargo durante el gobierno militar. En consecuencia, es inexacto afirmar que la regulación de la ratificación en la Constitución de 1993 es una prolongación de la reglada en la de 1979. Esta se previó como una excepción; la otra, como una regla constitucional permanente.

La Constitución de 1993, de inferior calidad jurídica -hasta en lo gramatical- que la de 1979, también regula el Principio de inamovilidad, pero de manera defectuosa. Un ejemplo: durante los duros años de la dictadura civil instaurada en la última década del siglo pasado, apenas el poder oculto tenía un caso de su interés en manos de un juez que no admitía insinuaciones surgidas de sus intereses protervos, lo ascendía temporalmente y colocaba en su lugar a un juez “asequible”. Con la Constitución de 1979 no hubiera podido hacerlo, pues esta prescribía que un juez no podía ni siquiera ser ascendido sin su consentimiento, regla que no aparece en la de 1993.

Es en la Constitución de 1993 donde aparece el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). El artículo 154 regula sus funciones<sup>61</sup>. No hemos

---

<sup>59</sup> Constitución de 1979  
 “Artículo 242. El estado garantiza a los magistrados judiciales:  
 1. ...  
 2. Su permanencia en el servicio hasta los setenta años y la inamovilidad en sus cargos, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función. Los magistrados no pueden ser ascendidos ni trasladados sin su consentimiento. Y  
 3. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.”

<sup>60</sup> Constitución de 1979  
 “DÉCIMOTERCERA.- El Senado de la República, dentro de los sesenta días siguientes a su instalación, con el voto de más de la mitad de sus miembros, procede a ratificar a los Vocales de la Corte Suprema. Por su parte, la Corte Suprema, en Sala Plena, dentro de los ciento veinte días siguientes a su ratificación, procede, en igual forma, a ratificar a los demás Magistrados de la República de todos los fueros. En ambos casos, se da audiencia a los interesados. Ningún Magistrado judicial es separado de su cargo sin ser previamente citado y oído. La resolución debe expresar los fundamentos en que se sustenta.

Hasta que se instale el Gobierno Constitucional, las vacantes que se produzcan en la Corte Suprema se proveen interinamente en la forma prevista por la Ley Orgánica del Poder Judicial.”

<sup>61</sup> Constitución de 1993  
 “Artículo 154.- Atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura  
 Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:

encontrado antecedentes en el derecho comparado de un CSM que se dedique, de manera regular, permanente y periódica, a administrar la ratificación. En esa materia la Constitución es inédita. Por otro lado, tampoco tiene mucha lógica que existiendo un órgano disciplinario al interior del sistema judicial y también del Ministerio Público, se reserve la facultad de destitución al CNM. Este par de funciones tienen tal fuerza expansiva que deja la penosa impresión de que el constituyente no fue consciente del monstruo que estaba creando.

## 9. La JNJ y el futuro de la independencia judicial

Dado que la Tercera Disposición Derogatoria de la Ley de la JNJ dejó sin efecto todos los reglamentos aprobados por el Pleno del CNM, a la fecha ha quedado fuera del sistema el Reglamento de Evaluación Integral y Ratificación de Magistrados (Res. No. 221-2016-CNM), por lo que solo queda vigente el Título V de la Ley No. 29277, llamada de la Carrera Judicial (en adelante LCJ).

Con esta base, apreciemos el nivel de controles al cual va a ser sometido el juez peruano, tanto en el procedimiento de ratificación (cada siete años) como en la evaluación parcial (cada tres años y medio), mientras desempeña su función.

Se identifican seis rubros de evaluación judicial: las resoluciones finales<sup>62</sup>, la gestión del proceso, la celeridad y rendimiento, la organización del trabajo, las publicaciones jurídicas y temas afines, y el desarrollo profesional durante el ejercicio de la función.

Más allá del análisis puntual que haremos de algunos de ellos, es preciso resaltar dos temas. Los ítems materia de evaluación hacen presumir que el juez nacional tiene resuelto lo que podemos llamar necesidades primarias. Nos referimos a la infraestructura básica (locales idóneos, bibliotecas, personal capacitado y en número suficiente, ingreso digno, carga procesal razonable, etcétera). Los rubros a ser evaluados permiten colegir, también, que sobre ellos

- 
1. 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.
  2. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias.
  3. 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 al interesado, es inimpugnable.
  4. (...)."

<sup>62</sup> El legislador probablemente quiso decir firmes. Las resoluciones finales ponen fin a un grado, por lo tanto, son impugnables dentro del proceso. Las firmes ponen fin a este, por lo que solo admiten, excepcionalmente, impugnación en un nuevo proceso.

el juez peruano ha recibido formación y capacitación previa. Sin embargo las dos presunciones están descartadas. Por un lado, la situación en la que imparte justicia el juez peruano es de absoluto abandono<sup>63</sup>, y, por otro, no existe un periodo previo de formación en las materias a ser analizadas. En consecuencia, se está evaluando al juez en condiciones absolutamente injustas.

Otro tema igualmente insatisfactorio sobre la evaluación está referido a lo que la LCJ denomina “criterios de evaluación” en los diferentes rubros. Estos son ámbitos o materias de la evaluación, no son criterios. Es decir, son los asuntos que el examinador debe evaluar pero no los métodos con los cuales dichos temas deben ser evaluados. Veamos un ejemplo en el rubro de las resoluciones judiciales<sup>64</sup>. La comprensión del problema jurídico en la resolución es, en efecto, una materia a ser evaluada. Lo que la ley no dice es cómo se evalúa este ítem. Y aunque empieza a ser parte del pasado, resulta inimaginable que esta evaluación haya estado durante años en manos de consejeros que no eran abogados.

Hay un rubro cuyo nivel de exigencia expresa una absoluta indiferencia respecto del incumplimiento en la satisfacción de las necesidades primarias que aludíamos. La evaluación de las publicaciones del juez tiene altos niveles de exigencia, como por ejemplo la originalidad y la contribución al desarrollo del Derecho de la publicación realizada. Ahora, atendiendo a que más del noventa por ciento de los jueces peruanos tienen una carga procesal que supera (duplica o triplica cuando menos) los estándares internacionales sobre la cantidad de expedientes que debe agenciar al año, surge la pregunta en torno a cuál es el tiempo que debe emplear el juez nacional para elaborar publicaciones originales y que contribuyan al desarrollo del Derecho. Esta es una broma macabra. La mejor manera de deslegitimar un enunciado normativo es proveerlo con mandatos que contradicen la realidad.

---

<sup>63</sup> En los extraños casos que la infraestructura es solvente, ello se debe al interés de quien utiliza el servicio con continuidad por lo que invierte en él. Nos referimos al ámbito tributario y al comercial. Lo delicado de estas “mejoras” es la afectación que soporta el sistema cuando recibe donaciones de quien luego utiliza el servicio para resolver sus conflictos.

<sup>64</sup> Ley de la Carrera Judicial  
“Artículo 70.- Criterios de evaluación  
Los aspectos evaluados en las resoluciones judiciales, que deben tener igual puntaje, son:

1. La comprensión del problema jurídico y la claridad de su exposición;
2. La coherencia lógica y la solidez de la argumentación utilizada para sustentar la tesis que se acepta y refutar la que se rechaza;
3. La congruencia procesal; y
4. El manejo de jurisprudencia pertinente al caso, en la medida de las posibilidades de acceso a la misma”.

## 10. Conclusiones

1. Este es el escenario dentro del cual el juez peruano ejercerá su función. Con la vigencia de la Ley de la JNJ retorna la evaluación parcial que, sumada a la ratificación (evaluación integral), lo colocará en un estado de postración. Sin resolver sus necesidades primarias la normativa que utilizará la JNJ, arrinconará al juez exigiéndole más allá de sus posibilidades. Una situación como esta es, sin duda, una afectación a su independencia. Si cada siete años el juez deberá vivir dos evaluaciones que lo afectarán en su tiempo para decidir, en su función de juzgar como dedicación exclusiva y en su estabilidad emocional, vamos a contar con un juez mediatizado y temeroso<sup>65</sup>.

2. El tema de la evaluación judicial es más complejo de lo que parece. Un juez no puede ser neutro porque no es de palo, es un protagonista de su tiempo. Lo que sí debe ser es imparcial, porque si sus aflicciones personales interfieren en su decisión, esta se habrá pervertido. Y, finalmente, a veces no debe ser tan imparcial si en el caso que debe decidir están en juego los valores superiores que heredamos de la Ilustración y que están acogidos, expresa o tácitamente, en la Constitución (igualdad, libertad, justicia, pluralismo político y social, etc.). Es de esperar que esta enorme complejidad que suele estar contenida en los expedientes sea de conocimiento de los examinadores.

3. Que la JNJ no sea el agente de cambio no significa que la necesidad de reformar la justicia haya desaparecido. Es imprescindible que los jueces y quienes creemos en la poderosa influencia del sistema judicial para la concreción de las reformas sociales, políticas y económicas que necesita el país, no renunciemos a que su transformación se concrete.

4. No podemos dejar de admitir, por otro lado, que en ocasiones desalienta que los jueces no demuestren su disconformidad con el escenario de exclusión propuesto en la Ley de la JNJ. Un CNM o JNJ o como se llame, requiere estar formado por una mayoría de jueces de todos los grados y una minoría de especialistas en la materia.

---

<sup>65</sup>

“Para concluir con este apartado y tras apuntar los distintos ámbitos de evaluación, cabe llegar a una conclusión preliminar: el modelo de juez que diseña esta ley es el de una persona con competencias y habilidades muy distintas entre sí y ejercidas todas en su máxima intensidad y con un alto estándar de calidad. Es indudable que resulta positivo postular que los jueces deben ser exhaustivos, prolijos, diligentes, probos, ordenados, rigurosos y capaces de controlar toda y todo de su oficina judicial, y esa expectativa de la Ley de Carrera Judicial no resulta cuestionable, la duda es si este modelo de ratificación consigue alcanzar dicho perfil de juez o, por el contrario, si potencia un juez subordinado, temeroso y dependiente de un órgano administrativo como el CNM, un juez que no ejerce su derecho a la independencia en plenitud de condiciones” (DOIG DÍAZ, Yolanda. *La independencia del juez peruano: una historia de desconfianzas*. En: *Derecho y Proceso*. Francisco Ramos Méndez (*Liber Amicorum*). Barcelona: Atelier Libros Jurídicos, 2018, Vol. I, p. 752).

5. Asimismo, es imprescindible consolidar la elección democrática de los jueces miembros, así como el voto igualitario de los nombrados, una vez conformantes de la JNJ. Este será el punto de partida para que el marasmo burocrático y mediocre en el que estamos hundidos empiece a ser revertido.

6. A pesar de lo expresado sobre los CSM y la independencia judicial, no perdamos la perspectiva. Esta no es el objetivo a lograr, pero sin duda es el más importante instrumento para concretar una reforma judicial. Mientras más independencia judicial tengan los jueces, mayor es la posibilidad de recibir respuestas jurisdiccionales imparciales, razonables, oportunas y eficaces.

7. Se pueden obtener las condiciones objetivas para que la reforma judicial se produzca, incluso se puede haber obtenido la independencia judicial, sin embargo, todo lo conquistado dependerá del grado de conciencia<sup>66</sup> que tenga el juez –la clase judicial- para involucrarse en el cambio.

Dicho de otra manera, que el sistema judicial deje de ser burocrático y subordinado no servirá de mucho si el juez, por costumbre o indolencia, decide seguir anclado en su rol sumiso de simple “aplicador de la ley”, un pasivo sufriente del sistema abusivo que lo margina y desprecia.

---

66

“El Juez está más solo que la luna en la batalla por su independencia, por eso debe ser consciente que necesita convertirse en un gremio para obtener el resultado querido. Este es un tema que en el Perú se encuentra en estado embrionario [...]. No hay un esfuerzo serio por comportarse como un puño; a lo mucho, esfuerzos aislados. La historia enseña que el ascenso de Mussolini al poder demoró porque un grupo de jueces fue el último baluarte que los ciudadanos tuvieron para la defensa de sus libertades. Solo cuando los dirigentes de Magistratura Democrática fueron destituidos y enviados a prisión pudo el Duce concretar sus delirios.

Un Juez está solo cuando juzga, no existe otra opción luego que eligió serlo [...]. Él sabe que cuando resuelve un caso importante, la prensa ya anticipó el fallo, los abogados de las partes ya advirtieron a la prensa las “razones” por si resolvía de tal o cual manera; sus superiores ya lo habían “visitado” antes para decirle como tenía que resolver. Sin embargo, no debe olvidar que las cuentas solo se las rinde a su conciencia.

Si el Juez quiere seguir siéndolo, su alternativa funcional es comportarse como un lobo estepario, solo y alejado, pero al momento de defender sus derechos y garantías (la independencia judicial es una de ellas) es imprescindible que asuma una posición unitaria y gremialista” (MONROY GÁLVEZ, Juan. Entrevista. En: *Independencia Judicial. Visión y perspectivas*. Lima: Jusdem. Asociación de Jueces por la Democracia. Lima: D&L Publicaciones, 2007, p. 283).