Proyecto de Ley N°...6816/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"Año del Bicentenario de la consolidación de nuestra Independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
16 ENE. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 17:10

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA ESCUELA NACIONAL DE LA MAGISTRATURA, ELEVA A NIVEL CONSTITUCIONAL LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO Y CREA EL CONSEJO DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA, MODIFICANDO LOS ARTÍCULOS 142, 144, 147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 178, 182 Y 183 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

El **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa de la congresista que suscribe, **GLADYS MARGOT ECHAÍZ DE NÚÑEZ IZAGA**, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley de reforma constitucional:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA ESCUELA NACIONAL DE LA MAGISTRATURA, ELEVA A NIVEL CONSTITUCIONAL LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO Y CREA EL CONSEJO DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA, MODIFICANDO LOS ARTÍCULOS 142, 144, 147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 178, 182 Y 183 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley de Reforma Constitucional tiene por objeto crear la Escuela Nacional de la Magistratura, como único medio y forma de acceso a la carrera judicial y fiscal. Su finalidad es la selección, formación, capacitación y nombramiento para el ingreso y ascenso de jueces y fiscales. Su propósito es mejorar la competencia profesional, así como, las actitudes y aptitudes de los magistrados para garantizar una administración de justicia independiente, confiable, accesible y eficiente y con ello, el respeto de los derechos de las personas y efectividad de su finalidad que es la paz social en justicia.

Asimismo, crea el Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Administración de Justicia, con la finalidad de que las instituciones que conforman este Sistema funcionen administrativamente de manera coordinada y articulada, con políticas públicas concertadas en todo aquello que les sea común, respetando sus propias autonomías e independencia funcional.

Para garantizar la independencia funcional de jueces y fiscales de todas las instancias y con ello los principios básicos de la Administración de justicia, se elimina el proceso de Ratificación de magistrados y eleva a nivel Constitucional, la creación de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público como entidad autónoma pero integrante de la estructura orgánica de cada una de estas instituciones.

Con tales propósitos se modifican los artículos 142, 144,147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 178, 182 y 183 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 142, 144, 147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 178, 182 y 183 de la Constitución Política del Perú.

Se modifican los artículos 142, 147, 150, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 178, 182 y 183 de la Constitución Política del Perú, con el texto siguiente:

Artículo 142.- No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral.

Artículo 144.- El Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial. La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial.

El Presidente del Poder Judicial preside el Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia, el cual está conformado, además, por el Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura, los jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y el Ministro de Economía y Finanzas.

El Consejo de Coordinación Interinstitucional del sistema de Administración de Justicia, es el espacio de coordinación de las políticas públicas en materia de administración de justicia. Su funcionamiento se regula por ley.

Artículo 147.- Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento;
2. Ser ciudadano en ejercicio;
3. Ser mayor de **cincuenta años y menor de 75 años de edad;**
4. Haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años.

CAPITULO IX

De la Escuela Nacional de la Magistratura

Artículo 150.- La Escuela Nacional de la Magistratura es el centro superior de alta especialización e investigación académica que se encarga de la selección y formación de los aspirantes a ser jueces o fiscales y de su nombramiento; de la capacitación con fines de ascenso y de su actualización y perfeccionamiento; así como, de extender el título que los acredite como jueces o fiscales en su correspondiente grado y de su cancelación en los supuestos previstos por la ley.

Asimismo, se encarga de seleccionar y nombrar a los jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público previo concurso público de oposición y méritos y de un periodo de especialización e inducción.

La Escuela es autónoma y se rige por su Ley Orgánica.

Artículo 151.- El proceso de selección para el ingreso a la Escuela Nacional de la Magistratura se realiza mediante concurso público de oposición y méritos.

La formación para el ingreso a la carrera, es del más alto nivel, multidisciplinaria y a dedicación exclusiva por un periodo de dos años seguido del ejercicio provisional y supervisado del cargo por el lapso de seis meses. Proporciona excelencia, solidez y alta especialización jurisdiccional y fiscal tanto para el ingreso como para el ascenso en la carrera. La capacitación, actualización y perfeccionamiento es continuo.

La carrera judicial se inicia en el grado de Juez de Paz Letrado y la carrera fiscal en el de Fiscal Adjunto Provincial.

Artículo 152.- El ascenso está basado en los principios de mérito, objetividad y transparencia; así como, en la idoneidad y especialización.

Es derecho de los jueces y fiscales, participar en los procesos de ascenso convocados por la Escuela. Para su selección y nombramiento deberá aprobar previamente los estudios especiales correspondientes. Al efecto, se tendrá en cuenta el cuadro de méritos académico, los resultados de la evaluación del desempeño, los informes de la Autoridad Nacional de Control disciplinario y demás que señale la ley.

Artículo 153.- El órgano de gobierno de la Escuela Nacional de la Magistratura es el Consejo Directivo, que se encuentra integrado por:

1. **Un Juez Supremo titular, en actividad o cesante, elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.**
2. **Un Fiscal Supremo Titular, en actividad o cesante, elegido por la Junta de Fiscales Supremos.**
3. **Un Ex Director, de las Escuelas de Post Grado en Derecho de las Universidades Nacionales con más de 50 años de antigüedad, elegido por sus Directores en ejercicio.**

Los miembros del Consejo Directivo son elegidos por 5 años, no son reelegibles y ejercen el cargo a dedicación exclusiva. En la misma oportunidad se elegirá a los miembros suplentes.

El Consejo Directivo elige a su presidente ejecutivo por un periodo de dos (02) años, prorrogable por un (01) año adicional, quien ejerce la titularidad y la conducción ejecutiva de la Escuela.

Artículo 154.- Para ser miembro del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura se requiere:

1. **Ser peruano de nacimiento.**
2. **Ser ciudadano en ejercicio.**
3. **Ser mayor de 55 años de edad.**
4. **Ser abogado y tener no menos de 25 años en el ejercicio de la profesión.**
5. **Acreditar el grado académico de maestro o doctor.**
6. **El representante del Poder Judicial y del Ministerio Público deberán acreditar como mínimo cinco años en el ejercicio del cargo como Juez Supremo o Fiscal Supremo titular.**
7. **Para el ex Director de las escuelas de post grado de derecho de las universidades nacionales con más de 50 años de antigüedad, haber ejercido la docencia universitaria por no menos de 25 años y haberse desempeñado como Director de Escuela de Post Grado en Derecho por no menos de 5 años.**
8. **Contar con solvencia moral, reconocida trayectoria profesional, académica y democrática.**
9. **No haber sido condenado por delito doloso ni destituido o inhabilitado de la función pública.**

Los miembros titulares y suplentes del Consejo Directivo ejercen el cargo solo hasta que culmine el periodo para el que fueron elegidos.

Artículo 155.- Los miembros del Consejo Directivo gozan de los mismos beneficios, derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Su función es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada, salvo la docencia universitaria en otra entidad.

Pueden ser removidos del cargo por causa grave por el Congreso de la República con el voto conforme de dos tercios del número legal de sus miembros.

Artículo 156.- Los jueces y fiscales de todos los niveles están sujetos a la evaluación permanente del desempeño funcional por sus propias instituciones y al control disciplinario de la Autoridad Nacional de Control de Poder Judicial o del Ministerio Público según corresponda. Sus resultados se incorporan en el cuadro de méritos institucional y de la Escuela Nacional de la Magistratura.

Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga.

Articulo 157.- El control disciplinario de los jueces y fiscales supremos se realiza por sus respectivas instituciones, con las garantías del debido proceso legal. Está a cargo en primera instancia, de un tribunal integrado por tres miembros, dos (2) jueces o fiscales supremos según corresponda, seleccionados por sorteo entre sus pares y el jefe de la Autoridad Nacional de Control de cada institución quien lo presidirá. La Sala Plena o la Junta de Fiscales Supremos actuarán respectivamente, en última y definitiva instancia.

En los procedimientos disciplinarios previstos en la ley contra jueces y fiscales de todos los niveles, se podrá imponer las sanciones de multa, suspensión, y destitución, respetándose los principios de proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad.

Artículo 158.- El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos.

Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones **y prohibiciones** que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades.

Artículo 178.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. **Nombrar al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**
7. **Nombrar al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.**
8. Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.

El Jurado Nacional de Elecciones presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.

Artículo 182.- El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por un periodo renovable de cuatro años. **Puede ser removido por falta grave por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros**. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas a los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala.

Artículo 183.- El jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por un periodo renovable de cuatro años. **Puede ser removido por falta grave por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros**. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas a los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acrediten su identidad.

Ejerce las demás funciones que la ley señala.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA.- Los miembros del primer Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura son elegidos dentro de los 30 días calendarios posteriores a la entrada en vigencia de su respectiva la Ley Orgánica.

SEGUNDA.- Promulgada la presente reforma constitucional concluyen las funciones de la Junta Nacional de Justicia y de la Academia de la Magistratura, encargándose la Contraloría General de la República, durante el interregno, de cautelar el acervo documentario y administrativo de ambas instituciones y de supervisar su transición hacia la Escuela Nacional de la Magistratura, debiendo dictar al efecto las disposiciones administrativas correspondientes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENARIA Y FINAL.

ÚNICA. - CAMBIO DE DENOMINACIÓN DE JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA POR ESCUELA NACIONAL DE LA MAGISTRATURA.

Se modifica en todas las disposiciones constitucionales y en todas las disposiciones legales correspondientes, la denominación de Junta Nacional de Justicia por la de Escuela Nacional de la Magistratura.

Lima, 9 de enero de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTOYA MANRIQUE Jorge Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2024 15:44:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2024 13:19:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTOYA MANRIQUE Jorge Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2024 15:44:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUETO ASERVI Jose Ernesto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2024 16:22:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CICCIA VASQUEZ Miguel Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2024 15:54:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PADILLA ROMERO Javier Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2024 16:04:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JAUREGUI MARTINEZ DE AGUAYO Maria De Los Milagros Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2024 16:29:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS APONTE Jorge Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2024 16:51:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2024 16:38:54-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **enero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6816/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS[1]

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

La problemática de la Administración de Justicia ha sido un tema recurrente a lo largo de nuestra historia republicana habiendo merecido la atención permanente de todos los gobiernos, de ahí que el Sistema de Administración de Justicia haya transitado por diversas reformas de orden constitucional y legal, las que, atendiendo a los diagnósticos que les sirvieron de base en cada momento, se orientaron siempre a modificar los ordenamientos legales y básicamente la forma de selección, nombramiento y promoción de jueces y fiscales, debido a que el objetivo esencial era y es el de contar con jueces y fiscales profesionalmente competentes, independientes e idóneos, habiéndose adoptando a partir de 1971 el modelo de "Consejo" o "Junta" muy difundido, en diversos países de Latinoamérica, sin resultado satisfactorio y duradero en nuestro país.

En efecto, el 23 de diciembre de 1969, el Gobierno Militar del General Juan Velasco Alvarado dispuso mediante D.L. 18060 la Reforma del Poder Judicial, del Fuero Agrario y del Fuero Privativo Laboral, con la finalidad de moralizar estas instituciones, de erradicar la lentitud de los procesos y seleccionar profesionales idóneos para el ejercicio de la función, cesando en consecuencia a todos los magistrados de primera y segunda instancia y sustituyendo a los jueces supremos por magistrados designados por ley.

Para el logro de tal propósito se expidió el 13 de abril de 1971 el Decreto Ley Nº 18831 que aprobaba la *Ley Orgánica del Consejo Nacional de Justicia,* integrado por siete miembros de la sociedad civil, a quienes se les asignó la función de seleccionar previa evaluación a los nuevos magistrados y *elevar la propuesta correspondiente* al Ejecutivo para su respectivo nombramiento. Estaban exceptuados de este procedimiento los Jueces de Paz no Letrados.

De esta manera quedó atrás, el tradicional sistema de selección y nombramientos a cargo del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en base a ternas elaboradas por estos organismos o por el propio Poder Judicial.

La incorporación inicial de reconocidos académicos de la sociedad civil, como miembros de esta Junta Nacional de Justicia, sentó un buen precedente, que si bien fue perdiendo prestigio al haberse politizado con el tiempo los nombramientos, se trataba de una nueva

[1] Algunos planteamientos y propuestas de la presente iniciativa de reforma constitucional han sido desarrollados con el apoyo de la consultoría *"Reforma Constitucional del Sistema de Administración de Justicia. Escuela Nacional de Jueces y Fiscales: Selección, Formación, Nombramiento y Ascenso. Control Disciplinario y Evaluación del desempeño permanente de jueces y fiscales por sus organizaciones"*, realizada por la Fundación Konrad Adenauer y CO Partners, bajo la dirección de la autora del presente proyecto de ley, cuyo estudio estuvo a cargo del Dr. Sergio Palacio, experto internacional en escuelas judiciales y exdirector de la Escuela Judicial argentina; el equipo de consultores nacionales integrado por la exmagistradas del Ministerio Público, María de Lourdes Loayza Gárate y Virginia Alcalde Pineda, el Mg. Ernesto Lechuga Pino, y la Abog. Lisbeth Arqque Garcìa. Lima, diciembre 2021.

experiencia que con algunos cambios podía ser funcional de ahí que fuera incorporada en la Constitución de 1979 para darle estabilidad.

Se crea así, como un Organismo Autónomo dentro de la estructura del Sistema de Administración de Justicia, el denominado *"Consejo Nacional de la Magistratura"* (CNM en adelante), con una conformación y competencias funcionales diferentes a los de la JNJ, pues, no todos sus integrantes eran miembros de la sociedad civil y ya no seleccionaba a quien debía ser nombrado, sino que *se vuelve al sistema de ternas, y a la selección y nombramiento por* el Ejecutivo.

El nuevo Consejo estaba presidido por el Fiscal de la Nación y lo integraban dos Vocales Titulares de la Corte Suprema, un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú, un representante del Colegio de Abogados de Lima y, dos representantes de las Facultades de Derecho de la República. Sus funciones fueron dos:

i) Hacer las propuestas al presidente de la República, mediante terna, para el nombramiento de todos los Jueces y Fiscales Supremos y Superiores *y,*
ii) Recibir las denuncias sobre la actuación de los magistrados de la Corte Suprema, calificarlas, cursarlas al Fiscal de la Nación si había presunción de delito y a la propia Corte Suprema para la aplicación de la medida de carácter disciplinario (Arts. 245 y 247 de la Constitución de 1979).

Tratándose de Magistrados Supremos, correspondía al Senado ratificar sus nombramientos (Art. 245). Para la selección de los magistrados de Primera Instancia y demás cargos de inferior jerarquía se crean los *Consejos Distritales de la Magistratura,* en cada sede de Corte, presidido por el Fiscal más antiguo de la Corte e integrado por los dos vocales más antiguos de la Corte Superior y dos representantes elegidos por el Colegio de Abogados de la jurisdicción (Art. 247), siendo este organismo el encargado de proponer la terna al Ejecutivo.

El CNM, tal y como se le concibió en la Constitución Política de 1979, no logró el resultado esperado, pues fue objeto de muchas críticas, habiendo consenso en el sentido de que se venían seleccionando y nombrando a jueces y fiscales mediante influencias políticas de personas vinculadas al Ejecutivo o Legislativo, poniéndose en cuestión la autonomía del Poder Judicial y Ministerio Público así como la independencia de los jueces.

El intento de despolitizar la elección de magistrados y la reversión de los aspectos disfuncionales que afectaban el servicio no fueron alcanzados, pues, el solo hecho de que dependiera de los políticos escoger a uno de los tres propuestos propiciaba compromisos o sometimientos de los magistrados a quienes ostentaban el poder.

Tal fue el nivel del cuestionamiento, que fue usado por el Presidente Alberto Fujimori en su "Manifiesto a la Nación" para justificar el golpe de Estado que diera el 5 de abril de 1992 con el que instauró el llamado "Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional", el que dos días después, publicó el Decreto Ley N.º 25418, en cuyo artículo 2°, precisó que el objetivo fundamental del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional era la reforma institucional del país, disponiendo en su inciso 2) la Reorganización Integral del Poder Judicial, del Tribunal de Garantías Constitucionales,

del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República.

La finalidad de esta reorganización, según se dijo, era moralizar la administración de justicia y las instituciones vinculadas a ella y convertirlas en instituciones democráticas al servicio de la pacificación del país, que permitan el acceso de las grandes mayorías a una correcta administración de justicia y se erradique definitivamente la corrupción imperante en el aparato judicial, para evitar la impunidad de los crímenes perpetrados por el terrorismo, narcotráfico y la delincuencia organizada.

Bajo esa orientación el 9 de abril de 1992, se publicaron el Decreto Ley N.° 25422, con el que cesaron en sus funciones a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, el Decreto Ley N.° 25423, con el que se cesó a trece Vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República, y el Decreto Ley N° 25446, con el que cesaron en sus funciones a Vocales Superiores, Fiscales Superiores, y jueces y fiscales de inferior jerarquía, suspendiendo temporalmente los despachos judiciales y fiscales, pues las Fuerzas Armadas se encargaron de impedir el acceso a los mismos.

Posteriormente por Decreto Ley N° 25447 publicado el 25 del mismo mes y año, se nombra a 13 vocales provisionales de la Corte Suprema, para luego por Decreto Ley N.° 25454 establecer la improcedencia de la acción de amparo dirigida a impugnar los efectos de los ceses arbitrarios privando así a los magistrados de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Como era de esperar, la politización en la justicia y la corrupción no fueron superadas, por el contrario, se incrementó hasta casi perder su total independencia y credibilidad, tal como quedó demostrado en los audios y videos que se conocieron posteriormente al finalizar el año 2000.

La patente intervención de los organismos de la Administración de Justicia por parte del poder político, aunada a la corrupción, retardo en la solución de los asuntos sometidos a la decisión jurisdiccional, así como a la falta de predictibilidad, reforzó la necesidad de una real reforma para hacer efectiva la independencia de los jueces y fiscales y funcional el servicio de la justicia, habiéndose presentado diferentes proyectos con tal propósito.

Así tenemos que las propias Comisiones Interventoras del Gobierno de Facto, conscientes de tal realidad presentaron el año 1992 el "Anteproyecto de Reforma Constitucional del Poder Judicial" que fue elaborado por la Comisión de Reforma Constitucional del Poder Judicial de la Corte Suprema que, entre otros temas, aborda el relacionado con los requisitos para el acceso a la función, ascenso y remoción de jueces, manteniendo, el modelo del Consejo Nacional de la Magistratura para la selección y nombramiento de los magistrados.

Del mismo modo, instalado el Congreso Constituyente, al debatirse lo relacionado con el sistema judicial, fue generalizada la opinión de que el Consejo Nacional de la Magistratura tal y como lo había concebido la Constitución de 1979 había fracasado en su intento de despolitizar la elección de magistrados.

En palabras de Lourdes Flores Nano *"(...) Desgraciadamente, el Consejo Nacional de la Magistratura, fundamentalmente en el quinquenio anterior, sufrió un proceso de*

politización, de infiltración política, que rompió, como ocurrió con muchas instituciones, esa calidad técnica y esa autonomía que el legislador constituyente había previsto. (...) Por eso suscribimos, en líneas generales, con algunas precisiones que voy a hacer ahora, este significativo cambio con relación a la Constitución de 1979; darle confianza al Consejo Distrital de la Magistratura y al Consejo Nacional de la Magistratura, para que sean esos los canales a través de los cuales se designe, se remueva y se ratifique a los magistrados de las diversas instancias"[2]

Así en la Constitución de 1993, el proceso de selección de magistrados fue modificado sustancialmente, al establecerse en su artículo 150 que, el Consejo Nacional de la Magistratura tenía por función, no proponer, sino seleccionar y nombrar a los jueces y fiscales, salvo cuando provengan de elección popular. Del mismo modo se crea la *Academia de la Magistratura*, encargada de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos los niveles, para los efectos de su selección. De esta manera se desliga por primera vez, la selección y nombramiento de magistrados del poder político.

Cabe señalar en cuanto a la Academia de la Magistratura, que la propuesta primigenia incluía la obligatoriedad de aprobar estudios en dicha entidad para acceder a la magistratura. Tal propuesta, en los términos que fue planteada fue sin embargo objeto de críticas y posiciones en contrario durante el Debate Constitucional de 1993 en la Comisión de Constitución y de Reglamento[3] conforme se puede constatar de las intervenciones siguientes:

Intervención del señor Ferrero Costa (p. 1577):

"Cualquier abogado que ingresa de juez requiere meses, años a veces, para entender cómo ejercitar bien su función. Por eso ocurre el fracaso de los jueces provisionales, que ejercen por seis meses o por un año, porque no saben ser jueces y están acostumbrados a otro tipo de trabajo, y no conocen ni siquiera el proceso, que es la parte elemental que, en el caso de un juez, resulta a veces tan importante como la cuestión de fondo.

Entonces, ¿qué ocurriría? Que los candidatos a jueces tienen que haber pasado por la Academia. Puede ser un año, pueden ser dos; pero es indispensable haber estado en la Academia para ser candidato a juez. No ocurre esto para todos los casos. Porque pueden llegar a la Suprema, y quizás un porcentaje a la Corte Superior, abogados que tienen amplio tiempo ejerciendo la carrera; y que pudieran ingresar a la Superior, por ejemplo, y de todas maneras a la Suprema, sólo con un tiempo de ejercicio profesional. O sea, no se cierra la posibilidad de que se llegue a la Suprema como juez, o a la Superior como juez, sin haber sido antes juez, siempre que se cumplan determinados requisitos de años, y siempre que eso sea un porcentaje no mayor que aquel de los jueces que, para ese cargo, vienen —digamos— de la parte externa de la administración de justicia.

---

[2] *Congreso Constituyente Democrático* (1993). Debate Constitucional Pleno-1993. Tomo II. Recuperado https//www4.congreso.gob.pe/dgp/constitución/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-Pleno93TOMO2.pdf p.1337

[3] CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. (1993). Debate Constitucional -1993 Comisión de Constitución y Reglamento. Tomo III. Recuperado de https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/TomoIII.pdf

Lo fundamental —y le pido al doctor Fernández Arce que en este punto contribuya con sus conocimientos— es que, si queremos tener buenos jueces, tienen que ser jueces preparados, y si son jueces preparados, tenemos que hacer obligatoria la preparación para que ingresen a la carrera. Esto va a suplir la deficiencia que pudiera significar el conocimiento de los otros temas por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que quedan excluidos, a partir de esta Constitución, en el nombramiento de los jueces, lo cual es, probablemente, uno de los logros más importantes."

Intervención del Sr. Fernández Arce (p. 1578):

"En cuanto a la Academia de la Magistratura, la consideramos indispensable. Es una de las innovaciones que trae el proyecto nuestro, y creo que recoge la inquietud de la ciudadanía. Porque si bien el juez para llegar a tal calidad, a tal situación, tiene que ser abogado —salvo el caso de los jueces de paz no letrados—, los estudios de universidad no son suficientes para desempeñar con eficiencia el cargo de juez. Los que hemos desempeñado el cargo algunos años, y también los abogados que eventualmente lo han ejercitado, se van a dar cuenta de la gran diferencia que hay, porque el juez tiene que aprender a evaluar pruebas, tiene que aprender a manejar un expediente, tiene que aprender a apreciar los recursos, los términos, las expresiones jurídicas y una serie de mecanismos que no se estudian actualmente en la universidad. Esto recoge también una inquietud del que ahora descansa en paz, el doctor Mario Alzamora Valdez. Hace muchísimos años, él también consideró indispensable establecer una Academia de la Magistratura, y en la Universidad de San Marcos, creo que prosperó, pero solamente funcionó este instituto dos años. Yo creo que es indispensable"

Intervención del Sr. Chirinos soto, dirigiéndose al señor Fernández Arce:

"Yo no sé cómo el Perú tenía tan buenos jueces como usted sin esta Academia, y los tenía; y, por otra parte, el propio doctor Fernández parece reconocer peso al argumento que he dado, en el sentido de que este organismo es un organismo centralizador. Hay miles de jueces en todo el país, y centenares de vocales. Todos tienen que pasar por un organismo nuevo, fantástico, pues, la Academia Nacional de la Magistratura. ¿O deberíamos habilitar a las Facultades de Derecho para que abran estudios especiales sobre magistratura? Es decir, cada universidad podría tener un anexo para quienes quieran ser candidatos a magistrado, e incluso estudios que pueden seguir los que no quieran ser magistrados"

Intervención de la Sra. Flores Nano (p. 1580):

"En nuestro concepto, las instituciones que han tenido vigencia en el Perú, así como una prestancia a lo largo de la vida republicana —por ejemplo, el Servicio Diplomático, las Fuerzas Armadas—, han construido, en efecto, una carrera sobre la base de una especialización nacida de algún tipo de centro de estudios especializados. Nosotros quisiéramos para el Poder Judicial un esquema similar.

Por eso abrigamos la esperanza de que ése sí sea un requisito que se mantenga como una condición para el acceso a la carrera judicial, dejando en todo caso a la ley la posibilidad de que estos estudios especializados para seguir la carrera de jueces puedan cumplirse, o en un instituto central o a través de diversos centros académicos

del país con los que este instituto central celebre convenios. Por eso, señor Presidente, nos parece que es importante mantener aquí el requisito, y luego desarrollar la institución de la Academia, e incluso la posibilidad de estudios especializados, mediante convenios, en el artículo que sigue"

Finalmente, y pese a todo los argumentado, la Constitución Política de 1993 solo estableció la obligatoriedad de aprobar el Programa de Capacitación para el Ascenso de la AMAG para aquellos magistrados de carrera que deseen participar de los concursos de ascenso. El Programa de "Formación" para el ingreso a grados superiores, por su parte, no se estableció como obligatorio. Los abogados que hubieran resultado seleccionados, solamente debían llevar los cursos de inducción o habilitación que al efecto habilitara la AMAG.

Posteriormente, el año 1994, ya en vigencia de la Constitución de 1993, la Comisión de Reestructuración de la Administración de Justicia en el Perú, del Ministerio de Justicia, publicó el documento *"Nuevas Perspectivas para la Reforma de la Administración de Justicia"*, considerando entre sus diagnósticos de mayor relevancia a la institucionalidad jurisdiccional, *la formación y capacitación de los magistrados.*

Del mismo modo, el Plan Estratégico de Modernización y Reformas para el periodo 1997-1998, elaborado por el Poder Judicial con una visión de futuro, diseñó una serie de estrategias para dicha reforma, una de las cuales fue enfocada en la *"capacitación y la carrera judicial"*, al advertir que la base de los problemas radicaba en la deficiente formación profesional.

Luego de la caída del régimen Fujimori, el año 2001, entendiendo, que la justicia es uno de los factores básicos para el desarrollo de un país, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos creó la *"Comisión de Estudio de Bases de la Reforma Constitucional"*, que propuso en sus *"Lineamientos para una Reforma Constitucional"* la modificación de la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Consejo Nacional de la Magistratura y del Tribunal Constitucional.

El mismo año 2001, la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia, elaboró el documento *"Modernización del Sistema Nacional de Justicia"* en el que abordan ocho ejes temáticos, entre ellos el relacionado con la *política y los programas de recursos humanos para la modernización del sistema de justicia*, que involucra, indudablemente la selección, formación y capacitación.

Posteriormente, en octubre del año 2003 el Poder Judicial crea el programa *"ACUERDO NACIONAL POR LA JUSTICIA"*, que un año después presenta el documento *"Políticas de Estado para el cambio estructural en el Poder Judicia*l", siendo desde nuestro punto de vista, las más importante, las referida *al personal, al recursos humanos, a la enseñanza del derecho, a la formación del magistrado y la recomendaciones de la creación de una Red de Universidades orientada a la formación de magistrados,* pues son las personas las que hacen y dan vida a la instituciones y por ende, solo con un buen recurso humano se lograran los cambios estructurales que se busquen.

Cabe señalar que paralelamente, mediante ley 28083 y debido a la preocupación generalizada por la grave crisis que atravesaba el sistema de Administración de justicia,

se crea la "*COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA*" (CERIAJUS), que vino a impulsar los esfuerzos que internamente hacían las instituciones para superar su problemática, habiendo aprobado esta Comisión el "*Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*" el año 2004, el cual se constituyó en una hoja de ruta importante para las instituciones del sistema de justicia y las vinculadas a ella.

Como resultado de su trabajo de investigación, la CERIAJUS *resaltó la necesidad de la educación jurídica y la formación de los magistrados* (2004, pp. 383-390), sin embargo, no advirtió que ello conllevaba cambios en el proceso de selección y nombramiento de los jueces y fiscales, pues, mantener y reforzar el modelo de Consejo Nacional de la Magistratura, como lo hizo, no afianzaba o ayudaba a superar la deficiente formación profesional o académica de muchos magistrados, pese haberse identificado que esta era la causa determinante de los problemas de la justicia.

No está demás señalar que las propuestas de Reforma del Sistema Judicial no solo provino de las propias Instituciones o del Gobierno sino que también se involucró en el tema la Sociedad Civil y especialmente la Fundación Konrad Adenauer (KAS), y el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM), las que encargaron al Dr. Javier de Belaunde López de Romaña el correspondiente estudio y presentación de propuestas, habiéndose plasmado los resultados de este trabajo en el libro titulado *"La Reforma del Sistema de Justicia, ¿en el camino Correcto?"* presentado el 2006 en cuyo punto 3.2. se desarrolla de manera específica lo relacionado con la Carrera Judicial y Fiscal, reseñando las falencias del sistema de selección y nombramiento de los magistrados y básicamente la falta de una etapa de formación preliminar que brinde una adecuada formación para el ejercicio de la función jurisdiccional o fiscal.

Del mismo modo en el marco del "Acuerdo Nacional por la Justicia"[4] se elabora el documento *"Contexto, problemas y justificación del Acuerdo Nacional por la Justicia"* que consideró entre sus ejes temáticos principales la necesidad de la capacitación, formación y selección de los magistrados, siempre bajo la concepción del modelo constitucionalmente diseñado, esto es, del Consejo Nacional de la Magistratura.

Llegados el año 2019, y en un contexto social y político complejo, al haberse difundido audios y grabaciones sobre irregularidades entre los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y magistrados, autoridades políticas y empresarios, el 10 de enero de 2019 se publicó la Ley de Reforma Constitucional N.° 30904, mediante la cual *se reemplazó al CNM por la Junta Nacional de Justicia*, (JNJ), modificándose entonces los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución.

Esta modificación, sin embargo, no introduce en la práctica ninguna reforma o cambio sustancial, en tanto, solo se sustituye una denominación por otra, en tanto, el modelo de Consejo para la selección y nombramiento de los magistrados sigue siendo el mismo.

Finalmente, el 8 de mayo de 2019 se publicó la *Ley que Crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia* - Ley N° 30942-, con la finalidad de impulsar la reforma del

[4] Conformado por un Convenio interinstitucional, el 2 noviembre de 2016, entre el Poder Judicial, Ministerio Púbico, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Academia de la Magistratura.

sistema de justicia mediante la formulación de criterios para la elaboración de una política nacional y la coordinación para la ejecución de las políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de justicia.

Este Consejo ha publicado en julio del año 2021 el libro denominado *"PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA DE REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA"* en el que como Objetivo Prioritario Número 5 se recomienda: *"Fortalecer los recursos humanos de las instituciones"*, siendo el propio Poder Judicial que en su Informe de Propuestas en el Eje Temático 2 Selección y nombramiento de Jueces y 3 Formación y capacitación propone, respectivamente, establecer perfiles por competencias sobre la base de habilidades, destrezas y aptitudes que requiere la función jurisdiccional y *LA CREACIÓN DE UNA ESCUELA JUDICIAL y establecer un nuevo modelo de formación para aspirantes con dedicación exclusiva y una duración de dos años.* Recomendación que recoge el Consejo en su Objetivo Prioritario N° 5, recomendando tener en consideración el modelo de Escuela Judicial de España.

La presente propuesta de Reforma Constitucional coincide con la última recomendación, que además data de los años 80 conforme se ha reseñado inicialmente y constituye un anhelo de los Jueces y Fiscales y se presenta como la más adecuada para la solución de los históricos problemas de la Administración de Justicia.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

No existen antecedentes legislativos relacionados con la propuesta de creación de una Escuela de la Magistratura u otro organismo similar que se encargue de manera oficial y exclusiva a la selección, formación diferenciada, especializada y a dedicación exclusiva de jueces y fiscales con fines de su nombramiento para el acceso a la carrera judicial o fiscal, así como, de la capacitación, actualización y perfeccionamiento para el ascenso.

III. MARCO JURÍDICO.

1. Convenio 527-0303 de 25.06.1986 de la Corte Suprema con AID. Acuerdo de Sala Plena de 1986 que crea una Academia de la Magistratura como otra dependencia del Poder Judicial.
2. Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada por Decreto Legislativo Nº 612.
3. Decreto Ley Nº 25726 de 2.09.1992 que crea la "Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia" dependiente del Ministerio de Justicia, facultada para otorgar títulos a nombre de la Nación. Deroga el Decreto Legislativo 612 en lo referente a la Academia de la Magistratura.
4. Decreto Ley Nº 18831, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Justicia.
5. Constitución Política de 1979.
6. Decreto Legislativo Nº 052-81 de 16.03.81, Ley Orgánica del Ministerio Público.
7. Decreto Ley N° 25726 del 2.09. 1992, que crea la Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia.
8. Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada por Decreto Legislativo Nº 767, modificado por D.S. 017-93-JUS de 2.06.93.
9. Constitución Política del Perú de 1993.

10. Ley Nº 26335 de 21.07.94. Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura.
11. Ley Nº 30916. Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.
12. Ley Nº 29277de 7.11.2008. Ley de la Carrera Judicial.
13. Ley Nº 30483 de 27.05.2016, Ley de la Carrera Fiscal.
14. Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial UNODC.
15. Convención Americana de Derechos Humanos.
16. Objetivo Prioritario Nº 5, del "Informe de Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia" elaborado por el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia creado por Ley N.º 30942, publicado por el Ministerio de Justicia en Julio 2021, Pp 156-175.

IV. JUSTIFICACIÓN

Las razones por las que la selección y nombramiento de jueces resulta un tema recurrente guarda relación con el objetivo esencial de contar con magistrados independientes, idóneos y competentes para garantizar una administración de justicia independiente, confiable, accesible y eficiente que haga efectivo el respeto de los derechos de las personas y la finalidad de la justicia que es la paz social.

De ahí que, en los últimos tiempos, frente a la consensuada crítica sobre el hecho de que bajo los alcances de la Constitución Política de 1979 los jueces y fiscales venían siendo reclutados y nombrados mediante la influencia política de personas e instituciones vinculadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, comprometiendo, la autonomía del Poder Judicial y la independencia de sus magistrados, los constituyentes del 1993, introdujeron algunas reformas al modelo de "Consejo" adoptado en la Constitución de 1979, en tanto, le ampliaron sus funciones y simultàneamente crearon la Academia de la Magistratura.

En efecto, en la vigente Constitución de 1993, (arts. 150, 155 y 154), el *Consejo de la Magistratura* pasó a estar conformado por siete miembros, elegidos en votación secreta por las siguientes entidades: Uno por la Corte Suprema, Uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por los Colegios de Abogados del País, dos por los demás Colegios Profesionales, uno por los Rectores de las Universidades Nacionales y el último por los Rectores de las Universidades Particulares, y se le adicionaron nuevas funciones como:

i) *Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles.*
ii) *Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años.*
iii) *Aplicar la sanción de destitución a los vocales de 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.*
iv) *Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredite.*

Adicionalmente se crea la Escuela Judicial (art. 151) con la denominación de "*Academia de la Magistratura*", con la misión de llevar adelante la formación, capacitación y perfeccionamiento de los jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección y ascenso respectivamente por parte del CNM. De esta manera, se desliga, por lo menos formalmente, la elección de los magistrados del poder político.

No puede negarse que los primeros años el Consejo de la Magistratura funcionó acorde con las exigencias y expectativas de su creación, sin embargo, pasados tiempo la selección de los representantes dejó de ser rigurosa llegando a perder el prestigio y la seriedad inicial, tanto así que entre julio y agosto de 2018, la prensa peruana publicó una serie de audios y grabaciones que daban cuenta de actos de corrupción cometidos en los procesos de selección de magistrados, por algunos miembros en actividad de este organismo en coordinación con jueces y fiscales.

En respuesta a ello, el 20 de julio de 2018 el Congreso de la República removió de sus cargos a todos sus integrantes y cuatro días después, declaró en emergencia a la Institución y suspendió su funcionamiento (Ley N° 30833).

Fue a consecuencia de estos actos y disposiciones que, en diciembre de 2018, se aprueba una precipitada reforma constitucional que entró en vigor el 10 de enero de 2019 (Ley N° 30904). Así el CNM fue reemplazado por la *"Junta Nacional de Justicia"* (JNJ) compuesta por siete miembros, elegidos de forma casi inmediata a través de un accidentado concurso público.

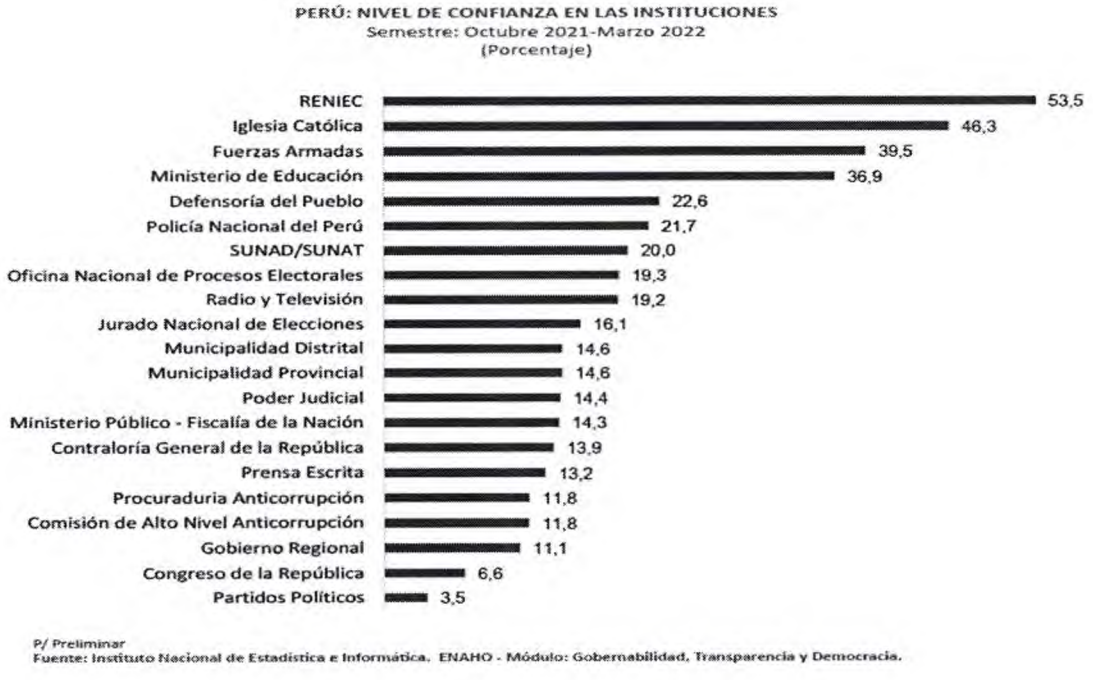
Los actuales miembros de la JNJ son abogados que, si bien cumplen con los requisitos generales determinados en la Constitución luego de la citada Reforma, en su mayoría (5 de ellos) se dedican a la docencia o han ejercido algunos cargos públicos o jurisdiccionales de segundo grado, desconociendo, por tanto, la práctica judicial y fiscal nacional, así como, la real problemática de estas instituciones del Sistema de Administración de Justicia, no solo por su falta de experiencia en el ejercicio libre de la profesión y falta de vinculación con el sistema de justicia en su integridad ,sino porque ninguno de ellos acredita haberse involucrado en el estudio o investigación de esta problemática.

En ese sentido, podemos afirmar que esta nueva conformación es sólo una variante del anterior CNM, que mantiene, por tanto, el fracasado modelo de selección, nombramiento, ascenso, ratificación y control disciplinario; cuyos resultados viene sufriendo la sociedad peruana y se ve reflejado en una justicia lenta, mediocre, corrupta, alejada de la realidad y de nula empatía con los intereses de los ciudadanos.

Así, el modelo vigente no ha dado los resultados que se esperaban ni ha promovido la formación de una cultura judicial y fiscal basada en paradigmas éticos y de servicio público.

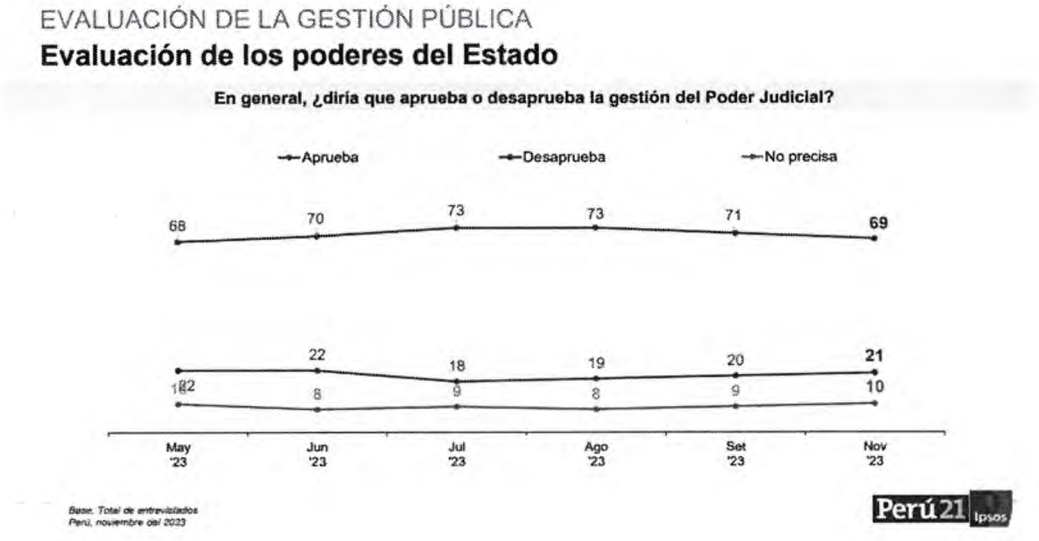
Por el contrario, la corrupción ha ido en incremento atendiendo a las últimas encuestas del INEI, IPSOS, PROETICA y el BAROMETRO GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN PARA AMERICA LATINA y el CARIBE 2019, como se observa en las cifras que han publicado, las que insertamos a continuación

Según la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO, realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI en el Semestre octubre 2021 a marzo 2022, solo 14 de cada 100 personas confían en el Poder Judicial, como se aprecia en el siguiente gráfico:



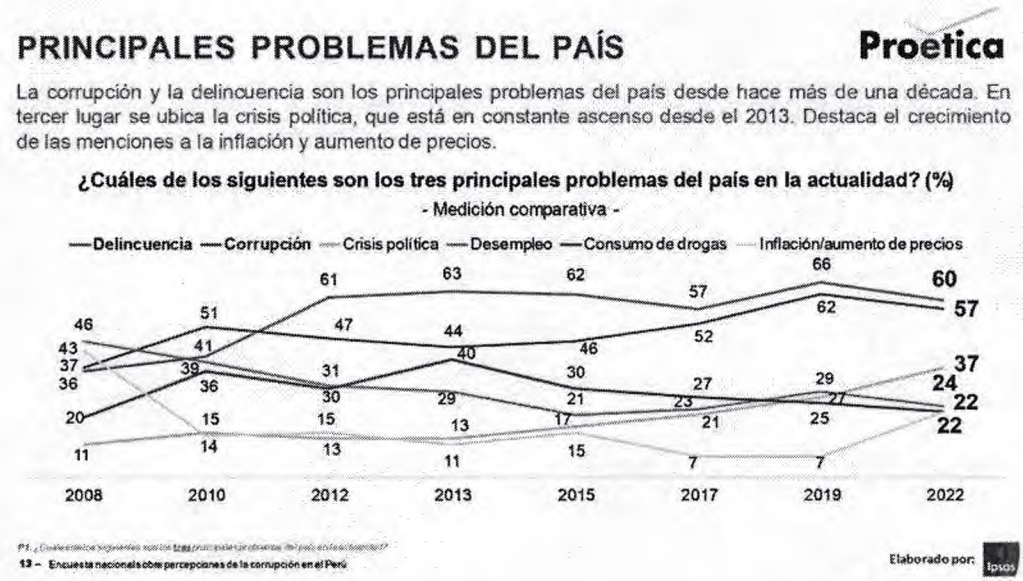
P/ Preliminar
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. ENAHO - Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

Asimismo, de acuerdo al Estudio de Opinión realizado en noviembre de 2023 por IPS(OS el 69% de los encuestados desaprueba la gestión del Poder Judicial.

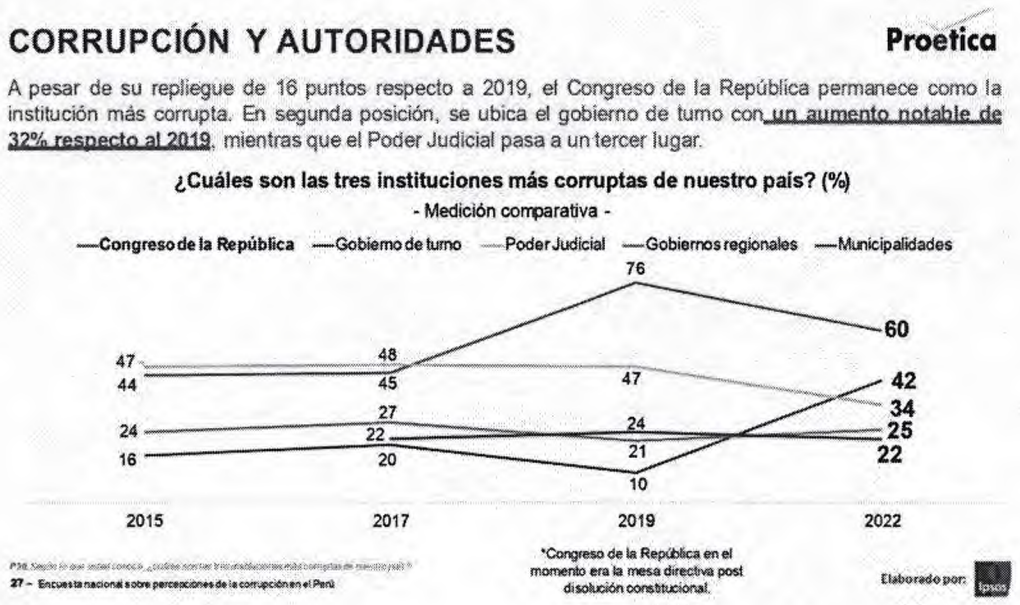


Por su parte PROÉTICA en la XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú publicada el 23 de setiembre de 2022, estudio encargado a Ipsos Perú, encontró que la corrupción (57%) y la delincuencia (60%), son los principales

problemas del país desde hace más de una década, encuesta realizada a peruanos hombres y mujeres mayores de 18 años residentes del ámbito urbano de todos los niveles socioeconómicos y las macrorregiones del país habiendo elaborado el siguiente cuadro:



La percepción de corrupción en el Poder Judicial, en el año 2022 ocupó el tercer lugar, como se advierte del siguiente cuadro:



De acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe 2019, en el Perú el 65 % sostienen que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses, y en cuanto al porcentaje de personas que sostienen que la mayoría o todas las personas de las instituciones son corruptas tenemos que para el año 2017 se consideraba a Jueces y magistrados con un 63 % y para el año 2019 con un 68 %, como se advierte del siguiente cuadro:

CORRUPCIÓN POR INSTITUCIÓN*

**Porcentaje de personas que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas*

INSTITUCIÓN	2017	2019
Presidente/primer ministro	65 %	59 %
Miembros del Parlamento	64 %	80 %
Empleados públicos	53 %	57 %
Empleados públicos locales	59 %	60 %
Policía	60 %	41 %
Jueces y magistrados	63 %	68 %
Líderes religiosos	35 %	31 %
ONGs	-	32 %
Ejecutivos de empresas	48 %	44 %
Banqueros	-	36 %
Periodistas	-	29 %

Adicionalmente, cabe precisar, en cuanto a la ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA (AMAG) que esta nace en la Constitución de 1993, como un órgano dedicado exclusivamente a la formación y capacitación de jueces y fiscales[5], porque como bien lo ha dicho el Dr. Sánchez Palacios, las facultades de Derecho de las universidades del país están orientadas al conocimiento del Derecho y de la ley, más no a la formación de jueces y fiscales. Es innegable, dice, que los jueces y fiscales primero deben ser abogados, pero para desempeñar tan elevada como delicada función hace falta algo más, diferente y adicional a la formación que brindan las facultades de Derecho.[6]

---

[5] El antecedente más cercano de la actual Academia de la Magistratura se encuentra en la Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia, creada mediante Decreto Ley N° 25726 (del 2 de setiembre de 1992). Dicha institución debía desarrollar programas de postgrado cuyo estudio y aprobación se consideraba como un requisito previo obligatorio para el ingreso a la carrera judicial y fiscal. Sin embargo, tal institución, objetable por ser una dependencia del Ministerio de Justicia, nunca se puso en funcionamiento:
Artículo 2. La Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia es un organismo con autonomía académica, legal y económica integrante del Sector Justicia, estrechamente vinculada para el desarrollo de sus actividades con la Universidad Peruana; facultada para otorgar a Nombre de la Nación los grados, títulos profesionales, menciones o certificaciones respectivos.
Artículo 3. Constituye requisito previo para ingresar a la Carrera Judicial o como Fiscal del Ministerio Público, además de lo establecido por Ley, el haber cursado satisfactoriamente estudios superiores de postgrado, en el programa respectivo, de la Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia.
[6] SÁNCHEZ-PALACIOS PAIVA, Manuel. (1994). Academia de la Magistratura. *Derecho & Sociedad*, (8-9), 57-61. p. 58.

No obstante ello, la AMAG, se crea como un sub pliego del Poder Judicial, de tamaño reducido, y carente del presupuesto necesario para la debida formación de los aspirantes a la judicatura o fiscalía, limitándose a dar cursos periódicos, si bien de alto nivel, para capacitar a los jueces y fiscales de todas las instancias, no capacita con fines de selección pues el Programa de Formación para Aspirantes (PROFA), que fue creado con tal propósito, dejó de tener obligatoriedad debido a una Sentencia del Tribunal Constitucional que así lo dispuso en el *Caso PROFA - STC N° 0045-2004-AI/TC*, pasando a convertirse en un ciclo de conferencias que se reciben por una semana o, un mes después del nombramiento.

Debido a esta realidad, y luego de haber transitado por las instituciones de la Administración de justicia por más de treinta años y por ende, haber sido sujeto pasivo de las diferentes reformas y también activo al haber conducido el Ministerio Publico en una etapa de cambios como fue la implementación del Nuevo Código Procesal Penal, se ha podido identificar la necesidad de introducir profundas transformaciones al modelo actual de selección, formación y nombramiento de magistrados.

La experiencia personal y el consenso de los investigadores nos dice que solo a través del tiempo se pueden percibir o conocer las aptitudes, actitudes y valores de los profesionales y de las personas en general, por lo que, es menester adoptar reformas que conlleven un proceso de determinada duración que permita la observación integral de los aspirantes a jueces o fiscales y así se pueda seleccionar entre los mejores.

Este proceso, solo puede darse en un Centro especializado de Formación Académica, conforme ocurre en otras carreras profesionales como la diplomática, militar, policial, sacerdotal e incluso en la medicina, etc.; hecho que demanda la Creación de una Escuela Nacional de la Magistratura y la regulación de una carrera cerrada, en la que se ingrese a la Judicatura y a la Fiscalía a partir del primer eslabón o sea como Juez de Paz Letrado o Fiscal Adjunto provincial respectivamente.

Una prueba escrita de conocimientos es insuficiente para medir el nivel competencial y actitudinal de un aspirante a ser juez o fiscal en los distintos niveles, como también lo es una entrevista con un psicólogo o un psiquiatra o una evaluación curricular y menos aún una entrevista personal que se dice busca evidenciar valores, tal cual ocurre actualmente.

Es sabido es que una persona memorista pasa cualquier prueba. Que un Curriculum vitae se construye en estos tiempos, comprando títulos y certificados tal como fuera denunciado por los medios de comunicación social y la única entrevista con los psicólogos y psiquiatras es insuficiente para determinar la salud mental, tanto es así que producidos los nombramientos se han detectado algunos cuadros de esquizofrenia al menos en el Ministerio Público y finalmente los valores no se miden en una entrevista donde todos buscan exhibir lo que no son, hecho que se demuestra con la cantidad de quejas y denuncias en los Órganos de Control de cada Institución.

En tal sentido el presente Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, propone la creación de la *ESCUELA NACIONAL DE LA MAGISTRATURA donde la formación sea a dedicación exclusiva y* la capacitación, especialización y perfeccionamiento de jueces y fiscales se lleve de manera constante. Así la determinación de los méritos será objetiva.

Esta propuesta amalgama la formación académica, con los valores institucionales y la experiencia proveniente de los nombramientos provisionales, en busca de fortalecer la institucionalidad (haciéndola participar de la selección, a través de la supervisión del ejercicio provisional del cargo), elevar el nivel competencial de los magistrados y desarrollar el sentido humano de quienes ejercen tan altos cargos, a fin de recuperar la confianza de los usuarios del servicio y hacer realidad la tan anhelada justicia.

Cabe señalar que para elaborar la presente propuesta de Reforma Constitucional, se ha tomado como referencia el modelo de la Escuela Española, de la cual se ha seleccionado lo que consideramos puede ser útil para revertir la problemática que nos lleva a efectuar la presente propuesta, adecuando todo ello, desde luego, a nuestra realidad

V. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

5.1 DEL MODELO DE CONSEJO DE LA MAGISTRATURA O JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA.

Después de haber ensayado sin éxito, muchas variables de los modelos de Selección y nombramiento de Magistrados, en la Constitución Política de 1993, los constituyentes, conscientes de los problemas de las instituciones que conforman la Administración de Justicia, optaron por mantener el modelo de Consejo de la Magistratura (CNM) que introdujo la Constitución de 1979, pero con algunas modificaciones o reformas al habérsele otorgado facultades adicionales como la de nombramiento y ratificación, y a su vez complementado con la creación de la Academia de la Magistratura, en el entendido que con ello se garantizaba la independencia funcional y autonomía institucional y se satisfacía la necesaria e indispensable mejora de la competencia profesional de jueces y fiscales, considerado como uno de los elementos esenciales para el ejercicio de la función.

Así en los artículos 150 y 154 se concibe al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) como un órgano autónomo e independiente y se le asigna como principales atribuciones la selección y nombramiento de jueces y fiscales, su ratificación cada siete años y su sanción administrativa que incluye la destitución.

Nace pues el CNM como un organismo apolítico, que desterraba la intervención del Poder Político en los nombramientos de magistrados. Su regulación como entidad externa premunida de atribuciones para ejercer el control de los jueces y fiscales en todos los niveles albergaba una esperanza de cambio, pues, a diferencia de la Constitución de 1979, que encomendaba el nombramiento de los magistrados al Presidente de la República, esta se lo asignaba a una entidad externa sin vinculación alguna con las instancias del poder político y además, llevaba implícito el mandato de hacer prevalecer en los concursos públicos la formación profesional, la experiencia y valores éticos, tal como luego quedó plasmado en su ley Orgánica

No obstante, no se advirtió los vacíos y defectos de naturaleza estructural y funcional que afectaba la consecución de los fines para el que se conformaba el nuevo CNM, siendo los más importantes los objetivamente precisados por Javier de Belaunde López

de Romaña[7] y su equipo de trabajo, en el Capítulo 3° del libro que contiene el resultado de su investigación sobre las reformas del Sistema de justicia, los que están referidos a su ***composición, especialidad y representatividad***, a la ***Falta de Requisitos especiales para ser miembro del CNM y su proceso de elección no regulado y a la Ausencia de un régimen disciplinario para sus miembros.***

En efecto, establecer en el artículo 156° de la Constitución Política que "*para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser vocal de la corte suprema* ***salvo lo previsto en el inciso 4) del artículo 147***"" trajo como consecuencia que los representantes de los colegios profesionales no tengan que ser necesariamente abogados. De ahí que, los rectores de las universidades llegaron a elegir a un ingeniero agrónomo y a un bioquímico, cambiándose la primigenia conformación de sus miembros, de tal forma, que cuatro de sus siete integrantes no eran profesionales del derecho.

De otro lado, la no regulación en la Ley Orgánica del CNM del procedimiento y requisitos especiales para la selección de sus miembros alejó la equiparación con los magistrados de la Corte Suprema que hace la norma constitucional, por cuanto para ser Juez Supremo se demanda acreditar en un procedimiento público, con intervención de la sociedad civil, tener solvencia y experiencia profesional e integridad moral, razón por la cual se llegaron a elegir Consejeros que no tenían el perfil que demandaba el cargo.

Asimismo, la falta de una norma preestablecida y de identificación de las conductas no permisivas en las actuaciones de los miembros del CNM ocasionaron que no se sepa si determinadas actuaciones podían ser objeto de control interno y quienes eran los llamados a procesarla, habiéndose llegado a situaciones extremas que demandaron la intervención del Congreso de la República y el uso de la figura de la Remoción prevista en el artículo 157° de la Constitución Política.

Cabe señalar que la creación a nivel constitucional del CNM contó con el respaldo de la comunidad, se consideró una alternativa viable para la solución de los problemas de la administración de justicia, sin embargo los cuestionamientos contra sus miembros no tardaron en llegar e ir en aumento al extremo de atribuírseles tráfico de influencias, adulteración de notas en los concursos públicos a fin de variar los resultados finales de los concursos para el ingreso o ascenso en la carrera judicial o fiscal en beneficio de sus allegados, etc.; conductas que al ser difundidas por diversos medios de comunicación conllevaron a que en abril de 2010 el Congreso de la República REMOVIERA del cargo de Consejero al Consejero Efraín Anaya Cárdenas.

Remoción que no generó ningún efecto preventivo, pues el año 2018 se difundieron a través de los medios de comunicación, un conjunto de audios obtenidos en el curso de una investigación fiscal contra una organización criminal, que daban cuenta de tratos irregulares entre los miembros del CNM y magistrados del Poder Judicial, autoridades políticas y empresarios. La fuerza de esas revelaciones conllevó a que el Congreso de la República activará nuevamente el procedimiento de Remoción para los miembros del CNM, los que renunciaron al cargo antes de la decisión final del Pleno.

---

[7] DE BELAUNDE LOPEZ DE ROMAÑA, Javier: "La Reforma del Sistema de Justicia ¿en el camino correcto?. Publicado por la Fundación CONRAD ADENAUER y el INSTITUTOPERUANO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO en febrero de 2006. pp 65.

En ese contexto social y político complejo producido después de la renuncia de los Consejeros Suplentes, se inició en el Congreso de la República un proceso de reforma constitucional a solicitud del Poder Ejecutivo. Es así, que debido a la presión ciudadana y política, se modifican los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución de una manera apresurada, creándose la JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA como nuevo organismo encargado de nombrar, ratificar, o destituir a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos, y de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos a los fiscales y jueces de las instancias inferiores, quedando regulada su organización, funciones y atribuciones en su Ley Orgánica aprobada por Ley N.º 30904, del 10 de enero de 2019.

Si bien se establece quiénes serán los encargados de llevar adelante el proceso de selección, nombramiento y juramentación de los miembros de la Junta Nacional de Justicia (*Comisión Especial presidida por el Defensor del Pueblo e integrada por el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República, un rector de las universidades privadas y un rector de las universidades públicas*), no se determina cuál es el órgano institucional que asumirá el control disciplinario de los mismos, por lo que se mantiene el vacío existente en la Constitución Política de 1993.

Aunado a ello se tiene que, entre los miembros de la Comisión Especial de Selección y Nombramiento de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, está el Presidente del Poder Judicial y el Fiscal de la Nación; magistrados que luego serán sometidos a procesos de ratificación, evaluación de desempeño y, de ser el caso, a procedimientos disciplinarios, de tal manera que se pone en cuestión la imparcialidad y objetividad en estos procedimientos.

De otro lado, se ha establecido como condición para ejercer el cargo de miembro de la Junta Nacional de Justicia, la de ser abogado de profesión, pero el proceso de selección no es riguroso al medir la competencia profesional, experiencia y valores de los postulantes como tampoco el conocimiento que puedan tener éstos a cerca de la problemática de las instituciones del sistema judicial y menos aún del perfil deseado para el desempeño de los diferentes cargos en estas instituciones; situación por la cual se repite el mecanismo de contratación de terceros abogados para que evalúen, califiquen y revisen las pruebas en el caso de los aspirantes y las sentencias y dictámenes de los jueces o fiscales que participan en cualquiera de los otros procesos a cargo de la Junta Nacional de Justicia, de lo cual se derivan dos graves situaciones:

i) La probable designación de profesionales no idóneos para ejercer la función judicial o fiscal, y,
ii) El sometimiento de los magistrados a la evaluación de abogados de barra, cuya identidad y competencia profesional e idoneidad moral es desconocida por los evaluados, a quienes se les priva de la opción de poder hacer uso de algunos de los mecanismos que establece la ley para garantizar la imparcialidad y objetividad en los procedimientos de cualquier naturaleza.

Es de destacar que el Poder Judicial y el Ministerio Público no tienen representación en la Junta Nacional de Justicia, por lo que, tratándose de entidades autónomas e independientes no pueden interferir en las funciones que les corresponden, pero

tampoco, pueden observar o regresar a los designados que no satisfagan las exigencias de los cargos, de ahí que son receptoras pasivas del recurso humano que les seleccione la JNJ y del descredito que pueda generar la actuación de los mismos.

En ese sentido, resulta disfuncional mantener un modelo de Consejo o Junta para la selección de magistrados, en tanto no han contribuido a la solución de los problemas de las instituciones del sistema de justicia y, por el contrario ha acentuado el retraso en el manejo de la carga procesal debido a la falta de experiencia y especialidad de muchos de los designados y deslegitimado a los jueces y fiscales designados al haberse incorporado ellos mismos en actos irregulares y desplegado acciones tendientes a politizar la justicia.

Situación se agudiza, si se evalúa la ejecución del presupuesto asignado para el cumplimiento de su Misión Institucional, pues, acorde con lo publicado en su portal institucional no han cumplido con convocar a concurso todas las plazas vacantes ni con las otras funciones encomendadas pese a contar con el presupuesto asignado para tal fin, como queda corroborado con los cuadros estadísticos elaborados y publicados por la propia JNJ.

Téngase en cuenta que la JNJ, se instaló el 06 de enero del 2020 y tenía que cumplir dos ejes sustanciales:

i) Revisar los procesos de nombramiento, ratificación y disciplinarios realizados por los miembros de Consejo Nacional de la Magistratura removido por el Congreso, y
ii) Elegir a la Autoridad Nacional de Control.

Sin embargo, no cumplió con ninguno de los dos ejes de manera oportuna.

El 2020 la JNJ actualizó su plan de trabajo de 180 días, porque los plazos se habían alterado por la pandemia, y estableció como actividades lo siguiente:

i) Revisión de los criterios de priorización de los procesos disciplinarios del CNM, plazo ciento cuarenta y dos (142) a ciento setenta (170) días.
ii) Abrir investigación preliminar de oficio o a pedido de parte aquellos casos donde se afecte gravemente el interés del sistema de justicia y la confianza de la ciudadanía.
iii) Atender y resolver los pedidos de destitución formalizados por la Corte Suprema de Justicia, la Junta de Fiscales Supremos o el órgano competente en el plazo de ciento setenta (170) días.
iv) Establecer los criterios objetivos a partir de los cuales la JNJ crea precedentes disciplinarios a jueces y fiscales que no son supremos. Sesenta (60) días.

Se ha verificado que, recién el 25 de mayo de 2023 el Pleno de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) eligió por unanimidad a Roberto Alejandro Palacios Bran como jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, luego que alcanzó el puntaje aprobatorio de 83.46 en el cuadro de méritos de la convocatoria, demostrando una incapacidad para hacerlo oportunamente.

De similar manera la JNJ, nombró como primer jefe de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público a Juan Antonio Fernández Jerí, quien alcanzó el primer lugar del cuadro de méritos de la convocatoria N.° 002-2021-SN/JNJ, con un promedio final de

89.22 puntos, es decir 2 años después del concurso y 4 años después de expedida la Ley N.º 30844 publicada el año 2019, proceso que incluso viene actualmente siendo cuestionado.

En conclusión, los defectos y errores que tenía el CNM en su diseño estructural y funcional se han repetido por la Junta Nacional de Justicia, siendo que, actualmente se encuentra aún más deslegitimada y cuestionada, al punto que su accionar ha dado mérito a la Moción de Orden del Día N° 7565, en la que se pide la remoción de todos sus miembros por haber incurrido en causa grave conforme al artículo 157° de la constitución y donde se les acusa de:

a) Haber emitido pronunciamiento invocando mayor reflexión al Congreso de la República a favor de una fiscal Suprema que se encuentra bajo su control disciplinario en un proceso de antejuicio y juicio político llevado en el Congreso de la República, vulnerando el principio de separación e independencia de poderes.
b) Haber direccionado la interpretación del artículo 156 Inc. 3) de la Constitución Política, para favorecer a uno de sus miembros que ha cumplido en exceso la edad límite para ejercer el cargo, incurriendo en la causal de remoción prevista en el artículo 157 de la misma carta política;
c) No haber cumplido con su deber constitucional de presentar el Informe anual de su gestión al Pleno del Congreso de la República, infringiendo el artículo 154° inciso 6 de la Constitución Política del Perú;

Asimismo, en la Moción de Orden del Día N° 8494, se pide la remoción de todos sus miembros por haber incurrido en causa grave conforme al artículo 157° de la Constitución, pues se les acusa de afirmar un hecho inexistente en el sentido de que la Contraloría General de la República participó haciendo control concurrente en el Concurso Público para la Selección y Nombramiento de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público cuando la propia Contraloría General de la República, con fecha 03 de octubre de 2023, ha desmentido de manera contundente dicha afirmación, sosteniendo que no ha realizado ningún servicio de control concurrente a la Convocatoria N° 002-2021-SN-JNJ.

Luego ha sido objeto de otra Moción de Orden del día con fines de remoción por no haberse inhibido en el caso de la Fiscal de la Nación Patricia Benavides, no obstante, encontrase todos sus miembros incursos en la causal de inhibición prevista en el artículo 14° Literales g) y h) y consecuente sanción establecida en el artículo 15° de su Ley Orgánica.

Es decir, los miembros de la JNJ y por tanto, la propia institución, han fracasado en su misión de proveer al Ministerio Publico y al Poder Judicial de personal idóneo que asegure el respeto de los derechos de las personas y la satisfacción de los usuarios del servicio y con ello, que la administración de justicia alcance su finalidad última que es garantizar la paz social en justicia. Contrariamente han ingresado al desmerecimiento de su imagen ante la opinión pública, lo que pone en cuestión su subsistencia.

5.2 DE LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA.

Tal como ya se ha señalado anteriormente, la Academia de la Magistratura (AMAG) nació debilitada, no solo por ser uno sub pliego del Poder Judicial, por tanto, con limitaciones económicas, sino porque fue estructurada no para formar magistrados,

como lo mandaba la Constitución, sino para complementar la formación académica de los mismo, desde que los cursos de formación previa al ingreso a la carrera, devinieron en no obligatorios como consecuencia de las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Ex. *N° 0025-2005-PI/TC y N° 0026-2005-PI/TC, FJ. 109,* en las que no se toma en cuenta, que entre las objeciones o cuestionamientos al servicio justicia estaba la no identificación de los justiciables con las decisiones jurisdiccionales, hecho directamente vinculado con la competencia profesional.

En dicha sentencia, generada como consecuencia de los reclamos de los que señalaban que la obligatoriedad de los estudios de formación en la Academia de la Magistratura ocasionaría una afectación en el derecho de acceso a la función pública de quienes habían decidido no cursas dichos estudios, el Tribunal Constitucional, señaló que *"Las personas que logren ingresar a la magistratura y que ya han llevado a cabo el PROFA podrán ser eximidas del mismo y asumir sus funciones; en cambio, las personas que no lo han cursado, en el supuesto que ingresen, no podrán ejercer el cargo, sino hasta después de llevar el citado curso. En la hipótesis de que el PROFA fuese reestructurado y tuviese mayor extensión, será la Academia de la Magistratura la que determine si las personas que ya han llevado dicho curso deban completar o no el ciclo de formación exigido. En todo caso, para tal efecto, la Academia deberá observar, por un lado, que se evite una duplicidad del curso a quienes ya lo han llevado, pero por otro, que ello no implique desatender la plena y elevadísima formación que impone la idoneidad de la magistratura. Desde luego, esta situación es temporal y se justifica sólo para mitigar las consecuencias del cambio –la no necesidad del PROFA para postular a la magistratura- respecto a personas que ya lo han efectuado, situación que, una vez superada, no requerirá excepción alguna a la realización de dicho curso antes del ejercicio de funciones de quienes han ingresado a la magistratura" (STC Expediente N° 0025-2005-PI/TC y N° 0026-2005-PI/TC, FJ. 109).*

Debido a esta decisión, se estableció "temporalmente" que la aprobación del Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura (PROFA) no era obligatoria y se crearon los Cursos de Habilitación e Inducción que eran obligatorios para aquellos jueces y fiscales, seleccionados por el CNM, que no habían acreditado la aprobación del Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura.

A partir de dicha interpretación, se extrae una de las principales contradicciones en el funcionamiento de la Academia de la Magistratura. Nos referimos a que los profesionales que concursan por una plaza del Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura no necesariamente aspiran a ingresar a la carrera judicial o fiscal, es decir, no existe, una correlación entre la formación inicial que ofrece la Academia de la Magistratura y los nombramientos que efectuaba el fenecido Consejo Nacional de la Magistratura. Por lo tanto, el Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura no cumple con el objetivo para el cual fue creada.

Asimismo, no existe una equivalencia entre el Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura y los Cursos de Habilitación e Inducción, mientras que el primero de ellos tiene una duración mayor a seis meses, los otros cursos se realizan en semanas como requisito previo para la ceremonia de nombramiento. Por lo mismo, se tiene que los magistrados que fueron nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura no han recibido el mismo nivel de formación inicial para el ejercicio de la judicatura y la función fiscal.

El tipo de formación diferenciada que se recibe en el PROFA se ve reflejado en el presupuesto institucional de la Academia de la Magistratura (2015-2018), en tanto, que el gasto que se destina a la formación (PROFA) era significativamente mayor al monto que se destinaba a los Cursos de Habilitación e Inducción.

La actividad de formación de los aspirantes a la magistratura, esto es, la realización del Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura involucraba la ejecución de entre 1.3 y 2.8 millones de soles. Por su parte, la ejecución de los Cursos de Habilitación e Inducción para los jueces y fiscales seleccionados por el CNM y ahora por la JNJ, que no han cursado previamente el PROFA, representa un presupuesto muy inferior que fluctúa entre los 50 mil y 387 mil soles.

Actividad / PIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ABOGADOS ASPIRANTES A JUECES Y FISCALES FORMADOS	2,369,990	2,098,723	3,561,167	2,823,901	2,366,290	1,446,626	1,585,807	1,894,941	1,483,959	1,288,930
JUECES Y FISCALES NOMBRADOS POR EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA ACREDITADOS PARA EL EJERCICIO DE SU FUNCION	387,380	192,669	106,422	51,820	0	*	*	*	*	*

Fuente: Transparencia económica MEF - 8 de enero de 2024
* NO FIGURA LA ACTIVIDAD

Es indudable que por el reducido tamaño de la AMAG, tanto presupuestal como funcionalmente, está muy lejos de ser una Escuela de formación de aspirantes a ser jueces o fiscales, pues, toda especialización demanda una formación académica mínima de dos años y la subsecuente práctica que acredite la aptitud profesional para dar inicio a una carrera en la que además la Academia ha debido ser un factor determinante para elevar los estándares profesionales y no propiciar que el EX CNM y la actual JNJ, soliciten a los postulantes la acreditación de haber seguido diplomados, maestrías, doctorados, producción literaria, etc., que si bien sirven para acreditar la actualización de conocimientos, no necesariamente son idóneos para demostrar que se tienen las condiciones personales para ser magistrado.

ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA	Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	PIM	19,298,875	17,212,416	20,715,490	20,518,326	19,109,822	18,699,677	15,322,783	16,508,485	14,053,474	13,563,263
	Ejecución	79.80%	86.70%	91.10%	75.50%	73.20%	63.40%	81.00%	85.70%	95.60%	0%

Fuente: Transparencia económica MEF - 8 de enero de 2024

El presupuesto institucional de la AMAG ha ido reduciendo año a año, lo que se condice como su protagonismo en el proceso de selección, formación y nombramiento de los jueces y fiscales.

VI. FUNDAMENTOS DE LA FÓRMULA NORMATIVA

CAPITULO VIII
DEL PODER JUDICIAL

"Artículo 142.- No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral."

Fundamento de la propuesta:

En el texto de reforma constitucional propuesto, se elimina del artículo 142° de la Constitución Política, la expresión "***(...) ni las del Consejo de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces".***

Esto, debido a que se está proponiendo eliminar la figura de la *"Evaluación Parcial y la Ratificación integral cada siete años"*, contenida en el numeral 2) del artículo 154° de la misma carta política en consideración a que afectan la Independencia funcional de jueces y fiscales, así como, la independencia del Poder Judicial y autonomía funcional del Ministerio Público al estar encomendadas a un órgano externo ajeno a la función jurisdiccional y fiscal, resultando por tanto, ser contrarias a los principios democráticos que sustentan nuestro Estado de Derecho como es la separación de funciones del poder contenidos en el artículo 43° de la Carta Política, resultando por tanto, nociva para la carrera judicial y fiscal.

Además, desde el punto de vista del control constitucional de la leyes, carece de objeto mantener dicha prohibición porque tanto la CIDH en el caso Luis Cuya Lavi y otros Vs Perú y el propio Tribunal Constitucional ha dejado sentado en diversas Sentencias que no existen esferas exentas de control o tutela jurisdiccional (*Exp. N° 1230-2022-HC/TC fj. 4; Exp. N° 2488-2022-HC/TC, fj.22.), y* en el caso específico de la ratificación y evaluación del desempeño, ha señalado EXP. N.° 2409-2002-AA/TC que:

> "(...) *queda claro para este Colegiado que cuando el artículo 142.° de la Constitución establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de Jueces, limitación que no alcanza al Tribunal Constitucional por las razones antes mencionadas, el presupuesto de validez de dicha afirmación se sustenta en que las consabidas funciones que le han sido conferidas a dicho organismo sean ejercidas dentro de los límites y alcances que la Constitución le otorga, y no a otros distintos, que puedan convertirlo en un ente que opera fuera o al margen de la misma norma que le sirve de sustento.*
>
> *En el fondo, no se trata de otra cosa sino de la misma teoría de los llamados poderes constituidos, que son aquellos que operan con plena autonomía dentro de sus funciones, pero sin que tal característica los convierta en entes autárquicos que desconocen o hasta contravienen lo que la misma Carta les impone. El Consejo Nacional de la Magistratura, como cualquier órgano del Estado, tiene límites en sus funciones, pues resulta indiscutible que estas no dejan en ningún momento de sujetarse a los lineamientos establecidos en la norma fundamental.*

Por consiguiente, sus resoluciones tienen validez constitucional en tanto las mismas no contravengan el conjunto de valores, principios y derechos fundamentales de la persona contenidos en la Constitución, lo que supone, a contrario sensu, que si ellas son ejercidas de una forma tal que desvirtúan el cuadro de principios y valores materiales o los derechos fundamentales que aquella reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control constitucional señalado a favor de este Tribunal en los artículos 201.° y 202.° de nuestro texto fundamental"
(El resaltado es nuestro).

Debemos recordar, que por las razones anotadas, desde su incorporación en la Constitución, la Ratificación ha sido seriamente criticada, tanto más si su utilización por los gobiernos de turno, -dictatoriales o democráticos-, fue evidenciada en la práctica, debido a que interfirieron indirectamente en el CNM -JNJ para hacer separar a los magistrados no afines a sus intereses, hecho que demandó la inmediata intervención de los correspondientes órganos jurisdiccionales, tal como, en efecto, lo hicieron muchos de ellos, llegando a obtener pronunciamientos favorables, no sólo en sede nacional sino también de los organismos internacionales. Por ende, corresponde hacer la respectiva modificación.

"**Artículo 144**.- El Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial. La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial.

El Presidente del Poder Judicial preside el Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia, el cual está conformado, además, por el Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura, los jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y el Ministro de Economía y Finanzas.

El Consejo de Coordinación Interinstitucional del sistema de Administración de Justicia, es el espacio de coordinación de las políticas públicas en materia de administración de justicia. Su funcionamiento se regula por ley."

Fundamento de la propuesta:

Se propone la creación a nivel constitucional de un órgano de coordinación interinstitucional denominado ***"Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia"*** con la finalidad de crear un espacio donde las instituciones del Sistema de Justicia puedan interactuar como partes del mismo. Donde los planes y políticas institucional que comprometan a todas ellas sean consensuadas y tengan una misma visión y horizonte a fin de converger y hacer posible el objetivo final que se propongan alcanzar. Una justicia transparente, confiable y de resultados satisfactorios, solo es posible si todas las instituciones vinculadas en ese quehacer actúan bajo lineamientos de gestión uniformes. Encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes que afecten la oportuna y recta administración de justicia, debe ser el reto.

Debe quedar claro, sin embargo, que estas coordinaciones no deberán afectar las correspondientes autonomías administrativas, económicas y especialmente la independencia funcional de los órganos encargados de ejercer la función judicial y fiscal.

El Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia viene a constituir, por tanto, un espacio de interrelación, análisis y coordinación permanente que, respetando la autonomía e independencia de cada una de las instituciones integrantes del Sistema de Administración de Justicia, permitan delinear o formular e implementar políticas públicas de manera coherente y concatenada que garanticen efectivamente la operatividad del Sistema de Justicia.

Se trata de generar un espacio de evaluación y debate formal a cerca de la problemática de la justicia que trascienda la buena voluntad y simbolismo con el que han funcionado hasta ahora los espacios de interacción de los diferentes entes del Sistema de Justicia, que muchas veces ha generado desencuentros y tardía ejecución de la ley, como sería, entre otros, el caso de:

- La desequilibrada implementación del nuevo C.P.P. debido a la resistencia de la Policía Nacional,
- La decisión unilateralmente de alguna de las instituciones, por ejemplo, de creación de Juzgados o Salas Penales por parte del Poder Judicial sin coordinar con el Ministerio Público, no obstante, que una Sala o Juzgado Penal no puede funcionar sin la presencia de un Fiscal. Qué pasa, si el Ministerio Público no ha previsto la creación de plazas y, por tanto, no cuenta con el presupuesto para tal fin. Se produce un desequilibrio institucional.
- Que la Policía Nacional considere necesaria la presencia permanente de un fiscal y defensor Público en determinadas Comisarias y encontrarse con disposiciones administrativas que lo impiden.
- Ser necesario o indispensable analizar el problema de los plazos, las causas de su no cumplimiento, la no contaminación de la evidencia y su almacenamiento, el problema de la reserva durante la investigación policial etc, que muchas veces han provocado la libertad de los detenidos por su tardía o defectuosa actuación, generándose comentarios que dañan la imagen de las instituciones e incrementan el descontento y desconfianza en las instituciones del Sistema de Justicia.

Este espació permitirá, además, hacer un análisis integral y concienzudo de los problemas de la administración de justicia por los propios representantes de las instituciones responsables de estos servicios en sus diferentes fases, de tal modo que puedan presentar propuestas de solución conjunta y confiables, pues, siendo los conocedores de las causas generadoras de los problemas de sus instituciones, serán capaces de encontrar soluciones válidas, que serán efectivas al contar con el representante del Ministerio de Economía para todo aquello que demande gasto.

"**<u>Artículo 147</u>**.- ***Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere:***

1. **Ser peruano de nacimiento;**
2. **Ser ciudadano en ejercicio;**
3. **Ser mayor de cincuenta años y menor de 75 años de edad;**

4. **Haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años."**

Fundamento de la propuesta:

La modificación del artículo 147° de la Constitución se justifica en la necesidad de cambiar el modelo de carrera judicial en el Perú. Su redacción original establece el sistema de acceso abierto para la Corte Suprema de Justicia de la República, criterio que ha sido desarrollado en las normas del bloque de constitucionalidad extendiéndolo a todos los niveles de la judicatura.

En efecto, el artículo 147° inciso 4) de la Constitución Política de 1993, establece que: "Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere" (...) haber sido magistrado de Corte Superior o fiscal superior durante 10 años o haber ejercido la Abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante 15 años."

Esta norma estatuye el modelo de carrera abierta, en tanto permite ingresar a la magistratura en cualquiera de los grados o niveles jerárquicos que esta tiene. Habiéndose generado como consecuencia de ello, diversas situaciones internas que han ido minando cada vez más, la imagen institucional, la confianza y credibilidad en los jueces.

Así tenemos que:

i) Los jueces y fiscales de carrera tienen entre ellos un trato diferente al que otorgan a los que no lo son. Situación separatista que se hace más notoria cuando la competencia profesional y calidad académica de estos últimos, no está a la altura del nivel requerido o deseado.

ii) Las nuevas generaciones de jueces y fiscales ingresados bajo el modelo de la carrera abierta, debido a su falta de especialización y casi nulo conocimiento de los asuntos, trámites y procedimientos internos de la función jurisdiccional y fiscal generan retrasos en el trabajo.

Su falta de articulación con la organización judicial, el desconocimiento de los protocolos y cultura organizacional de las instituciones del sistema y el bajo concepto que tienen del servicio público y atención al ciudadano, incide negativamente en la imagen de las propias instituciones e incrementa la desconfianza de los usuarios del servicio, habiéndose constituido por tanto en uno de los factores contributivos del deterioro de las instituciones del Sistema de Administración de justicia.

iii) Facultar la postulación para ser miembro de la Corte Suprema a los profesionales del derecho que ejercen la Abogacía en forma independiente o se dedican a la catedra universitaria en materia jurídica, ha significado que esta regla se traslade a todas las demás instancias de la jerarquía judicial, permitiendo la incorporación de grandes contingentes de letrados sin la debida formación y conocimiento de la corporación judicial, pues la antigüedad y experiencia se acredita solo con la fecha de la Colegiatura y la docencia universitaria con las certificaciones correspondientes.

Sin embargo, aquello no debe ser suficiente, consideramos que resulta básico tener en cuenta que las universidades son los centros investigación y debate permanente donde fluye el pensamiento libre y crítico, aquí no hay ataduras ni sometimiento del caso concreto a la ley como le corresponde a un Juez o Fiscal. Por tanto, su perfil profesional es diferente al de un Juez. Además, no basta con acreditar que se es docente, es menester acreditar que materias se enseñaron, en que universidades y cuáles han sido los resultados de su trabajo de investigación, entre otros...

iv) Facultar a los jueces para postular a la instancia superior del Ministerio Público o viceversa, por el sólo hecho de presentarse una plaza vacante, no contribuye al fortalecimiento de las instituciones, sino al forjamiento de magistrados inestables o no identificados con la función que desempeñan.

Debemos recordar que el juez es el depositario de la confianza del Estado y de la sociedad para la resolución de los conflictos y garante de los derechos fundamentales. El juez debe ser un sujeto que goce de credibilidad social debido a la importante labor que realiza como garante de la aplicación de las leyes y la Constitución (*F. 40 in fine de la STC 00006-2009-PI/TC*), lo cual implica, obviamente, despojarse de cualquier interés particular o influencia externa. Por ello, su propio estatuto le exige la observación de una serie de deberes y responsabilidades en el ejercicio de sus funciones.

Puede un abogado dedicado al ejercicio libre de la profesión o a la Cátedra (donde es un libre pensador), observar fácilmente estas reglas. Acaso, esto no demanda una formación especial y férrea que toma tiempo internalizar. Ejemplos del fracaso de grandes maestros en el ejercicio de la judicatura hay muchos, que deben obrar en los Anales Judiciales.

En esta medida, resulta fundamental la modificación de este artículo constitucional con el propósito de cerrar la carrera judicial y consecuentemente la carrera fiscal, ya que las normas aplicables al Poder Judicial se hacen extensivas a los integrantes del Ministerio Público en aplicación del artículo 158° de la carta política vigente.

El efecto de cerrar las carreras judicial y fiscal traerá como consecuencia que el acceso se realice por la base de los cargos judiciales o fiscales, es decir, por el de menor jerarquía de la respectiva estructura orgánica: Juez de Paz Letrado en el Poder Judicial y Fiscal Adjunto Provincial en el Ministerio Público, los mismos que deberán ser cubiertos en estricto orden de méritos, y previo proceso de selección y formación en la "Escuela Nacional de la magistratura".

Cuadros profesionales adecuadamente formados y preparados para asumir funciones en el sistema de Justicia, garantizaran un mejor servicio y asimismo que los cargos superiores de la estructura judicial y fiscal sean ocupados a futuro por profesionales de reconocida solvencia profesional y ética, con suficiente experiencia, y especialización e identificados con el servicio que prestan, tal cual ocurre en la carrera diplomática, militar y policial e incluso, en la práctica privada, en los seminarios que forman sacerdotes.

En esta medida, se propone la modificación de los incisos 3) y 4) del artículo 147° de la Constitución, cambiando el sentido original de los requisitos habilitantes para ser magistrado de la Corte Suprema.

Se eleva en cinco (5) años la edad para acceder al cargo de Juez Supremo, o sea que en adelante se debe acreditar haber cumplido 50 años de edad y asimismo se incrementa a 75 años la edad del cese o jubilación definitiva.

Este incremento de la edad mínima y máxima, se sustenta en la necesidad de contar en la más alta instancia del sistema de Justicia con cuadros profesionales que hayan alcanzado la suficiente madurez, ponderación, serenidad y solidez personal y profesional, que les permitan ser los moderadores y no creadores de conflictos. Que su conocimiento de la realidad nacional y las mutaciones sociales, les hagan evaluar seriamente los efectos de sus decisiones y hagan posible la finalidad de la justicia.

Estamos convencidos que con la solvencia ética y profesional adquirida se habrá logrado erradicar la corrupción y demás problemas que aquejan a la justicia y a la nación. Pues una justicia fuerte y confiable contribuye a la seguridad jurídica y al desarrollo económico de un país. Claro está que todo esto dependerá del esfuerzo y compromiso de todos y cada uno de los miembros de estas instituciones y de la forma en que sean gestionadas.

CAPITULO IX

De la Escuela Nacional de la Magistratura

"Artículo 150.- La Escuela Nacional de la Magistratura es el centro superior de alta especialización e investigación académica que se encarga de la selección y formación de los aspirantes a ser jueces o fiscales y de su nombramiento; de la capacitación con fines de ascenso y de su actualización y perfeccionamiento; así como, de extender el título que los acredite como jueces o fiscales en su correspondiente grado y de su cancelación en los supuestos previstos por la ley.

Asimismo, se encarga de seleccionar y nombrar a los jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público previo concurso público de oposición y méritos y de un periodo de especialización e inducción.

La Escuela es autónoma y se rige por su Ley Orgánica."

Fundamento de la propuesta:

La Constitución vigente (1993), desliga por primera vez la selección de magistrados del poder político al adoptar el modelo de Consejos, creando al efecto el Consejo Nacional de la Magistratura (hoy Junta Nacional de Justicia) con fines de selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular. Reforzó esta reforma el artículo 151, con la creación de la Escuela Judicial a la que denomina "Academia de la Magistratura", cuya misión es la formación, capacitación y perfeccionamiento de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección.

En el artículo 151° de la Constitución de1993 se determinan las funciones y atribuciones de la Academia de la Magistratura, señalándose que es la institución académica oficial del sistema de Justicia, sin embargo, contrariamente a lo esperado, ha cumplido un papel marginal en el proceso de selección y nombramiento de magistrados, debido al poco espacio político de actuación que ha tenido en la esfera institucional, su reducido presupuesto, los excesivos conflictos y disputas de poder en sus órganos administrativos y de gestión, así como la falta de voluntad y de colaboración por las propias instituciones para potenciar los servicios académicos de formación, actualización y perfeccionamiento de los magistrados del sistema de justicia, expresada por ejemplo en la renuencia a otorgar licencias con goce de haber y otras facilidades para el desarrollo de las actividades académicas, situación que convirtió a la Academia de la Magistratura en una suerte de "escuelita nocturna", como lo señalara el destacado constitucionalista Domingo García Belaunde.

Cabe señalar que primigeniamente se había propuesto incluir en la Constitución la obligatoriedad de aprobar estudios en la Academia de la Magistratura para acceder a la carrera judicial o fiscal, tal como aparece en el Debate Constitucional que se dio en la Comisión de Constitución y de Reglamento que obra en el Diario de Debates, el mismo que cobra vigencia y por ende es necesario tener en cuenta especialmente en las intervenciones que se citan en las págs, 11, 12 y 13 del presente proyecto de reforma constitucional, referidas a los señores Ferrero Costa, Fernández Arce, Chirinos Soto, dirigiéndose al señor Fernández Arce, y la Sra. Flores Nano.

Posteriormente y pese a todo lo argumentado, la Constitución Política de 1993 solo estatuyó la obligatoriedad de aprobar el Programa de Capacitación para el Ascenso en la AMAG para aquellos magistrados que deseaban avanzar en su línea de carrera mediante los concursos de ascenso, pues se determinó que el Programa de Formación de Aspirantes (PROFA), no sea obligatorio para aquellos que desean ingresar a la magistratura; en tanto, los seleccionados que no lo hubieran cursado, deberán llevarlo posteriormente como cursos de inducción o habilitación, según corresponda, con lo cual la Academia de la Magistratura no logró su objetivo, más aún si la selección y nombramiento de los jueces y fiscales le fue encomendada a otro organismo autónomo que estableció sus propias reglas y exigencias.

En esta medida, la presente propuesta de reforma constitucional, está dirigida a instaurar una nueva Escuela Nacional de la Magistratura, que sustituya a la existente Academia de la Magistratura, otorgándole autonomía constitucional y sustituyendo a la actual Junta Nacional de Justicia, de manera tal que pueda ejercer su rectoría como órgano académico oficial de la magistratura peruana encargada de seleccionar, formar, capacitar, perfeccionar y nombrar a los magistrados tanto para el ingreso como para el ascenso en las carreras judicial y fiscal.

De este modo, nuestro país ingresaría al modelo de formación de magistrados europeo continental, como en la experiencia de la Escuela Judicial de Barcelona- España; la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia y la Academia Judicial Alemana, entre otras.

Finalmente, cabe señalar, que atendiendo a los derechos y garantías que gozan los magistrados por imperio del artículo 146° de la Constitución Política del Perú, especialmente el de independencia e inamovilidad en el cargo, se elimina la figura de la

RATIFICACIÓN, más aún, si los requisitos de idoneidad y capacidad en el ejercicio de sus funciones que busca resguardar esta institución se encuentran garantizados al haberse optado por una carrera basada en la meritocracia y formación continua y especializada de alto nivel acompañada de la evaluación permanente del desempeño, por tanto, carece de objeto mantenerla, tanto más, si en su momento tal eliminación fue propuesta por el CERIAJUS (2004).

Además, en esta misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) "ha observado como un factor de fragilidad en la independencia de jueces y magistrados, la posibilidad jurídica de ser sujetos a una confirmación posterior para permanecer en el cargo"; de modo que considera que es preferible que los jueces "no estén sujetos a procedimientos de reelección o ratificación" [8]

En consecuencia, con esta propuesta se busca, también, hacer efectivas las garantías y derechos que la Constitución reconoce a los magistrados.

> "**Artículo 151.- El proceso de selección para el ingreso a la Escuela Nacional de la Magistratura se realiza mediante concurso público de oposición y méritos.**
>
> **La formación para el ingreso a la carrera, es del más alto nivel, multidisciplinaria y a dedicación exclusiva por un periodo de dos años seguido del ejercicio provisional y supervisado del cargo por el lapso de seis meses. Proporciona excelencia, solidez y alta especialización jurisdiccional y fiscal tanto para el ingreso como para el ascenso en la carrera. La capacitación, actualización y perfeccionamiento es continuo.**
>
> **La carrera judicial se inicia en el grado de Juez de Paz Letrado y la carrera fiscal en el de Fiscal Adjunto Provincial."**

Fundamento de la propuesta:

La creación de la Escuela Nacional de la Magistratura a nivel Constitucional conlleva la fusión de dos de las Instituciones del Sistema de Justicia, La Academia de la Magistratura y la Junta Nacional de Justicia, en tanto se han subsumido en esta las funciones de cada una de ellas.

Desde el punto de vista del contenido normativo significa la modificación de varias disposiciones del Texto Constitucional a efecto de adecuarlas a la nueva estructura orgánica de la institución que asumirá las funciones de selección, formación, capacitación, perfeccionamiento y nombramiento de jueces y fiscales de todos los niveles, entre ellas del artículo 151° que fija las bases y traza los objetivos de la Escuela.

Son pues estos los lineamientos que necesariamente deberá observarse y desarrollarse en la correspondiente ley orgánica a efecto de lograr los objetivos de la Escuela, dirigidos a formar futuros magistrados especializados y, con alto nivel competencial para

[8] Ídem, párrafo 87

que una vez en ejercicio de la función jurisdiccional o fiscal hagan efectiva la garantía de los derechos de la persona, la seguridad jurídica y los fines de la justicia en general.

En efecto, la nueva fórmula legal del artículo 151° se propone que la selección de los aspirantes a ingresar a la Escuela de la Magistratura sea rigurosa al igual que la formación de los ingresantes y que los posteriores nombramientos se hagan en estricto orden de méritos previo periodo del ejercicio provisional del cargo por el lapso de seis meses, el que será debidamente supervisado por el magistrado titular que designe la respectiva institución.

Esto último con la finalidad de que sean las propias entidades las que den su conformidad con el perfil profesional del recurso humano seleccionado por la Escuela Nacional de la Magistratura para sus instituciones.

Esta propuesta obliga a la estrecha coordinación de la Escuela con las Instituciones del Sistema de Administración de justicia y viceversa, en tanto, para lograr los objetivos de cada una de ellas deberá efectuarse un planeamiento estratégico interinstitucional que converja con la visión y misión de las mismas.

La Escuela Nacional de la Magistratura viene pues a constituirse en el semillero de los futuros magistrados, en el forjador de la carrera judicial y fiscal que representa un tema básico para el desarrollo tanto de la persona jurídica, o sea, de la organización judicial o fiscal, como del magistrado como persona individual.

En efecto, desde el punto de vista de la persona como sujeto individual, será ésta quien de manera personal evalúe la competencia profesional, las habilidades, destrezas y actitudes requeridas para incorporarse en la carrera judicial o fiscal a la par que sus propias potencialidades, las que deberá poner de manifiesto en el decurso de su formación de llegar a ser seleccionada.

De otro lado, será la organización la que posibilite el desarrollo de la carrera, al cobijar al magistrado luego de su nombramiento, proporcionándole las herramientas y el apoyo logístico necesario o requerido no solo para el cumplimiento de la función sino para su desarrollo dentro de ella, el que deberá armonizar con las expectativas de éste y las necesidades institucionales.

Que, siendo el Poder Judicial y el Ministerio Público, instituciones clásicas de tipo funcionalista, las estructuras jerárquicas piramidales facilitan el manejo de la carrera, pero a su vez también es una limitante en tanto que no todos pueden llegar a la cúspide y eso puede ser un obstáculo para que buenos profesionales opten por no ingresar a la misma. De tal manera que todas las instituciones del sistema deberán desarrollar políticas con suficientes incentivos a fin de que todos se sientan realizados, reconocidos y estimulados para elegir y mantenerse en la carrera de la Magistratura.

Uno de esos incentivos es precisamente el de la *independencia funcional, que* junto a la *inamovilidad en el cargo* y a *la permanencia en el servicio,* son derechos estatuidos a nivel constitucional (artículo 146 de la constitución Política) para garantizar su estabilidad en el cargo mientras observen la conducta e idoneidad propias de la función. Acorde con ello, ningún Juez puede ser removido de su despacho sin su consentimiento, pues tal como lo señala Diez-Picazo, la inamovilidad constituye una de las máximas

garantías de independencia del juez y tiene por objeto evitar su traslado no deseado o forzoso[9]. Adicionalmente, atendiendo a la alta responsabilidad y riesgosas funciones que desempeñan debe garantizarse una remuneración adecuada, que le asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía, entre otros.

Cabe señalar que todos estos derechos, garantías y beneficios que se asegura a los magistrados sirven de aliciente para optar por la carrera judicial o fiscal cerrada, de entrada única, pese a lo piramidal de la estructura de sus instituciones, pues no solo les ofrece el desarrollo de una carrera, sino, el progreso y mejoramiento continuo de las competencias personales (capacitación constante y perfeccionamiento) que le otorgan una ventaja diferenciadora, es decir, conocimientos (Know-how), experiencia y habilidades específicas, así como la actitud y disposición para enfrentar los retos y desafíos que le pueden abrir las puertas a otras posibilidades en el futuro si así lo decidiera.

De tal manera que este proceso de reforma, viene a constituir un cambio radical del proceso de selección, formación y nombramiento de los jueces y fiscales, por cuanto a diferencia de que el sistema abierto se sustenta en un concurso público para cualquier nivel, en el que cada postulante es responsable de su formación, la cual depende de la universidad de procedencia; en la carrera cerrada de entrada única, el proceso de formación proviene de una misma fuente de conocimiento, identificación de valores e identificación de su institución.

Sabemos que, pese a conocerse que la carrera abierta es una debilidad institucional, se ha mantenido hasta la fecha por razones de orden presupuestal y no porque sea la mejor opción, pues, han habido muchas voces y manifestaciones institucionales internas y externas, como se hace constar en los antecedentes de este proyecto, que abogaban por la creación de una Escuela Especializada, como única entrada a la carrera de la magistratura.

Sin embargo, el Ejecutivo prefirió apostar por el modelo de Consejos a pesar del costo que le significaba no solo de orden presupuestal, sino, también político, al propiciar el mantenimiento de los problemas que padecen tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público en materia de calidad del trabajo, incumplimiento de los plazos procesales, carga procesal e idoneidad para el ejercicio de la función, entre otros y los propios usuarios del servicio.

En ese sentido, nuestra propuesta tiene por objeto la creación de la referida escuela y la instauración de una carrera cerrada de entrada única, a fin de profesionalizar, especializar y formar a los futuros magistrados, con plena identificación con la institución a la que aspiran incorporarse, y con ello garantizar un servicio de justicia de calidad, en tiempo oportuno y con rostro humano y de otro lado, hacer posible que las plazas vacantes sean ocupadas por profesionales altamente calificados, en los cargos idóneos y así lograr que todas las áreas funcionen con eficiencia, para satisfacción de los usuarios del servicio de justicia y en aras de las seguridad jurídica y social del país.

[9] Jiménez Mayor Juan Federico. En: "Carrera Judicial y Evaluación del Desempeño Pags.3

"Artículo 152.- El ascenso está basado en los principios de mérito, objetividad y transparencia; así como, en la idoneidad y especialización.

Es derecho de los jueces y fiscales, participar en los procesos de ascenso convocados por la Escuela. Para su selección y nombramiento deberá aprobar previamente los estudios especiales correspondientes. Al efecto, se tendrá en cuenta el cuadro de méritos académico, los resultados de la evaluación del desempeño, los informes de la Autoridad Nacional de Control disciplinario y demás que señale la ley."

Fundamento de la propuesta:

Siendo la base y sustento de este Proyecto de Reforma, la formación especializada y de alto nivel para los magistrados, la lógica consecuencia, es que los ascensos sean alcanzados por los magistrados más destacados, o sea por aquellos que no solo hayan ocupado los primeros lugares en las correspondientes evaluaciones académicas sino que sean reconocidos por los buenos resultados de su trabajo en la evaluación de su desempeño funcional complementado con el récord de quejas y/o denuncias y sanciones de ser el caso.

Debe tenerse en cuenta, que, tratándose de instituciones de estructura piramidal, corresponde asegurar que los mejores cuadros sean los que vayan ocupando los niveles superiores, de ahí que, la propuesta incorpore como indicador de medición la Evaluación del Desempeño Funcional desde el ingreso a la carrera, la que debe efectuarse en 360° y de manera permanente, la misma que deberá comprender la calidad de las resoluciones, el concepto que del postulante tengan sus superiores, sus pares, sus subordinados y los usuarios del servicio que haya prestado, entre otros

Es una labor permanente y ardua, pero, necesaria si realmente se quiere superar los aspectos disfuncionales de cada una de las instituciones del Sistema de Administración de Justicia.

El resultado de esta evaluación interna, es indudable que le permitirá a cada institución elaborar un cuadro de méritos, el mismo que debe ser compartido con la Escuela Nacional de la Magistratura, a efecto de que sea ponderado junto al cuadro de méritos académicos e informes que serán requeridos a la Autoridad Control respectiva. De esta manera la Escuela podrá efectuar los nombramientos de manera objetiva, transparente y en un efectivo orden de méritos.

Se espera con esta propuesta, no solo la cobertura inmediata de las plazas vacantes, sino superar el estado actual de las cosas que tiene que ver con la capacitación para el ascenso que proporciona la actual Academia de la Magistratura cuyos resultados demuestran la total desconexión del CNM y la actual JNJ con las instituciones del sistema de Justicia, en tanto han venido seleccionando y nombrando profesionales con perfil de docentes o académicos de Escuelas de post grado mas no de magistrados, tal como lo demuestra el cuadro elaborado con la información publicada en los portales institucionales de dichas instituciones, que a continuación se incorpora y los requisitos exigidos a los postulantes en los concursos públicos.

Año	Magistrados capacitados para el ascenso (AMAG)	Magistrados que ascendieron (JNJ o CNM)
2020	622	0
2019	608	0
2018	764	21
2017	NHD	0
2016	1013	0
2015	777	NHD

Magistrados capacitados en la academia de la magistratura frente a magistrados seleccionados en los concursos de ascenso. Cuadro elaborado en base a la información publicada en los portales institucionales de la AMAG y la JNJ.

Acorde con el principio de meritocracia, se prevé que la cobertura de las plazas vacantes se realice en estricto orden de mérito, teniendo los candidatos de mayores calificaciones la opción de escoger el lugar donde ocupará su plaza.

El desarrollo legislativo deberá contemplar estímulos para la asignación de plazas de difícil cobertura a fin de garantizar que los lugares más alejados puedan contar con suficientes jueces y fiscales titulares, debidamente preparados para el ejercicio de la función.

Asimismo, para posibilitar la fluidez en el ascenso en la carrera judicial y fiscal, se ha establecido como derecho y obligación de los magistrados, participar en los concursos de ascenso en su respectiva categoría.

"Artículo 153.- El órgano de gobierno de la Escuela Nacional de la Magistratura es el Consejo Directivo, que se encuentra integrado por:

1. **Un Juez Supremo titular, en actividad o cesante, elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.**
2. **Un Fiscal Supremo Titular, en actividad o cesante, elegido por la Junta de Fiscales Supremos.**
3. **Un Ex Director, de las Escuelas de Post Grado en Derecho de las Universidades Nacionales con más de 50 años de antigüedad, elegido por sus Directores en ejercicio.**

Los miembros del Consejo Directivo son elegidos por 5 años, no son reelegibles y ejercen el cargo a dedicación exclusiva. En la misma oportunidad se elegirá a los miembros suplentes.

El Consejo Directivo elige a su presidente ejecutivo por un periodo de dos (02) años, prorrogable por un (01) año adicional, quien ejerce la titularidad y la conducción ejecutiva de la Escuela."

Fundamento de la propuesta:

La Escuela Nacional de la Magistratura es un órgano constitucionalmente autónomo, cuya autonomía e independencia constituyen el eje para la construcción de la excelencia académica a la que se aspira.

En esta medida, su máximo órgano de gobierno es el Consejo Directivo, que cuenta con facultades ejecutivas para el gobierno y administración de la institución. Cabe precisar que la composición de dicho órgano de gobierno debe considerar, ineludiblemente, un profundo conocimiento de la actividad judicial y fiscal, así como de la gestión de entidades educativas de nivel superior.

La experiencia comparada en la gestión de instituciones académicas, que aspiran a la excelencia de sus actividades, ha demostrado que ésta se encuentra intrínsecamente vinculada a la autonomía con la que dichas entidades se gobiernan y cumplen su misión.

En ese sentido, es necesario crear el contexto normativo e institucional para que los miembros del órgano de gobierno y gestión de la Escuela Nacional de la Magistratura pueda actuar con independencia, autonomía y libertad de criterio, en el marco de la ley y la Constitución vigente, libres de presiones políticas, económicas o de intereses particulares que introduzcan distorsiones o interfieran en el nombramiento de las nuevas generaciones de magistrados, lo cual no obsta, realizar las coordinaciones necesarias con el Poder Judicial y el Ministerio Publico al interior del Concejo de Coordinación Interinstitucional a que se refiere el artículo 144° de la carta política.

Por lo mencionado, la propuesta de composición que se presenta está integrado por tres miembros de alto nivel y representatividad institucional, dos de ellos provenientes de la magistratura y un ex director de las escuelas de post grado de derecho de las universidades nacionales con más de 50 años de antigüedad, elegido por sus directores en ejercicio.

Se ha excluido la participación de un representante de las escuelas de post grado en Derecho de las universidades privadas, por cuanto sus funcionarios no tienen experiencia en la gestión de los recursos públicos en el ámbito de la educación superior, asimismo, los cargos académicos en las universidades privadas, si bien están revestidos de un halo de meritocracia, son puestos de confianza que responden a los intereses de sus promotores y propietarios, por lo que la voluntad de estos representantes estaría siempre subordinada a la decisión de sus empleadores.

La idea de que dos de los tres miembros del Consejo Directivo provengan de los más altos niveles de las Instituciones del Sistema de Administración de Justicia se justifica por ser éstas las receptoras del recurso humano que se forme en la Escuela. Por ende, siendo estos miembros los conocedores de las debilidades y fortalezas de las mismas a nivel nacional, así como del perfil profesional requerido para el óptimo cumplimiento de las funciones propias de los cargos, estimamos que conducirán a la Escuela colegiadamente y de forma tal que haga posible el logro del objetivo propuesto, más aún si se propone que el ejercicio del cargo de Consejero sea a dedicación exclusiva.

Ahora bien, la presencia de un un ex director de las escuelas de post grado de derecho de las universidades nacionales con más de 50 años de antigüedad, aportará su

experiencia docente y de gestión en la conducción de Escuelas de este nivel académico, garantizando su fortaleza y alto nivel profesional.

El plazo de cinco (5) años sin posibilidad de reelección, lo consideramos razonable, atendiendo a que toda institución demanda la estabilidad de sus autoridades a efecto de alcanzar las metas y objetivos trazados.

Esta conformación y las pautas generales del órgano de gobierno de la Escuela son producto de algunas lecciones aprendidas de su antecesora, la Academia de la Magistratura, la cual, pese a los diversos esfuerzos desarrollados para su acertada conducción, sigue siendo aquejada por problemas estructurales de su organización que impiden el cumplimiento de sus objetivos y misión constitucional.

"Artículo 154.- Para ser miembro del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura se requiere:

1. **Ser peruano de nacimiento.**
2. **Ser ciudadano en ejercicio.**
3. **Ser mayor de 55 años de edad.**
4. **Ser abogado y tener no menos de 25 años en el ejercicio de la profesión.**
5. **Acreditar el grado académico de maestro o doctor.**
6. **El representante del Poder Judicial y del Ministerio Público deberán acreditar como mínimo cinco años en el ejercicio del cargo como Juez Supremo o Fiscal Supremo titular.**
7. **Para el ex Director de las escuelas de post grado de derecho de las universidades nacionales con más de 50 años de antigüedad, haber ejercido la docencia universitaria por no menos de 25 años y haberse desempeñado como Director de Escuela de Post Grado en Derecho por no menos de 5 años.**
8. **Contar con solvencia moral, reconocida trayectoria profesional, académica y democrática.**
9. **No haber sido condenado por delito doloso ni destituido o inhabilitado de la función pública.**

Los miembros titulares y suplentes del Consejo Directivo ejercen el cargo solo hasta que culmine el periodo para el que fueron elegidos.."

Fundamento de la propuesta:

Un centro de formación especializado y de alto nivel como la Escuela Nacional de la Magistratura debe contar con un órgano de gobierno conformado por personas con suficiente formación académica, experiencia y conocimiento de la organización del Sistema de Administración de Justicia y de todas y cada una de las instituciones que lo conforman y quien más que los propios magistrados que han transitado por las todas las instancias d su respectiva carrera hasta alcanzar la máxima designación como titulares de la Corte Suprema o de la Fiscalía de la Nación.

Estimamos que aunar al *Know-how* de los magistrados, la experiencia en la organización y conducción de Escuelas de nivel Superior, permitirá la estructuración de

un Centro de Formación y capacitación del más alto nivel a favor de los futuros de los magistrados.

Sabido es que el conocimiento teórico aunado a la experiencia práctica, permiten tener una visión clara y objetiva de la realidad y por ende, enfrentar los problemas con solvencia. Aplicar toda la riqueza de este saber en el centro de estudios de los magistrados, no sólo conllevará a elaborar un buen currículo de estudios, sino a ser exigentes en la conformación de la plana docente y con ello a enriquecer a los participantes de estas enseñanzas, lo que finalmente conllevará a elevar la calidad del trabajo judicial y fiscal.

De otro lado la edad mínima de 55 años requerida para el ejercicio del cargo guarda relación con la exigencia de madurez y experiencia para ejercer tan importante cargo el que resulta compatible con las condiciones personales de los magistrados supremos, a los que además se les exige tener como mínimo 5 años de experiencia como titulares en la magistratura suprema, tiempo suficiente para haber conocido su institución a nivel nacional y de manera integral.

Actividad / PIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ABOGADOS ASPIRANTES A JUECES Y FISCALES FORMADOS	2,369,990	2,098,723	3,561,167	2,823,901	2,366,290	1,446,626	1,585,807	1,894,941	1,483,959	1,288,930
JUECES Y FISCALES NOMBRADOS POR EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA ACREDITADOS PARA EL EJERCICIO DE SU FUNCION	387,380	192,669	106,422	51,820	0	*	*	*	*	*

Fuente: Transparencia económica MEF - 8 de enero de 2024
* NO FIGURA LA ACTIVIDAD

La especificación relacionada con el título de abogado, resulta necesaria a fin de evitar las confusiones que se dieron al elegir los representantes de las universidades para el Ex CNM, en el que, por falta de esta precisión, resultaron elegidos profesionales de la salud, (médicos, enfermeros), biólogos e ingenieros no vinculados con el Sistema de Administración de Justicia.

Ahora bien, debido a la naturaleza y fines de la entidad, el título por sí solo no es suficiente, pues el cargo demanda experiencia en el ejercicio de la profesión y en este caso en la docencia, que estimamos no debe ser menor de 25 años, complementada con el grado de Magister y/o Doctor en Derecho, considerando que la formación a brindarse en la Escuela de la Magistratura a los Aspirantes a ser jueces o fiscales debe ser de alto nivel y especializada.

El conocimiento adquirido con la experiencia agudiza la percepción de las debilidades de las instituciones y del recurso humano, de las oportunidades cuando estas se presentan, de las necesidades pendientes de satisfacer, así como las fortalezas que sirven de soporte y las amenazas que puedan afectar en cada una de las instituciones. De ahí, que se proponga en la presente norma, que el cargo de miembro del Consejo Directivo de la Escuela, sea ocupado por profesionales que reúnan las cualidades y requisitos especificados en esta norma.

"Artículo 155.- Los miembros del Consejo Directivo gozan de los mismos beneficios, derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Su función es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada, salvo la docencia universitaria en otra entidad.

Pueden ser removidos del cargo por causa grave por el Congreso de la República con el voto conforme de dos tercios del número legal de sus miembros."

Fundamento de la propuesta:

Atendiendo a la alta función que cumple el Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura, en tanto selecciona y nombra magistrados de todos los niveles, esta propuesta los equipara con los altos funcionarios del Estado que gozan de la prerrogativa procesal de antejuicio y juicio político por todo delito que cometan en el ejercicio de la función o por la infracción de la Constitución, respectivamente,

Este tratamiento se justifica no solo por estar integrado el Consejo Directivo por dos magistrados supremos que gozan de estas prerrogativas, sino atendiendo a su alta investidura y asignación constitucional de nombrar magistrados supremos; elevada responsabilidad que no puede estar sujetos a denuncias o acusaciones de cualquier ciudadano y ante indistintos órganos fiscales, pues ello podría dar lugar al abuso, la venganza política y la anarquía.

En esta medida, corresponde que sean incorporados en el artículo 99° de la Constitución Política, el cual debe modificarse para suprimir la referencia a la JNJ.

De otro lado, al haberse dispuesto que los miembros del Consejo Directivo de la ENM, tienen las mismas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que los jueces supremos, es menester que como todo funcionario público, sea sujeto de control funcional y al no existir un órgano de nivel superior que tenga tales atribuciones, corresponde al Congreso de la República, en ejercicio de su función fiscalizadora, investigar y sancionar de ser el caso con la REMOCIÓN del cargo cuando incurran en CAUSA GRAVE, tal cual lo manda el actual artículo 157° respecto de la JNJ cuyas funciones están pasando a ser ejercidas por la E.N.M.

"Artículo 156.- Los jueces y fiscales de todos los niveles están sujetos a la evaluación permanente del desempeño funcional por sus propias instituciones y al control disciplinario de la Autoridad Nacional de Control de Poder Judicial o del Ministerio Público según corresponda. Sus resultados se incorporan en el cuadro de méritos institucional y de la Escuela Nacional de la Magistratura.

Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga."

Fundamento de la propuesta:

1. En cuanto a la Evaluación del Desempeño.

La Ley de Reforma Constitucional Nº 30904, modifica el numeral 2) del artículo 154° de la Constitución Política, para adicionar a la Ratificación, la *"Evaluación Parcial del Desempeño"* de jueces y fiscales de todos los niveles, cada tres años seis meses, la que debe ejecutarse por la JNJ conjuntamente con la Academia de la Magistratura; competencia funcional que a su vez es incorporada en el artículo 2 literal c) de la Ley Orgánica de la JNJ N.° 30916.

De la Exposición de Motivos de la mencionada ley de reforma, no se advierte un fundamento claro y preciso que sustente la incorporación de esta Evaluación Parcial, ni en que consiste y cuál es su alcance y efectos, pues esta reforma surge de la Opinión que diera el Juez Supremo Jorge Luis Salas Arenas entonces Presidente de la Academia de la Magistratura (AMAG), en el debate generado respecto de la Ratificación y el Control Disciplinario de jueces y fiscales de todos los niveles, ambos a cargo del Ex CNM, hoy JNJ.

El citado magistrado, al ser invitado por la Comisión de Constitución y Reglamento del congreso, señalo que era importante " (...) *articular la institución a su cargo con el proceso de selección y nombramiento, a fin de garantizar un proceso formativo continuo con miras a lograr profesionales del derecho probos y con las capacidades adecuadas para una adecuada administración de justicia*". Opinión que la Comisión consideró suficiente para incorporar la Evaluación Parcial del Desempeño como un indicador de medición que sirviera como insumo para los fines de la ratificación a cargo de la JNJ.

Esta falta de precisión sobre el contenido, alcances, objeto y fines de este indicador de medición de desempeño funcional, no fue incluso satisfecho en la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, pues si bien en su artículo 38° establece que; "*La evaluación parcial de 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 fueren necesarias para favorecer el desarrollo personal y profesional del funcionario evaluado*", en la parte infine del art´39° de la misma ley, se dispone que: *"Los criterios, oportunidad y alcances de la evaluación parcial del desempeño son definidos por la Junta Nacional de Justicia en coordinación con la Academia de la Magistratura" (...)*

Con tales disposiciones, se dejó al arbitrio de la JNJ su desarrollo y ejecución, lo cual trajo como consecuencia que vía reglamentaria se le diera el mismo tratamiento que a la Ratificación, tal como consta en el Capítulo VI de la Resolución N° 260-2020-JNJ publicada el 20.12.2020, habiéndose convertido, debido a ello, en un instrumento de presión, sometimiento y desmotivación de los magistrados y en un limitante de la potestad jurisdiccional.

Queda claro que esta reforma no fue debidamente estudiada o consensuada, en tanto no se advirtió que con ello se afectaba la Independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y del Poder Judicial, generándose una antinomia jurídica al interior del propio texto constitucional al contraponerse el art. 154.2 con el 139.2 de la propia constitución.

Inconstitucionalidad que resaltó el Juez Supremo Cesar San Martin, al ocuparse de la evaluación parcial del desempeño, en su discurso sobre la Historia del Poder Judicial, señalando al respecto: "*Si nos quitan este ámbito gubernamental, si además se nos enajena la esfera disciplinaria y el control de la carrera judicial -por ahí van los vientos de la reforma-, si se continúa en la senda de limitamos la potestad jurisdiccional en homenaje a una jurisdicción pretendidamente como falazmente superior por un órgano extraño a la organización propia del Poder Judicial, ¿qué quedará entonces del Poder Judicial organización?. Respondo: No quedará sino un archipiélago de Juzgados y Salas, un Poder sin Poder, un inaceptable poder nulo e invisible, que no podrá afirmar, con voz propia y pujante los valores de la jurisdicción y las necesidades de una justicia necesitada de titulares que la encarnen. 188 años de historia no pueden pasar en vano*"[10]

En ese sentido, no podemos menos, que decir, que este indicador de medición de desempeño funcional, fue desnaturalizado, no solo por haberse encomendado su implementación y ejecución a un organismo externo al Poder Judicial y al Misterio Público, como es la JNJ, sino porque, tal como está regulado, no cumple su finalidad motivadora y retroalimentadora como debiera, en razón de su esencia y existencia.

Por ende, consideramos que, al proponer en el presente proyecto la eliminación da la Ratificación por atentar contra la independencia funcional entre otros, es necesario, que cada institución cuente internamente con un indicador de medición de la carrera judicial y fiscal respectivamente, que le sirva de insumo, para elaborar su cuadro de méritos institucional, el que debe compartir con la Escuela Nacional de la Magistratura a fin de ser considerado en el cuadro de méritos que finalmente determinará los ascensos. Interoperabilidad que servirá, a su vez, de motivación para el desarrollo de la carrera personal de cada juez o fiscal.

En tal sentido es menester mantener la Evaluación del Desempeño, pero de una manera permanente desde el inicio de la carrera. Su finalidad, no es sancionadora, ni persecutoria, en tanto busca acompañar a los magistrados en el mejoramiento de su nivel profesional a través de la capacitación y del reforzamiento de sus aptitudes, actitudes e identificación con los valores institucionales, a fin de que logren conciliar sus objetivos personales de carrera con los sistemas y objetivos que las instituciones tengan definidos.

Criterio que coincide con lo concebido en la cumbre Iberoamericana de Presidentes Supremos y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en la Antigua en Enero de 2002, respecto a este Indicador de Evaluación, que igualmente lo considera como un sistema de mejora de la actividad judicial y de apoyo al trabajo del Juez que contribuye a fortalecer la eficiencia, eficacia y calidad de la Administración de Justicia, agregando que debe consistir en comparar la actuación del juzgador con un estándar predefinido con al menos los siguientes parámetros:

1. *No ha de dirigirse a la persona del juez sino a su desenvolvimiento profesional*
2. *Tendrá un marco de definición objetivo y publicado, conocido de todos antes de la primera evaluación.*

[10] San Martín Castro, César. *"La Corte Suprema, Historias y Perspectivas"*. Pág. 13 párr. 21

3. *Ha de ser realizado profesionalmente*
4. *Los resultados han de ser revisables ante una autoridad distinta de la que evalúa*
5. *La evaluación del desempeño es el sistema de medición de las pautas de conductas del Juez, comparadas con un estándar, desde el normal desenvolvimiento hasta la excelencia.*
6. *Los resultados de la evaluación del desempeño podrán considerarse para la promoción profesional del juez y para impulsar políticas de incentivos en el desenvolvimiento de la actividad judicial, como consecuencias positivas de la evaluación del desempeño la constatación de su actuación profesional.*

Se trata pues de un indicador de la Administración del recurso humano relacionado con la carrera que desde el punto de vista cualitativo mide la percepción de la organización sobre el nivel de productividad de cada magistrado respecto de todos los jueces o fiscales, según sea el caso, así como, la que se tenga de estos en su grado, y especialidad; y desde el punto de vista cuantitativo, mide el índice de productividad individual, el promedio de las notas aprobatorias obtenidas en los cursos de capacitación, el histórico de las evaluaciones de desempeño, los méritos académico y el feedback.

El Feedback o retroalimentación, es considerado como necesario por cuanto, si el magistrado es informado, de manera sistematizada, sobre el progreso en el desempeño de sus funciones, tenderá a perfeccionar su trabajo, además de internalizar cuál es su papel dentro de la organización a la que pertenece. Esto, indudablemente, contribuirá a mejorar el clima organizacional, en tanto revierte en otros beneficios para las instituciones como la retención de talentos.

El resultado de esta evaluación es indudable que será un insumo importante para determinar el cuadro de méritos que finalmente debe elaborar cada institución, así como la Escuela Nacional de la Magistratura con fines de ascenso. Habrá así terminado la subjetividad y deformación que se ha producido en los nombramientos y ascensos debido a los modelos de selección implementados en los últimos cincuenta años.

2. En cuanto a la eliminación de la Ratificación.

Mantener la Evaluación del Desempeño de jueces y fiscales, pero con el carácter de Permanente, trae como consecuencia ineludible la eliminación de la RATIFICACION cada siete años, actualmente establecida en el numeral 2) del artículo 154° de la Constitución, más aún, si esta viene siendo cuestionada desde sus inicios por afectar el derecho a la debida motivación de las resoluciones, a la independencia judicial, y a la estabilidad y permanencia en el servicio de jueces y fiscales garantizadas por la Carta Política en el artículo 146° Inc. 3), además, por haberse concebido en un inicio, incluso por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que su aplicación podía conllevar la destitución del cargo sin motivación alguna, convirtiendo así a los cargos judiciales y fiscales en cargos de confianza susceptibles de ser revisados y concluidos cada siete años de manera discrecional, por el Consejo Nacional de la Magistratura, hoy Junta Nacional de Justicia.

Situación anómala que felizmente fue revertida por el propio Tribunal Constitucional, con el Precedente Vinculante recaído en el Exp. 3361-2004-PA/TC, caso Alvares Guillen, en el que acudiendo al Over Rulling, cambia el anterior criterio, dejando sentado en el

fundamento 39 que en adelante se tendrá en cuenta que, al igual que en toda resolución: "*la motivación es imprescindible en todo proceso de ratificación para la eficacia del control jurisdiccional ex post y para lograr el convencimiento del juez respecto a la corrección y justicia de la decisión del CNM sobre sus derechos como ciudadano. Que, además, la resolución congruente sustentada en una adecuada motivación descubre su pedestal en su articulación con el criterio de razonabilidad, a fin de regular adecuadamente el margen de apreciación que tiene el consejero para resolver de manera final, pese a la sensatez y la flexibilidad que se le ha impuesto en el ejercicio de sus funciones*".

La superación de la inicial interpretación arbitraria, propiciada por la deficiente redacción del artículo 154° inc. 2) del texto constitucional, sin embargo, no eliminó otro de los problemas que trajo consigo la Ratificación, esto es, el de la afectación a la Independencia de la función jurisdiccional, el mismo que se mantiene vigente, pese a que en la misma Sentencia 3361-2004-PA/TC del Tribunal Constitucional se precisó que la Ratificación comprometía seriamente la independencia jurisdiccional en su dimensión externa si es que el CNM, en los procesos de ratificación, actuaba sin ningún mecanismo que haga razonable sus decisiones, sobre todo cuando estas decisiones estaban referidas al apartamiento del cargo de un magistrado.

Afectación que también se da, desde luego, y con la misma intensidad, en el caso de los miembros del Ministerio Público, a quienes el artículo 158° de la Constitución igualmente les garantiza autonomía e independencia.

Basta revisar los Reglamentos que regulan el procedimiento de la Ratificación para advertir el grado de presión que ejercen los miembros de la ahora llamada JNJ hacia los magistrados a través de este y de los otros mecanismos de control, evaluación y supervisión que se les ha encomendado constitucionalmente, pues evalúan y califican los contenidos de las resoluciones judiciales o dictámenes fiscales que presentan los sometidos a ratificación, a través de terceros anónimos que bien pueden ser parte interesada o sus enemigos, sin posibilidad de cuestionarlos por el secretismo y oscurantismo con que se lleva esta fase de evaluación de la documentación recabada, entre la que además, están quejas anónimas de terceros, recursos económicos de esposo, hijos mayores, padres y otros familiares, así como los exámenes psicológicos cuyo resultado se conoce un par de días antes de la entrevista final.

Entrevista que, si bien realizan los miembros de la junta, ésta tiene como fuente de información, base y soporte la opinión de los terceros que intervinieron en la fase previa. Situación que se agrava, al asumir como verdades únicas lo que estos terceros informen, en tanto no hay posibilidad de contradicción u oposición, conforme podrá advertirse de la copia del Reglamento de Procedimiento Integral y Ratificación de Jueces, Juezas del Poder Judicial y Ministerio Público, aprobado por Resolución de J.NJ N° 468-2021-JNJ, publicado el 18 de diciembre de 2020.que se acompaña.

Adicionalmente a ello, la ratificación también ha sido motivo de serias críticas, cuestionamientos y acciones constitucionales debido a que un no ratificado no podía volver a postular a un cargo de juez o fiscal, hecho que convertía a esta medida en una sanción de más alta densidad que la destitución, habiendo merecido por ello sendos pronunciamiento del Tribunal Constitucional, entre ellos el recaído en el caso Jacobo Romero, la STC N.° 1333-2006 PA/TC, en el que dejó sentado como precedente

vinculante que la integración del artículo 154.2, con el artículo 2.2 de la Constitución, no permiten impedir a los magistrados NO RATIFICADOS a que postulen nuevamente al Poder Judicial o al Ministerio Público, pues el hecho de no haber sido ratificado no puede ser un impedimento para reingresar a la carrera judicial.

"5. Así, este Tribunal ha sostenido que podría afirmarse que la no ratificación judicial es un acto de consecuencias aún más graves que la destitución por medidas disciplinarias, ya que, a diferencia de esta última, el inciso 2) del artículo 154.° de la Constitución dispone, literalmente, que "Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público", mientras que los destituidos por medidas disciplinarias si pueden reingresar. Al respecto, la Constitución garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación por ningún motivo en el artículo 2.2°, de modo que no cabe el tratamiento discriminatorio que da a los que fueron destituidos por medida disciplinaria, para quienes no rige tal prohibición, al menos en la etapa de postulación para el reingreso a la carrera judicial.

6. La no ratificación no implica una sanción, por lo que la posibilidad de aplicar la prohibición de reingresar a la carrera judicial es incongruente con relación a la propia naturaleza de la institución, ya que, como se ha expuesto, ésta no constituye una sanción, sino, en todo caso, una potestad en manos del Consejo Nacional de la Magistratura a efectos de verificar, justificadamente, la actuación de los magistrados - en tomo al ejercicio de la función jurisdiccional confiada por siete años.

7. Tal es la interpretación que se debe dar a aquella disposición constitucional ("Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público"), pues, de otra forma, se podría caer en el absurdo de que una decisión que expresa la manifestación de una potestad constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura, respecto de la forma como se ha desempeñado la función jurisdiccional, sin embargo, termina constituyendo una sanción con unos efectos incluso más agravantes que los que se puede imponer por medida disciplinaria; produciendo así un trato desigual injustificado. Por ello, sin perjuicio de exhortar al órgano de la reforma constitucional a que sea éste el que, en ejercicio de sus labores extraordinarias, defina mejor los contornos de la institución, permitiendo hacer compatibles los derechos de los magistrados no ratificados con las funciones que cumple la ratificación, este Colegiado considera que tales magistrados no están impedidos de postular nuevamente al Poder Judicial o al Ministerio Público."

En ese sentido, resulta innecesario, improductivo e inconstitucional mantener la ratificación como mecanismo de control o reevaluación del desempeño funcional de cada magistrado cada siete años, más aún, si se está proponiendo que sea cada institución la que efectúe el control permanente del desempeño y que sea la Escuela de la Magistratura, la que en la misma forma, o sea de manera permanente, se encargue de su formación, capacitación, y perfeccionamiento en estrecha coordinación con los gestores del Poder Judicial y del Ministerio Público.

3. Sobre el control disciplinario.

Otro de los aspectos vinculados a la estabilidad y permanencia en el cargo, es la observancia de conducta e idoneidad propia de la función. Requisito sine qua non para poder mantenerse en el cargo.

Es fundamental, por tanto, que los órganos de administración de justicia cuenten con personas, con capacidades éticas, académicas, experticia, y sobre todo idoneidad moral, para resolver los casos sometidos a su conocimiento

Actualmente, los encargados de efectuar el control funcional, o sea de vigilar y velar por el correcto accionar funcional de todos los magistrados, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público son:

a) La AUTORIDAD NACIONAL DE CONTROL de cada una de estas entidades, que goza de autonomía funcional, administrativa y económica y,
b) La JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA. Organismo externo, totalmente autónomo, administrativa y funcionalmente.

3.1. De la Autoridad Nacional de Control

El 8 de mayo de 2019 se publicaron las Leyes 30943, 30944 que respectivamente crean la AUTORIDAD NACIONAL DE CONTROL para el Poder Judicial y para el Ministerio Público, modificando al efecto las leyes orgánicas de ambas instituciones en lo relacionado al sistema de control, que en el Poder Judicial correspondía a la Oficina de Control de la Magistratura cuya autoridad máxima era un Juez Supremo y en el Ministerio Público a la Fiscalía Suprema de Control Interno cuya máxima autoridad era un Fiscal Supremo.

Conforme a las nuevas leyes, la Autoridad Nacional de Control de ambas instituciones tiene como representante a un JEFE, quien es la máxima autoridad del órgano y lo representa y debido a su rango de juez y fiscal supremo respectivamente, goza de las mismas incompatibilidades, prohibiciones, remuneración y beneficios que los jueces y fiscales supremos.

Tienen a su cargo, el control funcional de los jueces y fiscales, de todas las instancias y del personal auxiliar jurisdiccional del Poder Judicial y de función fiscal del Ministerio Público según sea la institución a la cual están adscritos, SALVO EL CASO DE LOS JUECES y FISCALES SUPREMOS QUE ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA.

El control funcional comprende la prevención, supervisión, inspección, investigación, procesamiento disciplinario e imposición de las sanciones previstas en la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial y Ley 30483 Ley de la Carrera Fiscal, y, según sea el caso, formular las recomendaciones de destitución al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial o a la Junta de Fiscales Supremos. De acoger estos Órganos la recomendación formulada, deben solicitar a la Junta Nacional de Justicia la aplicación de dicha sanción disciplinaria al magistrado investigado. En esta instancia, previo procedimiento administrativo, se determina finalmente si se impone o no la sanción de destitución.

Se conserva en consecuencia la potestad disciplinaria de la Junta Nacional de Justicia, al ser una atribución que le ha sido asignada constitucionalmente.

Acorde con las normas acotadas, se puede decir que la creación de la Autoridad Nacional de Control, no devuelve en integro la potestad sancionadora al Poder Judicial ni al Ministerio Público, en tanto, la sanción más grave está a cargo de un órgano externo como es la JNJ. Lo único que cambia, es la autonomía funcional, administrativa y económica que se ha dado a esta autoridad, con lo cual se busca eliminar los cuestionamientos de encubrimiento entre pares que se le hace al control funcional efectuado por los propios jueces o fiscales.

En un proceso de tanto ensayo sin resultado positivo, no puede negarse que esto es un avance en cuanto a garantizar la efectividad del control disciplinario sin afectar la independencia interna o externa de los jueces y fiscales y de las propias Instituciones pues, debido a su autonomía funcional, se trata de un órgano que, siendo parte de la estructura orgánica de las instituciones, no responde a las autoridades administrativas de las mismas, pero está obligado a tener la mística de un juez o fiscal y a participar de la cultura y valores institucionales.

Además, siendo parte de la organización judicial o fiscal, está cerca del quehacer judicial o fiscal, por ende, en condiciones de conocer e internalizar sus reglas, principios y garantías, así como su problemática y todo su funcionamiento, más aún, si también tiene a su cargo el control funcional de los auxiliares jurisdiccionales o asistentes de función fiscal según el caso.

Se espera en consecuencia, que actúe con rectitud, serenidad y ponderación, con respeto a la independencia funcional, sin interferencias y siempre con sujeción a la Constitución y a las leyes, pues, los magistrados como cualquier otro ciudadano tiene derecho al debido proceso, y demás derechos que la Constitución enuncia en su artículo 139°, en tal razón, consideramos adecuado mantener este modelo de control.

Opción que conlleva a considerar que, al haberse propuesto la sustitución del modelo de Consejo o Junta, por el de Escuela Nacional de la Magistratura, se hace necesario determinar qué entidad debe asumir la función del control funcional asignadas a la JNJ, esto es, el relacionado con la destitución de los jueces y fiscales de todas las instancias y en especial el control funcional de los jueces y fiscales supremos.

Al respecto, debe tenerse en cuenta la naturaleza de esta función, la que de manera específica y como única atribución, le ha sido asignada a la AUTORIDAD NACIONAL DE CONTROL y si bien esta proviene de una ley, no es menos cierto que es exclusiva para los jueces y fiscales, por lo que, en razón de su pertenencia, competencia funcional y del principio de unidad que sostiene a la Administración de Justicia (art. 139 Inc. 1 de la Constitución), deviene en conveniente y necesaria la ampliación de las facultades y competencias de este órgano de control y su creación a nivel constitucional con algunas modificaciones en cuanto a su estructura orgánica y funcional.

Concordamos, en ese sentido, con los reformistas de 2019 en cuanto a que el Control funcional debe corresponder a las propias instituciones, pero encomendada a Órganos Autónomos reforzados con suficiente autoridad como para ejercer el control funcional de jueces y fiscales supremos.

La propuesta se sustenta en la confianza que deben merecer y merecen quienes ostentan el más alto cargo funcional dentro de las instituciones, por cuanto, más allá de la función de control que desempeñen, también realizan actos de gestión en sus propios despachos, en los cuales administran un importante recurso humano, su carga laboral, las necesidades materiales que se les presentan y deben atender con el presupuesto que se les asigne, por ende, quien más que ellos, para exhibir y exigir responsabilidad e idoneidad en ejercicio de esta función.

Si esto es así, corresponde a los magistrados de la propia institución fortalecer el sistema al cual pertenecen, para sancionar las inconductas y expulsar de sus filas a quien atente contra tan alta función, que finalmente incide en la paz social, en la seguridad jurídica y en el desarrollo del país.

La mística de un magistrado de rango supremo no lo tienen los miembros de la sociedad civil que se incorporan como funcionarios en los órganos externos de control, su visión es de otra naturaleza, tanto que, difícilmente entenderán cuando una conducta es o no una falta y de ser el caso, de que dimensión es la misma, como tampoco serán capaces de diseñar políticas preventivas para atacar las causas generadoras de los comportamientos irregulares en tanto, no conocen los problemas que atañen a estas instituciones y a quienes la integran.

3.2. Del Control a cargo de la Junta Nacional de Justicia

La experiencia vivida en estos años, nos ha dejado una clara lección. Ninguna entidad externa hará justicia a los encargados de administrar justicia.

Ha sido necesario en estos últimos tiempos, que los magistrados acudan al Tribunal Constitucional por vulneración al Debido Proceso, falta de motivación de las resoluciones, derecho de defensa, principio de proporcionalidad y razonabilidad[11] y de la Corte Interamericana, caso Nina vs Perú, para que sus derechos sean respetados.

En efecto, entre las distintas funciones constitucionales que nuestra ley fundamental le otorga al CNM, está la referida al control disciplinario. El artículo 154° inciso 3) de la Constitución, le da la atribución de aplicar las sanciones de destitución a los vocales y fiscales supremos y a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a todos los jueces y fiscales de todas las instancias.

Esta facultad le es complementada con otras funciones, como la de nombrar y ratificar, las cuales debe ejercer dentro del marco jurídico establecido por la Constitución Política, o sea, dentro de los límites impuestos al ejercicio de toda función que afecte la estabilidad y permanencia de los jueces en sus respectivos cargos, los que se tornan más intensos cuando se trata de ejercer funciones disciplinarias que pueden conllevar la imposición de sanciones tan graves como la destitución.

Aun cuando la regulación de un órgano externo albergaba una esperanza de cambio, el CNM fracasó en su desempeño funcional, no solo porque sus decisiones fueron cuestionadas por arbitrarias, o por contravenir normas de mayor jerarquía,

[11] STC expediente N.° 2192-2004.

transgrediendo derechos fundamentales, sino por la difusión de audios y grabaciones a través de los medios de comunicación de sus miembros vinculados a redes de corrupción, de igual forma, se denunció que muchos de sus miembros, y/o servidores públicos, comercializaban los exámenes o, alteraban las notas de las evaluaciones curriculares, entre otros.

En este contexto surge la JNJ, reemplazando al CNM, la misma que desde su origen adolece de legitimidad, debido a que algunas de las autoridades que participaron en la designación de sus miembros, estaban cuestionados al tener procesos pendientes de revisión en dicho organismo (caso Fiscal de la Nación), sin embargo no se inhibieron. Situación que conllevó a que la designación de los nuevos miembros de la junta, perdieran legitimidad desde su origen.

De otro lado, el artículo 156° inc. 4) de la Constitución, establece que, para ser miembro de la JNJ, se debe ser abogado en ejercicio profesional o abogado en su condición de catedrático, lo cual eliminó ex profesamente la posibilidad de que tanto el Poder Judicial y el Ministerio Público tengan un representante en dicho que pueda contribuir en la selección del recurso humano de sus instituciones.

Estos hechos se produjeron en un contexto político de elecciones presidenciales donde era competencia de la junta nombrar y remover al jefe de la ONPE y de la RENIEC, como efectivamente se produjo. Entonces la exclusión de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Publico, se realizó acorde a los intereses políticos del poder ejecutivo de la época, que fue el que solicito la remoción de los miembros del CNM al Congreso y la modificatoria constitucional, que gestó a la nueva JNJ. La exclusión del Poder Judicial y del Ministerio Público realizada ex profesamente por decisión política, deslegitimó su origen por ser contraria a la norma constitucional que garantiza la autonomía del PJ y del MP.

La reforma constitucional, que reemplazó al CNM por la JNJ conllevó solamente el cambio en la denominación, sin incidir en la organización y/o en la estructura de ésta. El cambio no solucionó de manera eficiente los nuevos procedimientos disciplinarios.

La JNJ no ha elaborado políticas institucionales que demuestren ante la sociedad la independencia, autonomía y falta de sometimiento al poder político. Por el contrario, ha evidenciado complacencia y permisibilidad en algunos casos, como el ocurrido con el jefe de la ONPE que se hizo cargo de los últimos comicios electorales que han dejado una serie de dudas sobre su actuación por reclamos de la ciudadanía sobre la adulteración de las actas, falsificación de firmas o suplantación de personas y otros, sin embargo, la JNJ guardó silencio, aun cuando le competía iniciar investigación y determinar si había o no falta de su titular.

Adicionalmente no ha demostrado capacidad para distinguir entre lo que es o no una falta disciplinaria o la gravedad del comportamiento, habiendo sancionado con destitución a fiscales y jueces por el solo hecho de haberse reunido para compartir un almuerzo o cena entre colegas y en otros por denuncias periodísticas no confirmadas y a través de un procedimiento denominado inmediato donde se violan todas las garantías del debido proceso, siendo el más reciente de ellos el caso de la Fiscal de la Nación Patricia Benavides, en el que además han intervenido a pesar de estar impedido de hacerlo por encontrarse incursos en la causal de inhibición prevista en los literales c)

y g) del artículo 14° sancionada con Destitución en el siguiente artículo 15° de su Ley Orgánica.

Siendo este el contexto actual y ante una realidad nacional que demanda enfrentar una criminalidad organizada, de delitos de cuellos blancos, apoderamiento de las riquezas y bienes nacionales y del sometimiento y despojo de los bienes de las personas vulnerables resulta trascendental una reforma integral del Sistema de Administración de Justicia, incluyendo el sistema de Control.

Determinación que implica dejar de lado el fracasado modelo de Consejos que solo han servido para propiciar la corrupción y desestabilizar tanto al Poder Judicial como al Ministerio Público y en especial a este último, para pasar al modelo de Escuela Especializada en la formación de jueces y fiscales, acompañada de una Autoridad Nacional de Control reforzada, que sea parte de la Institución en la que ejercerán su función, pero que goce de autonomía funcional, administrativa y económica, cuyos jefes máximos tengan facultades suficientes para investigar a jueces y fiscales supremos en primera instancia, a fin de asegurar su plena independencia.

La recomendación de la CIDH ha señalado que cada uno de los aspectos a valorar, en el caso de los magistrados, deben **hacerse con criterios objetivos**, conforme al estatuto universal del juez, señalando que algunos procedimientos de selección y nombramientos de los operadores de justicia no están dirigidos a garantizar que obtengan los puestos, quienes tengan méritos mejores capacidades profesionales, y puedan llegar a estar motivados por cuestiones de carácter político, al señalar este aspecto cita lamentablemente el caso de Perú, como un ejemplo de manipulación política, en relación al nombramiento efectuado por el congreso del 2013, cuando nombró a seis miembros del TC, en un procedimiento donde los partidos políticos postularon sus candidatos y votaron en bloque sin posibilidad de analizar los méritos de cada uno de ellos ni realizar una evaluación individual, lo que conllevó, a una serie de protestas ciudadanas por las que algunos magistrados presentaron su carta de renuncia.

El objetivo de desterrar la corrupción, se concreta con un sistema cerrado donde la nueva escuela sea la encargada de formar, otorgar identificación institucional y actuar con eticidad en el desempeño funcional.

Formación integral que, aunada a la evaluación permanente del desempeño y el control funcional, contribuirá a fortalecer el nuevo sistema, desde que la evaluación permitirá actualizar para mejorar la competencia profesional e identificar las debilidades y corregirlas y la segunda para efectuar el control disciplinario de las posibles faltas cometidas por los jueces o fiscales, durante el desarrollo de la carrera judicial o fiscal.

Los procesos disciplinarios deben respetar las garantías del Debido Proceso, y en particular los derechos de audiencia, defensa, contradicción, tener derecho a presentar un recurso efectivo. Las directrices de la ONU sobre la función de los fiscales, como la *Comisión de Venecia* han previsto que los regímenes disciplinarios de fiscales *deben revestir garantías, como el principio de legalidad, una audiencia previa, y la revisión de la decisión de la sanción; sin embargo estas garantías no se vienen cumpliendo porque sus resoluciones de destitución no se basan en criterios objetivos, y tampoco se cumple la garantía de la revisión del proceso, porque si bien es cierto se prevé en el*

procedimiento administrativo el recurso de reconsideración, se le exige nueva prueba, y siempre son denegados por aspectos formales sin incidir el fondo del asunto.

En los cuestionamientos anotados, resulta trascendental señalar que si optamos por realizar un cambio radical de formar a los futuros magistrados de nuestro país fortaleciéndolos con principios y valores que garanticen idoneidad en el ejercicio de sus funciones aspiramos a reducir considerablemente las faltas disciplinarias, no solo porque tendrán mejor formación, sino porque se establecerán mejores mecanismos de control en el desempeño de su función y su conducta conforme al código de ética, que en buena cuenta no es otra cosa que desterrar la corrupción del sistema de justicia, y justifica que el control disciplinario se realice por un órgano interno como la Autoridad Nacional de Control.

"Articulo 157.- El control disciplinario de los jueces y fiscales supremos se realiza por sus respectivas instituciones, con las garantías del debido proceso legal. Está a cargo en primera instancia, de un tribunal integrado por tres miembros, dos (2) jueces o fiscales supremos según corresponda, seleccionados por sorteo entre sus pares y el jefe de la Autoridad Nacional de Control de cada institución quien lo presidirá. La Sala Plena o la Junta de Fiscales Supremos actuarán respectivamente, en última y definitiva instancia.

En los procedimientos disciplinarios previstos en la ley contra jueces y fiscales de todos los niveles, se podrá imponer las sanciones de multa, suspensión, y destitución, respetándose los principios de proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad."

Fundamento de la propuesta:

El modelo de control disciplinario externo a través del CNM o de la JNJ ha fracasado, no solo porque los miembros de estas instituciones en la mayoría de los casos no contaban con experiencia en la problemática de administración de justicia, sino porque además se vinculó a alguno de ellos con actos de corrupción, y en el caso de los miembros de la JNJ, al estar conformado por personas, si bien, con una cierta formación profesional, en su mayoría carecen de experiencia en la judicatura por lo que difícilmente pueden conocer el perfil profesional deseado para cada cargo.

Además, al haberle otorgado atribuciones para evaluar el desempeño funcional, ratificar y sancionar magistrados de todos los niveles, los convirtieron en jueces de jueces sin requerirles una formación y conocimientos superiores a los que se exige a un juez o fiscal supremo, lo cual ha ocasionado consecuencias negativas, al haber incidido su actuación en la independencia e imparcialidad de los jueces y fiscales.

En atención a ello, nuestra propuesta de control disciplinario busca garantizar precisamente esa autonomía e independencia funcional de los jueces y fiscales y, si bien es cierto, el control disciplinario interno no está exento de cuestionamiento, por considerarse que entre pares se protegen, hasta ahora ha sido el más efectivo, no solo porque los jueces están preparados académicamente y por ende conocen sus límites, sino, porque, en este caso se proyecta que el procedimiento sea público, a efecto de

que haya un control social y de haber encubrimiento o parcialización se pueden activar las denuncias constitucionales previstas en el artículo 99° de la Constitución Política.

Además, se propone que la Autoridad Nacional de Control que actúa en estos casos en primera instancia, esté integrada por tres miembros para garantizar transparencia e imparcialidad en los procedimientos disciplinarios que se instauren contra magistrados de la más alta instancia del Poder Judicial y el Ministerio Público.

El sustento jurídico de esta propuesta radica, además, en el artículo 11° del "Estatuto Universal del juez", que prescribe que las medidas disciplinarias solo pueden ser impuestas por un órgano independiente integrado por una parte sustancial de jueces y así mismo, en el artículo 9° de la Carta de los Jueces de Europa, que dispone que las medidas sancionatorias contra jueces deben quedar reservadas a un órgano interno del Poder Judicial, que proceda conforme a las reglas prestablecidas.

La propuesta también ha considerado la observancia del debido proceso administrativo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que conlleva el cumplimiento de los principios y garantías del proceso, derecho de defensa, derecho al recurso, publicidad, ser escuchado en audiencia, motivación de sus resoluciones, asimismo que las normas que provean sanciones de destitución deben contener una tipificación más clara, para respetar los principios de legalidad y tipicidad. No se puede sancionar con normas de regulación indeterminada o demasiado generales o abiertas, donde la conducta no contenga los elementos del tipo de falta que justifica una sanción grave de destitución.

La norma prohibitiva que describa la falta muy grave debe preexistir a la conducta del justiciable, *sine crimen sine lege*.

La valoración de la prueba debe sustentarse en criterios objetivos y no en apreciaciones subjetivas carentes de prueba que la sustenten.

La propuesta de reforma considera en su segundo párrafo que se debe tener en cuenta el principio de proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad, lo cual significa que la imposición de una sanción conlleva la graduación de la falta aplicando el principio de proporcionalidad que debe existir entre la falta y la sanción, quedando proscrito todo exceso o extralimitación.

Las autoridades disciplinarias tienen que ser independientes e imparciales, apartadas de toda injerencia política, es por ello, que se reafirma que el control disciplinario debe realizarse por los magistrados los cuales están prohibidos de participar en política, conforme al artículo 153° de la actual Constitución.

Finalmente, la Constitución Política del Perú, señala que el Ministerio público es una institución autónoma desde todo aspecto, de igual forma el Poder Judicial es un poder del Estado, que conforme al artículo 159° de la constitución goza de autonomía plena, en virtud de ello, consideramos que la facultad de realizar control disciplinario de los jueces y fiscales son atribuciones inherentes a la autonomía que ostenta cada una de estas instituciones a nivel constitucional, que debe prevalecer para ejercer un adecuado control disciplinario.

"**Artículo 158**.- El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos.

Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones **y prohibiciones** que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades."

Fundamento de la propuesta:

La modificación del artículo 158°, es una consecuencia de la modificación propuesta en el precedente artículo 156°, y tiene por objeto resguardar la coherencia y unidad que debe existir en todo el cuerpo normativo de la Carta Política.

En efecto, al establecerse en la citada disposición la **prohibición** a jueces y fiscales de participar en política, de sindicalizarse y de declararse en huelga, es menester incorporar en forma expresa en esta norma que también le alcanza a las fiscales estas y las demás prohibiciones establecidas para los jueces.

"**Artículo 178**.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. **Nombrar al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**
7. **Nombrar al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.**
8. Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.

El Jurado Nacional de Elecciones presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso."

Fundamento de la propuesta:

El artículo 177° de la Constitución Política establece que el sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, quienes actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación de acuerdo a sus atribuciones. Texto normativo que mueve a reflexión por cuanto las autonomías decretadas se contraponen a la estructura de un Sistema, que como es sabido, se

caracteriza por estar conformado por una organización con jerarquía funcional, en la que como bien dice Enrique Bernales Ballesteros[12] "las decisiones se vertebran de acuerdo con procedimientos que aseguren el carácter univoco de esas decisiones".

No obstante ello, al haberse fijado en el artículo 176° de la Carta Política, que "la finalidad de todos estos órganos u organismos es garantizar que la votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que el escrutinio sea el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas (...)", y luego, en el artículo 178° al determinar la competencia del Jurado Nacional de elecciones, encomendarle funciones de dirección, supervisión y jurisdiccionales en última instancia, debe entenderse, como así lo hacen las leyes electorales, que si bien se ha dado autonomía a cada órgano y deseñado funciones especializadas a cada una de ellos, todos funcionan bajo la cobertura jurisdiccional, fiscalización y supervisión del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

En tal sentido y estando, además, a que es el Jurado Nacional de Elecciones el que tiene la iniciativa legislativa en materia electoral, y ser, asimismo, el responsable de presentar y sustentar el Proyecto de Presupuesto de las tres entidades ante el Ejecutivo y el Congreso de la República, es de concluir, que pese a la defectuosa redacción del citado artículo 177°, es este el organismo donde se vertebran finalmente las decisiones electorales.

Por tal razón y considerando que con la propuesta central de la presente reforma constitucional, se sustituye el modelo del Consejo o Junta por el de una Escuela Nacional de la Magistratura para la selección, formación, capacitación y nombramiento de jueces y fiscales, es menester modificar los artículos 182° y 183° de la Constitución vigente, en cuanto le encomienda a la JNJ el nombramiento y remoción del Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, para determinar que órgano será el encargado de tal competencia.

La propuesta considera que esta competencia debe recaer en el Jurado Nacional de Elecciones debido a que las altas funciones que se le han encomendado,- fiscalización, supervisión y jurisdiccionales de última instancia en materia electoral - lo convierte en el vértice del denominado Sistema Electoral.

La asignación de esta competencia tiene en cuenta, además, que con ello se fortalece el propio Sistema Electoral, no solo, en lo que respecta a su estructura organizacional, sino, en la relación funcional del Jurado Nacional de Elecciones con la RENIEC y la ONPE. Asimismo, la especialización en materia electoral de sus miembros, así como el conocimiento de las competencias de cada uno de los órganos que integran el sistema, fortalecerá el proceso de elección de los representantes de estas últimas.

> **"Artículo 182.-** El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por un periodo renovable de cuatro años. **Puede ser removido por falta grave por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones con el voto de la mayoría absoluta**

[12] BERNALES BALLESTEROS, Enrique: "*La Constitución de 1993. Veinte años después*". Sexta Ed. Año 2012.p.792

de sus miembros. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas a los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala."

Fundamento de la propuesta:

La modificación propuesta es la consecuencia de la modificación efectuada en el artículo 178° de la Constitución. Por tanto, reproducimos los fundamentos que sirven de fundamento a la modificación de esta disposición constitucional.

"**Artículo 183.-** El jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por un periodo renovable de cuatro años. **Puede ser removido por falta grave por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros**. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas a los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acrediten su identidad.

Ejerce las demás funciones que la ley señala."

Fundamento de la propuesta:

En el mismo sentido, al ser esta reforma una consecuencia de la modificación efectuada al artículo 178° de la Constitución, reproducimos los fundamentos que sirven de fundamento para la modificación de esta disposición constitucional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. - Los miembros del primer Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura son elegidos dentro de los 30 días calendarios posteriores a la entrada en vigencia de su respectiva la Ley Orgánica.

SEGUNDA. - Promulgada la presente reforma constitucional concluyen las funciones de la Junta Nacional de Justicia y de la Academia de la Magistratura, encargándose la Contraloría General de la República, durante el interregno, de cautelar el acervo documentario y administrativo de ambas instituciones

y de supervisar su transición hacia la Escuela Nacional de la Magistratura, debiendo dictar al efecto las disposiciones administrativas correspondientes.

Estas disposiciones complementarias transitorias tienen por objeto introducir una previsión normativa para la elección de los miembros del primer Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura en un plazo perentorio de 30 días calendario que será computado a partir de la vigencia de su respectiva Ley Orgánica, con la finalidad de evitar situaciones de incertidumbre jurídica respecto al funcionamiento de esta nueva institución y sus autoridades.

De otro lado, se emiten algunas disposiciones relativas a la conclusión de actividades de las actuales Junta Nacional de Justicia y Academia de la Magistratura respecto del manejo administrativo, protección de bienes y activos, así como de la supervisión de la transición hacia la Escuela Nacional de la Magistratura, encargándole esta tarea a la Contraloría General de la República. Resulta importante mencionar en este punto que un papel similar ya cumplió este órgano superior de control en la desactivación del fenecido Consejo Nacional de la Magistratura.

DISPOSICIÓN COMPLEMENARIA Y FINAL.

UNICA. CAMBIO DE DENOMINACIÓN DE JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA POR ESCUELA NACIONAL DE LA MAGISTRATURA.

Se modifica en todas las disposiciones constitucionales y en todas las disposiciones legales correspondientes, la denominación de Junta Nacional de Justicia por la de Escuela Nacional de la Magistratura.

Esta Disposición tiene por finalidad evitar la desactualización de algunas normas que puedan hacer mención a la JNJ, cuando -.de aprobarse la presente propuesta-, ésta quede desactivada.

VII. LEGISLACIÓN COMPARADA

7.1 CONSIDERACIONES INICIALES

Referirse a los sistemas de selección y formación de Jueces, como así también a los aspectos que guardan relación con el ascenso o carrera, y las cuestiones disciplinarias, resulta tan extraordinariamente importante como complejo.

La importancia deriva de múltiples cuestiones. Por un lado, roto el principio subsuntivo, ruptura por la cual los Jueces contemporáneos han dejado de ser meros aplicadores de la Ley, los mismo han pasado a ser guardianes del Estado de Derecho y de las garantías de Derechos Humanos. En el ámbito latinoamericano a su vez, desde el Fallo "Almonacid Arellano y otros Vs. Chile" (Sentencia del 26 de Septiembre de 2006) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[13], han pasado a ser custodios del control

[13] https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

de Convencionalidad. En la comunidad europea, el sistema de Derechos Humanos estructurado en base a la Carta y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos genera responsabilidades similares.

Con tamañas tareas, y de tal trascendencia institucional, la selección, promoción y control disciplinario de los/as Jueces/as adquiere para el estado moderno una importancia central.

Los Estados deben prever los mejores mecanismos para seleccionar a quienes deseen incorporarse a la actividad jurisdiccional, de tal manera que dichos mecanismos sean pertinentes para consagrar a los que demuestren las mejores competencias para el ejercicio de la actividad.

Por otro lado, en paralelo a la creciente importancia de la labor judicial, también se verifica una *in crescendo* de las críticas a las tareas de los poderes judiciales. Esto constituye una constante en toda Latinoamérica, motivado por diversas causas cuyo análisis supera el alcance de este documento. Reclamos de reformas, cuestionamientos a las tareas de Jueces y Fiscales, y un etc. de situaciones comunes que generan, incluso, una preocupación por una dificultosa relación con los medios de prensa.

Múltiples Escuelas Judiciales incorporaron la temática de comunicación en un intento de mejorar la exposición de los actos judiciales. La Cumbre Judicial Iberoamericana desde 2009 realizó talleres y luego aprobó el Documento de Buenas Prácticas en materia de comunicación[14] en un intento de paliar las problemáticas.

La crítica situación, no constituye absoluto patrimonio de Latinoamérica. También en Europa se presenta. Como lo reseñaba en 2006 Edith VAN DEN BROECK, entonces Presidenta del Consejo Superior de Justicia de Bélgica, en una conferencia dictada en la Escuela Judicial de España, el triste caso Dutroux[15], sumió a Bélgica en un estado de choque:

"La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana".

[14] Definidas como reglas básicas y recomendaciones que establezcan las pautas en torno a las cuales deben discurrir las relaciones entre la Justicia y los medios de comunicación en el marco de un Estado Democrático de Derecho puede verse en http://www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/item/35-buenas-practicas-en-materia-de-comunicacion

[15] https://es.wikipedia.org/wiki/Marc_Dutroux

Marc Dutroux es un asesino en serie belga, acusado de estar vinculado a una red de pedofilia, condenado por haber secuestrado, torturado y abusado sexualmente de seis niñas y adolescentes de edades entre los 8 y 19 años, de las cuales cuatro fueron asesinadas entre 1995 y 1996. Su juicio, ampliamente publicitado, se llevó a cabo en 2004. Una serie de defectos en la investigación de Dutroux causó un descontento generalizado en la sociedad contra el suave sistema criminal de la justicia por lo que el subsiguiente escándalo generó una reorganización en los servicios de seguridad belgas

"La Marcha Blanca de 1996, congregó en Bruselas a más de 300.000 manifestantes (en cuya primera fila se encontraban los padres de las niñas desaparecidas y asesinadas por Dutroux), y provocó "una toma de conciencia nunca antes vista por parte de los poderes políticos" y "la sospecha general de la población cerniéndose sobre todo el sistema judicial y policial", instaurándose "el reino del "¡todo va mal!".

Continuaba VAN DEN BROECK, que la sociedad reprochaba que la justicia esté politizada (las designaciones en la magistratura se realizaban esencialmente en el marco de influencias políticas), que no esté sujeta a control alguno, que no haya superado el siglo XIX, tanto en su lenguaje como en sus ritos o incluso en su procedimiento.

Debido a esa situación, todos los partidos democráticos, tanto de la mayoría gubernamental como de la oposición, celebraron un gran acuerdo para una profunda reforma de la justicia, conocidos como los acuerdos Octopus de 1997.

Dichos acuerdos, definieron algunos ejes principales que fueron aprobados legislativamente:

En lo que nos interesa, se acordó: *La creación del Consejo Superior de la Justicia, órgano constitucional independiente, encargado de garantizar que los nombramientos a la magistratura gocen de un carácter objetivo, ejercer un control externo sobre el funcionamiento del aparato judicial y, por último, contribuir al buen funcionamiento de la justicia.*[16]

En Argentina, un trabajo de campo realizado en 2005 por la Federación Argentina de Colegios de Abogados aportaba datos similares respecto de la negativa percepción pública[17].

De dicho estudio surgió que más de la mitad de la población no creía en la Justicia y:

- *9 de cada 10 estaban en desacuerdo con el funcionamiento del sistema judicial;*
- *4 de cada cinco no creían tener acceso a la misma y considera que no es independiente del poder político;*
- *el 85 % creía que el sistema judicial beneficia a quienes tienen dinero, y ante la pregunta acerca qué es lo peor en el mismo, el 55 % sostiene que es la corrupción;*

[16] Otros ejes eran: 2. La introducción de un mandato temporal para los presidentes de cortes de justicia y tribunales, así como los fiscales generales y del Rey ya no gozarían de un nombramiento de carácter vitalicio, sino que serían designados durante un mandato no renovable de siete años.
3. La verticalización del ministerio público: los magistrados del ministerio público que hayan seguido un caso en primera instancia continuarán con dicho caso en apelación
4. La creación del Colegio de Fiscales Generales, a efectos de garantizar una mejor armonización de la aplicación de la política anticriminal decidida por el Ministro de Justicia
5. La creación de la Fiscalía Federal con misiones de investigación y de diligencias en todo lo relativo a la criminalidad internacional.

[17] FACA, "Abogados. Percepción Pública y Justicia", Prólogo del Dr. Carlos ANDREUCCI Ed. Federación Argentina de Colegios de Abogados, Buenos Aires, 2005.

- *el 86 % no creía que la mayoría de la población goce de los beneficios del Estado de Derecho, y en el mismo porcentaje consideran que hay que reformar el sistema judicial;*

Una cuestión interesante la constituía la respuesta a la pregunta acerca de si el sistema de justicia era considerado idóneo para resolver el problema de la inseguridad. Un 65 % de la opinión pública creía que no lo era. Cuando se les preguntaba a los Abogados que, por su posición relativa poseen mayores elementos para opinar sobre el funcionamiento del sistema, el porcentaje de descreimiento se incrementaba y ascendía al 91,9 %.

Si se revisa la situación de todos los países, se puede recoger un rosario de negatividades y críticas similares que nos hacen pensar que, en este momento, la Justicia nunca ha sido tan necesaria como tan insuficiente.

La *complejidad* del tema deviene de la enorme heterogeneidad existente en los diferentes sistemas, los cuales, aun pudiendo ser agrupados en distintas tipologías que comparten aspectos básicos, debe reconocerse a cada uno un notable sello de singularidad y de complejidad organizativa que le aporta matices y entramados a veces, difíciles de desentrañar.

Se pueden agrupar tendencias, pero es dable tener presente que la judicatura en los diferentes países constituye una resultante de la particular la evolución histórica y las tradiciones jurídicas de cada país.

En ese sentido se advierte, por ejemplo, que, en algunos sistemas, las previsiones constitucionales son detalladas, pero en otros solamente enuncian generalidades que delegan a la reglamentación legal la aplicación concreta.

Por ejemplo, la Constitución del Perú de 1993, detalla en su art. 150° que el Consejo Nacional de la Magistratura hoy Junta Nacional de Justicia, se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, y a su vez especifica que (art. 151) la Academia de la Magistratura, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección.

En general, tal especificación no se incluye, y solamente existen menciones a la selección mediante concursos públicos como la Constitución Argentina (art. 114), la italiana que prevé que los nombramientos de los magistrados se harán por oposición (art. 106)[18], y, aún más genéricamente, solamente refieren el sujeto competente del nombramiento de jueces, como la Constitución española que menciona que la ley orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera (art. 122), la Constitución de Irlanda, que confiere tal atribución al Presidente

[18] Asimismo, especifica que "La ley orgánica judicial podrá admitir la designación, incluso mediante elección, de magistrados honorarios para todas las funciones que se confíen a jueces individuales. Podrán ser llamados al cargo de vocal del Tribunal Supremo por méritos especiales, previa designación del Consejo Superior de la Magistratura, catedráticos titulares de Universidad en disciplinas jurídicas y abogados que tengan quince años de ejercicio y estén inscritos en los registros especiales correspondientes a las jurisdicciones superiores".

(art. 35), o simplemente se remitan a la ley como la Constitución de Portugal que establece que el nombramiento, destino, traslado y promoción de los jueces de los tribunales judiciales y el ejercicio de la acción disciplinaria compete al consejo Superior de la Magistratura en los términos de la ley (art. 217), o la Constitución de Uruguay que prevé que a la Suprema Corte de Justicia corresponde nombrar a los Jueces Letrados de todos los grados y denominaciones (art. 239 inc. 5).

El panorama constitucional, tanto latinoamericano como europeo, se basa en la separación de poderes y la garantía de independencia de jueces y magistrados, pero, a poco que se lo estudie, se advierte una variedad de respuestas en la organización, que incluyen las temáticas mencionadas, y especialmente los procedimientos de selección de los Jueces, de extraordinaria complejidad.

La realidad es extremadamente compleja, y asociada a la evolución de las instituciones y tradiciones jurídicas de cada país, por lo cual, a los efectos del presente documento, se agruparán y examinarán las categorías esenciales, siguiendo algunas tipologías ilustrativas.

Debe aclararse que la primera y liminar complejidad deriva de la terminología empleada. En algunos países, los términos "Juez" o "Magistrado" se utilizan indistintamente para quienes tienen a cargo las funciones propiamente jurisdiccionales, sin importar el rango. En otros se distingue de acuerdo con la jerarquía, siendo los Jueces los de primera instancia, y Magistrados los integrantes de los tribunales de apelación, como es el caso de España cuya Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 299) distingue claramente las categorías de Magistrado del Tribunal Supremo, Magistrado y Juez.

Asimismo, en algunos lugares se engloba en el término "Magistrado", a los Fiscales, en tanto que en otros se los diferencia tajantemente. Asimismo, algunos países poseen Defensa Pública (Costa Rica, República Dominicana y Argentina), en algunos casos integrada dentro del Poder Judicial, y en otros como órgano extrapoder con autonomía funcional y autarquía financiera (Argentina art. 120).

Esto genera a su vez, distintos sistemas de selección y formación: en algunos casos el Poder Judicial forma tanto a Jueces como a Defensores (República Dominicana), y, en otros, como en Argentina Jueces, Fiscales y Defensores poseen tres sistemas legales diferentes de selección y formación, con instituciones propias. En tanto, en otros como España, no existe defensa pública y sí lo que se conoce como "Turno de oficio" prestado por Abogados particulares.[19]

A su vez, en algunos casos como el español, el sistema de defensa apunta a quienes no tienen recursos; en cambio en otros, como el argentino, no realiza diferenciaciones entre quienes poseen y no poseen recursos, porque en realidad el objetivo del sistema no se focaliza en la defensa de los Derechos de los particulares en sí, sino que dicha

[19] Servicio prestado por un abogado de oficio o abogado de turno a un ciudadano financiado por el Estado a los ciudadanos con el objetivo de satisfacer el derecho de estos a tutela judicial y a un proceso con las máximas garantías de igualdad e independencia

defensa constituye un medio para la "*función de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad*"[20]

Por lo tanto, y a los efectos del presente documento, utilizaremos convencionalmente el término "Magistrados" indistintamente, para englobar tanto a Jueces como Fiscales.

Finalmente, señalamos que, para incrementar la complejidad, a su vez, al interior de los Poderes judiciales, los sistemas tampoco son homogéneos, dado que suelen establecerse diferentes procedimientos y requisitos de acuerdo con el tipo de Magistrado.

7.2 TIPOLOGÍAS DE MODELOS

7.2.1 La Selección Burocrática

Los modelos de selección y carrera de inspiración burocrática suelen asociarse al civil law de tradición romanista y propia de la Europa continental y, por herencia de los países de américa latina. Realizan énfasis tanto en los procedimientos de selección mediante concursos y oposiciones, como en la profesionalización de la carrera.

Separan tajantemente tanto los perfiles como las tareas de los jueces y abogados, con carreras que no están entrelazadas, y que generan que muchos jueces no hayan trabajado como abogados previamente al desempeño de la magistratura.

Generalmente ponen el acento en el desarrollo de una carrera basada en ascensos meritocráticos.

En el modelo europeo se incorpora por lo general a personas jóvenes que acaban de obtener una Licenciatura en Derecho (salvo en el caso francés, que no se exige ese título específico), sin experiencia profesional alguna (esto es, sin haber ejercido la práctica del Derecho), mediante un concurso u oposición, que es seguido de un período de formación a través de una Escuela de la Magistratura (casos francés, portugués o español) en el que se combina la enseñanza teórica con la formación en el puesto de trabajo (stage), o en algún caso sólo mediante la realización de unas prácticas en juzgados o tribunales (caso italiano)

En general, con sus variantes, porque en algunos casos se requiere una edad mínima o antigüedad en la matrícula de Abogado, el modelo, como se señaló se aplica en américa latina, y se han referido los casos de Chile, Uruguay y República Dominicana.

En Europa, además de los casos de España y Francia, se pueden referir como exponentes del modelo a Portugal, Bélgica e Italia.

A su vez, el modelo establece un sistema de ascensos cerrados a modo de carrera, salvo algunas excepciones o "entradas laterales".

[20] Aunque quienes tienen recursos deben pagar honorarios a la Defensa Pública los cuales son destinados al Presupuesto de esta y destinado a capacitación

- **REPÚBLICA DOMINICANA**

Ley de Carrera Judicial, No. 327-98

Por el art. 11 se establece que para ingresar a la carrera judicial se requiere, entre otros requisitos, someterse a concurso de oposición. Asimismo, haber aprobado los programas de capacitación teórica y práctica que dicte la Escuela Nacional de la Magistratura.

La excepción la constituye el hecho de ser abogado de reconocida competencia de un ejercicio profesional de más de diez años. O los profesores universitarios de alta calificación académica, autores de aportes a la bibliografía jurídica y aquellos que hayan prestado servicio en la judicatura con eficiencia y rectitud, por más de cinco años, podrán ingresar a la carrera judicial en la categoría que determine la Suprema Corte de Justicia.

Por el art. 13 se determina que para ser juez de Primera Instancia o juez de Jurisdicción original del Tribunal de Tierras, o Juez de Instrucción, se requiere haber sido egresado de la Escuela Nacional de la Judicatura, además de las condiciones exigidas por la Constitución.

Como se ha señalado anteriormente, el Reglamento del Escalafón establece las condiciones para los ascensos para los cuales se tomarán, de manera conjunta en consideración: la antigüedad, la capacidad, los méritos profesionales y personales.

Y, cómo se ha detallado cada uno de los aspectos se encuentra estrictamente reglamentado y puntuado para su aplicación.

Incluso el art. 29 para los casos en que haya igualdad en el escalafón entre dos aspirantes a ascender, reglamenta el modo de dirimir con las siguientes reglas:

a) *Tendrá preferencia en el cargo aquel juez o jueza que goce de mayor antigüedad dentro de la Carrera Judicial.*
b) *En caso de que gocen de la misma antigüedad, se tomará en cuenta el o la de mayor de edad, conforme las disposiciones del artículo 18 de la Ley núm. 327-98 sobre Carrera Judicial.*
c) *En caso de tener el mismo tiempo y edad, se convocará a los jueces y juezas a un concurso para demostrar quién tiene mayor especialismo en la plaza a cubrir, para lo cual se designará un jurado evaluador, compuesto por dos jueces(zas) de la Suprema Corte de Justicia jubilados, debidamente seleccionados por el Consejo del Poder Judicial, y un(a) integrante del Consejo del Poder Judicial, quien lo presidirá.*
d) *En el caso de los Tribunales con Jurisdicción Nacional, se dará primacía a la Especialidad.*

Resulta interesante señalar que la Ley de Carrera Judicial reconoce el ascenso como un Derecho:

Articulo 43.- Son derechos especiales de los jueces: 1) Ser ascendido por sus méritos, a otros cargos de mayor nivel y remuneración, de acuerdo con las necesidades y posibilidades del Poder Judicial.

Respecto de la evaluación del desempeño de los jueces, la Ley establece criterios específicos en titularidad de la Suprema Corte de Justicia para las de las Cortes de Apelación, y los tribunales superiores para los demás jueces.

La evaluación se realizará anualmente (art. 26).

Los criterios se encuentran especialmente detallados:

1) El número de sentencias pronunciadas y la cantidad de incidentes fallados en los tribunales donde ejerza sus funciones.
2) El número de las sentencias confirmadas, revocadas o anuladas.
3) El número de las audiencias celebradas por el tribunal en cada mes del año.
4) El número de autos dictados y el despacho de asuntos administrativos.
5) La duración para pronunciar las sentencias y para fallar los incidentes que se presentan al tribunal.
6) El conocimiento de los casos de referimientos y la solución de los mismos.
7) Las recusaciones formuladas y aceptadas contra el juez y el número de inhibiciones.
8) Las sanciones impuestas al juez.
9) El movimiento general del trabajo del tribunal, representado por el número de asuntos incoados mensualmente, el número de casos resueltos y en estado de sustanciación, los procesos paralizados y las causas, el número de sentencias dictadas.
10) Participaciones en seminarios, congresos nacionales e internacionales.
11) Artículos, libros y monografías publicadas sobre temas jurídicos.
12) Docencia académica.

El Poder disciplinario reside en la Suprema Corte de Justicia, en las cortes de Apelación y en los demás tribunales (art. 59).

Las sanciones aplicables pueden ser:
1) amonestación oral;
2) amonestación escrita;
3) Suspensión sin sueldo, por un periodo de hasta treinta (30) días;
4) Destitución.

El régimen de faltas configura las conductas observables de acuerdo con la sanción posible. Así se detalla cuáles corresponden o merecen cada clase de sanción, lo cual lo convierte en un régimen en extremo reglamentado.

Algunas conductas se encuentran puntualmente tipificadas como, por ejemplo, *Dar trato manifiestamente descortés a los subordinados, a las autoridades superiores y al público que procure informaciones* (da lugar a amonestación oral), *Dejar de asistir al trabajo o ausentarse de éste, por un (1) día, sin justificación* (da lugar a amonestación escrita), *Realizar en el lugar de trabajo actividades*

ajenas a sus deberes oficiales (da lugar a suspensión de hasta 30 días) *o Dejar de asistir al trabajo durante tres (3) días consecutivos, injustificadamente, incurriendo así en el abandono del cargo* (da lugar a destitución).

Pero también se dejan tipos abiertos o difusos, en cuyos casos la conducta queda sujeta a la interpretación del juzgador. Así se mencionan:

Cualesquiera otros hechos u omisiones menores, que, a juicio de la autoridad sancionadora, sean similares por naturaleza a las anteriores y que no ameriten sanción mayor (da lugar a amonestación oral), *Cualesquiera otros hechos u omisiones, calificables como faltas que, a juicio de autoridad sancionadora, sean similares a las anteriores y que no ameriten sanción mayor* (da lugar a amonestación escrita). *Cualesquiera otros hechos u omisiones que, a juicio de la autoridad competente, sean similares o equivalentes a las demás faltas enunciadas en el presente artículo y que no ameriten sanción mayor* (da lugar a suspensión hasta 30 días), *Realizar actividades incompatibles con el decoro, la moral social, el desempeño en el cargo y el respeto y lealtad debidos a la administración de justicia y a la colectividad* (da lugar a destitución).

Es importante señalar que la falta de cumplimiento satisfactorio de los niveles de desempeño anuales, en principio no da lugar a la destitución, dado que conforme al inc. 6 del art. 65 "No dar el rendimiento satisfactorio anual evaluado conforme se indica en esta ley", da lugar a sanción de hasta 30 días de suspensión.

Pero, por vía indirecta ello es posible porque el art. 66 inc. 12 prevé la destitución por "Reincidir en faltas que hayan sido causa de suspensión de hasta treinta (30) días", de lo cual se infiere que la falta de cumplimiento satisfactorio de los niveles de desempeño anuales en dos ocasiones puede dar lugar a la destitución. No queda claro que deban ser seguidos o si pueden ser alternados.

- **PORTUGAL**

En el caso de Portugal, las reglas generales se encuentran previstas en la Constitución. El art. 215 inc. 1. establece que los jueces de los tribunales judiciales forman un cuerpo único y se rigen por un solo estatuto, delegando en la ley la determinación de los requisitos y las reglas de selección de los jueces de los tribunales judiciales de primera instancia.

Asimismo, establece el concepto de carrera, en el mismo artículo, al señalar que "La selección de los jueces de los tribunales judiciales de segunda instancia se lleva a cabo con prevalencia del criterio de mérito por concurso curricular entre los jueces de primera instancia", sin prever ingreso lateral, de lo cual se infiere una carrera cerrada.

Solamente en el acceso al Tribunal Supremo de Justicia se prevé el "concurso curricular abierto a los magistrados judiciales y del Ministerio Público y a otros juristas con méritos, en los términos que la ley determine".

El esquema de acceso a la carrera judicial gira, a grandes rasgos, sobre los elementos siguientes conforme al Estatuto dos Magistrados Judiciais LEY N.º 21/85 con las modificaciones introducidas por la Ley 9/2011.

1) En primer lugar, se exigen una serie de requisitos de carácter general para acceder a la carrera judicial como ser ciudadano portugués o tener título en Derecho. Puntualmente se requiere "Haber asistido con éxito a los cursos de formación y pasantías" (art. 40) en el Centro de Estudios Judiciales (art. 41), siendo designados en el primer nombramiento "según el grado obtenido en los cursos y pasantías de formación" (art. 42).

2) En segundo lugar, superar el concurso de ingreso en el Centro de Estudios Judiciales, dado que la admisión a la formación inicial de los magistrados se realiza mediante examen público (art. 6 Ley n.º 2/2008 de regulación del ingreso a la magistratura, a la formación de magistrados y naturaleza y estructura del Centro de Estudios Judiciales).

   El concurso consta de pruebas de conocimiento, evaluación del currículum y examen psicológico.

   Las pruebas de conocimiento constan de pruebas escritas y orales.

   La prueba escrita (art. 15) tiene como objetivo evaluar, en particular, la calidad de la información transmitida por el candidato, la capacidad de aplicar la Ley al caso, la relevancia del contenido de las respuestas, la capacidad de análisis y síntesis, la sencillez y claridad de la presentación y el dominio de la lengua portuguesa.

   Comprende la realización de las siguientes pruebas de conocimiento:

   a) Prueba de resolución de casos de derecho civil y mercantil y de derecho procesal civil;
   b) Prueba de la resolución de los casos de derecho penal y procesal penal;
   c) Una prueba de desarrollo de temas culturales, sociales o económicos.

   La fase oral (art. 19) tiene como objetivo evaluar, en particular, los conocimientos jurídicos del candidato, habilidades críticas, argumentativas y de exposición, expresión oral y habilidades lingüísticas del portugués.

   La fase oral comprende la realización de las siguientes pruebas de conocimientos:

   a) Un debate sobre cuestiones de derecho constitucional, derecho y organización de la Unión Europea judicial;
   b) Una discusión de derecho civil y derecho procesal civil y derecho comercial;
   c) Una discusión de derecho penal y derecho procesal penal;
   d) Un debate sobre derecho administrativo, derecho económico, derecho de familia y de la niñez y el derecho laboral.

La evaluación del currículum tiene características especiales, dado que comprende una prueba específica, en la cual el aspirante debe defenderlo (art. 20).

Consiste en una prueba pública proporcionada por el candidato, con el objetivo de, a través de la discusión de su currículum, evaluar y clasificar la consistencia y la relevancia de su experiencia profesional, en el área forense o áreas afines, para el ejercicio del Poder Judicial.

La prueba de evaluación curricular incluye:

a) *Una discusión sobre el currículum vitae y la experiencia profesional del candidato;*
b) *Una discusión sobre temas legales, basada en la experiencia del candidato, quien puede tomar la forma de exposición y discusión de un caso práctico.*

La prueba tiene una duración de sesenta minutos, pudiendo, excepcionalmente, ampliarse por un máximo de treinta minutos, a solicitud del candidato o por decisión del presidente del jurado.

En la evaluación curricular, el jurado utiliza los siguientes criterios de ponderación:

a) *El conjunto de factores relacionados con la consistencia y relevancia de la experiencia profesional del candidato vale el 60%;*
b) *El conjunto de factores relacionados con el diseño, estructura y presentación material del currículo y la calidad de la intervención del candidato en la discusión del currículo vale 20%;*
c) *El conjunto de factores relacionados con la calidad de la intervención en la discusión de temas de derecho vale el 20%.*

3) En tercer lugar los candidatos aprobados son electos para asistir al curso teórico-práctico inmediato, por orden de graduación, hasta cubrir el número total de vacantes en el concurso. Gozan del estatuto de auditor de justicia, con derecho a percibir la mitad de las remuneraciones del salario inicial de un magistrado portugués (art. 31 incs. 1 y 5).

4) En cuarto lugar, ingresa en el Centro de Estudios Judiciales. El curso de formación teórico-práctico tiene como objetivos fundamentales proporcionar auditores de justicia el desarrollo de cualidades y la adquisición de habilidades técnicas para el ejercicio de las funciones de juez en los tribunales judiciales y en los tribunales administrativos y fiscales.

   La formación inicial de los magistrados de los tribunales judiciales comprende un curso de formación teórico-práctica organizado en dos ciclos sucesivos y una etapa de ingreso. El 1er ciclo comienza el 15 de Septiembre y finaliza el 15 de julio siguiente; El 2do ciclo comienza el 1 de septiembre siguiente al final del 1er ciclo y finaliza el 15 de julio del año siguiente.

5) En quinto lugar, finalizado el período de formación inicial el aspirante elige la magistratura en la que quiere desarrollar su trabajo por orden decreciente (art. 56);

6) En sexto lugar, es nombrado juez en régimen de prácticas, un período que se prolongará durante un año (art. 69), y cuyos objetivos son:

a) La aplicación práctica y profundización de los conocimientos adquiridos en el curso de formación teórico-práctico;
b) El desarrollo de un sentido de responsabilidad y la capacidad de considerar las toma de decisiones y evaluación de sus consecuencias prácticas;
c) El refinamiento del sentido crítico y el desarrollo de la autonomía en el proceso de decisión;
d) El desarrollo de habilidades en la organización y gestión de métodos de trabajo, con énfasis en la gestión del tribunal, el proceso, el tiempo y la agenda, así como la disciplina de actos procesales;
e) El desarrollo de un sentido de responsabilidad en los términos requeridos para el ejercicio de funciones de la magistratura respectiva;
f) La construcción y afirmación de una identidad profesional responsable y personalizada.

Por tanto, el proceso selectivo del juez portugués alcanza un período de treinta y dos meses, e incluso durante los años de ejercicio como juez de carrera deberá seguir los programas de formación según los planes elaborados en cada caso.

En el desempeño los jueces son evaluados y se clasifican, según su mérito, de Muy bueno, Bueno con distinción, Bueno, Suficiente y Mediocre (art. 33 Ley 21/85)

La clasificación debe tener en cuenta la forma en que los jueces de derecho desempeñan su función, cuanto volumen, dificultad y gestión del servicio bajo su responsabilidad, a la capacidad de simplificar los actos procedimentales, condiciones laborales, preparación técnica, categoría intelectual, ejercicio de funciones como formador de auditores de justicia, publicaciones jurídicas e idoneidad

La evaluación impacta en la estabilidad del magistrado dado que la calificación de Mediocre implica la suspensión del ejercicio de funciones del magistrado y la apertura de una investigación por incapacidad para realizar este ejercicio (art. 34)

La calificación se realiza por una inspección ordinaria, la primera vez después de un año en su estancia en los lugares de primer acceso y, posteriormente, con una periodicidad, por regla general, de cuatro años (art. 36)

En las calificaciones se consideran (art. 37) la antigüedad en el servicio, los resultados de las inspecciones previas, expedientes disciplinarios y cualquier elemento adicional que aparece en el respectivo archivo individual.

El magistrado tiene derecho a ser escuchado en el informe de inspección y puede proporcionar los elementos que estime convenientes.

Para los ascensos la carrera es cerrada dado que la provisión de vacantes para los jueces de las instancias superiores se realiza por promoción, a través de un

concurso de antecedentes, con predominio del criterio de mérito entre los jueces de 1ª instancia (art. 46)

Solamente el concurso para los jueces del Superior Tribunal de Justicia incorpora además de los magistrados, a juristas de mérito (art. 50), de reconocido mérito e integridad cívica, con al menos veinte años de actividad profesional exclusiva o sucesivamente en la carrera docente universitaria (art. 51).

El régimen disciplinario posee tipos abiertos, ya que plantea (art. 82) que constituyen infracción disciplinar *"Los hechos, aunque sean meramente culpables, cometidos por el magistrado en violación de deberes profesionales y actos u omisiones en sus vidas pública o que tengan repercusiones incompatibles con la dignidad indispensable para el ejercicio de sus funciones"*.

No obstante, las penas comprenden advertencia; Multa; Transferencia; Suspensión del ejercicio; Inactividad; Jubilación obligatoria; y destitución.

Como cuestión particular atípica dado que no es habitual en otros regímenes, la sanción de jubilación obligatoria implica la desconexión inmediata del servicio y la pérdida de derechos y beneficios que le confiere este Estatuto, sin perjuicio del derecho a pensión que establece la ley.

- **BÉLGICA**

El Consejo Superior de Justicia organiza los exámenes que dan acceso a la magistratura y propone candidatos para el nombramiento (magistrados) por el Rey (el Ministro de Justicia). Además, el Consejo elabora directrices para la formación de magistrados y aprendices judiciales.

Los exámenes deben evaluar la madurez y competencia necesarias para el ejercicio del cargo de magistrado. No solo se evalúan las capacidades intelectuales, sino también otras habilidades del candidato, como su disposición a escuchar y acentuar la resistencia.

Los programas de examen son revisados cada año y luego aprobados por la Corte Suprema. El Ministro de Justicia debe ratificar los programas de exámenes, después de lo cual se publican en el Boletín Oficial de Bélgica.

Según Edith VAN DEN BROECK, ex Presidenta del Consejo Superior de Justicia de Bélgica, tres son las vías de acceso en Bélgica para ser magistrado:

1) La oposición de admisión a las prácticas judiciales, abierta a los jóvenes juristas:

La oposición de admisión a las prácticas judiciales se compone de una parte escrita y una parte oral.

La parte escrita consta de dos pruebas:

La primera prueba consiste en redactar el sumario de una decisión judicial, la selección de las palabras clave que la caracterizan y la redacción de un comentario.

Los candidatos pueden escoger entre tres materias: el derecho civil; el derecho penal, incluido el procedimiento penal; el derecho social.

La segunda prueba, a la que sólo pasarán los candidatos que hayan obtenido como mínimo un 60 % en la puntuación de la primera prueba escrita, consiste en redactar una disertación de cuatro páginas como máximo sobre un tema de actualidad social, económica, política o cultural relacionado con el Derecho.

La parte oral, a la que sólo pasarán los candidatos que hayan obtenido como mínimo un 60 % en la puntuación de la segunda prueba escrita, consiste en comentar un casus. El candidato dispone de un máximo de 60 minutos para preparar el casus que se le haya propuesto y puede utilizar para ello sus códigos.

Una vez más, los candidatos pueden elegir entre tres materias.

Se clasifican finalmente los candidatos que obtengan como mínimo un 60% en la puntuación de la parte oral.

En base a esta clasificación, los candidatos son llamados después a iniciar las prácticas

2) El examen de aptitud profesional, abierto a los juristas con experiencia:

Ofrece un acceso directo a la magistratura.

Las pruebas son similares a las pruebas previstas en la oposición de admisión a las prácticas judiciales, a excepción de la primera prueba escrita que consiste en redactar una sentencia correcta, tanto en la forma como en el fondo, sobre un caso cuyos elementos se facilitan bajo la forma de un expediente completo. Las tres materias para elegir son las mismas que las de la oposición para las prácticas judiciales.

Obtienen el certificado de aptitud profesional para el ejercicio de funciones judiciales, los candidatos que obtengan como mínimo un 60% en la puntuación de la parte oral. El certificado de aptitud es válido durante 7 años a partir de la fecha de las actas del examen, por lo que los candidatos que hayan superado la prueba no están obligados a presentar inmediatamente su candidatura a una función en el seno de la magistratura y pueden esperar el momento oportuno para postular.

3) El examen oral de evaluación, abierto a los abogados con una experiencia profesional de más de 20 años.

Consiste en una entrevista con tres grupos de audición constituidos en el seno de la Comisión de Nombramiento y Designación del Consejo

Cada grupo de audición está encargado de evaluar un ámbito específico:

a) *un grupo está encargado de evaluar las motivaciones del candidato y la percepción que tiene de su carrera profesional;*
b) *otro grupo está encargado de evaluar los conocimientos jurídicos del candidato;*
c) *el tercer grupo está encargado de evaluar las aptitudes del candidato para ejercer la función de magistrado (comunicación, calidad de expresión, espíritu de decisión, colegiabilidad, autocontrol, facultad de adaptación, anchura de miras y compromiso).*

En la entrevista relativa a los conocimientos jurídicos, el candidato puede escoger entre tres materias: el derecho civil; el derecho penal, incluido el procedimiento penal; el derecho social.

Durante estas entrevistas, el candidato no dispone de ninguna nota. No obstante, puede contar con sus códigos. La Comisión de nombramiento y designación delibera en base a los informes de los tres grupos de audición y al dictamen del representante del colegio de abogados.

Obtienen el certificado de evaluación para el ejercicio de una función judicial, los candidatos que superan el examen oral de evaluación por decisión de la mayoría de tres cuartos de los votos emitidos de la Comisión de Nombramiento y Designación.

Es importante aclarar que las personas que hayan aprobado el examen y, llegado el caso, hayan efectuado la pasantía judicial, no se convierten en magistrados automáticamente, dado que debe haber un puesto vacante.[21] Los aprobados integran una especie de lista, que es utilizada cuando surge una vacante. Pero el procedimiento no es tan sencillo.

1) Se publica la vacante en el diario oficial belga y se dispone del plazo de un mes para presentar la candidatura por correo certificado remitido al Ministro de Justicia;

2) El Ministerio de Justicia solicita un informe escrito sobre cada candidato a las personas e instancias de su entorno laboral y del lugar donde se encuentra la vacante (puede ser un jefe si trabaja en el Poder Judicial a un representante del colegio de abogados local si trabaja de abogado)

3) Los expedientes de nombramiento completos se transmiten posteriormente al Consejo Superior de la Justicia, donde se remiten a la Comisión de Nombramientos y Designaciones francófona (hay que tener presente que, por las particularidades del país, hay una francófona y una neerlandófona), o a la neerlandófona, o bien a ambas en conjunto cuando la vacante exige conocer el francés y el neerlandés).

[21] Se puede ver en la página del Consejo de Bélgica https://hrj.be/nl/loopbaan-magistratuur/examens

4) La Comisión compara los antecedentes de los candidatos en función de sus méritos y competencias y luego realiza una audiencia oral con el candidato o candidata seleccionado/a.

5) La Comisión aprueba un candidato por mayoría de dos tercios de los miembros. Pero la Comisión puede declarar desierto por no aceptar a ningún candidato y, en ese caso, el puesto vuelve a quedar vacante.

6) Por último, es competencia del Rey (con intervención del Ministro de Justicia) nombrar formalmente a la persona presentada. Sin embargo, puede rechazar el nombramiento previa justificación.

7) Si se rechaza, el expediente completo se vuelve a enviar a la Comisión, que tiene dos posibilidades: o bien presentar de nuevo al mismo candidato, o bien presentar a un nuevo candidato. Una vez más, el Rey puede aceptar o no (justificando su decisión). En este último caso, se reanuda el procedimiento de nombramiento desde el principio.

No se puede hablar de una carrera cerrada, porque como vimos, los abogados con experiencia pueden concursar directamente y obtener el certificado que los habilita durante siete años a presentar su candidatura a una vacante.

Para los casos de las instancias superiores, el procedimiento es fundamentalmente idéntico al procedimiento de nombramiento inicial de los magistrados. Es necesario proceder a una comparación, que pretende ser objetiva, entre candidatos, la Comisión seleccionar por mayoría de dos tercios, ante el Jefe de Estado, que únicamente, como en el caso anterior, puede renunciar a la designación mediante una motivación explícita.

Los magistrados de primera instancia pueden postular, pero no pueden proceder de los cuerpos en los que se encuentra la vacante (a excepción de la Corte de Casación). Se requiere anexar un plan de gestión a la candidatura, en el que describan los objetivos que se hayan fijado a lo largo de su mandato.

Cada año judicial, el Rey prevé, por decreto deliberado en Consejo de Ministros, la cantidad de plazas vacantes para prácticas judiciales en las funciones lingüísticas francófona y neerlandófona. En función de la clasificación respectiva de los candidatos tras la oposición, el ministro de Justicia nombra a la cantidad requerida de aspirantes y designa el distrito judicial que les corresponderá.

Las prácticas jurídicas de formación a los jóvenes juristas se diferencian entre cortas y largas.

Las prácticas cortas, duran 18 meses y solamente dan acceso a la carrera fiscal. Las prácticas largas, duran 3 años y dan acceso a la carrera judicial y fiscal.

Antes de que finalice el décimo primer mes de prácticas, el aspirante debe informar a su tutor si ha elegido realizar las prácticas cortas o las prácticas largas.

Las prácticas se componen de una formación teórica, a saber un conjunto de cursos preparado por el Consejo Superior de Justicia y ejecutado por el Ministerio de Justicia, y una formación práctica que se desarrolla en varias fases: prácticas en la Fiscalía, en un centro penitenciario, un servicio de policía, u otros. Tanto en las prácticas de tipo largo como de tipo corto, la última parte se desarrolla en una Fiscalía o en una jurisdicción.

Durante las prácticas cortas o largas, el aspirante está bajo tutoría y es evaluado por uno o dos tutores.

El ministro de Justicia puede dar por finalizadas las prácticas de algún aspirante antes de tiempo por ineptitud profesional o motivos graves.

Cuando al final del 36° o del 18° mes, según corresponda, el nombramiento no pueda tener lugar por falta de plazas, el ministro de Justicia puede prolongar la duración de las prácticas en el tribunal o la Fiscalía durante uno o dos periodos de seis meses. Durante estos periodos, el aspirante puede ejercer una suplencia.

- **ESPAÑA**

En el caso de España como hemos visto anteriormente, el acceso se da mediante las oposiciones.

Hay que aclarar que, si bien se recaban conjuntamente a aspirantes a jueces y fiscales, luego asisten a escuelas diferentes.

La Comisión de Selección del Consejo General del Poder Judicial es quien propone el temario, el contenido de los ejercicios y las normas complementarias que han de regir la oposición para el acceso a las Carreras Judicial y Fiscal, sometiéndolos a la aprobación del Ministerio de Justicia y del Pleno del Consejo General del Poder Judicial (art. 305).

Aprobada la oposición, los aspirantes ingresan a la Escuela Judicial la que es configurada como centro de selección y formación de jueces y magistrados y tiene como objeto proporcionar una preparación integral, especializada y de alta calidad a los miembros de la Carrera Judicial, así como a los aspirantes a ingresar en ella. (art. 307).

El curso de selección comprende un programa teórico de formación multidisciplinar, un período de prácticas tuteladas en diferentes órganos de todos los órdenes jurisdiccionales y un período en el que los jueces en prácticas desempeñarán funciones de sustitución y refuerzo.

La fase teórica de formación es multidisciplinar, aunque la legislación requiere formación específica sobre el principio de no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres, la legislación especial para la lucha contra la violencia sobre la mujer en todas sus formas, y el estudio en profundidad de la legislación nacional e internacional sobre los derechos de la infancia y la adolescencia, con especial

atención a la Convención sobre los Derechos del Niño y sus observaciones generales.

Superada la fase teórica de formación multidisciplinar, se iniciará el período de prácticas. En su primera fase, los jueces en prácticas tuteladas, que se denominarán jueces adjuntos, ejercerán funciones de auxilio y colaboración con sus titulares.

Luego de superar esta fase de prácticas tuteladas, existirá un periodo obligatorio en el que los jueces en prácticas desempeñarán labores de sustitución y refuerzo.

En esta última fase ejercerán la jurisdicción con idéntica amplitud a la de los titulares del órgano judicial y se elabora un informe sobre su dedicación y rendimiento en el desempeño de sus funciones, para su valoración por la Escuela Judicial.

La duración del curso teórico de formación no puede ser inferior a nueve meses, las prácticas tuteladas tendrán una duración mínima de cuatro meses; idéntica duración mínima las funciones de sustitución o apoyo, totalizando habitualmente dieciocho meses de formación.

Los que superen el curso teórico y práctico son nombrados jueces por el orden de la propuesta hecha por la Escuela Judicial.

La Carrera Judicial consta de tres categorías:
– *Magistrado del Tribunal Supremo.*
– *Magistrado.*
– *Juez.*

Para los ascensos la carrera es parcialmente cerrada, dado que de cada cuatro vacantes que se produzcan en la categoría de Magistrado, dos darán lugar al ascenso de los Jueces que ocupen el primer lugar en el escalafón dentro de esta categoría, una vacante se proveerá, entre jueces, por medio de pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal, y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social, y en materia mercantil y de violencia sobre la mujer, y una vacante se proveerá por concurso entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional que superen el curso de formación obligatoria en la Escuela Judicial (art. 311).

Esto supone que el 75 % de las vacantes de ascenso se cubren por jueces de carrera.

También es importante aclarar, que a los efectos del escalafón y de ascensos y promoción profesional, el cumplimiento de los objetivos del Plan Especializado de Formación continua de cada uno de los jueces y magistrados será evaluado por el Consejo General del Poder Judicial, y a efectos de ascensos y promoción profesional. (art. 433 bis).

Dicha formación continua también se realiza en la Escuela Judicial.

Las pruebas selectivas para la promoción de la categoría de juez a la de magistrado en los órdenes jurisdiccionales civil y penal tienden a apreciar el grado de capacidad y la formación jurídica de los candidatos, así como sus conocimientos en las distintas ramas del derecho. Pueden consistir en la realización de estudios, superación de cursos, elaboración de dictámenes o resoluciones y su defensa ante el Tribunal, exposición de temas y contestación a las observaciones que el Tribunal formule o en otros ejercicios similares (art. 312), y acreditar haber participado en actividades de formación continua con perspectiva de género.

Es interesante aclarar, que los Jueces incluidos en la lista de egresados de la Escuela Judicial, son nombrados, directamente por el Consejo General del Poder Judicial. En cambio, los Magistrados (segunda instancia) y los Presidentes son nombrados por el Rey a propuesta del Consejo.

Los Jueces y Magistrados están sujetos a responsabilidad disciplinaria (art. 414).

Las faltas cometidas por los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus cargos podrán ser muy graves, graves y leves (art. 416).

El encuadre de las faltas no presenta tipos abiertos sino una reglamentación de las conductas (arts. 417, 418 y 419). Se pueden referir a modo de ejemplos, como faltas muy graves:

a) *La afiliación a partidos políticos o sindicatos, o el desempeño de empleos o cargos a su servicio;*
b) La intromisión, mediante órdenes o presiones de cualquier clase, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de otro juez o magistrado;
c) La desatención o el retraso injustificado y reiterado en la iniciación, tramitación o resolución de procesos y causas o en el ejercicio de cualquiera de las competencias judiciales;
d) El abandono de servicio o la ausencia injustificada y continuada, por siete días naturales o más, de la sede del órgano judicial en que el juez o magistrado se halle destinado, entre otras.

Son consideradas faltas graves, entre otras:

a) La falta de respeto a los superiores en el orden jerárquico, en su presencia, en escrito que se les dirija o con publicidad;
b) La utilización en las resoluciones judiciales de expresiones innecesarias o improcedentes, extravagantes o manifiestamente ofensivas o irrespetuosas desde el punto de vista del razonamiento jurídico;
c) El abandono del servicio o la ausencia injustificada y continuada por más de tres días naturales y menos de siete de la sede del órgano judicial en que el juez o magistrado se halle destinado;
d) El incumplimiento injustificado y reiterado del horario de audiencia pública y la inasistencia injustificada a los actos procesales con audiencia pública que estuvieren señalados.

Son, entre otras, consideradas faltas leves:

a) El incumplimiento injustificado o inmotivado de los plazos legalmente establecidos para dictar resolución en cualquier clase de asunto que conozca el juez o magistrado;
b) La ausencia injustificada y continuada por más de un día natural y menos de cuatro de la sede del órgano judicial en que el juez o magistrado se halle destinado;
c) La desatención a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realizasen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno.

Las sanciones que se pueden aplicar (art. 420) introducen la particularidad de poder ser pecuniarias.
Son:
a) Advertencia;
b) Multa de hasta 6.000 euros;
c) Traslado forzoso a Juzgado o Tribunal con sede separada, al menos, en cien kilómetros de aquella en que estuviera destinado;
d) Suspensión de hasta tres años;
e) Separación.

La Ley aclara graduaciones para las sanciones: Las faltas leves sólo podrán sancionarse con advertencia o multa de hasta 500 euros o con ambas; las graves con multa de 501 a 6.000 euros, y las muy graves con suspensión, traslado forzoso o separación.

- **FRANCIA**

Como se ha señalado anteriormente, los seleccionados conforme al art. 17 del Decreto N° 72-355 du 4 mai 1972 (mediante examen de oposición) son adscritos a la Escuela Nacional de la Magistratura siendo la duración de su formación de treinta y un meses (art. 40). El mismo artículo (40) prevé que se reduce al menos a la mitad el tiempo de escolaridad en las condiciones previstas por el reglamento interno, si siendo Doctor en Derecho se justifican al menos tres años de ejercicio profesional como abogado adjunto. El régimen de escolarización, así como las condiciones de evaluación para cada una de las categorías son fijadas por el reglamento interno.

El Decreto N° 72-355 4 de Mayo de 1972 con sus modificaciones, relativo a la Escuela Nacional de la Magistratura, regula la posibilidad de acceso a dos concursos (art. 17). El primer concurso está abierto a candidatos de treinta y un años como máximo al 1 de enero del año del concurso (art. 21). Para presentarse al primer concurso los candidatos podrán ser admitidos a una clase preparatoria que tiene como objetivo permitir una diversificación del acceso al órgano de la judicatura teniendo en cuenta en particular el origen geográfico y los recursos de los candidatos o sus familias.

El segundo concurso está abierto a candidatos que cumplan las condiciones definidas en el Decreto y tengan cuarenta años o menos el 1 de enero del año del

concurso. En este segundo caso y antes de presentarse al segundo concurso, los candidatos que acrediten las condiciones requeridas podrán ser admitidos a un ciclo preparatorio organizado en las condiciones previstas en los artículos 23 a 31.

Los auditores judiciales, contratados luego de haber aprobado la oposición son adscritos a la escuela nacional de la magistratura. La duración de su formación es de treinta y un meses (art. 40). Ello implica una suerte de ingreso provisional en la magistratura: reciben una remuneración del Estado, equivalente al 80% del salario de un juez de ingreso; y se comprometen, a cambio de la formación que les ofrece la ENM, a servir al Estado por un tiempo y a mantener el secreto profesional (art. 20 de Ley orgánica relativa al estatus de la magistratura).

Se puede reducir al menos a la mitad el tiempo de escolaridad de los demás auditores contratados como doctores en derecho, justificando al menos tres años de ejercicio profesional como abogado adjunto.

El régimen de escolarización, así como las condiciones de evaluación para cada una de las dos categorías de auditores judiciales mencionadas en los párrafos primero y tercero, son fijadas por el reglamento interno.

"La fase de formación general, se articula en tres períodos:

En primer lugar, hay una estancia preliminar de tres meses en una empresa privada o una Administración pública, cuya finalidad es claramente que el alumno entre en contacto con el mundo exterior a la magistratura.

En segundo lugar, viene un período de permanencia en la sede de la ENM, donde se siguen cursos sobre materias que no figuran en cuanto tales en el programa del concurso (medicina legal, economía, integración europea, etc.). Las enseñanzas en la ENM son desarrolladas tanto por profesores internos a tiempo completo, como por profesores externos llamados ad hoc. Los primeros son magistrados que, durante un cierto tiempo, abandonan sus funciones judiciales o fiscales para tener ese destino; los segundos son de procedencia variada (docentes universitarios, altos funcionarios, profesionales liberales, etc.).

En tercer lugar, hay una estancia en una sede jurisdiccional durante catorce meses. Este es el verdadero período de práctica, en el que los alumnos están bajo la supervisión de magistrados del lugar que colaboran con la ENM como directores de las estancias. Deben enviar a la ENM informes sobre el rendimiento de los alumnos supervisados. Durante este período, los alumnos ejercen funciones propias de magistrados, llevando a cabo realmente las actuaciones correspondientes. Se trata de prácticas, por usar la metáfora militar, "bajo fuego real". La única limitación es que no pueden firmar solos, sino que necesitan el refrendo de un magistrado. Además, siempre en este período, los alumnos deben hacer breves estancias en instituciones relacionadas con la administración de justicia (prisiones, comisarías de policía, despachos de abogados, etcétera)."

Al finalizar la fase de formación general, los alumnos deben pasar un examen final, consistente en: redactar una sentencia civil durante seis horas, hacer un alegato penal como fiscal durante veinte minutos, y mantener una conversación con la comisión examinadora durante quince minutos.

> *"La finalidad de este examen no es seleccionar a los candidatos –lo que ya se hizo en el concurso– sino verificar su aptitud efectiva para el ejercicio de las funciones de magistrado. En este momento, los alumnos pueden ser suspendidos definitivamente o, en su caso, invitados a repetir la fase de formación general. Este examen, además, da lugar al orden de escalafón, sobre el cual luego eligen destino.*
>
> *Una vez confeccionado el escalafón de los alumnos y elegidos los destinos, comienza la fase de formación especializada. Esta se desarrolla ya en el primer destino que ocupará el nuevo magistrado (juez civil de instancia, fiscal, juez de instrucción, etc.). Se trata, en rigor, de unas nuevas prácticas supervisadas. Superadas éstas, llega el nombramiento definitivo como magistrado."*[22]

Independientemente de la formación inicial, es obligatorio que cada magistrado tome al menos cinco días de capacitación cada año (art. 50) a modo de formación continua. Asimismo, todo magistrado designado para funciones que nunca ha ejercido, debe seguir también, dentro de los dos meses siguientes a su instalación, la formación correspondiente para asumir sus funciones.

En el mismo sentido el art. 14 de la Ley orgánica relativa al estatus de la magistratura (Ordonnance n° 58-1270) establece que "Los magistrados están sujetos a la obligación de formación continua. La educación continua es organizada por la Escuela Nacional de Magistrados en las condiciones fijadas por decreto del Consejo de Estado."

> *"La formación continua adopta formatos diversos: "sesiones", en que se trata un tema monográfico durante cinco días, bajo la guía de un especialista; "jornadas" y "encuentros", en que durante dos o tres días se trata un tema de actualidad, a veces con presencia de profesionales externos a la magistratura; "coloquios", tendentes a analizar y dar a conocer durante dos días problemas relacionados con la justicia; "talleres", en que se reflexiona en pequeños grupos sobre un tema durante seis días repartidos a lo largo del año. Además, la formación continuada comprende también la posibilidad de hacer estancias en instituciones ajenas a la administración de justicia (órganos constitucionales, instituciones europeas, etc.). Entre los temas de que se ocupa la formación continuada figuran, aparte de los propiamente jurídicos, otros que revisten interés para el ejercicio de las funciones de magistrado, tales como la informática, la economía, la psicología, etc."*[23]

---

[22] Díez-Picazo Giménez, Luis María, "El sistema francés de acceso a la judicatura: selección y formación inicial"
Ponencia de los Manuales de Formación Continuada, 13/2001 del Consejo General del Poder Judicial de España

[23] Díez-Picazo Giménez, Luis María, ob. cit.

El Poder Judicial, conforme a la Ley Orgánica relativa al estatus de la magistratura (Ordonnance n° 58-1270) incluye:

1° Los magistrados de la sede y de la acusación del Tribunal de Casación, los tribunales de apelación y los tribunales de primera instancia así como los magistrados de la administración central del Ministerio de Justicia;
2° Los magistrados del Ministerio Público adscritos respectivamente al primer presidente y al fiscal general de un tribunal de apelación y con capacidad para ejercer las funciones del grado al que pertenecen en el tribunal de apelación al que pertenecen.
3° Los auditores de justicia.

La magistratura francesa es un cuerpo jerarquizado que comprende dos grados. (art. 2) El acceso del segundo al primer grado está subordinado a la inscripción en un escalafón (tableau d'avancement).

Los magistrados son inamovibles de la sede donde se desempeñan. En consecuencia, el magistrado no puede recibir, sin su consentimiento, una nueva asignación (art. 4) y sólo pueden ser removidos de su puesto tras un proceso disciplinario o de jubilación por incapacidad.

> *"En lo referente a la promoción de los jueces, cada dos años se evalúa su actividad por el presidente de su respectivo tribunal. Por el contrario, éstos y los magistrados del Tribunal de Casación no son evaluados. Esta evaluación puede ser recurrida en apelación por el propio juez ante el Consejo de Estado. Dentro de ese cuerpo jerarquizado que es la magistratura francesa, el acceso del segundo al primer grado, tras —al menos—siete años de antigüedad en la magistratura, está subordinado a la inscripción en un escalafón (tableau d'avancement) por un comité de independiente (comisión d'avancement)"*[24]

Esta evaluación va precedida de una entrevista con el titular del tribunal donde se nombra o adscribe el magistrado o con el titular del servicio en el que ejerce sus funciones. En lo que respecta a los jueces locales, va precedido de una entrevista con el magistrado de la sede del tribunal de distrito responsable de la administración del servicio del tribunal de distrito en cuya jurisdicción se encuentra el tribunal local. La evaluación se comunica plenamente al magistrado de que se trate (art. 12).

El magistrado puede impugnar la valoración de su actividad profesional. Una vez recogidas las observaciones del magistrado y las de la autoridad que realizó la evaluación, la comisión de promoción emite un dictamen motivado que se deposita en el expediente del magistrado interesado (art. 12).

Conforme al art. 34 *"Se establece una comisión encargada de elaborar y decidir la tabla de promoción, así como las listas de idóneos para las funciones. Esta comisión es común a los magistrados del tribunal y de la fiscalía."*

[24] González Vega, Ignacio U., "La carrera judicial en Francia", https://studylib.es/doc/5064765/la-carrera-judicial-en-francia

La tabla de promoción (que se actualiza anualmente), se comunica a cada una de las formaciones del Consejo Superior de la Judicatura antes de ser firmada por el Presidente de la República.

La comisión de promoción podrá solicitar a la autoridad responsable de evaluar la actividad profesional del magistrado que solicita la inscripción en una de las listas de aptitud o en la tabla de promoción, los detalles sobre el contenido de su expediente. Estos datos y las observaciones del magistrado en cuestión se encuentran en su expediente. La comisión también podrá remitir a las autoridades encargadas de evaluar la actividad profesional de los magistrados las observaciones que estime útiles sobre el contenido de los expedientes examinados.

La comisión de promoción incluye (art. 35), además del decano de los presidentes de cámara del Tribunal de Casación, presidente, y el mayor de los primeros abogados generales de dicho tribunal, vicepresidente:

1 ° El Inspector General de Servicios Judiciales o, en su defecto, el Subinspector General y el Director encargado de los Servicios Judiciales o, en su defecto, su representante de rango al menos igual al de Subdirector y con capacidad de magistrado;
2° Dos magistrados no jerárquicos del Tribunal de Casación, uno de la sede y otro de la acusación, elegidos por todos los magistrados no jerárquicos pertenecientes a dicho tribunal;
3° Dos primeros presidentes y dos fiscales generales del tribunal de apelación, elegidos respectivamente por todos los primeros presidentes y todos los fiscales generales del tribunal de apelación;
4° Diez magistrados de los juzgados y tribunales, siete de primer grado y tres de segundo grado, elegidos por el colegio de magistrados en las condiciones previstas en el capítulo I bis.

La comisión de promoción elabora un informe de actividad que se hace público cada año.

El expediente del magistrado deberá incluir todos los documentos relativos a su situación administrativa, registrados, numerados y clasificados sin interrupción. No se podrá mencionar sus opiniones o actividades políticas, sindicales, religiosas o filosóficas, ni de elementos estrictamente relacionados con su vida privada (art. 12-2).

La evaluación disciplinaria es amplia y no contiene precisión, no existiendo detalle de las faltas posibles, sino la evaluación de lo que puede denominarse su "buena conducta". El art. 6 establece que todo magistrado, al ser designado para su primer cargo, y antes de asumir sus funciones, prestará juramento de "cumplir bien y fielmente con mis deberes, guardar el secreto de las deliberaciones religiosamente y comportarme en todo como un magistrado digno y leal", lo que puede considerarse un deber global. A su vez, en el art. 43 se establece que cualquier incumplimiento por parte de un magistrado a los deberes de su estado, al honor, a la delicadeza o dignidad, constituye falta disciplinaria (art. 43).

Uno de los incumplimientos de los deberes de su Estado es la violación grave y deliberada por parte de un magistrado de una norma procesal que constituya garantía esencial de los derechos de las partes, establecida por sentencia judicial que ha adquirido firmeza.

La culpa de un miembro de la fiscalía o un magistrado, se evalúa en el marco de la administración central del Ministerio de Justicia, teniendo en cuenta las obligaciones derivadas de su subordinación jerárquica.

Las sanciones disciplinarias aplicables a los magistrados son (art. 45):

1° La amonestación con anotación en el legajo;
2° El desplazamiento automático;
3° El retiro de determinadas funciones;
3° bis La prohibición de ser designado o designado para las funciones de juez único por un período máximo de cinco años;
4° Baja de escalón;
4° bis Exclusión temporal de funciones por un período máximo de un año, con privación total o parcial del salario;
5° La degradación;
6° La jubilación automática o admisión para cesar en sus funciones cuando el magistrado no tenga derecho a pensión de jubilación;
7° Revocación de la condición de magistrado.

El consejo disciplinario de los magistrados se integra de conformidad (art. 49) con lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución. En este sentido, se prevé que la sala de los magistrados del Consejo Superior de la Magistratura se pronunciará como consejo de disciplina de los magistrados bajo la presidencia del primer presidente del Tribunal de Casación, y la sala de los fiscales del Consejo Superior de la Magistratura emitirá su dictamen sobre las sanciones disciplinarias referentes a los fiscales, bajo la presidencia del Fiscal General del Tribunal de Casación.

La audiencia del consejo de disciplina es pública (art. 57). Sin embargo, si la protección del orden público o la privacidad así lo requiere, o si existen circunstancias especiales que puedan perjudicar los intereses de la justicia, se podrá prohibir el acceso al público a la sala del tribunal durante la totalidad o parte de la audiencia.

La decisión, que debe estar motivada, se toma públicamente.

En Francia el tema de la responsabilidad *"ha sido importante punto de fricción entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En 2005, varias resoluciones judiciales concediendo la libertad condicional de algunos condenados, seguidas de dramáticos casos de reincidencia, suscitaron el debate público sobre la responsabilidad de los jueces por las consecuencias de sus resoluciones. Nicolás Sarkozy, a la sazón ministro del Interior, declaró que sería necesario que "los jueces pagaran por ello». Un año más tarde, hubo otro debate sobre el modo de actuar de los jueces de menores de Bobigny. El Prefecto de los suburbios de Paris*

redactó un informe relativo a la delincuencia en su departamento, en el que criticó el trabajo de los jueces de menores"[25]

7.2.2 LA SELECCIÓN PROFESIONAL O MODELO ANGLOSAJON

En el modelo de selección profesional anglosajona, la relación entre la profesión de abogado y la de juez no es tan distante y se pondera específicamente el ejercicio profesional previo de la abogacía.

A efectos de complementar el informe, resulta procedente hacer alguna mención a un sistema, que si bien no ha influenciado en nuestra herencia jurídica (por caso el sistema americano dista del británico), resulta interesante por el contraste.[26]

El sistema judicial británico se enmarca tradicionalmente en lo que se conoce como modelo profesional de la judicatura a diferencia del modelo burocrático. La diferencia sustantiva, consiste en la inexistencia de instituciones de formación cómo medio de admisión, y el reclutamiento de los jueces entre abogados con experiencia profesional y un reconocido prestigio.

La designación como juez proviene del reconocimiento a una carrera en el campo del Derecho y no resulta imaginable que, como en el caso de España, un aspirante se presente a las oposiciones luego de egresar de la Universidad y acceda a la magistratura antes de los treinta años.

> *"En el sistema judicial británico existen dos tipos de profesionales que se asemejan a lo que nosotros conocemos como abogados, que son los solicitor (en torno a 90.000) y los barrister (unos 9.000), con funciones muy diferentes entre sí, sobre todo en lo que concierne a actuaciones judiciales frente a tribunales superiores o de apelación (que están en la práctica monopolizados por los barrister). Estos últimos forman parte de determinadas asociaciones de abogados (los Inss of court) y adquieren gradualmente funciones de mayor responsabilidad profesional en lo que a la defensa de determinados asuntos se refiere. Hay que partir del dato de que buena parte de los jueces británicos, sobre todo los que ocupan puestos en los tribunales superiores proceden de los barrister; esto es, son reclutados entre aquellos abogados reconocidos en el ámbito profesional, puesto que el acceso a la judicatura durante la fase final de la carrera profesional está considerado como un destino dotado de indudable prestigio."*[27]

---

[25] González Vega, Ignacio U., ob. cit.

[26] Nos nutrimos aquí de la ponencia presentada al Consejo General del Poder Judicial de España de Jiménez Asensio, Rafael, "A modo de conclusiones: un panorama de los sistemas de acceso a la judicatura en Europa", y las conversaciones del autor del presente documento con Cheryl Thomas, especialista en el nombramiento y capacitación de jueces en Inglaterra, y con jueces de ese país en sus visitas a la Escuela Judicial de Argentina

[27] Jiménez Asensio, Rafael, ob. cit.

Además de los jueces profesionales, hay jueces de paz (jueces honorarios), que son jueces legos, y que cubren una buena parte de las demandas judiciales tanto civiles como penales de asuntos menores.[28]

Asimismo, hay jueces a tiempo parcial, que pueden desempeñar otras actividades incluyendo la abogacía lo cual es muy peculiar.

Para ser juez es habitual que antes se haya sido juez a tiempo parcial. Además de ejercer o enseñar derecho, la ley ha reconocido que actividades tales como actuar como árbitro o mediador, asesorar en derecho o redactar documentos legales también son métodos mediante los cuales un solicitante puede adquirir experiencia en derecho.[29]

Los procesos de selección no guardan relación con las formalidades de los sistemas burocráticos, resultando bastante discrecionales en base a la valoración de los antecedentes del candidato y a entrevistas con el mismo.

El nombramiento de los jueces, salvo excepciones (en los casos de las Cortes superiores) es competencia del Lord Canciller o, en su caso, de la reina a propuesta de éste, y, a pesar de que las vacantes generalmente se anuncian, se mantiene una confidencialidad en los procesos. El Lord Canciller es un puesto eminentemente político.[30]

Los jueces a tiempo parcial son nombrados por el Lord Canciller, y se requiere una experiencia de siete años, así como una edad entre 35 y 60 años. Para la cobertura de esos puestos se valora especialmente un conocimiento general y experiencia en litigios de materia civil en la High Court y en los County cour. Los nombramientos son de naturaleza temporal. Otra categoría de juez temporal es la de "magistrado remunerado en funciones" (Acting stipendiary magistrates), que se reclutan entre abogados en el ejercicio práctico con edades entre 38 y 55 años, y forman parte de los tribunales metropolitanos y en calidad de jueces remunerados provinciales.

Los Magistrados municipales o locales, son nombrados por la reina bajo propuesta del Lord Canciller. Se les exige diez años de experiencia.

Entre los jueces permanentes o profesionales hay varios grados en razón de la jerarquía de los órganos en el sistema judicial británico.

Algunos son nombrados por la Reina a propuesta del Primer Ministro. Se nombran entre magistrados con mucha experiencia. Para ser nombrado Magistrado de apelación se requieren diez años de experiencia ante la High Court o ser juez de esa Corte. Y para la designación de los jueces de esa corte se exige, asimismo, diez años de experiencia ante la High Court o haber sido Juez de distrito como

[28] En Argentina existieron hasta 1978 año en el cual se convirtieron en Jueces de Paz Letrados
[29] https://cielawtutor.com/english-legal-system/unit-3-legal-personnel/the-judiciary/
[30] El Lord Canciller, formalmente el Lord High Chancellor de Gran Bretaña , es el de más alto rango entre los grandes oficiales de estado en el Reino Unido , nominalmente por encima del primer ministro. Es designado por el soberano por consejo del primer ministro. Tenía funciones judiciales directas hasta 2005 en que se produjo una reforma y solamente mantuvo, con relación a la justicia, funciones en la administración.

mínimo durante dos años. Cuando el nombramiento no recae en jueces de los tribunales de distrito, suelen ser elegidos abogados con más de veinte años de práctica profesional.[31]

Para alcanzar el cargo de "Jueces de circuito" (Circuit Judges) se requieren diez años de experiencia ante los Tribunales o, en su caso, haber desempeñado el puesto de juez a tiempo parcial. Asimismo, se requiere tener una edad superior a cuarenta y cinco años y menor de sesenta. Su selección compete a una Comisión compuesta por tres miembros (un Juez de Circuito, una persona lega y un miembro del staff del Lord Canciller). Se realiza una entrevista, se valoran sus méritos y se pide la opinión de la abogacía.

Los "Jueces de distrito" (District Judges), en la práctica tienen entre cuarenta y sesenta años. Al igual que el caso anterior, se realiza una convocatoria anual, se efectúan entrevistas ante una Comisión de tres miembros y los criterios de evaluación son iguales que los antes expuestos.[32]

Este modelo de acceso a la judicatura es sustancialmente diferente al modelo burocrático. Las exigencias profesionales y de edad, los procedimientos de evaluación de méritos, así como la participación de numerosos agentes en los procesos selectivos (oficina del Lord Canciller, instituciones de los abogados, ciudadanos legos), caracterizan un sistema diferente.

La selección final la realiza el Poder Ejecutivo, y el sistema ha sido objeto de críticas. Sir Leonard Peach elaboró un informe en 1999 titulado "El escrutinio independiente de los procesos de nombramiento de jueces y abogados de la reina en Inglaterra y Gales" y en el informe, recomendó el nombramiento de un Comisionado de Asuntos Judiciales. Luego en 2005 se reformularon algunas de las funciones a este respecto del Lord Canciller.[33]

> *"Se consideró que el proceso de nombramiento estaba abierto a las críticas de que un miembro del gobierno no debería ser el único responsable de nombrar a los jueces. También se consideró que los jueces eran nombrados a imagen de los jueces existentes y no únicamente por méritos de un grupo de candidatos elegibles ampliamente seleccionados."*[34]

La Law Society[35] recomendó la creación de una Comisión de Nombramientos Judiciales independiente con Procedimientos de selección abiertos y transparentes. Se ha creado una comisión para nombramiento judiciales con facultades consultivas para dotar de mayor rigor a los nombramientos. La Comisión de Nombramientos Judiciales selecciona candidatos para cargos judiciales en Inglaterra y Gales, y para algunos tribunales con poderes en todo el Reino Unido.

---

[31] Jiménez Asensio, Rafael, ob. cit.
[32] Jiménez Asensio, Rafael, ob. cit.
[33] https://cielawtutor.com/english-legal-system/unit-3-legal-personnel/the-judiciary/
[34] https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/jud-acc-ind/jud-appts/
[35] Asociación profesional que representa y rige a los abogados de la jurisdicción de Inglaterra y Gales

"La Comisión recomienda candidatos al Lord Canciller, que tiene un poder de veto muy limitado. La Comisión también tiene el deber legal específico de "fomentar la diversidad en la gama de personas disponibles para ser seleccionadas para los nombramientos". De esta manera, busca ampliar el grupo de candidatos que luego son designados por méritos."[36]

En palabras de la propia Comisión:

"Es nuestro deber legal seleccionar a las personas según sus méritos, que sean de buen carácter. Creemos que el Poder Judicial debe reflejar la sociedad a la que sirve y nuestro objetivo es atraer a diversos solicitantes de un amplio campo. Trabajamos en estrecha colaboración con una variedad de organizaciones para promover las vacantes para todos aquellos que son elegibles."[37]

Otra cuestión de la que se ha tomado nota, es de la minoritaria presencia de mujeres en el ejercicio de la magistratura.

7.3 LA CUESTIÓN DE LA RATIFICACIÓN EN PERSPECTIVA COMPARADA

Una cuestión que atraviesa transversalmente las carreras, independientemente del proceso de selección, es la de la Ratificación.

La elección popular podemos decir que conlleva, al término del mandato, una reválida, retención de las funciones o ratificación implícita, dado que el Juez se somete a la voluntad popular.

Aunque en el sentido de las carreras tradicionales, podemos decir que la ratificación se refiere puntualmente a la situación de los jueces, que, al cabo de cierto tiempo, deben ser ratificados no por la voluntad popular, sino por un procedimiento establecido y colocado en manos de alguna autoridad.

Al respecto debe señalarse que, la Ratificación como tal, existe excepcionalmente.

Por fuera del sistema vigente **en Perú**, solamente se la conoce en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la **Ciudad de México** (publicada en el Tomo I al Número 314 de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2018), en el Artículo 11 el cual establece que:

"Las y los Magistrados durarán seis años en su cargo y podrán ser ratificados, previa evaluación pública en los términos dispuestos en la Constitución y en esta Ley."

Salvo ese caso, solamente puede mencionarse el art. 252 de la **Constitución de Paraguay**, el cual en relación de la inamovilidad de los magistrados, refiere que:

"Los magistrados son inamovibles ... durante el término para el cual fueron nombrados", pero "Son designados por períodos de cinco años, a contar de su nombramiento"

---

[36] https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/jud-acc-ind/jud-appts/

[37] Página de la Comisión https://judicialappointments.gov.uk/

Se dice aquí, que el mandato es a término, pero no puede hablarse propiamente de una ratificación, dado que los jueces deben presentarse a nuevo concurso como si ingresaran inicialmente.

La Constitución señala luego, complementariamente, que:

> *"Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema de Justicia".*

Al hablar de la *"confirmación"*, parece referirse a una ratificación, pero en la práctica, cuando concluyen el mandato, los magistrados, deben presentarse a concurso nuevamente, por lo cual, en esencia no puede hablarse de ratificación, en el sentido del instituto original.

Incluso actualmente, en dichos concursos, debe presentarse una nueva evaluación de contenidos según su fuero.

Además de su excepcionalidad, debe tenerse presente que, en el caso **de Paraguay,** en la experiencia recogida en varios talleres de formación de formadores que he llevado adelante en la Escuela Judicial, la situación de la designación a término surge como un elemento disruptivo en el normal desempeño de la magistratura. Es reiterado escuchar a los jueces quejarse de la situación de inestabilidad e indefensión en que se encuentran en el período próximo a la finalización, y como dan cuenta de lo que ello afecta su independencia judicial.

En dichos talleres, al analizar las principales competencias a formar en los aspirantes a magistrados, surgen, entre otras, las competencias psicológicas para mantener el equilibrio ante tal situación, lo cual compromete las posibilidades de una justicia independiente y equilibrada. No parece por lo expresado, la ratificación de magistrados una institución aconsejable.

VIII. CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE Y LA PROPUESTA DE REFORMA

CONSTITUCIÓN DE 1993	PROPUESTA DE REFORMA
Resoluciones no revisables por el Poder Judicial **Artículo 142**.- No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.	***Artículo 142.- No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral.***
Requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema **Artículo 147**.- Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere:	***Artículo 147.- Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere:*** ***1. Ser peruano de nacimiento;*** ***2. Ser ciudadano en ejercicio;***

CONSTITUCIÓN DE 1993	PROPUESTA DE REFORMA
1. Ser peruano de nacimiento; 2. Ser ciudadano en ejercicio; 3. Ser mayor de cuarenta y cinco años; 4. Haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años.	***3. Ser mayor de cincuenta años y menor de 75 años de edad;*** ***4. Haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años.***
CAPITULO IX **DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA** **"Junta Nacional de Justicia"** **(LEY N.º 30904)** **Consejo Nacional de la Magistratura** **Artículo 150.-** El Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular. El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica.	**CAPITULO IX** **De la Escuela Nacional de la Magistratura** **Artículo 150.- La Escuela Nacional de la Magistratura es el centro superior de alta especialización e investigación académica que se encarga de la selección y formación de los aspirantes a ser jueces o fiscales y de su nombramiento; de la capacitación con fines de ascenso y de su actualización y perfeccionamiento; así como, de extender el título que los acredite como jueces o fiscales en su correspondiente grado y de su cancelación en los supuestos previstos por la ley.** **Asimismo, se encarga de seleccionar y nombrar a los jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público previo concurso público de oposición y méritos y de un periodo de especialización e inducción.** **La Escuela es autónoma y se rige por su Ley Orgánica.**
Academia de la Magistratura **Artículo 151.-** La Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección. Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha Academia.	**Artículo 151.- El proceso de selección para el ingreso a la Escuela Nacional de la Magistratura se realiza mediante concurso público de oposición y méritos.** **La formación para el ingreso a la carrera, es del más alto nivel, multidisciplinaria y a dedicación exclusiva por un periodo de dos años seguido del ejercicio provisional y supervisado del cargo por el lapso de seis meses. Proporciona excelencia, solidez y alta especialización jurisdiccional y fiscal tanto para el ingreso como para el ascenso en la carrera. La capacitación, actualización y perfeccionamiento es continuo.**

CONSTITUCIÓN DE 1993	PROPUESTA DE REFORMA
	La carrera judicial se inicia en el grado de Juez de Paz Letrado y la carrera fiscal en el de Fiscal Adjunto Provincial.
Jueces de Paz y de Primera Instancia **Artículo 152.-** Los Jueces de Paz provienen de elección popular. Dicha elección, sus requisitos, el desempeño jurisdiccional, la capacitación y la duración en sus cargos son normados por ley. La ley puede establecer la elección de los jueces de primera instancia y determinar los mecanismos pertinentes	**Artículo 152.- El ascenso está basado en los principios de mérito, objetividad y transparencia; así como, en la idoneidad y especialización.** **Es derecho de los jueces y fiscales, participar en los procesos de ascenso convocados por la Escuela. Para su selección y nombramiento deberá aprobar previamente los estudios especiales correspondientes. Al efecto, se tendrá en cuenta el cuadro de méritos académico, los resultados de la evaluación del desempeño, los informes de la Autoridad Nacional de Control disciplinario y demás que señale la ley.**
Prohibición a Jueces y Fiscales **Artículo 153.-** Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga.	**Artículo 153.- El órgano de gobierno de la Escuela Nacional de la Magistratura es el Consejo Directivo, que se encuentra integrado por:** **1. Un Juez Supremo titular, en actividad o cesante, elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.** **2. Un Fiscal Supremo Titular, en actividad o cesante, elegido por la Junta de Fiscales Supremos.** **3. Un Ex Director, de las Escuelas de Post Grado en Derecho de las Universidades Nacionales con más de 50 años de antigüedad, elegido por sus Directores en ejercicio.** **Los miembros del Consejo Directivo son elegidos por 5 años, no son reelegibles y ejercen el cargo a dedicación exclusiva. En la misma oportunidad se elegirá a los miembros suplentes.** **El Consejo Directivo elige a su presidente ejecutivo por un periodo de dos (02) años, prorrogable por un (01) año adicional, quien ejerce la titularidad y la conducción ejecutiva de la Escuela.**
Atribuciones de la Junta Nacional de Justicia **Artículo 154.-** Son funciones de la Junta Nacional de Justicia: 1. Nombrar, previo concurso público de méritos y	**Artículo 154.- Para ser miembro del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura se requiere:** **1. Ser peruano de nacimiento.**

CONSTITUCIÓN DE 1993	PROPUESTA DE REFORMA
evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. 2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. 3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable. 4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales. 5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita. 6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso.	**2. Ser ciudadano en ejercicio.** **3. Ser mayor de 55 años de edad.** **4. Ser abogado y tener no menos de 25 años en el ejercicio de la profesión.** **5. Acreditar el grado académico de maestro o doctor.** **6. El representante del Poder Judicial y del Ministerio Público deberán acreditar como mínimo cinco años en el ejercicio del cargo como Juez Supremo o Fiscal Supremo titular.** **7. Para el ex Director de las escuelas de post grado de derecho de las universidades nacionales con más de 50 años de antigüedad, haber ejercido la docencia universitaria por no menos de 25 años y haberse desempeñado como Director de Escuela de Post Grado en Derecho por no menos de 5 años.** **8. Contar con solvencia moral, reconocida trayectoria profesional, académica y democrática.** **9. No haber sido condenado por delito doloso ni destituido o inhabilitado de la función pública.** **Los miembros titulares y suplentes del Consejo Directivo ejercen el cargo solo hasta que culmine el periodo para el que fueron elegidos.**
Miembros de la Junta Nacional de Justicia **Artículo 155.-** La Junta Nacional de Justicia está conformada por siete miembros titulares seleccionados mediante concurso público de méritos, por un período de cinco años. Está prohibida la reelección. Los suplentes son convocados por estricto orden de mérito obtenido en el concurso. El concurso público de méritos está a cargo de una Comisión Especial, conformada por: 1) El Defensor del Pueblo, quien la preside; 2) El Presidente del Poder Judicial; 3) El Fiscal de la Nación; 4) El Presidente del Tribunal Constitucional; 5) El Contralor General de la República; 6) Un rector elegido en votación por los rectores	**<u>Artículo 155</u>.- Los miembros del Consejo Directivo gozan de los mismos beneficios, derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Su función es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada, salvo la docencia universitaria en otra entidad.** **Pueden ser removidos del cargo por causa grave por el Congreso de la República con el voto conforme de dos tercios del número legal de sus miembros.**

CONSTITUCIÓN DE 1993	PROPUESTA DE REFORMA
de las universidades públicas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad; y, 7) Un rector elegido en votación por los rectores de las universidades privadas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad. La Comisión Especial debe instalarse, a convocatoria del Defensor del Pueblo, seis meses antes del vencimiento del mandato de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y cesa con la juramentación de los miembros elegidos. La selección de los miembros es realizada a través de un procedimiento de acuerdo a ley, para lo cual, la Comisión Especial cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica Especializada. El procedimiento brinda las garantías de probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia.	
Requisitos para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia **Artículo 156.-** Para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia se requiere: 1. Ser peruano de nacimiento. 2. Ser ciudadano en ejercicio. 3. Ser mayor de cuarenta y cinco (45) años, y menor de setenta y cinco (75) años. 4. Ser abogado: a. Con experiencia profesional no menor de veinticinco (25) años; o, b. Haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco (25) años; o, c. Haber ejercido la labor de investigador en materia jurídica por lo menos durante quince (15) años. 5. No tener sentencia condenatoria firme por delito doloso. 6. Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral. Los miembros de la Junta Nacional de Justicia gozan de los mismos beneficios y derechos y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Su función no debe incurrir en conflicto de intereses y es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada fuera del horario de trabajo. Salvo la docencia universitaria".	**Artículo 156.- Los jueces y fiscales de todos los niveles están sujetos a la evaluación permanente del desempeño funcional por sus propias instituciones y al control disciplinario de la Autoridad Nacional de Control de Poder Judicial o del Ministerio Público según corresponda. Sus resultados se incorporan en el cuadro de méritos institucional y de la Escuela Nacional de la Magistratura.** **Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga.**
Remoción de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura **Artículo 157.-** Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.	**Articulo 157.- El control disciplinario de los jueces y fiscales supremos se realiza por sus respectivas instituciones, con las garantías del debido proceso legal. Está a cargo en primera instancia, de un tribunal integrado por tres miembros, dos (2) jueces o fiscales supremos según corresponda, seleccionados**

CONSTITUCIÓN DE 1993	PROPUESTA DE REFORMA
	por sorteo entre sus pares y el jefe de la Autoridad Nacional de Control de cada institución quien lo presidirá. La Sala Plena o la Junta de Fiscales Supremos actuarán respectivamente, en última y definitiva instancia. **En los procedimientos disciplinarios previstos en la ley contra jueces y fiscales de todos los niveles, se podrá imponer las sanciones de multa, suspensión, y destitución, respetándose los principios de proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad.**
CAPITULO X **DEL MINISTERIO PUBLICO** **Ministerio Público** Artículo 158.- El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.	**Artículo 158.- El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos.** **Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones y prohibiciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades.**
Atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones **Artículo 178.-** Compete al Jurado Nacional de Elecciones: 1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales. 2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas. 3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral. 4. Administrar justicia en materia electoral. 5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes. 6. Las demás que la ley señala.	**Artículo 178.-** Compete al Jurado Nacional de Elecciones: 1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales. 2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas. 3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral. 4. Administrar justicia en materia electoral. 5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.

CONSTITUCIÓN DE 1993	PROPUESTA DE REFORMA
En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes. Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.	**6. Nombrar al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** **7. Nombrar al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.** 8. Las demás que la ley señala. En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes. El Jurado Nacional de Elecciones presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.
Oficina Nacional de Procesos Electorales **Artículo 182.-** El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala.	**Artículo 182.-** El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por un periodo renovable de cuatro años. **Puede ser removido por falta grave por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros**. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas a los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala.
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil **Artículo 183.-** El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y	**Artículo 183.-** El jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por un periodo renovable de cuatro años. **Puede ser removido por falta grave por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros**. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas a los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el

CONSTITUCIÓN DE 1993	PROPUESTA DE REFORMA
otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. Ejerce las demás funciones que la ley señala.	estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acrediten su identidad. Ejerce las demás funciones que la ley señala.
	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS **PRIMERA.- Los miembros del primer Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura son elegidos dentro de los 30 días calendarios posteriores a la entrada en vigencia de su respectiva la Ley Orgánica.** **SEGUNDA.- Promulgada la presente reforma constitucional concluyen las funciones de la Junta Nacional de Justicia y de la Academia de la Magistratura, encargándose la Contraloría General de la República, durante el interregno, de cautelar el acervo documentario y administrativo de ambas instituciones y de supervisar su transición hacia la Escuela Nacional de la Magistratura, debiendo dictar al efecto las disposiciones administrativas correspondientes.**
	DISPOSICIÓN COMPLEMENARIA Y FINAL. **ÚNICA.- CAMBIO DE DENOMINACIÓN DE JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA POR ESCUELA NACIONAL DE LA MAGISTRATURA.** **Se modifica en todas las disposiciones constitucionales y en todas las disposiciones legales correspondientes, la denominación de Junta Nacional de Justicia por la de Escuela Nacional de la Magistratura.**

IX. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

9.1 ANÁLISIS DE LOS BENEFICIOS

Uno de los grandes anhelos de la nación peruana, es el de vivir en una sociedad justa, con valores, en la que los derechos y libertades se respeten y reconozcan. Donde la educación sea posible para todos, así como las oportunidades para desarrollarse y crecer. Todos los peruanos demandamos, orden, seguridad y cumplimiento de las leyes, por ser la única forma de hacer posible la convivencia pacífica.

Estos anhelos, sin embargo, se tornan de difícil y casi imposible realización, debido a que la propia sociedad viene relativizando los valores, se ha perdido el respeto mutuo, los derechos son para el más fuerte y las instituciones llamadas a garantizarlos y hacerlos cumplir están a cargo de personas no idóneas, por su incapacidad profesional, su falta de identificación con la función que desempeñan, su carencia de valores o, sencillamente porque desconocen el rol que cumplen dentro de la sociedad y el Estado. Se han olvidado que son funcionarios o servidores públicos y que por tanto, están al servicio de la comunidad y no de sus intereses personales o de grupo.

Nos preguntamos cómo o porqué hemos llegado a esta situación. La respuesta puede llevarnos en distintas direcciones, todas ellas válidas, pero la más trascendente y que debe mover a reflexión, es la que nos conduce hacia la justicia.

Si hay jueces solventes profesional y moralmente, la ley dejará de ser un lirismo y no habrá conflicto, por grande que sea, que quede sin resolver oportunamente. Donde haya jueces probos, la justicia se hará carne y las personas, la familia y el grupo social se encausarán conforme lo manda u ordena la ley.

Claro está, que para a hacer realidad este ideal, se debe entender por parte del Ejecutivo, que el número de jueces y fiscales debe estar en proporción directa con la incidencia o recurrencia judicial y la capacidad humana para atender esa demanda del servicio y junto a ello, diseñar y establecer un adecuado sistema o modelo de selección del recurso humano que ha de ocupar tan altos cargos, que debido a la complejidad de las actividades y relaciones humanas, demanda altas calificaciones y mucha solvencia ética y moral.

No habrá sociedad justa, si no hay jueces justos. No habrá orden social, si no hay fiscales y jueces competentes profesionalmente e imparciales. No habrá independencia funcional, si se somete a los operadores de justicia a la evaluación, ratificación y evaluación del desempeño de su función, a terceros no seleccionados con la debida rigurosidad que el cargo exige, y que bien pueden involucrarse en problemas judiciales como ha ocurrido en los últimos tiempos, contaminando la imagen de los magistrados y las instituciones y, básicamente, poniendo en tela de juicio la independencia e imparcialidad de éstos.

En el desarrollo de este proyecto, se ha demostrado la grave problemática de la administración de justicia, debido a diversos factores, entre ellos, la politización de la justicia, o la judicialización de la política, la evidente incompetencia profesional de muchos jueces y fiscales, y las imputaciones de actos de corrupción por parte de los usuarios del servicio justicia; grave situación que proviene de haber escogido formas erradas de selección de magistrados, por razones de orden económico.

En los últimos años se optó por el modelo de Consejo o Juntas, por ser más económico para el Estado, sin advertir que el costo ha sido mucho más alto. Pues nos encontramos en momentos de una grave crisis en el Ministerio Público, Poder Judicial y en la Propia Junta Nacional de Justicia, debido a la politización de la justicia, a la demostrada incapacidad profesional de muchos jueces y fiscales y de los propios miembros de la entidad seleccionadora.

Debido al tiempo que se viene sosteniendo esta problemática, bien podríamos decir que esta es una de las causas de la inseguridad social y de la falta de seguridad jurídica que viene incidiendo gravemente en la economía del país.

De ahí la urgente necesidad de reformar el modelo de selección de jueces y fiscales, adoptando el modelo de Escuela de la Magistratura, tan reclamada y añorada desde hace muchas décadas. Cualquier costo es poco, para los beneficios que se podrán obtener con magistrados altamente capacitados, idóneos profesional y moralmente.

La seguridad ciudadana, la seguridad jurídica y la paz social, serán el beneficio que se obtendrá y con ello, el desarrollo económico del país, pues, habrá más oportunidades para los emprendedores, se atraerán inversiones extranjeras, habrá más turismo, se construirán los colegios que hagan falta, entre otros.

No en vano la literatura que vincula el desempeño del sistema judicial al desempeño de la economía es amplia. En forma resumida, diremos que un sistema judicial eficiente provoca, entre otros, los beneficios siguientes:

- Un aumento del ingreso de inversión extranjera directa[38].
- Una disminución del costo de financiamiento y una ampliación del plazo de los créditos[39].
- Un aumento en el tamaño de las empresas[40].
- Un aumento del emprendimiento e innovación[41].
- Un mayor crecimiento económico.[42]

Ciertamente, los beneficios de un sistema judicial eficiente e independiente son transversales a toda la sociedad y no se limitan al ámbito económico. En tal sentido, es posible encontrar diversos rankings o índices que intentan medir y comparar la calidad del sistema judicial entre países.

---

[38] Benassy-Quere Agnes, Maylis Coupet and Thierry Mayer, 2007, "Institutional Determinants of Foreign Direct Investment," The World Economy, Vol. 30, Issue 5, pp. 764–782.

[39] Bae Kee-Hong, and Vidhan K. Goyal, 2009, "Creditor rights, enforcement, and bank loans," Journal of Finance, Vol. 64 (2), pp. 823–60; y, Luc Laeven and Giovanni Majnoni, 2005, "Does judicial efficiency lower the cost of credit?" Journal of Banking & Finance, Vol. 29 (July), pp. 1791–1812.

[40] Giacomelli Silvia and Carlo Menon, 2012, "Firm size and judicial efficiency in Italy: evidence from the neighbour's tribunal," SERC Discussion Paper 108.

[41] Berkowitz Daniel, Johannes Moenius, and Katharina Pistor, 2006, "Trade, Law and Product Complexity," Review of Economics and Statistics, Vol. 88 (2), pp. 363–373.

[42] Feld, Lars P., and Stefan Voigt. 2004. "Making Judges Independent—Some Proposals Regarding the Judiciary." Working Paper 1260. Munich: CESifo (April). Islam, Roumeen. 2003. "Institutional Reform and the Judiciary: Which Way Forward." Policy Research Working Paper 3134. Washington: World Bank (September).

Podemos citar la publicación "Doing Business 2020" del Banco Mundial que sitúa al Perú en la ubicación 76 entre 190 países. Sin embargo, cuando se evalúa la capacidad del sistema judicial para hacer cumplir los contratos, el Perú pasa a ocupar la ubicación 83. Cabe agregar que el Perú se sitúa en la posición 11 entre 32 países de América Latina y El Caribe considerados en el estudio[43].

De otro lado, podemos encontrar el "Global Competitiveness Report" de 2019, realizado por el Foro Económico Mundial. En esta publicación ocupa el lugar 65 de 141 países. Sin embargo, cuando se tiene en cuenta el Primer Pilar (Instituciones) nuestro país ocupa la ubicación 94 y, cuando se evalúa la Independencia Judicial, la ubicación empeora aún más: 122[44].

El "Índice de Estado de Derecho 2019" del World Justice Project (WJP) sitúa al Perú en la posición 70 de 126 países en cuanto al Imperio de la Ley[45]. En términos regionales, el Perú se sitúa en la posición 18 de 29 países. Merece mencionarse que, en términos de Justicia Civil, el Perú es ubicado en el lugar 89 y, en términos de justicia penal, en el 105[46].

También podemos citar al "Global Trustworthiness Index 2021" del IPSOS[47], un estudio que involucra a 28 países, entre desarrollados y emergentes. Esta publicación indica que, en el Perú, de 18 actividades evaluadas, la función de juez es la segunda peor ubicada, con una desconfianza de los ciudadanos equivalente al 58%, siendo superada solamente por el 62% de los ministros de gobierno.

Adicionalmente, podemos citar al "Índice de Accesibilidad a la Información Judicial e Internet de 2019" (IAcc), realizado por Centro de Estudios de Justicias de las Américas (CEJA), mediante la recolección de datos de accesibilidad de 34 países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA)[48]. En este índice el Perú ocupa el lugar 13 entre 34 países.

Finalmente, un último ejemplo de la importancia de la institucionalidad, en general, y del sistema judicial, en particular, viene representado por el "World Happiness Report 2021" que, entre otros factores para la construcción del ránking de países, toma en cuenta la "Confianza en las Instituciones" que incluye la confianza en el gobierno nacional,

---

43 https://espanol.doingbusiness.org/es/reports/global-reports/doing-business-2020.
44 https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.
45 https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf
46 En Justicia Civil se evalúan los aspectos siguientes: acceso a la justicia, ausencia de discriminación, ausencia de corrupción, ausencia de influencias indebidas de parte del gobierno, ausencia de retrasos injustificados, aplicación efectiva y accesibilidad, imparcialidad y eficacia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En Justicia Penal se tienen en consideración los factores siguientes: efectividad del sistema de investigación penal, puntualidad y eficacia del sistema de impartición de justicia, efectividad del sistema penitenciario, imparcialidad del sistema penal, ausencia de corrupción, ausencia de influencias indebidas de parte del gobierno, y, debido proceso y respeto de los derechos de los acusados.
47 https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-10/Global-trustworthiness-index-2021.pdf.
48 https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5633/IACC_FINAL_agosto2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

confianza en el sistema y cortes judiciales, honestidad en las elecciones, confianza en la fuerza policial local y la corrupción percibida en los negocios"[49].

Como conclusión se puede señalar que la literatura internacional destaca la importancia de la institucionalidad y del sistema judicial. Asimismo, la literatura revisada muestra la posición poco destacada que tiene el Perú en estos aspectos, razón por la cual un Proyecto de Ley que busque reformar el régimen de selección y nombramiento de jueces y fiscales, así como de capacitación, ascensos y control disciplinario, será de incuestionable importancia y traerá trascendentes beneficios económicos y extraeconómicos para nuestra sociedad.

9.2 ANÁLISIS DE LOS COSTOS

Nadie puede desconocer que la base y soporte de la paz social de un país radica en el eficaz y eficiente funcionamiento del servicio de justicia. Función que teóricamente está encomendada a los mejores profesionales del derecho del foro nacional, sin embargo, los datos e informes técnicos y la propia realidad demuestran lo contrario, al advertirse que quienes vienen ocupando dichos cargos, no necesariamente tienen el nivel profesional deseado.

Los esfuerzos que en los diferentes momentos se han realizado para superar estos aspectos disfuncionales, no lograron su propósito, debido a que se optó por modelos de selección y nombramiento de magistrados no adecuados o que no demandaran mayores gastos al Estado, sin advertir el alto costo que aquello significaba desde el punto de vista social, económico y político para el país.

En efecto, no se logró reclutar a los mejores profesionales ni elevar su nivel de formación y conocimientos técnicos, como tampoco fortalecer los valores éticos y morales, tanto así, que los cuestionamientos de la mala calidad del trabajo y de la corrupción han estado siempre presentes y tendrían su origen en la forma de selección y nombramiento, lo cual se ve agravado en estos tiempos, por la deficiente formación universitaria, situación que obliga a reforzar las competencias profesionales de aquellos que aspiren a ser magistrados, así como sus actitudes, aptitudes y destrezas.

La única forma de alcanzar este objetivo sería a través de una Escuela Especializada en formación de magistrados, tal como se ha venido recomendado desde hace más de treinta años y con mayor énfasis en los últimos tiempos conforme se precisa en los antecedentes del presente proyecto.

El no haber implementado este modelo de selección, formación y nombramiento de magistrado, ha significado un alto costo con grave incidencia en todos los aspectos de la vida nacional, pues, donde no funciona la justicia, no hay orden, paz, seguridad ni desarrollo individual y nacional.

En tal sentido, nuestra propuesta de creación de la Escuela Nacional de la Magistratura, y el desarrollo de una carrera judicial y fiscal, tiene como propósito solucionar este problema, sin demandar un mayor gasto al Estado que los actualmente presupuestados para la Academia de la Magistratura y la Junta Nacional de Justicia, considerando, que

[49] https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2021/WHR+21.pdf

en la Escuela se estarán fusionando ambas instituciones públicas, presupuesto que en los últimos siete años, en conjunto, ha ascendido a un promedio de sesenta millones (60´000,000.00), tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

PIM DE LA AMAG Y LA JNJ/CNM PARA EL PERIODO 2018-2024

Entidad	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
AMAG	20,518,326	19,109,822	18,699,677	15,322,783	16,508,485	14,053,474	13,563,263
CNM/JNJ	39,920,288	31,812,884	31,812,884	48,142,816	41,849,457	42,259,949	47,026,900
TOTAL	60,438,614	50,922,706	50,512,561	63,465,599	58,357,942	56,313,423	60,590,163
Fuente: Transparencia económica MEF - 8 de enero de 2024							

Los activos que posee cada una de las mencionadas instituciones, esto es, bienes inmuebles y muebles, incluyendo la infraestructura logística y tecnológica que poseen, sumado a la experiencia en gestión educativa en el ámbito de la justicia y el recurso humano con el que cuentan pasaran, asimismo, a la nueva institución, por ende, no habrá afectaciones de carácter laboral y social para sus actuales trabajadores.

Por lo tanto, podemos afirmar que la Escuela Nacional de la Magistratura se implementará sin demandar recursos adicionales al tesoro público utilizando los presupuestos de la AMAG y la JNJ (que sumaron para el año 2021 S/ 63'465,389) y los activos de ambas instituciones.

Todos estos recursos serán suficientes para iniciar con la implementación de la Escuela, la misma que en el futuro podrá demandar mayores o menores recursos de acuerdo con la presión del sistema de justicia en la necesidad de formar nuevos contingentes de jueces y fiscales y los índices de renovación anual de los mismos.

En conclusión, los beneficios que proporcione la creación de la Escuela Nacional de la Magistratura serán cuantitativa y cualitativamente muy superiores a los costos económicos que pudiera demandar.

X. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa propone modificar los artículos 142, 144,147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 178, 182 y 183 de la Constitución Política del Perú a fin de crear la Escuela Nacional de la Magistratura (ENM), en reemplazo de la Academia de la Magistratura y de la Junta Nacional de Justicia, y constituirse como órgano constitucional autónomo y como el único medio y forma de acceso a la carrera judicial y fiscal, siendo un centro superior de alta especialización e investigación académica que se encarga de la selección y formación de los aspirantes a ser jueces o fiscales y de su nombramiento; de la capacitación con fines de ascenso y de su actualización y perfeccionamiento; así como, de extender el título que los acredite como jueces o fiscales en su correspondiente grado y de su cancelación en los supuestos previstos por la ley.

Se busca mejorar la competencia profesional, así como, las actitudes y aptitudes de los magistrados para garantizar una administración de justicia independiente, confiable, accesible y eficiente y con ello, el respeto de los derechos de las personas y efectividad de su finalidad que es la paz social en justicia.

Asimismo, el presente proyecto de Ley crea el Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Administración de Justicia, que será presidido por el Presidente del Poder Judicial conformado, además, por el Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de la Magistratura, los jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y el Ministro de Economía y Finanzas, con la finalidad de que las instituciones que conforman este Sistema funcionen administrativamente de manera coordinada y articulada, con políticas públicas concertadas en todo aquello que les sea común, respetando sus propias autonomías e independencia funcional, y eleva a nivel constitucional a la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Publico.

XI. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta de reforma constitucional se vincula con las Políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional N° 24, 26 y 28, referidas a la Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente; de Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, en todas sus formas; y, la Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial, toda vez que está dirigida a instaurar una nueva Escuela Nacional de la Magistratura, que sustituya a la actualmente existente Academia de la Magistratura y Junta Nacional de Justicia, otorgándole autonomía constitucional de manera tal que pueda ejercer su rectoría como órgano académico oficial de la magistratura peruana, encargada de seleccionar, formar, capacitar, actualizar y perfeccionar a jueces y fiscales, otorgándoles los títulos correspondientes.

Con este cambio se busca que la justicia sea realmente efectiva, que beneficie a los ciudadanos, que se garantice la seguridad jurídica, la paz pública y la defensa de los derechos de todas las personas y consecuentemente se facilite el crecimiento y desarrollo del país.