

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

1

JUAN F. MONROY GÁLVEZ
JUAN JOSÉ MONROY PALACIOS
MARIO MONROY PALACIOS
JOSÉ OMAR CAIRO ROLDÁN
ALBERTO SIMONS PINO
FIORELLA LA SERNA JORDÁN
NATALY FÉLIX ACOSTA
FRANCIS ALIAGA SÁNCHEZ

CALLE ROMA N° 376
LIMA 27 - PERÚ
CENTRAL: (51-1) 441-0594
FAX: (51-1) 421-4994
central@estudiomonroy.com
www.estudiomonroy.com

Lima, 21 de enero de 2019

Señora
Rosa M. Bartra Barriga
Presidenta de la Comisión de Constitución
y Reglamento del Congreso de la República
Pasaje Simón Rodríguez s/n, Lima
Presente.-



Ref.: Oficio No. 555-2018-2019-CCR/CR

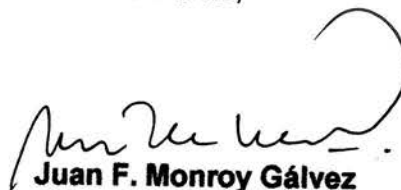
De mi consideración:

Por la presente acuso recibo del Oficio de la referencia. Además de saludarla, sirva la presente para cumplir con su solicitud de conocer mi opinión técnica sobre el Proyecto de Ley No. 3745/2018-CR, "Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia".

A efectos de cumplir con la opinión solicitada, adjunto un informe a la presente, el cual, para efectos de cumplir con su función, contiene las siguientes partes: I. Breve historia sobre el origen de los consejos superiores de la magistratura. II. Los consejos superiores de la magistratura más conocidos. III. Comentarios a la Exposición de motivos del Proyecto. IV. Comentarios al articulado del Proyecto. V. Conclusiones y VI. Propuestas.

Sirva la oportunidad para agradecerle su solicitud, manifestándole mi disposición para cooperar dentro de mi especialidad en lo que su Comisión así lo considere.

Atentamente,


Juan F. Monroy Gálvez

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

El origen de los consejos supremos o superiores de la magistratura (en adelante, CSM) es, en esencia, la historia de la afirmación en la conciencia colectiva y en el ordenamiento jurídico de las sociedades que los forjaron del principio de independencia del juez respecto del Ejecutivo, sea este liderado por un monarca, un presidente o un dictador. Este es su fundamento político. Por otro lado, la manera como se configuren los CSM tiene sustentos disímiles de filosofía y teoría jurídicas.

El tema aparece por vez primera en Francia a fines del siglo XIX (1883). El motivo principal fue impedir que los jueces estuvieran **subordinados** al poder político pero, al mismo tiempo, evitar también una **composición corporativa**, esto es, una organización en la que los jueces se autogobiermen. Lograr el punto medio ha sido, con algunas variantes, el objetivo a lograr a lo largo de casi siglo y medio de propuestas.

Atendiendo a que el objetivo de los CSM no es otro que lograr la independencia de la Judicatura, a cuyo logro está ligada la independencia de los jueces, en la práctica el tema se circunscribió a eliminar la potestad del Ejecutivo de nombrar a los jueces o de removerlos como represalia por decisiones no deseadas¹.

Afirmar esta tesis determinó la consagración del Principio del nombramiento de por vida de los jueces siempre que se porten bien (*Quamdiu se bene gesserint*), incorporada por Inglaterra a su sistema desde 1700 y presente después en la Constitución americana (Art. III, Sección I)². Refiriéndose a este principio Hamilton decía: "*en un régimen monárquico representa la última barrera contra el despotismo del príncipe; en un régimen*

¹ En la década de los setenta del siglo pasado, en el Perú los candidatos a jueces supremos propuestos por el Presidente de la República merodeaban por las oficinas de los senadores del Congreso para conseguir su apoyo. Por cierto, la mayoría de senadores que asumían tan especial encargo y eran abogados, tenían funcionando sus bufetes de abogados.

² **Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica**
ARTICULO III. El poder judicial de los Estados Unidos será depositado en una Corte Suprema y en las Cortes inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto de la Corte Suprema como de las Cortes inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán en fechas determinadas una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante su permanencia en el cargo.

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

republicano representa una barrera igualmente eficaz contra los abusos y las arbitrariedades del cuerpo representativo”.

Sin embargo, hay que tener cuidado, el Principio descrito es natural al sistema judicial del *common law*, familia jurídica que comparte su origen romano con la vigente en el Occidente europeo no insular, el *civil law*. La gran diferencia entre sus sistemas judiciales es que el de este último, al cual pertenecemos, es un sistema burocrático y subordinado, fiel al modelo contenido en la Ley de Organización Judicial de Francia de 1810, el cual determina la existencia de decisiones verticales en los nombramientos y en las promociones.

Si en un sistema judicial como el del *common law* que no es burocrático ni jerárquico -donde el juez ejerce las funciones para las cuales ha sido nominado- es importante el Principio de nombramiento de por vida, es de imaginarse lo importante que debería ser en un sistema como el nuestro. Sin embargo, es necesario admitir, desde ahora, que propuestas como el principio descrito y otras como la garantía de inamovilidad del juez, resultan contradictorias en un sistema que desarrolla una organización judicial burocrática donde la oficina judicial es concebida como si fuera un órgano administrativo más, con inferiores y superiores.

No se crea que un sistema judicial como el nuestro resuelve su crisis con solo incorporar el Principio de permanencia de por vida o la garantía de inamovilidad del juez. Una afirmación semejante sería falaz. Mantenemos desde que somos república una organización judicial burocrática que concibe una suerte de independencia estática del juez y nada más. Por ello, resulta imprescindible forjar el cambio a partir de un CSM que asuma como presupuesto lograr la independencia funcional y organizativa del sistema judicial y del juez como experiencia concreta.

En síntesis, desde fines del siglo XIX, el Ministro de Justicia era el jefe supremo de la Judicatura en el Occidente europeo, por lo que era imprescindible propiciar un cambio histórico. Para cumplir esta exigencia nacen los CSM. En un sistema judicial burocrático no son suficientes las garantías básicas (inamovilidad, independencia estática), sino un órgano autónomo que defienda a los jueces de los ataques del Ejecutivo. El esfuerzo por alcanzar este objetivo representa la historia de los CSM.

Siendo el objetivo lograr que la Judicatura desarrolle una organización que le permita el gobierno de sí misma, Ludovico Mortara, el maestro de

Chiovenda, propuso para Italia³ un CSM que permitiera a los jueces liberarse de las decisiones del Ministro de Justicia pero que, en compensación, no esté formado solo por jueces sino también de diputados y senadores. Sustentaba esto último en el fin de evitar que la Judicatura se convierta en una casta cerrada (corporativismo).

Estando a lo descrito, resulta imposible saber qué tipo de CSM es el que necesitamos si no tenemos definido el fundamento histórico por el cual fueron creados, en primer lugar, y las características que debe tener una institución como esta, atendiendo a las circunstancias históricas concretas de nuestro país, en segundo lugar.

II. Los consejos superiores de la magistratura más conocidos

Italia

La experiencia de Mortara –ocurrida a fines del siglo XIX- fructificó a comienzo del siglo XX. La ley Orlando, de 14 de julio de 1907, creó el CSM italiano. Sus funciones eran varias: **deliberativa** en materia de promoción de jueces, **consultiva** en materia de nombramiento de quienes querían ser jueces, en la transferencia de estos, etc., y **jurisdiccional** en tanto se encargaba de las sanciones disciplinarias. También le otorgó al Presidente de la República la Presidencia del CSM y la Vice presidencia al Ministro de Justicia. Seis eran elegidos por la Asamblea (Congreso), cuatro entre los jueces y dos elegidos por el Presidente de la República. En estricto, el CSM solo era un órgano consultivo del Ministro de Gracia y Justicia.

En 1929, el Guardasellos (Ministro de Justicia) Rocco dijo a la Cámara: *“Es con los hechos que la magistratura italiana ha demostrado ser adherente al espíritu del Fascismo: cualquier excepción aislada, inmediatamente reprimida, no puede más que confirmar la regla. Por tanto, como Guardasellos fascista, debo enviar a la Magistratura fascista italiana mi más reverente y cordial saludo”*.

En 1941 el Proyecto Grandi diseñó y propuso un CSM que, como el anterior, formaba parte del Ministerio de Gracia y Justicia. Por cierto solo con funciones consultivas y conformado únicamente por jueces de la Corte de Casación nombrados por el propio Ministro. El proyecto no incidía en la razón de ser de los CSM (la independencia externa e interna, funcional y organizativa del juez). Grandi afirmaba: *“Al regular el estado jurídico de los jueces he*

³ Este breve recuento se detendrá más en Italia por ser el país que con más esmero ha evolucionado en la estructura y función de su CSM.

rechazado el principio del así llamado autogobierno de la magistratura, incompatible con el concepto del Estado Fascista; principio que, después de todo, no es ni siquiera aceptado en los Estados así llamados democráticos”.

Tenían razón Rocco y Grandi, los CSM son necesarios en gobiernos democráticos. El monopolio político de la ideología fascista los convirtió en incompatibles. Es una enseñanza que no debemos desdeñar.

Transcurrida la Segunda Guerra Mundial era necesario modificar la situación en todos los ámbitos, sin duda también en el Judicial. Esto empezó a ocurrir con la Constitución de 1947. Su objetivo macro fue impedir que otro poder imparta órdenes o directivas a los jueces y, también, que dejen de pertenecer a una organización jerárquica o subordinada.

Lamentablemente la Judicatura de los 50' fue conservadora por lo que el CSM estuvo maniatado en sus primeros años. El poder giraba en torno a la Corte de Casación como ya se anotó pero, al encontrarse esta en la cúspide de la jerarquía, asumía desde su perspectiva –cómoda y con sus exigencias mínimas resueltas- la representación de toda la Judicatura. Esta experiencia enseña lo peligroso e inútil que es dejar que la cúpula de un órgano burocrático represente a todos los miembros de la organización. Así fue como se controló y neutralizó la posibilidad de cambio que, recordemos, está en la esencia del CSM.

La regulación actual en Italia

Reformas ocurridas en 1958 y posteriores han consolidado un nuevo CSM, aquel que se avizoraba en la Constitución de 1947. La Constitución regula el CSM en su art. 104, además de precisar su composición mixta (jueces y laicos), le atribuye todas las competencias en materia de estado de los jueces (nombramiento, formación, promoción). Le concede la presidencia al Jefe de Estado.

La Constitución le atribuye al CSM: *“los nombramientos, las asignaciones y las transferencias, las promociones y las resoluciones disciplinarias con respecto a los jueces”* (art. 105). Asimismo, regula la independencia externa de la magistratura. Lo hace en su art. 104,1: *“La magistratura constituye un orden autónomo e independiente de todo otro poder”*. Por otro lado, en el 101.2 prevé que: *“Los jueces están sujetos solo a la ley”*. Esta doble referencia (a la magistratura y al juez individual) contiene la declaración de la independencia interna y externa de la magistratura y del juez, respectivamente. Con ambos artículos se rompe la tradición jerárquica de la

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

Judicatura. La relación del juez con la ley y la Constitución pasa a ser directa, sin que la afecte la estructura jerárquica. De ahora en más el juez debe resolver atendiendo a los principios fundamentales contenidos en la Constitución y las leyes internacionales, abriendo su decisión a una elección entre juicio de valores.

El CSM lo componen 33 miembros. Tres son de derecho⁴ (Presidente de la República, Presidente de la Corte de Casación y el Procurador General de esta). Los otros 30 miembros son elegibles (20 por los jueces y 10 por el Parlamento, quienes los eligen entre abogados o profesores de derecho destacados). La conformación es mixta –jueces y laicos- para evitar la eventualidad de que se forme una casta judicial cerrada y, asimismo, para establecer una conexión de los jueces con la sociedad a través de los representantes de esta. El CSM es renovado en su integridad cada 4 años. Se **prohíbe la prórroga**.

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

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

Al encargarse constitucionalmente el CSM del nombramiento, asignación, transferencia, promoción y otras funciones en materia disciplinaria, realiza actividad **administrativa** (referida a los jueces como asignaciones, nombramientos, transferencias, promociones), actividad relativa a la **organización del CSM**, actividad **disciplinaria** (revisar lo que hace la comisión disciplinaria y otros) y actividad de **propuesta y de pareceres** (sobre todo en lo

⁴ Se dice que son de derecho porque no son elegibles, la Constitución los impone.

concerniente a la organización y al funcionamiento del servicio de justicia). El CSM actúa en sesión plenaria o en comisiones, las cuales son doce⁵.

El nombramiento

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

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

Carrera judicial

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

ESTUDIO
MONROY
 ABOGADOS

Hasta 1941 esta era tan burocrática, subordinada y formal como es actualmente la nuestra. Es decir, se trataba de concursos, exámenes prácticos y algunos escrutinios destinados a promover jueces de apelación y de casación.

Esto se debió a que no se le había sacado partido a un artículo de la Constitución de 1947, el 107.3 que prescribe: "*los magistrados se distinguen solo por su diversidad de funciones*"⁶. Sobre la base de esta normativa se diseñó un sistema de promoción según el cual, el tránsito de un grado a otro ocurre una vez que se tiene la antigüedad necesaria. Este ascenso se otorga en base a un juicio de idoneidad del CSM, independientemente de la efectiva asignación a funciones correspondientes. Incluso un juez puede ser nombrado para otro grado, percibir los ingresos de su nuevo grado pero permanecer en su despacho.

Con este sistema quedó descartada la carrera judicial, permitiéndose a casi todos los magistrados el acceso a niveles retributivos más elevados sin someterse a formas de selección positiva⁷, salvo casos excepcionales.

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

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

⁶ **Juez** es la persona física que dice derecho o el órgano que ejerce jurisdicción. Se ocupa del pronunciamiento de la sentencia. **Magistrado**, en cambio, es una persona investida de una elevada función pública, la cual puede ser judicial y también administrativa. Por tanto, se usa para los funcionarios que tienen la función de jueces y en ciertos países se emplea para referirse a los miembros del Ministerio público.

Los magistrados pueden ser **ordinarios o togados**. Son los primeros los jueces de paz y el GUP (Juez de audiencia preliminar). Los magistrados togados son los jueces GIP (Juez de investigación Preliminar) y los del Ministerio Público.

Siendo así, en Italia todos los jueces son magistrados pero no todos los magistrados son jueces.

⁷ Esto implica la introducción de "una regla similar a aquella adoptada anteriormente en los países anglosajones, donde los jueces son nominados de por vida, salvo impedimentos que determinan su incapacidad física o moral (*Quamdiu se bene gesserint*)" (Pizzorusso, "La organización de la justicia", p. 204).

Función disciplinaria

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

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

Las decisiones de la comisión disciplinaria pueden ser impugnadas ante el Procurador General o el Ministro de Justicia. Este recurso ante las secciones unidas de la casación civil tiene efecto suspensivo.

El juez procesado penalmente es suspendido de pleno derecho de sus funciones y también de recibir su ingreso desde el día en que se emitió orden de detención en su contra. Sin perjuicio de ello, puede concederse al juez una asignación alimentaria no superior a los 2/3 de su ingreso. La suspensión del juez mientras dura el proceso disciplinario puede ser pedida por el Ministro o el Procurador General. Procede apelación con efecto suspensivo ante la Corte de Casación.

Francia

El concepto CSM es usado en Francia por primera vez en 1883, aunque en realidad era una denominación dada a las secciones unidas de la Casación, en tanto actuaban en función disciplinaria. La propuesta de un CSM era sustraer al Ejecutivo el poder discrecional de nominar a los jueces y gestionar la carrera judicial.

En 1946, al interior de la Constitución de la IV República, se creó un Consejo Superior de la Magistratura (*Conseil supérieur de la magistrature*). Aparece con una conformación mixta –miembros de la corte de casación y del Parlamento- para evitar el corporativismo y mantener una influencia del sistema político sobre la judicatura. Estuvo conformado por 14 miembros bajo la dirección del Presidente de la República y su Vicepresidente el Ministro de Justicia; 4 jueces eran elegidos por ellos mismos, uno por cada una de las categorías; 2 juristas nombrados por el Presidente de la República y 6 elegidos por la Asamblea Nacional. Adviértase que se trataba de un órgano muy politizado, con un control manifiesto del Ejecutivo.

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

Quedó fuera del CSM el Ministerio Público, aunque a él se extiende la aplicación de todo lo referido a nombramientos y promociones, como también la materia disciplinaria. La novedad respecto al CSM de 1883 es la elección de jueces como miembros del CSM.

La Constitución gaullista de 1958, tanto o más **conservadora** que la anterior, convirtió al CSM en un órgano consultivo. Eliminó la nominación electiva. Y aunque estuvo conformada por una mayoría de jueces –siete de nueve- estos eran nombrados por el Presidente.

Una reforma importante producida en los últimos años ha consistido en que el Ejecutivo ha dejado de ejercer control directo sobre el Ministerio Público.

Actualmente el Presidente y el Vice siguen ostentando las mismas funciones dentro del CSM, sin embargo, pueden participar en las sesiones pero sin voto. Por otro lado, se ha establecido que las audiencias disciplinarias son públicas. El CSM tiene actualmente 21 miembros, 10 son laicos nombrados por los más altos cargos del Estado y uno nombrado por el Consejo de Estado. Los demás son jueces elegidos con votos separados de sus pares, así dos por la Corte de Casación, dos por las cortes de apelación, presidente y procurador general. Los demás son elegidos según el sistema proporcional para listas de competidores. Cada lista debe tener en su propuesta un presidente de tribunal y un procurador de la república.

Y aunque existen dos CSM, uno para jueces y otro para fiscales, la tendencia es a provocar un CSM único, superando la actual distinción. En términos generales, los resultados obtenidos por los CSM siguen siendo reconocidos como muy conservadores⁸.

Portugal

El CSM es introducido en 1912. La Constitución autoritaria de 1933 canceló el concepto de **poder judicial**, remplazándolo por el de **función judicial**. El CSM se mantuvo pero todos sus componentes eran elegidos por el Gobierno, con lo cual la dependencia de la Judicatura al Ejecutivo se mantuvo en lo sustancial.

Hasta 1962 existía un presupuesto muy curioso para llegar a ser juez, consistía en haber pertenecido al Ministerio Público durante cinco años. Como

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

es evidente se consideraba al Ministerio Público un grado inferior a la Judicatura.

La Constitución de 1976 introdujo dos Consejos, uno para jueces y otro para fiscales, los que gozan de independencia. Existe un sistema de concurso para acceder a la magistratura al cual se agrega un periodo de formación inicial en el Centro de Estudios Judiciales. Por otro lado, un quinto de los puestos de juez en la Corte Suprema es reservado a miembros del Ministerio Público. En 1989 se consagró la autonomía del MP.

España

No debe olvidarse que así como el caso de Portugal, España debió soportar una dictadura longeva. Ambas, la de Salazar y la de Franco, respectivamente, superaron los treinta años. Lo dicho implica que como las costumbres arraigan, la posibilidad de concretar una reforma del servicio judicial es un tema mucho más complejo de lo que podemos estar dispuestos a admitir.

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

A este propósito, estructuró un CGPJ formado por una mayoría de jueces y magistrados de 3/5 y una minoría de 2/5 formado por juristas, todos bajo la dirección del presidente del tribunal supremo. Los miembros (llamados vocales) son veinte, de los cuales doce son jueces y magistrados de todos los grados, cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado. En estos dos últimos casos la elección se da con una mayoría de los 3/5 de sus miembros, elegidos entre abogados y juristas de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio de la profesión.

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

La Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) de 1980, estableció que la elección de los 12 jueces la harían ellos mismos "mediante

ESTUDIO
MONROY
 ABOGADOS

voto personal, igual, directo y secreto". Sin embargo, la LOPJ de 1985 determinó que todos los vocales del CGPJ fuesen elegidos en las cámaras, una manera de decir que serían elegidos por los partidos políticos. Entonces, desde 1985, diez vocales son propuestos por el Congreso y los otros diez por el Senado. Como es evidente, la situación ha devenido en perniciosa para los jueces, en tanto su elección depende de la fuerza de los partidos políticos en el Congreso y el Senado⁹.

Sucesivas reformas de la LOPJ, como la del 2001, solo variaron el sistema artificialmente, sustancialmente lo dejaron igual. Se permitió que las asociaciones de abogados proveyeran cuotas de candidatos que eran elegidos por las cámaras, agudizando así la dependencia política¹⁰. Como los dos partidos políticos mayoritarios, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tenían a los jueces alineados a su propia asociación, la Asociación Profesional de la Magistratura y Jueces para la Democracia, respectivamente, esto les permitió que solo los jueces que pertenecían a esas asociaciones coparan los altos cargos. La situación se volvió tan inicua que los partidos convinieron elegir al presidente del CGPJ –que es a su vez del Tribunal Supremo- a pesar que la elección de este debería darse libremente entre los vocales elegidos durante su primera sesión (Art. 123.2 de la LOPJ).

⁹ "El Gobierno [...] lo único que tiene que hacer es ocupar el CGPJ con personas de su total confianza política y luego dejar que estas realicen por sí mismas todo el trabajo sucio. El CGPJ realiza de hecho los nombramientos de los cargos decisivos de la Alta Magistratura, que naturalmente recaen en personas de confianza del partido que ha nombrado a los vocales del Consejo [...]. Cumplidos sus objetivos, los partidos y el CGPJ se retiran solemnemente de la arena política y se convierten en hipócritas espectadores neutrales que respetan de manera escrupulosa la 'independencia judicial'. El trabajo sectario viene luego, en la lucha cotidiana de los procesos políticamente delicados, en sus deliberaciones y votos, donde cada uno defiende los intereses de sus mandantes sin que sea preciso recordatorio alguno. En la pelea se embarran inevitablemente las togas, pero esto ya se sabía de antemano al aceptar el nombramiento. Una peculiaridad interesante del sistema actual es, en fin, la inevitable formación de dos grupos enfrentados de 'jueces fieles', de servidores militantes de los dos partidos que se van alternando en el poder." (NIETO GARCÍA, Alejandro. "El desgobierno de lo público". Barcelona: Ariel, 2008, pp. 322-323).

¹⁰ "El sistema no corrigió la politización del CGPJ, sino que la agravó de forma notoria. El número y forma de designación de los candidatos garantizaba que entre ellos hubiera –al menos- doce jueces o magistrados vinculados, o dispuestos a vincularse, con un partido político u otro. A la postre, el número de vocales se repartió en función de la representatividad de cada grupo político mediante consenso. En suma: 'tú pones a los tuyos si tú me dejas que yo ponga los míos'." (de DIEGO DíEZ, Luis-Alfredo. "Asalto político al gobierno de los jueces: un factor de corrupción del Estado de Derecho". En: "Derecho y Proceso. *Liber Amicorum* del Profesor Francisco Ramos Méndez". Coordinadores: Manuel Cachón Cadenas y Just Franco Arias. Barcelona, 2018, Atelier Libros Jurídicos. Vol. I, p. 715).

Cada vez que se abría un proceso electoral nacional surgía la propuesta de una auténtica independización de los jueces por parte de casi todos los candidatos, es decir, que aquellos eligiesen a sus representantes. Sin embargo, una vez en el poder –uno u otro partido- encontraban pretextos para no deshacerse de tamaña expresión de poder. Como es evidente, cualquier acto ilícito que los políticos hicieran durante su mandato podía ser investigado y eventualmente sancionado por los jueces, quienes entonces no podían ser independientes del poder político. Cuando en 2012 el Ministro de Justicia recién nombrado decidió llevar adelante la reforma, fue atacado acremente¹¹.

En el colmo de la ironía, en el 2013 se reguló una fórmula electoral que formalmente tenía todos los visos democráticos que se puede pedir. Así, cualquier juez puede postularse para el CGPJ, se fijaron plazos y requisitos en detalle. Sin embargo, la realidad muestra que no hay elecciones, por tanto los jueces no votan por ningún candidato. Las Cortes Generales (el Congreso de los Diputados y el Senado) reciben las propuestas pero al final designan a “los suyos”. Finalmente, esta ladina versión democrática se completa con el hecho de que de los veinte vocales, solo siete forman una Comisión Permanente –elegida por las Cortes Generales obviamente- que tiene dedicación exclusiva. Los demás ejercen a tiempo parcial, en estricto, son prescindibles. Entonces, el CGPJ se reduce a un núcleo político formado por los miembros afines al partido en ejercicio de gobierno. Como resulta evidente, el caldo de cultivo de la corrupción está encima de la mesa.

III. Comentarios a la Exposición de motivos del Proyecto.

Una primera aproximación al Proyecto pasa por constatar que carece de novedades destacables respecto de la ley anterior. Hubiera sido interesante saber cuáles de las razones históricas presentes en la formación de los CSM no se tuvieron en cuenta en la ley derogada y ahora son asumidas por el Proyecto. Para ello era clave la Exposición de motivos. Desgraciadamente esta no dice nada al respecto.

Tampoco es posible saber, o por lo menos intuir, a cuál de los modelos de consejos de la magistratura conocidos se alinea el Proyecto o, para graficar mejor la omisión, por qué sus redactores han optado por una variante original en la materia, si esa fue su intención.

¹¹ Julio Villarubia, portavoz del PSOE, rechazó de plano la propuesta, dijo que el Ministro de Justicia: “*Va a cometer un ataque a la soberanía popular para defender la independencia judicial. No lo vamos a permitir*”. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Cortes Generales, Comisiones (X Legislatura), 25 de enero de 2012, núm. 25, p. 14).

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

Se afirma que la razón para haber hecho partícipe a la sociedad civil en la conformación del CNM fue reducir la influencia del poder político. Si esta se repite, entonces es previsible que el remedio terminará por matar al enfermo. Una de las causas –tal vez la más importante– de la crisis política que envuelve al país en el último cuarto de siglo es la absoluta ausencia de instituciones que conecten a la comunidad con los órganos de poder. A pesar de la evidencia del hiato, creer que ello podría resolverse a partir de las instituciones representativas de las profesiones liberales fue un error garrafal. Los mecanismos oscuros del poder capturaron a las élites directivas y lo que siguió es la patética historia reciente.

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

Cualquier mecanismo destinado a reducir la brecha de oportunidades que separa la actuación de hombres y mujeres en la vida política, académica, empresarial o de cualquier otro aspecto es plausible. Sin embargo, los métodos para obtener tal resultado deben ubicarse en todos aquellos casos donde esa perspectiva de actuación sea hacia el futuro. Así, debe haber facilidades para el ingreso de mujeres a los centros superiores de formación, para la obtención de becas durante su estadía allí, para obtener beneficios en los estudios de pre y post grado. Esos son alicientes que, en perspectiva, permitirán tener mujeres con una óptima formación técnica o profesional. Así se gesta una sociedad con igualdad de participaciones.

Sin embargo, en un país con un universo tan reducido de especialistas en la materia, incorporar una regla de un mínimo de tres hombres y mujeres sobre un total de siete para un órgano constitucional autónomo, desconoce la complejidad de la materia a tratar y la severa dificultad en encontrar personas que conozcan el tema. Es decir, a la complejidad en encontrarlos se agrega la paridad por razón de género. Es paradójico que la exposición de motivos insista en la meritocracia sin advertir que reglas como la propuesta condicionan su vigencia.

Otro tema es la prohibición de la reelección inmediata. Esta y todas las demás novedades, de alguna manera hay que llamarlas, contenidas en el Proyecto, se conectan por un hilo común consistente en asegurar, normativamente, una conducta idónea de los miembros de la JNJ. En estricto, como lo describiremos después al comentar puntualmente la legislación, es

todo lo novedoso que tiene el Proyecto respecto de la Ley del CNM derogada. Se insiste en evitar reproducir las experiencias vividas, por eso se regulan impedimentos, prohibiciones y otras limitaciones más. Y allí se agota el Proyecto en lo que respecta a novedades.

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

IV. Comentarios al articulado del Proyecto

Art. 6: Como ya fue expresado, no tiene sentido que se regule la paridad en tres de hombres y mujeres en la JNJ. El mérito es incompatible con el sexo. Es aquél el que debe primar. La necesidad de crear condiciones para la participación activa de la mujer en la escena nacional no pasa por involucrarla a como dé lugar, sino por darle oportunidades para su formación profesional y su perfeccionamiento.

Por otro lado, este debería ser el artículo que desarrolle el tema de la conformación de los miembros de la JNJ. A contramano de toda la evolución descrita, la JNJ no está conformada por ningún juez activo. Es decir, el juez es para el Proyecto un discapacitado que debe ser evaluado, supervisado y recibir pasivamente los cambios que otras personas propongan a la organización que conforma. Increíble. Además sin ninguna fundamentación.

Art. 16. Las categorías jurídicas están mal empleadas en este artículo. La competencia subjetiva se regla por una institución llamada Inhibición. Esta contiene prohibiciones de actuación (impedimento), afectaciones específicas a la actuación que pueden ser discutidas dentro del mismo procedimiento (recusación) y afectaciones en el yo moral del juez o funcionario que, por ser tales, las deberá decidir cada quién (abstención). Esas son las categorías pero no están así en el Proyecto.

Art. 20. De este artículo se nota que el Proyecto está diseñado para evitar que se reproduzcan los actos de corrupción ya conocidos. Ese es su núcleo. Técnicamente no hay novedad que merezca ser destacada.

Art. 58.2. Se insiste, lamentablemente, en una institución anómala, anacrónica y absurda como la ratificación. No hay fundamento histórico ni científico que la avale. Afecta directamente la autonomía y la independencia judicial, es decir, los valores cuya vigencia dio origen a los CSM. Se trata de una contradicción insalvable.

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

En los países donde se incorporó tuvo un carácter provisional, lo que es propio a su naturaleza. De hecho así aparece en nuestra Constitución de 1979¹².

En los antecedentes que conforman este documento se ha hecho referencia a la inamovilidad como manifestación de la independencia del juez, sobre todo como una de las razones para que se hayan forjado en el derecho comparado los CSM. Siendo así, regular la ratificación es una contradicción insalvable.

Dado que en el Proyecto no se fundamenta su presencia, resulta muy difícil realizar sobre ella un comentario en cualquier sentido. Además, es un indicio que estamos ante un Proyecto que carece de sustento jurídico o político como para promover una discusión solvente sobre su contenido.

Art. 58.3. Se incorpora una evaluación cada 3 años y medio. No hay manera de saber cómo se cuenta ese plazo. Es decir, podría ser desde nombrada la JNJ o desde el nombramiento de cada juez. En cualquier caso, si se trata de una actividad a nivel nacional, deberá ocurrir en un periodo establecido, con lo cual los tiempos de los jueces para preparar documentos y la misma evaluación les consumiría horas de trabajo efectivo, lo que convertiría dicha evaluación en un desperdicio lamentable. Son tiempos de los que, por ser parte de una estructura anacrónica, burocrática y subordinada, el juez peruano carece.

Art. 61. El candidato a juez supremo no es evaluado con un examen escrito tradicional, sino en uno que consiste en un trabajo sobre un tema judicial o fiscal con su propuesta de reforma y, además, debe emitir opinión sobre un caso judicial, real o hipotético.

En nuestra opinión, este es el examen que debe ser tomado no solo a los candidatos a jueces supremos sino a todos los jueces y fiscales. Lo otro, lo que se viene haciendo y se propone repetir, es pedirles respuestas teóricas a quienes pronto solo van a trabajar con expedientes, esto es, con casos concretos.

¹²

Constitución de 1979

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

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

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

Art. 66. Sobre el tema de la ratificación ya nos hemos referido. En este artículo interesa precisar un cambio significativo en el Proyecto. Este consiste en quitarle el efecto suspensivo al recurso de reconsideración. En realidad lo que se hace es eliminar una barbaridad. En doctrina comparada jamás existió el efecto suspensivo para este recurso, por lo que se trataba más que de una novedad de una excentricidad, la cual, además, propiciaba acuerdos subrepticios entre el evaluador y el evaluado.

Art. 67. Este comentario se realiza asumiendo la hipótesis negada de que las ratificaciones se mantengan. Resulta absurdo seguir y concluir en todos los casos la rutina de la ratificación que de por sí es absurda como ya se fundamentó. Nos explicamos. Si al recibir la información que se exige como cuestión previa, se advierte que el juez es idóneo para la función que viene desempeñando, no debería pasar por la entrevista. Se trata de una afectación innecesaria y desgastante que, en tanto no se elimine, debe ser reducida a su mínima expresión.

Art. 68. Se incorpora una evaluación que en la sumilla se denomina "parcial". Lo que no se dice es si la ley o alguna otra norma de igual rango regulan una evaluación "total". En cualquier caso, se regula que debe ocurrir cada 3 años y medio como ya se expresó, sin que puede saberse porqué es parcial, aunque podría suponerse que lo es atendiendo a la ratificación es la evaluación total. Así y todo es una conclusión que siembra más dudas que certezas.

Los que han elaborado el Proyecto no han tomado en cuenta que en las oportunidades que los jueces entran a etapa de ratificación —a la que ahora se debe agregar la evaluación parcial— paralizan su actividad, en tanto se dedican a preparar los documentos exigidos para tal evaluación y, además, a prepararse para una entrevista que está cernida por la incertidumbre. Es difícil precisar la cantidad de horas de trabajo efectivo que se pierde como producto de la ratificación. Bueno, esa cantidad se va a doblar con la así llamada evaluación parcial.

Si nuestra propuesta en el sentido que la ratificación es un instrumento inútil además de inconstitucional tuviese acogida, la llamada evaluación parcial realizada aleatoriamente por la JNJ en algunas cortes podría tener un efecto distinto pero en otro contexto, el de una reforma integral del sistema a cargo de la JNJ.

Hay que tener en cuenta que el juez es de todos los días. Si un juez sabe que va a ser evaluado cada cierto tiempo, en la hipótesis que no fuese el juez que se avizora lo que va a suceder es que se va a preparar para su evaluación y después va a continuar actuando de otra manera. Una evaluación

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

aleatoria es una evaluación permanente, siendo la más adecuada atendiendo al dato real que la actuación del juez es cotidiana y no por épocas.

Art. 69. Hay que tener cuidado con los criterios de eficacia y eficiencia que se listan en este artículo. En el 69.1. se evalúan las resoluciones u otros actos expedidos por jueces o fiscales. Debe suponerse que se trata de una calificación referida a su eficacia. Sin embargo, en el 69.3. se evalúa la celeridad y rendimiento, esto es, la eficiencia. Eso en materia jurisdiccional importa una contradicción insalvable. El criterio de eficacia debe primar sobre el criterio de eficiencia. Colocarle a ambos 30% es un despropósito en materia de función jurisdiccional.

Art. 70. Puede no ser un error pero el primer párrafo se refiere a los jueces y el segundo a los fiscales. Creo que ambos párrafos deberían ser para jueces y fiscales. El segundo párrafo prescribe que las resoluciones a ser evaluadas se seleccionan a partes iguales por el evaluado y el evaluador. No tiene sentido que alguien elija trabajar arduamente una que otra sentencia o dictamen para que luego sea evaluado a partir de esa actividad especial, podría decirse que en su espíritu podría estar que las demás salgan como fuese. El método aleatorio debe alcanzar a todos los documentos a ser evaluados.

Art. 71. Exactamente lo mismo que lo anterior, pero esta vez en referencia a la gestión de los procesos. Solo el evaluador debería elegir aleatoriamente.

Art. 72. La JNJ está complicando su accionar. Lo que tiene que crear es un cuadro estándar que contenga los promedios razonables de actuación de jueces y fiscales, sus tiempos, períodos, cantidad de casos tramitados, decididos, ejecutados. Estar atentos respecto a justificaciones solo sobre casos excepcionales. Son cuadros que por cierto deberían ser renovados periódicamente.

Art. 73. Una vez más, lo que la JNJ debe tener es un escenario estándar de actuación. A su vez, este debe tener eventuales variantes teóricas en función al lugar del juzgado, apoyo tecnológico, número de funcionarios a su cargo y otras variables que hagan atendible su incorporación como elementos a ser evaluados.

Art. 76. Esta es una situación que debe ser revisada y apreciada. Los jueces tienen una actividad profesional intensa. Es imprescindible su actualización y mejora académica. Sin embargo, esta no puede estar librada a la voluntad de los evaluados y mucho menos al tiempo que dispongan para ello. Los jueces peruanos no tienen tiempo para formarse. Lo que hacen es cumplir formalmente en ir a exposiciones, obtener certificados, acumularlos y luego presentarlos.

Se trata de una actividad que debe ser planificada por la JNJ. Cuando un juez estudia, no trabaja; y viceversa. Lo demás es un fiasco.

Art. 79. Las evaluaciones asfixiantes lo que hacen es desviar al juez de su función de impartir justicia. Con ellas, lo que se hace es fracturar la actividad del juez con lo cual este empieza a tener dos existencias, la de ser eficiente (que es la que importa) y la de parecer eficiente (que siendo artificial y vana es la que le tomará más tiempo).

Art. 83.1. Este inciso regula el principio del contradictorio o de bilateralidad de la audiencia. Sin este no existe procedimiento válido, ¿era necesario regularlo?

V. Conclusiones

1. El Proyecto de la Junta Nacional de Justicia solo contiene variaciones cosméticas respecto de la Ley derogada del CNM. El sistema de justicia que se enuncia sin describirlo en la Exposición de motivos, solo es posible promoverlo si se abandona la concepción burocrática y jerárquica de la Judicatura, pero ese tema no aparece en el Proyecto.
2. Para cambiar lo que actualmente tenemos es imprescindible concebir otro sistema judicial, fundamentalmente que se aparte del burocratizado y jerárquico que mantenemos a la fecha. Se ha anunciado el cambio manteniendo una Ley Orgánica del Poder Judicial que en por lo menos un cuarenta por ciento de su contenido mantiene los criterios de la organización judicial napoleónica de inicios del siglo XIX.
3. Ni la Exposición de motivos y tampoco el Proyecto contienen una fundamentación filosófica ni jurídica de la reforma que se presume se logrará con la JNJ. La razón es evidente: se trata de más de lo mismo. Se dicen generalidades en torno al sistema de justicia que se pretende mejorar creyendo, con una dosis de irresponsabilidad que asombra, que ello ocurrirá con el simple recurso de proponer niveles de exigencia mayor a las personas que lo conforman.
4. No hay antecedente de un CSM que no esté conformado por jueces. Inclusive cuando en sus inicios se permitió a los jueces ser miembros, el control político consistió en que la elección la hacía el Ejecutivo y casi siempre respecto a miembros de la alta Judicatura. El Proyecto no contempla jueces como miembros de la JNJ. Debe ser muy difícil encontrar un caso así en el derecho comparado.

ESTUDIO
MONROY
 ABOGADOS

5. El fundamento histórico para que un CSM sea mixto (conformado por jueces y laicos) está en sensibilizar a la sociedad civil en el hecho de que el problema de la impartición de justicia es también suyo. Por eso los laicos (o no jueces, como se quiera) al ser nombrados por el Congreso tienen como función establecer un nexo entre el gobierno de la judicatura y los representantes de la soberanía popular. Es decir, reducir la afectación histórica que sufre la Judicatura al ser un poder contramayoritario.

6. Los CSM son órganos deliberantes de naturaleza colegial, como tal, atribuyen a la mayoría el poder de determinar la voluntad de todo el órgano. Un CSM debe estar en el vértice de la administración de la jurisdicción¹³ de cualquier Estado democrático del *civil law*. Pero, debe ser uno donde su conformación -necesariamente democrática, jueces y laicos con el predominio de los primeros pero de distintos grados- constituya el contrapeso adecuado para evitar la afectación externa de otros poderes y también la subordinación jerárquica entre los órganos judiciales.

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

La autonomía, al igual que la independencia, también es funcional y organizativa. Por la primera el juez solo está sometido a la ley¹⁴ y por la

¹³ La administración de la jurisdicción es un concepto de Pizzorusso quien denomina así a la actividad instrumental alrededor del ejercicio de la jurisdicción. Considera que tiene como objetivo organizar el sistema de tal manera que cada juez tenga una efectiva independencia.

¹⁴ Estar sometido a la ley no significa que el juez es solo la manifestación material de la ley escrita, eso sería un paleopositivismo caduco y sinsentido. Estar sometido a la ley significa tener la facultad de interpretarla y extraer de ella la respuesta que consolide los valores del ordenamiento jurídico, sobre todo los de la Constitución.

El artículo 101 de la Constitución italiana prescribe: "*La justicia es administrada en nombre del pueblo. Los jueces están sujetos solo a la ley*". (el resaltado es nuestro).

"El artículo 101 de la Constitución es una norma que no significa el retorno a los viejos mitos de la omnipotencia de la ley y del juez 'boca de la ley', porque el acento, en ese artículo, cae sobre el adverbio 'solo', y por tanto, antes que la fidelidad a la ley, ella ordena la desobediencia a aquello que la ley no es. Desobediencia al pasoliniano 'palacio', desobediencia a los potentados económicos, desobediencia a la misma interpretación de los otros jueces y, por tanto, libertad interpretativa. Por tanto es pluralismo, por tanto es legítima presencia de diversas posiciones culturales e ideales al interior de la magistratura. De otra parte, ¿qué cosa es el pluralismo de las ideas sino

segunda, la Judicatura es considerada un órgano autónomo e independiente respecto de cualquier otro poder.

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

Todo lo dicho importa porque los CSM tienen como objetivo consolidar la independencia y autonomía judiciales. Por esa razón los cuerpos normativos que los regulan se caracterizan porque, en el tiempo, han ido afinando esa protección.

Aunque fuese innecesario decirlo, precisamos que ni la Exposición de motivos y tampoco el Proyecto tratan estos temas que constituyen, como se advierte de los antecedentes históricos, la esencia de los CSM.

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

Por lo descrito resulta clave tener un CSM que evite afectaciones a la independencia interna que, como ya se dijo, tienen su origen en la organización burocrática y subordinada surgida de la ley napoleónica de 1810. Como es evidente, la independencia interna del juez no es compatible con una organización jerárquica. Y, una vez más, este tema tampoco ha sido siquiera insinuado en el Proyecto.

9. Se suele decir que los CSM son órganos de autogobierno, es el caso del CGPJ español, por ejemplo. Sin embargo, ello contiene una inexactitud. Atendiendo a su composición mixta lo correcto sería decir que son órganos de gobierno autónomo del sistema judicial. El Proyecto, al no hacer referencia alguna a los fundamentos sobre por qué propone la conformación de la JNJ sin

la sal de la independencia, que la hace ser una confrontación responsable y no subjetivismo y casualidad? Y finalmente, ¿qué sentido tendría el principio del juez natural si los jueces fuesen todos iguales y no portadores de 'legítima diversidad'?". (BORRÉ, G. "Le scelte di Magistratura democratica". En: *Giudici e democrazia*. Milano: Franco Angeli, 1994, p. 45).

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

la presencia de jueces, no permite conocer su tesis sobre la materia. Por cierto, asumiendo de buena fe la hipótesis de que tuviera alguna.

10. A la justicia deseada se le llama demanda potencial. Sea en la capacidad de obtenerla en tiempo útil, sea en la relación desproporcionada entre valores que se pretenden realizar por medio del proceso y el costo monetario de obtenerlo. También es posible conocer la relación entre demanda de justicia y recursos disponibles (personas, locales, facilidades, disponibilidad de dinero solo para los procesos).

Existe, entonces, una justicia **medible** que se identifica con la cantidad de procedimientos pendientes, variaciones en el incremento periódico de estos y los distintos tipos de conclusión del proceso, la duración y aún el costo monetario de los procesos para las partes y para el Estado, entre otras variantes.

Todo esto es una información que un CSM (o JNJ da lo mismo) debería conocer de fuente propia a fin de establecer una relación efectiva y óptima entre la situación actual del sistema de justicia y lo que se debería hacer para producir un cambio sustancial en él.

En el Proyecto se advierte que las funciones de la JNJ son absolutamente puntuales y menudas. Las de siempre: nombrar, disciplinar, evaluar esporádicamente y alguna otra.

Tener una JNJ de ese tipo implica una renuncia a producir una reforma real del sistema. En lugar de tener una institución que enfrente los problemas del sistema, se prefiere seguir fragmentando las funciones y esperar que la Sala Plena o el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial o la Academia de la Magistratura o vaya a saber qué institución existente o por crearse, produzca su cuota de cambio. Un verdadero absurdo, en tanto lo único seguro es que la distribución de las funciones dispersará la información sobre el estado de la situación, determinará que algunos actos se repitan y otros se contradigan con lo realizado por otros órganos, agravando las deficiencias del sistema.

11. Finalmente, el Proyecto de ley comentado, al carecer de fundamentación teórica básica sobre el cambio trascendente que se anunció desde que se propuso el referéndum, debe ser descartado porque no sirve para producir la reforma que en perspectiva histórica se necesita.

Atendiendo a su estructura, tampoco sirve para aquello que es urgente: cumplir con las funciones del ex CSM, sobre todo la revisión de los actos dolosos que se cometieron y que afectan la actual impartición de justicia.

Sobre la base de las conclusiones descritas, procederemos a enumerar algunas propuestas.

VI. Propuestas

1. El sistema de justicia que se enuncia sin describirlo en la Exposición de motivos es una aventura política, judicial y académica de largo aliento, la cual se inicia cuando se conviene abandonar la concepción burocrática y jerárquica de la Judicatura actual. Para esto hay que variar todo el concepto de carrera judicial y el sistema de nombramientos y promociones, entre otras reformas.

Insólitamente se ha pretendido lograr esto manteniendo una Ley Orgánica del Poder Judicial que, en por lo menos un cuarenta por ciento de su contenido, mantiene los criterios de la organización judicial napoleónica de inicio del siglo XIX.

2. Si el propósito real de los actores políticos (Ejecutivo y Congreso) es producir una reforma sustancial del sistema de justicia, entonces hay que definir la existencia de dos escenarios:

2.1. Uno de ellos inmediato. Consiste en nombrar una comisión que se encargue de actuar provisionalmente como si fuera un CSM. En ese encargo debería asumir todas las facultades que tuvo el CNM anterior y, además, autorizarlo a revisar (confirmar o revocar) todo lo que este hizo en el transcurso de los últimos veinticuatro meses. Entonces, actuaría como si fuera un CSM provisional con plenas facultades.

2.2. El otro escenario consiste en nombrar otra comisión que, sobre la base de la doctrina y legislación comparadas sobre la materia, y teniendo en cuenta, además, las experiencias ocurridas en esos lugares, proponga un CSM que sea correspondiente con la información existente y con nuestras peculiaridades.

3. El objetivo debe ser contar con un CSM que se encargue del funcionamiento y proyecciones del sistema de justicia de manera integral, es decir, de la organización y el funcionamiento de todos los servicios relativos a la impartición de justicia. Para ello debe aglutinar todas las funciones que tienen los CSM en el derecho comparado, tener una conformación que, asegurando la independencia del juez de los otros poderes y de las jerarquías internas, evite también que se forme una organización corporativa.

4. Salvo que se considere que los jueces son incapaces, lo cual sería un error de proporciones, ellos deben conformar mayoritariamente la JNJ. En el Proyecto no aparece un solo juez.

5. Las reformas que se han dado históricamente en los CSM, con prescindencia de gobiernos más o menos flexibles y de las particularidades de cada sociedad, son procesos de democratización de la justicia. Lo peor que puede ocurrir con el Proyecto es que se genere la expectativa de que se van a producir reformas sustanciales cuando, en estricto, este solo asegura que nada va a cambiar.

Algunas propuestas concretas

Lo que sigue no es un detalle minucioso y prolijo, simplemente pretende ser una enumeración de temas que deberían estar en la mesa de una JNJ pero que lastimosamente están ausentes en el Proyecto.

El país tiene una creciente y aguda demanda de justicia, la JNJ debe conformarse para diseñar, actuar, conducir y mantener una concepción integral sistema de impartición de justicia que sea compatible con las necesidades del país. Se trata de solventar la demanda nacional antes citada con respuestas jurisdiccionales que sean oportunas y confiables.

Lo lamentable no es que el Proyecto tenga una propuesta alternativa a lo que se ha descrito. Simple y llanamente no tiene un diseño a futuro, es más de lo mismo.

A. Dar relevancia a las evaluaciones de profesionalidad periódicas a fin de que el juez y la JNJ construyan y conozcan, respectivamente, un perfil profesional dinámico.

B. Conseguir actualizar las estadísticas de casos, conocer las materias más comunes en algunas zonas del país.

C. Extender la evaluación de los jueces a su gerenciamiento del Despacho, materia que debe haber sido desarrollada previamente por la Academia de la Magistratura, institución que como las otras, debe ser una extensión de la JNJ.

D. Tener absolutamente claro que la alternativa a la selección meritocrática es el crecimiento profesional de toda la judicatura (algo más difícil pero más útil). Es decir, o se deja que la calidad individual de los jueces determine su ascenso o se diseña un sistema de formación integral y permanente a través de las escuelas judiciales.

E. Precisar la función que debe cumplir la escuela de formación judicial. Puede ser para promover el nombramiento o para la formación permanente. Pueden ser ambas pero no sin el control de la JNJ, lo que no aparece en el Proyecto.

ESTUDIO
MONROY
ABOGADOS

F. Añadir como función del CSM defender a los jueces frente a los ataques que recibe desde fuera.

G. Un tema que, por ejemplo, no aparece en el Proyecto es cómo se afecta el procedimiento disciplinario seguido contra el juez cuando este también es emplazado en sede civil o penal por el mismo hecho, incluso aunque estos últimos estén pendientes.

H. Tampoco se refiere el Proyecto a qué debe ocurrir cuando hay una sentencia penal firme que condena al juez a la interdicción perpetua o temporal del cargo público; o si la reclusión por delito no culposo, importa la destitución de pleno derecho. ¿El juez procesado penalmente es suspendido de pleno derecho de sus funciones mientras dura el proceso? ¿Qué pasa con su ingreso? ¿Desde que se le notificó la orden de detención no debe recibir nada, todo o parte de su ingreso?