

# Selección y formación de magistrados en el Perú: marco constitucional y experiencia reciente

Francisco J. Eguiguren Praeli

Director General de la Academia de la Magistratura.  
Profesor de Derecho Constitucional de la  
Pontificia Universidad Católica del Perú.

Uno de los campos donde la Constitución peruana de 1993 introdujo un alentador conjunto de positivas novedades, ha sido el referido a la administración de justicia y a los órganos involucrados en dicha función. Cabe mencionar, entre las principales, la sustantiva ampliación de las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), así como la creación de la Academia de la Magistratura (AMAG), instaurándose con ello un nuevo sistema de selección, nombramiento, formación y capacitación de magistrados.

La vigente Carta constitucional confiere al Consejo Nacional de la Magistratura las potestades de seleccionar, nombrar, promover y destituir a los magistrados de todos los niveles del Poder Judicial y del Ministerio Público, excluyendo toda participación en estas funciones a los órganos políticos, quienes tampoco intervienen en la designación o composición de los miembros del Consejo. A su vez, la Academia de la Magistratura es la encargada de la formación y capacitación de los magistrados, siendo indispensable que los postulantes aprueben previamente los programas de la Academia a fin de poder concursar ante el CNM y lograr su ingreso o ascenso a la carrera judicial.

La adopción de estas medidas en el Perú, recoge preocupaciones similares que concitan actualmente el interés en Latinoamérica. En efecto, como sostiene Sagüés, "el Consejo de la Magistratura, junto con la Escuela Judicial y los concursos, importan un dispositivo destinado a resolver la *"cuestión judicial"*, esto es, la crisis contemporánea de legitimidad del Poder Judicial, que es triple: de calidad, de imparcialidad y de eficacia. Esta crisis, algunas veces terminal, asumida hoy plenamente por la sociedad toda, demanda para su solución reprogramar una judicatura idónea, independiente de los partidos y *lobbies*, responsable y operativa"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sagüés, Néstor Pedro. "Variables y problemática del Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano". En: *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II. Serie "Lecturas sobre Temas Constitucionales"*, N° 11; Comisión Andina de Juristas y Fundación Konrad Adenauer; Lima, diciembre 1995.

Por lo general, los distintos sistemas de selección, formación, capacitación y promoción de magistrados existentes en los diversos países buscan, cuando menos en teoría, garantizar una magistratura idónea, calificada y confiable. Es frecuente que los procedimientos para cumplir estas funciones, su determinación y la de los órganos encargados de realizarlas, suelen incidir en el grado de independencia y eventual legitimidad de la labor jurisdiccional, aunque las fórmulas adoptadas y los resultados alcanzados difieren grandemente en cada realidad.

Cierto es pues, más bien, que ningún sistema ni “modelo” de selección y nombramiento de magistrados, garantiza por sí solo obtener un resultado positivo. Tenemos así que sistemas calificados como típicamente “políticos” han dado resultados muy favorables en países como Estados Unidos, Canadá o Inglaterra, cuyo prestigio es indudable en materia judicial, a pesar de no cultivar la carrera judicial. En cambio, esta misma modalidad de selección, nombramiento y promoción de magistrados resultó muy negativa en la mayoría de países latinoamericanos.

Una afirmación de Luis Salas y José María Rico ilustra lo polémico y opinable del tema, aunque confirma las fundadas razones de la “apuesta” por despolitizar el proceso de selección, nombramiento y promoción de magistrados, encomendándolo a un órgano autónomo, distinto del Poder Judicial y de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, dotado de una composición plurirepresentativa, como es el Consejo de la Magistratura. Así, concluyen estos autores señalando que:

“La tendencia latinoamericana consistente en instaurar una carrera judicial está estrechamente vinculada al oscuro pasado político de estos países y al débil papel que la magistratura ha jugado en su historia. La seguridad en el empleo, las normas de selección y nombramiento y los sueldos constituyen en estos países criterios importantes para la independencia judicial, mientras que en otros se privilegia una mayor estabilidad política. Sin embargo, el hecho de que diversos países poseen una carrera judicial desde hace tiempo, no garantiza la independencia de la magistratura en épocas tumultuosas”<sup>2</sup>.

En el presente trabajo abordaremos las características y alcances del sistema vigente en el Perú en materia de selección y formación de magistrados judiciales, analizando –a su vez– el ámbito competencial y la labor que vienen desarrollando el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura, instituciones directamente involucradas en dicho proceso, culminando con la referencia a los principales problemas y retos que se vislumbran actualmente en este campo.

## I. Origen y fundamento de los Consejos de la Magistratura

Aunque la creación de los Consejos Judiciales o Consejos de la Magistratura viene siendo un

<sup>2</sup> Cfr. Salas, Luis y Rico, José María. “Carrera Judicial en América Latina”; Centro para la Administración de Justicia, Colección Monografías N° 2; San José, 1990; p. 42.

fenómeno muy difundido en diversos países de Latinoamérica, lo cierto es que tanto su ubicación en relación al Poder Judicial, como la composición y atribuciones que les corresponden, difieren significativamente en las distintas experiencias nacionales, al punto que no pueda hablarse con propiedad de un "modelo único" en esta materia.

Para entender el surgimiento y el fundamento de estos Consejos Judiciales o Consejos de la Magistratura en Latinoamérica, debe tenerse en cuenta que suponen la recepción de la experiencia de algunos países de Europa Continental, en busca de dar respuesta a la preocupación de cómo efectivizar el mejor autogobierno y la adecuada administración de la Rama Judicial, tanto con respecto al personal del sector como a la gestión de su presupuesto y recursos económicos. Ello, a su vez, a fin de superar la injerencia de los órganos políticos (Gobierno y Parlamento) en la marcha del órgano judicial, expresada en los riesgos de falta de independencia, politización y partidización.

Si bien bajo la clásica concepción de los tres poderes resultaría "natural" que al propio Poder Judicial le corresponda su autogobierno, gestión y administración, en verdad tal supuesto, por lo general, quedó desvirtuado por la predominante intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo (los "órganos políticos") en aspectos tales como la selección, nombramiento, promoción y destitución de los magistrados judiciales, así como en la determinación del presupuesto correspondiente al órgano jurisdiccional.

Sin duda que esta situación ha afectado severamente la autonomía del Poder Judicial y la independencia de sus miembros frente al poder político, dificultad que ha pretendido superarse con la adopción de los Consejos Judiciales o de la Magistratura.

Conviene tener presente que actualmente en Latinoamérica no existe un criterio uniforme sobre el órgano adecuado o la forma más apropiada para realizar y garantizar con eficiencia este autogobierno y administración de la Rama Judicial. En parte porque la tradición y experiencia jurídico-política de los distintos países, han ejercido sustantiva influencia e incidencia en cada caso. Así, a decir de Néstor Humberto Martínez<sup>3</sup>, podrían ubicarse hasta tres grandes opciones para acometer este problema:

- 1) En primer lugar, estarían los ordenamientos donde el gobierno y la administración del Poder Judicial son ejercidos por la instancia de mayor jerarquía de dicho órgano, es decir, la Corte Suprema ("modelo del juez-administrador"). Este ha sido o es el caso de países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. Cabe anotar, sin embargo, que tanto en Bolivia como en Ecuador ya se han adoptado mediante reforma constitucional Consejos de la Magistratura, aunque ambos se encuentran pendientes de regulación legal y/o implementación.
- 2) En segundo lugar, se encuentran los sistemas donde se crean órganos especializados anexos a la Corte Suprema, con relativa autonomía (a veces sólo formal) de ésta; tal es el caso de países como Chile y Costa Rica.

<sup>3</sup> Cfr. Matínez Neira, Néstor Humberto. "Los Consejos de la Magistratura en Latinoamérica. Anotaciones sobre el 'autogobierno' judicial". En: Segunda Mesa Redonda sobre Reforma Judicial; National Center for State Courts; Virginia, USA, mayo 1996.

En Chile, la gestión de los recursos financieros y administrativos corresponde a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, cuyo Consejo Superior está integrado por el Presidente de la Corte Suprema y cuatro de sus ministros, lo que limita sustancialmente su diferenciación frente a la Corte. Y en Costa Rica, se creó el Consejo Superior del Poder Judicial, como órgano con funciones administrativas y disciplinarias, integrado por cuatro funcionarios judiciales (uno de ellos el Presidente de la Corte Suprema) y un abogado externo; todos ellos designados por la Corte.

Este fue también el caso del Perú, aunque sólo de manera fugaz, mediante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, órgano administrativo integrado por el Presidente de la Corte Suprema y cuatro miembros más: el vocal (supremo) Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura, un vocal supremo designado por dicha Corte (en principio, el último presidente de ésta), un vocal superior designado por los presidentes de las cortes superiores; y una persona con reconocida experiencia en la gerencia pública o privada, elegido por los decanos de los Colegios de Abogados del país.

3) En tercer lugar, constituyendo la experiencia más reciente, se encuentran los sistemas que cuentan con Consejos de la Magistratura como órganos especializados y autónomos de la Corte Suprema de Justicia. Su origen se encuentra en la experiencia europea de postguerra, a través del Consejo Superior de la Magistratura de Francia (1946), el Consejo Superior de la Magistratura de Italia (1948) y el Consejo General del Poder Judicial de España.

Señala Martínez Neira<sup>4</sup> que aunque sus principales antecedentes en Latinoamérica los podemos hallar en la experiencia de algunas provincias argentinas y en el Consejo Nacional de Justicia que creó en el Perú el gobierno militar a fines de la década del 60, la versión más propia la encontramos en el Consejo de la Judicatura de Venezuela (instaurado en 1969), como órgano encargado de la independencia, eficiencia, disciplina y decoro de la justicia. Está integrado por cinco magistrados: tres designados por la Corte Suprema, uno por el Poder Ejecutivo y otro por el Congreso.

Más recientemente cabe mencionar el caso de Colombia, cuya Constitución de 1991 introdujo el Consejo Superior de la Judicatura, bajo la intención de fortalecer la autonomía de la rama judicial mediante la creación de un órgano especializado, integrado por dos salas, una encargada de la función administrativa y otra de la disciplinaria. También como órganos especializados, aunque integrantes del Poder Judicial, se establecieron luego el Consejo Superior de la Magistratura, en el Ecuador (1992), el Consejo de la Judicatura en Bolivia (tras la reforma constitucional aprobada en 1994) y el Consejo de la Magistratura, en Argentina (1994); todos ellos pendientes de reglamentación legal y/o de implementación.

Una variante algo más restringida en sus atribuciones, la constituyen los Consejos de la Magistratura abocados a la administración de la carrera judicial y de los recursos humanos. Su labor se concentra en la selección, nombramiento, promoción y sanción disciplinaria de los magistrados y del personal judicial. Este es el caso del Consejo Judicial de Pana-

<sup>4</sup> Martínez, Néstor Humberto. *Op. cit.*; p. 3.

má, el (reestructurado) Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, el Consejo de la Magistratura del Paraguay y el Consejo Nacional de la Magistratura del Perú.

A decir de Sagüés<sup>5</sup>, los fines que se persiguen con la adopción de los consejos de la magistratura, son:

- a) “Despartidarizar” a los elencos judiciales.
- b) Fomentar que el ingreso y la promoción dentro del escalafón en la carrera judicial se basen en los méritos del candidato.
- c) Que el acceso a las plazas judiciales se gane “por derecho propio” y no como obsequio o premio de quien nombra.
- d) Reclutar en la carrera judicial a los mejores, sin pautas discriminatorias ilegítimas, respetando las directrices constitucionales de igualdad y selección por idoneidad.
- e) Como resultado de todo lo anterior, robustecer la autonomía de la judicatura en cuanto a los restantes poderes del Estado o los grupos y factores de poder allí involucrados, así como perfeccionar su eficacia.

En consecuencia, si bien las competencias y funciones de los consejos de la magistratura o judicatura –como ya hemos anotado– no son uniformes en el derecho comparado ni en las recientes experiencias latinoamericanas, puede señalarse que su labor suele abarcar aspectos tales como:

- a) Selección, nombramiento y promoción de magistrados.
- b) Remoción y destitución de magistrados.
- c) Administración y gobierno del Poder Judicial o de la Rama Judicial.
- d) Inspección y control.
- e) Potestad normativa y reglamentaria.

## 2. El Consejo Nacional de la Magistratura en el Perú

### 2.1 Antecedentes

Conforme señala Lorenzo Zolezzi<sup>6</sup>, la Constitución peruana de 1933 disponía que los vocales y fiscales de la Corte Suprema eran designados por el Congreso, entre diez candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo. A su vez, los magistrados de las cortes superiores (segunda instancia) eran nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta –en terna doble– de la Corte Suprema. Los jueces y agentes fiscales (primera instancia) eran designados también por el Poder Ejecutivo, pero a propuesta (en terna doble) de las respectivas cortes superiores. Por último, los jueces de paz letrados y no letrados eran directamente nombrados por cada Corte Superior.

<sup>5</sup> Cfr. Sagüés, Néstor Pedro. *Op. cit.*; p. 171.

<sup>6</sup> Cfr. Zolezzi Ibárcena, Lorenzo. “El Consejo Nacional de la Magistratura”. En: *Revista Derecho* N° 49, diciembre 1995. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; pp. 123-124.

En diciembre de 1969, el gobierno militar encabezado por el General Juan Velasco Alvarado creó el Consejo Nacional de Justicia, órgano que estaba compuesto por dos delegados del Poder Ejecutivo, dos del Congreso (cuyas funciones ejercía el propio Ejecutivo), dos delegados del Poder Judicial, uno de la Federación Nacional de Colegios de Abogados, uno del Colegio de Abogados de Lima y otros dos designados por las dos facultades de Derecho nacionales más antiguas. El Consejo efectuaba la designación de magistrados, a partir de los candidatos propuestos por el Poder Judicial, la Federación Nacional de Colegios de Abogados y el Colegio de Abogados respectivo; los candidatos eran sometidos a evaluación y entrevista personal<sup>7</sup>.

El Consejo Nacional de Justicia logró, posteriormente, ampliar algunas de sus atribuciones en la designación de magistrados; incluso –se sostiene– que sólo elevaba al Ejecutivo la propuesta de un candidato para cada cargo, obteniendo siempre el nombramiento respectivo. Esta práctica se rompió en 1976, cuando el Gobierno descartó la propuesta del Consejo, nombrando como vocal de la Corte Suprema a otra persona, que no había participado en el concurso. El Presidente y el Vicepresidente del Consejo renunciaron<sup>8</sup>.

Posteriormente, la Constitución Política del Perú de 1979 reguló, en el capítulo X del Título IV, la existencia, composición y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

La Carta de 1979 sólo otorgaba competencia al Consejo en materia de formulación de *propuestas para el nombramiento de los magistrados* de la Corte Suprema y Cortes Superiores, cuya designación continuaba encomendada al Presidente de la República. Este nombramiento presidencial de los magistrados de la Corte Suprema quedaba sometido a la ratificación del Senado. Las propuestas para el nombramiento presidencial de los magistrados de primera instancia y cargos inferiores se encomendaba a los Consejos Distritales de la Magistratura. Se establecía que las propuestas debían efectuarse previo concurso de méritos y evaluación personal de los candidatos.

En cuanto a su *composición*, el Consejo Nacional de la Magistratura estaba integrado por siete miembros: el Fiscal de la Nación, quien lo presidía, dos representantes de la Corte Suprema, un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú, otro del Colegio de Abogados de Lima, dos representantes de las facultades de Derecho del país. El mandato de cada uno de ellos tenía una duración de tres años. Por su parte, los Consejos Distritales de la Magistratura estaban presididos por el Fiscal Decano del distrito e integrados por los dos magistrados más antiguos de la Corte y por dos representantes del Colegio de Abogados de la jurisdicción.

Cabe anotar que las potestades de investigar la conducta funcional de los jueces y de imponer sanciones disciplinarias siguió conferida a la Corte Suprema y no al Consejo. Sí se estableció que el Consejo Nacional de la Magistratura recibía las denuncias que se presentaban por la actuación de los vocales de la Corte Suprema, calificándolas y remitiéndolas al Fiscal de la Nación, si hubiera presunción de la comisión de algún delito, o a la propia Corte Suprema, para la imposición de sanciones disciplinarias.

<sup>7</sup> Cfr. Zolezzi, Lorenzo. *Op. cit.*, p. 125.

<sup>8</sup> Cfr. Delgado Barreto, César. "Consejo Nacional de la Magistratura". En: *Revista Derecho* N° 35, 1981; Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; p. 55.

## 2.2 El CNM en la Constitución de 1993

La *Constitución Política de 1993* introdujo modificaciones muy significativas en cuanto a las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, que resultan positivamente ampliadas, y a su composición. En relación a sus *funciones* (Art. 154°) éstas son:

- a) Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo aquéllos que provienen de elección popular<sup>9</sup>. Dicho nombramiento requiere el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros.
- b) Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; dicho proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias. Los magistrados no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial o al Ministerio Público.
- c) Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, a solicitud de la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, disponer la destitución de los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final del Consejo será motivada, y dictada con previa audiencia del interesado; tal resolución es inimpugnable.
- d) Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita como tales.

En la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (Ley N° 26397, Art. 21°) se agregan otras funciones, algunas de las cuales se originan en otros preceptos de la Constitución. Tenemos así:

- a) Nombrar al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Constitución, Art. 182°).
- b) Nombrar al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Constitución, Art. 183°).
- c) Elaborar y aprobar su reglamento interno y los demás que contemple su Ley Orgánica.
- d) Ejercer el derecho de iniciativa legislativa (Constitución, Art. 107°).
- e) Establecer las comisiones que considere convenientes.

En cuanto a la *composición* del Consejo Nacional de la Magistratura, el Art. 155° establece que son sus miembros:

- 1) Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta de la Sala Plena.
- 2) Uno elegido por votación secreta de la Junta de Fiscales Supremos.
- 3) Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.

---

<sup>9</sup>En el Art. 152° de la Constitución se dispone que los jueces de paz serán elegidos por votación popular. La ley que debe regular este precepto no se ha dictado hasta el momento. El referido artículo prevé también la posibilidad de que la ley pueda disponer la elección popular de los jueces de primera instancia.

- 4) Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás colegios profesionales del país.
- 5) Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.
- 6) Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

El mismo artículo contempla la posibilidad de que el número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pase de siete a nueve, siendo los dos adicionales elegidos por el propio Consejo –en votación secreta– de listas propuestas por instituciones representativas de los sectores laborales y empresariales.

Es interesante anotar que un cambio introducido por la Constitución del 93 se refiere a la Presidencia del Consejo, que la Carta del 79 asignaba necesariamente al Fiscal de la Nación. La vigente Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (Ley N° 26397, Art. 36°) dispone que el *Presidente del Consejo* será cualesquiera de los consejeros, elegido por éstos en votación secreta por la mitad más uno del pleno; su cargo dura un año, con la posibilidad de la reelección inmediata por una sola vez.

Si bien se mantiene la exclusión de toda participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la elección de representantes como integrantes del Consejo, cabe destacar que se introducen algunas modificaciones en la composición de dicho órgano. Ello fortalece su carácter pluralista e incrementa su representatividad al contemplar la pertenencia como miembros de personas ajenas a la profesión de abogado, que serían los dos elegidos por los colegios profesionales distintos a los Colegios de Abogados. Similar posibilidad podría darse en caso de adoptarse la participación de consejeros provenientes de organizaciones laborales y empresariales, cuyos representantes no necesariamente tendrían que provenir de la profesión jurídica.

Para ser miembro del Consejo se deben cumplir los requisitos exigidos para ser vocal de la Corte Suprema. Su nombramiento es por un período de cinco años, eligiéndose simultáneamente a los miembros titulares y a sus suplentes. No cabe la reelección inmediata de los Consejeros (L.O.CNM, Art. 4°). Los miembros del Consejo no están sujetos a mandato imperativo ante las instituciones que los eligen; pueden ser removidos de su cargo por causa grave, mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros (Art. 157°).

Si bien La Constitución de 1993 previó la composición y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, su conformación y el inicio de sus actividades tardaron algún tiempo y no estuvieron exentas de dificultades. La ley orgánica del CNM, que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1994, resultaba un paso previo indispensable para iniciar la marcha del nuevo órgano, tanto por la necesaria reglamentación y desarrollo de los preceptos constitucionales como por la regulación de los procedimientos para la elección de los consejeros. Luego vino el arduo proceso de designación o elección de sus integrantes, tarea especialmente compleja en el caso de los representantes provenientes de los colegios profesionales.

### 3. El rol de la Academia de la Magistratura

El antecedente más reciente de la actual Academia de la Magistratura lo podemos encontrar en la Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia, creada mediante decreto-ley N° 25726 (del 2 de setiembre de 1992), dictado durante el régimen de facto surgido tras el autogolpe del 5 de abril de dicho año. Esta 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 nunca se puso en funcionamiento.

Posteriormente, la Constitución peruana de 1993, en su artículo 151°, se ocupa expresamente de la Academia de la Magistratura y establece que ésta “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”.

La finalidad, objetivos y organización de la Academia se hallan regulados en la Ley Orgánica N° 26335, del 20 de julio de 1994, y en sus estatutos (aprobados en diciembre del mismo año), reconociéndola como persona jurídica de derecho público interno. Si bien la Constitución señala que la Academia de la Magistratura “forma parte del Poder Judicial”, la ley orgánica le confiere expresamente autonomía académica, económica administrativa y de gobierno, constituyendo un pliego presupuestal independiente.

La Academia de la Magistratura, de conformidad con lo establecido en sus normas regulatorias y en sus planes de acción, desarrolla tres tipos de programas específicos de formación y capacitación:

- a) El Programa de Actualización y Perfeccionamiento, que se dirige a brindar capacitación y especialización a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, mediante cursos de corta duración (3 días) sobre temas específicos, que se desarrollan en forma descentralizada en los distintos distritos judiciales del país.
- b) El Programa de Formación de Aspirantes, dirigido a la preparación de los candidatos que pretenden postular ante el Consejo Nacional de la Magistratura para acceder a cargos de magistrado en el Poder Judicial o el Ministerio Público, para lo cual debe aprobarse previamente el curso que desarrolla la Academia en este Programa.
- c) El Programa de Capacitación para el Ascenso, dirigido a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público que pretenden acceder a cargos superiores en sus respectivas instituciones, debiendo aprobar para estos efectos el curso que desarrolle la Academia, como requisito para postular luego ante el Consejo Nacional de la Magistratura.

La creación e implementación de la Academia de la Magistratura constituye un paso fundamental para el más adecuado proceso de formación, capacitación y selección de magistrados; tanto porque recoge un persistente anhelo de la magistratura nacional como

porque acoge esfuerzos similares que se vienen impulsando en diversos países de Latinoamérica. Pero, sobre todo, resulta un avance sustancial porque buscará elevar el nivel de calificación de los magistrados en funciones –lo que redundará en la mayor calidad de sus actuaciones y resoluciones– a la par de mejorar la formación académica de los aspirantes a la carrera judicial y de los candidatos al ascenso, lo que permitirá que la selección y promoción de magistrados se sustente en los conocimientos y calificaciones de los postulantes.

Sin embargo, poner en funcionamiento la Academia de la Magistratura supuso también un proceso arduo y complejo. Su ley orgánica fue dictada en julio de 1994, procediéndose a elegir a su primer Consejo Directivo que aprobó los estatutos en diciembre del mismo año. Por mandato legal, el Consejo Directivo está conformado por siete miembros; tres designados por el Poder Judicial, dos por el Ministerio Público, uno por el Consejo Nacional de la Magistratura y uno por el Colegio de Abogados de Lima.

Durante 1995 se dieron los primeros pasos para diseñar y organizar la nueva institución, dotarla de personal (de dirección, cuadros profesionales y administrativos), definir sus líneas de acción, etc. Es por ello que el inicio efectivo de las actividades de la AMAG se produce en enero de 1996, priorizando la ejecución del Programa de Actualización y Perfeccionamiento. En este campo, se había planeado realizar un mínimo de catorce cursos entre marzo y diciembre, pero se pudo ejecutar veintiocho, que beneficiaron a casi 1,200 magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público de todo el país. En 1997 se desarrollaron sesenta y dos de estos cursos, siendo fundamental –además– el diseño e inicio del Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura<sup>10</sup>.

#### 4. La experiencia reciente en la selección y formación de magistrados

Conviene recordar que tras la ruptura del orden constitucional ocurrida el 5 de abril de 1992, se produjo un proceso de “reorganización judicial” que supuso la separación, evaluación y cese de centenares de magistrados en todos los niveles del Poder Judicial y el Ministerio Público. Ante la evidente imposibilidad de “detener” el funcionamiento de la administración de justicia, se recurrió a reemplazarlos mediante la designación (tanto por el Poder Ejecutivo como por los órganos rectores del Poder Judicial y del Ministerio Público) de magistrados provisionales y suplentes<sup>11</sup>.

Se llegó así a una situación anómala, que –esencialmente– se ha mantenido hasta la actualidad, donde dos tercios de los magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público no tenían la calidad de “titulares”. La magnitud del problema y la imposibilidad de esperar a que se pusieran en marcha el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia, llevaron a que surgieran explicables demandas desde la opinión pública solicitando emprender alguna solución. Se crearon así las condiciones que condujeron a una suerte de “acuerdo político” en el Congreso Constituyente Democrático, materializado en una fór-

<sup>10</sup> Cfr. Academia de la Magistratura. “Memoria 1996 y Síntesis del Plan de Acción de 1997”; Lima, mayo 1997.

<sup>11</sup> De conformidad con la legislación nacional, se denomina magistrado “provisional” a quien ocupa un cargo titular en la carrera judicial y es promovido temporalmente a un cargo judicial superior, para cuyo ejercicio reúne los requisitos exigidos. A su vez, se denomina “suplente” al abogado, ajeno a la carrera judicial, a quien temporalmente se designa para ejercer la magistratura.

mula transitoria (y “heterodoxa” desde el punto de vista constitucional) consistente en la creación del “Jurado de Honor de la Magistratura”, que ejercería funciones hasta que se pusiera en marcha el sistema de selección y nombramiento de magistrados previsto en la Constitución.

Correspondió a la Comisión de Justicia del CCD designar a los cinco distinguidos juristas que integraron el Jurado de Honor; el prestigio profesional y personal de los designados constituía el sustento de legitimidad que buscaba darse a dicha institución. Sus principales competencias, en síntesis, eran: realizar la evaluación de los magistrados provisionales que se desempeñaban como vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos, conocer de las solicitudes de rehabilitación presentadas por los magistrados cesados y convocar a concurso para seleccionar a quienes debían cubrir las plazas vacantes en todos los niveles del Poder Judicial y el Ministerio Público.

El Jurado de Honor trabajó aproximadamente dos años, cumpliendo una labor muy destacada y ampliamente reconocida. Logró recomponer, mediante concurso de méritos, la Corte Suprema y las fiscalías supremas, las vocalías y fiscalías superiores de Lima, así como nombrar jueces de primera instancia y fiscales provinciales de Lima.

Sin embargo, al emprenderse en noviembre de 1995 un vigoroso proceso de reforma administrativa del Poder Judicial, extendido desde mediados de 1996 al Ministerio Público, se procedió a designar una gran cantidad de magistrados provisionales y suplentes en todo el país, a fin de descongestionar y superar la carga procesal acumulada.

De este modo cuando el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia iniciaron sus actividades de selección y formación de magistrados, encontraron una verdadera situación “de emergencia”, debido al notorio predominio de magistrados provisionales y suplentes en el Poder Judicial y el Ministerio Público, cuyos cargos debían ser objeto de concurso para la designación de titulares.

El CNM inició el proceso de nombramiento de magistrados desde mediados de 1995 y prosiguió durante 1996; en dicho lapso, la Academia puso en marcha su Programa de Actualización y Perfeccionamiento, mas no el de Formación de Aspirantes, por lo que la selección efectuada por el Consejo debió realizarse sin el “filtro” previo de la capacitación impartida por la AMAG. En dicho período, el CNM procedió a la selección y nombramiento de dos fiscales supremos, de 175 vocales de cortes superiores y de 48 fiscales superiores<sup>12</sup>.

Tales nombramientos significaron un indudable e importante avance, no obstante la inobservancia parcial del sistema de formación y selección de magistrados previsto por la Constitución, ante la inexistencia de la preparación previa de los aspirantes a cargo de la Academia; permitieron que la designación se efectuara en base a las calificaciones y méritos de los postulantes, sin injerencias políticas ni personales. Sin embargo, el hecho de que se estime en no menos de 1,300 las plazas ocupadas por magistrados provisionales y suplentes en el Poder Judicial y el Ministerio Público, revela –a las claras– la magnitud de la tarea pendiente de realizar en este campo.

En diciembre de 1996, mediante ley N° 26696, el Congreso de la República suspendió temporalmente los concursos del CNM para la designación de magistrados titulares y

<sup>12</sup> Cfr. Consejo Nacional de la Magistratura. “Informe”; Lima, noviembre 1997; pp. 69-90.

dispuso que la Academia proceda a diseñar y poner en marcha el Programa de Formación de Aspirantes, cuyo curso deben aprobar previamente quienes pretendan postular ante el Consejo. Esta norma, en definitiva, implica el pleno cumplimiento del sistema de formación y selección de magistrados previsto en la Constitución.

Con el encargo recibido, la Academia ha tenido que emprender una tarea inédita en el país y particularmente compleja. De un lado, porque no son muchos los sistemas que contemplan la formación y capacitación obligatoria previa de postulantes a la magistratura, lo que obligaba a un diseño del Programa bastante original y creativo en cuanto a su contenido temático, metodología y duración; especialmente debido a los varios miles de aspirantes a preparar en atención al alto volumen de cargos titulares a ser cubiertos. De otro lado, porque dado que los aspirantes serán magistrados que tienen la calidad de provisionales o suplentes, así como abogados en ejercicio, el curso debía tener una modalidad educativa que compatibilice el estudio con la continuidad simultánea de la actividad laboral de los participantes, a fin de evitar mayores dificultades al funcionamiento del sistema judicial.

El diseño académico y administrativo del curso del Programa de Formación de Aspirantes –PROFA– fue efectuado y concluido durante el primer semestre de 1997. Está concebido como un Programa “de emergencia”<sup>13</sup>, con una duración de seis meses, combinando actividades educativas presenciales y semi-presenciales, un cronograma de estudio diario, un sistema de evaluación semanal, mensual y final. El curso articula cinco módulos temáticos: razonamiento jurídico, constitucional, penal y procesal penal, civil y procesal civil y entorno socio-económico de la función jurisdiccional.

En julio del mismo año se convocó al concurso de admisión para el primer curso del PROFA, dirigido a los interesados en postular a los cargos de jueces de paz, jueces especializados y mixtos, y fiscales provinciales de los distritos judiciales de Lima, Callao, Cañete, Huaura y Cono Norte. De los inscritos, 1,000 postulantes fueron declarados hábiles y 316 aprobaron el examen de admisión. El curso se inició a mediados de octubre, debiendo concluir en abril de 1998. Sólo quienes lo aprueben estarán en aptitud de postular ante el CNM.

A poco de iniciado este primer curso, la Academia realizó el proceso de admisión para un segundo curso al norte del país, dirigido a postulantes a los cargos de jueces de paz, jueces especializados y mixtos, fiscales provinciales y fiscales adjuntos de los distritos judiciales de Piura-Tumbes y Lambayeque. De los casi 350 inscritos declarados hábiles, 78 aprobaron el examen de admisión, previéndose el inicio del curso para mediados de febrero de 1998.

A fin de dar un fuerte impulso al desarrollo y ejecución descentralizado del PROFA, la Academia ha programado realizar durante el primer semestre de 1998 los procesos de inscripción y admisión para cursos (destinados a cubrir los mismos cargos) en los distritos judiciales de Lima, Arequipa, Tacna-Moquegua, Puno, Cusco-Madre de Dios, Apurímac, La Libertad, Santa, Ancash y Cajamarca.

<sup>13</sup> Cuando concluya la presente situación de emergencia o, cuando menos, se haya avanzado sustancialmente en el nombramiento de magistrados titulares, se pondrá en marcha el PROFA “REGULAR”, que supondrá un curso de mayor duración, para grupos más pequeños de aspirantes, con dedicación a tiempo completo, becas de estudio y la combinación de formación teórica con la capacitación práctica y sistemas de tutorías.

En definitiva, si bien durante 1997 el CNM no pudo efectuar ningún concurso para el nombramiento de magistrados titulares, lo cierto es que el inicio de los cursos del PROFA de la Academia no sólo permite dar pleno cumplimiento al sistema de formación y selección previsto en la Constitución, sino –sobre todo– que los aspirantes cuenten con un mejor nivel de preparación y capacitación, lo que contribuirá al desempeño de la tarea del Consejo.

Es evidente que este proceso, por la magnitud cuantitativa ya referida, sólo podrá culminarse en unos cuatro años. Sin embargo, con el ritmo impuesto por la Academia y el próximo reinicio de los concursos ante el Consejo, puede esperarse que en los primeros dos años se haya avanzado sustancialmente en la selección de un número muy significativo de magistrados titulares en las principales sedes judiciales del país.

Desde el punto de vista cualitativo, la evaluación que ha estado efectuando la Academia sobre el rendimiento de los participantes en el primer curso del PROFA, revela resultados bastante alentadores, observándose considerables niveles de dedicación y seriedad. Más adelante, en el desarrollo de los concursos de selección ante el Consejo Nacional de la Magistratura, se podrá apreciar el grado de incidencia de esta preparación a cargo de la AMAG en el desempeño de los postulantes, en comparación a experiencias anteriores.

## 5. Reflexiones finales y conclusiones

1) Aunque la experiencia demuestra claramente que ningún sistema o “modelo” de selección, nombramiento y promoción de magistrados basta por sí solo para garantizar la obtención de un resultado favorable en cuanto a la mayor idoneidad e independencia de quienes ejercen la función jurisdiccional, lo cierto es que la adopción y regulación del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Academia de la Magistratura, hechas por la Constitución de 1993, deben considerarse como un acierto y un avance significativo frente a la realidad anteriormente vigente.

No obstante, dado que tanto el Consejo como la Academia son aún dos instituciones particularmente “jóvenes”, lo aconsejable parece ser darles un tiempo razonable de desarrollo y maduración antes de efectuar una evaluación seria de su labor; con mayor razón cuando los pasos que vienen dando hasta el momento abren fundadas expectativas de que en el futuro puedan alcanzarse logros realmente importantes.

Precisamente por estas consideraciones, resultaría apresurado y carente de sustento razonable emprender cualquier reforma constitucional de las funciones o competencias sustantivas de ambas instituciones. Ello, obviamente, no excluye la posibilidad de efectuar alguna revisión o reajuste en aspectos no esenciales de su regulación legal, tanto para armonizar y optimizar las actividades que demandan su concurso común, como para corregir alguna severa deficiencia comprobada.

2) El incremento cuantitativo y cualitativo de las competencias y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, confiriéndole la conducción del proceso de selección, nom-

bramiento y promoción de los distintos niveles de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, resulta justificado y destacable para afianzar la independencia y autonomía de la rama judicial. Asimismo, expresan el intento de que estas funciones se sustenten en criterios técnicos y de méritos, para superar la tan negativa experiencia de “clientelismo” político y “partidarización” evidenciadas cuando esta labor era ejercida por el Poder Ejecutivo o el Congreso.

Si bien es verdad que el Consejo de la Magistratura peruano, pese a este incremento de sus funciones sigue apareciendo como una versión algo “disminuida” en comparación a algunas instituciones análogas de otros países, creemos que por el momento no se justificaría extender sus competencias. En efecto, la selección, nombramiento y promoción de magistrados constituyen una labor tan delicada y trascendental, que resulta conveniente que el Consejo afiance y perfeccione criterios y experiencias en este campo, antes que pretender asignarle el desempeño de otros nuevos roles.

En tal sentido, resulta primordial que el Consejo, recogiendo los aportes de las demás instituciones involucradas en el sistema de administración de justicia, defina el perfil del magistrado que sirva de guía en sus decisiones para efectuar la selección, el nombramiento y la promoción del personal que ejerce la función jurisdiccional.

También consideramos indispensable una estrecha coordinación entre el Consejo y la Academia para determinar, en común, el tipo y contenido de las pruebas de evaluación a aplicar por ambas instituciones a los aspirantes y los postulantes al ascenso; pautas que también servirán para que la Academia diseñe los programas y cursos de formación y capacitación a dictarse para estos efectos.

Un tema importante, que por los alcances de este trabajo sólo podemos dejar señalado, es si debe optarse por un sistema “cerrado” de carrera judicial en las instancias inferiores<sup>14</sup>. Asimismo, si el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema debe someterse a las mismas reglas de formación y selección existentes; o si, más bien, convendría establecer un procedimiento especial para este caso.

3) Que la Constitución haya otorgado al Consejo de la Magistratura la ratificación, cada siete años, de los jueces y fiscales de todos los niveles, resulta preferible que haber confiado esta función a los órganos políticos. Si bien pueden haber opiniones contrapuestas sobre la conveniencia o no de contemplar esta ratificación periódica, lo cierto es que la Constitución condiciona expresamente la permanencia en la carrera judicial a la observancia de la idoneidad y conducta propias de la función (Art. 146°, inc. 3°) situación que conlleva la existencia de alguna forma de evaluación.

En todo caso, para efectos de la ratificación es conveniente que prevalezca el criterio de que ésta involucra una evaluación integral y objetiva, que abarca la medición de conocimientos y razonamiento jurídico, la apreciación de la producción en materia de resoluciones, el desempeño en la administración del despacho, conducta funcional, antecedentes disciplinarios, trayectoria profesional y personal, etc.

<sup>14</sup> Es decir, que el único canal de acceso a la carrera judicial y fiscal en su primer nivel sería a través de los cursos para aspirantes de la AMAG; mientras que el acceso a instancias superiores para quienes ya se encuentran dentro de la carrera sería previa aprobación del Programa de Capacitación para el Ascenso de la AMAG. Así, bajo este esquema, sólo a nivel de la instancia suprema cabría el acceso de abogados ajenos a la carrera judicial y fiscal.

En cuanto a la evaluación de conocimientos jurídicos e idoneidad técnica de los magistrados, parecería lo más razonable que el Consejo concerte esta labor con la Academia y le encomiende su ejecución, por ser ésta la institución que por su especialidad se halla en mejor posibilidad de desarrollarla. Un criterio similar podría adoptarse con respecto al examen escrito de conocimientos que el Consejo aplica a los aspirantes a la carrera judicial y al ascenso. Con ello el Consejo podría concentrarse en otros aspectos sustanciales de la evaluación, es decir, la apreciación de la vocación del candidato, su perfil profesional y personal, su trayectoria y antecedentes.

Un punto clave a esclarecer, tal vez por vía legal o mediante la regulación del Consejo, es si el período de siete años para que proceda la ratificación debe entenderse como aplicable simultáneamente (con dicha periodicidad) a todos los magistrados; o, más bien, si debe referirse individualmente a la evaluación de cada magistrado en función de su antigüedad en la carrera judicial. Este último criterio parecería ser el más equitativo.

Ciertamente para que el Consejo Nacional de la Magistratura se encuentre en mejor posibilidad de efectuar esta evaluación y ratificación, sería indispensable que diseñe e implemente mecanismos y sistemas efectivos de seguimiento de la actuación y conducta de los magistrados. En caso contrario, sus criterios y decisiones sobre la promoción o remoción de magistrados corren el riesgo de quedar bastante condicionados o supeditados a la información que le suministren otras instituciones.

4) Existe amplio consenso en la necesidad de emprender acciones resueltas que tiendan a superar la gran cantidad de magistrados que ejercen funciones en el Poder Judicial y el Ministerio Público en calidad de provisionales y suplentes. De un lado, porque fueron designados sin concurso ni evaluación, no existiendo mayor certeza de su calificación y aptitud; de otro lado, porque su situación "precaria" los puede tornar más vulnerables a las presiones políticas, a las influencias personales o económicas. Sin embargo, debe tenerse necesariamente presente que por la magnitud cuantitativa del problema (dos tercios de magistrados no tienen la calidad de titulares) sólo podrá ser superado en algunos años.

En este sentido, el inicio de los cursos del Programa de Formación de Aspirantes, a cargo de la Academia, constituye un paso fundamental que debe ser resaltado, tanto por la rigurosidad académica que caracteriza al contenido y desarrollo del curso, como por la contribución que seguramente brindará a la mejor preparación y calificación de los candidatos que luego postulen ante el Consejo Nacional de la Magistratura.

El plan de acción previsto por la AMAG para el año 1998 en este campo, debe permitir avanzar sustancialmente en la superación del problema, dando pleno cumplimiento al sistema de formación y selección de magistrados establecido por la Constitución y cuidando de brindar un adecuado nivel de preparación académica a los aspirantes, todo lo cual seguramente redundará en la mayor capacitación de la magistratura nacional.