



LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA EN EL MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PERUANA

*Ernesto Lechuga Pino**

La Constitución Política de 1993 introduce por primera vez en este nivel normativo del ordenamiento jurídico, una institución –Academia de la Magistratura– encargada de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, con alcance nacional y para efectos de su selección en el acceso y ascenso en la carrera del Poder Judicial y del Ministerio Público.

A) ANTECEDENTES

Con anterioridad a la creación de la Academia de la Magistratura, no existía a nivel de nuestro sistema judicial una entidad responsable de la formación y capacitación de magistrados. Estas actividades se desarrollaban de manera aislada, teniendo al Centro de Investigaciones de la Corte Suprema en el Poder Judicial y al Instituto de Investigaciones del Ministerio Público, como sus principales propulsores. Siendo importante destacar la iniciativa de magistrados vinculados a las esferas académicas que durante estos años impulsaron el análisis y la investigación jurídica

* Director Académico de la Academia de la Magistratura. El autor agradece de manera muy especial los valiosos comentarios y aportes del Dr. Roger Rafael Rodríguez Iturri, Director General de la Academia de la Magistratura en la elaboración de este artículo. Igualmente, se contó con la colaboración del Dr. Oscar Quintanilla Ponce de León.

con el apoyo de instituciones privadas y en algunos casos de la cooperación internacional¹.

Otro antecedente fue la creación de la Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia², como organismo público dependiente del Poder Ejecutivo (Sector Justicia), que establecía como requisito previo para el ingreso a la carrera judicial o fiscal, haber cursado estudios superiores de postgrado en esta institución, la misma que nunca llegó a funcionar. Los riesgos de implementar un modelo como el que se propuso hubieran afectado la independencia de los magistrados en los mecanismos de acceso al existir de por medio, un primer filtro de orden académico manejado por el Poder Ejecutivo en la expedición de los grados académicos habilitantes para el ingreso al Poder Judicial o al Ministerio Público.

B) UBICACION CONSTITUCIONAL DE LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA

El artículo 151³ de la Carta de 1993 establece la creación de la Academia de la Magistratura, precisando que ésta forma parte del Poder Judicial; situación que de origen plantea serios problemas en cuanto a la independencia y autonomía de gestión de la institución, al incluir las actividades académicas de esta escuela de formación y capacitación en el complejo plexo de funciones del Poder Judicial. A ello, se aúna la ubicación normativa de su creación, toda vez que inapropiadamente la Constitución incluye a la Academia de la Magistratura en el Capítulo IX correspondiente al Consejo Nacional de la Magistratura. Las Actas de Sesiones de Debate del Congreso Constituyente Democrático⁴, no explican los motivos por los cuales se incorpora este artículo en el capítulo

¹ Entre los más importantes antecedentes de capacitación de magistrados se tienen los esfuerzos realizados por el Programa de Focalización del Gasto Social Básico, dependiente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Mediante este organismo, se desarrollaron múltiples jornadas de capacitación sobre justicia básica. Igualmente en el campo de las instituciones privadas, se registraron importantes iniciativas provenientes de los organismos no gubernamentales en temas de especial sensibilidad como son los derechos humanos, derecho agrario, derecho penal y las garantías constitucionales. Entre las principales ONG's vinculadas a estos trabajos tenemos a la Comisión Andina de Juristas, el Instituto de Defensa Legal, la Comisión Episcopal de Acción Social, el Centro de Estudios Regionales y Andinos "Bartolomé de las Casas" (CUSCO), entre otras instituciones que hicieron notables esfuerzos por contribuir a la formación y capacitación de magistrados antes de la creación de la Academia de la Magistratura.

² Creado mediante Decreto Ley N° 25726 derogado por la Única Disposición Final de la Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura N° 26335.

³ El Artículo 151 de la Constitución Política del Perú establece que "la Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección. Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha Academia".

⁴ 39ª Sesión, correspondiente al lunes 5 de abril de 1993, bajo la presidencia del doctor Carlos Torres y Torres Lara, donde se discutió la ponencia del señor Enrique Chirinos sobre el Poder Judicial, y con la intervención de los congresistas Martha Chávez, Carlos Ferrero, César Fernández Arce, Róger Cáceres Velásquez y Henry Pease, fue aprobado el artículo correspondiente a la Academia de la Magistratura por ocho votos a favor, uno en contra y una abstención, y que posteriormente fue incorporado. Congreso Constituyente Democrático, Comisión de Constitución y Reglamento. Actas de las sesiones de la Constitución Política de 1993, página 163 y 164.

antes mencionado, cuando su ubicación natural, por el propio contenido de sus actividades, funciones y objetivos debió merecer un tratamiento acorde con su carácter institucional, previsión que debiera expresarse en la normativa constitucional como organismo autónomo del sistema judicial.

Aparentemente, las motivaciones que “justificarían” la ubicación actual de la Academia en el texto constitucional, radican en la influencia que ejerce el Consejo Nacional de la Magistratura tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, toda vez que el proceso de selección, ratificación y ascenso de magistrados constituye el ámbito de trabajo del Consejo.

Meses después de haber sido promulgada la actual Constitución, el Congreso Constituyente Democrático expide la Ley N° 26335 del 21 de julio de 1994, “Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura”, norma que le reconoce personería de derecho público interno, que forma parte del Poder Judicial, precisando su autonomía administrativa, académica y económica⁵. Asimismo, se establecen sus órganos de gobierno en tres categorías: Rectores, Ejecutivos y de Apoyo.

En agosto de 1995 inicia sus actividades la Academia de la Magistratura, con la conformación de su primer Consejo Directivo y la implementación de sus ámbitos de trabajo, en conformidad con lo dispuesto en su Ley Orgánica. Su primera actividad académica con magistrados se realiza en noviembre de 1995, con el apoyo de la cooperación técnica internacional. Sin embargo, el 19 de junio de 1996 se la incluye en el denominado proceso de reforma y modernización de las instituciones que integran el sistema judicial⁶, inclusión que supuso el traslado de las funciones de gobierno hacia el Titular del Pliego del Poder Judicial, ejercida en ese entonces por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva, quien, a su vez, las delegó en la Comisión de Reorganización y Gobierno de la Academia⁷.

A partir de entonces, la Academia de la Magistratura es incorporada al cuestionado proceso de reforma judicial, para ser monitoreada con el propósito de dilatar la situación de suplencia y provisionalidad de magistrados mediante la creación de mecanismos confusos para la capacitación de aspirantes, la variación imprevista de plazos en la duración de los cursos⁸, sobrecargando además la capacidad de atención de

5 Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, N° 26335, art. 1° “La Academia de la Magistratura es una persona jurídica de derecho interno que forma parte del Poder Judicial. Goza de autonomía administrativa, académica y económica”.

6 Ley N° 26623, Sexta Disposición Transitoria y Final.

7 Resolución Administrativa del Titular del Pliego del Poder Judicial N° 241-96-Se-TP-SME-PJ del 26 de junio de 1996.

8 La normatividad fue cambiada en tres ocasiones en cuanto a la duración de los cursos requeridos para el ingreso a la judicatura (seis meses hasta 1996; dos años hasta el 2000 y tres meses con posterioridad a esa fecha). Informe del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo PNUD. Misión Fortalecimiento Institucional de la Justicia en el Perú, Abril de 2001. Página 70.

postulantes, disminuyendo su cobertura y centralizando su trabajo en pocas ciudades. Es evidente que ello trajo consigo el sometimiento de la institución a los vaivenes y disensiones políticas que impuso el régimen de Alberto Fujimori.

En el contexto de la recuperación democrática del país y en particular del sistema de justicia, se dicta la Ley N° 27367 que desactiva las comisiones ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público, restableciéndose simultáneamente el funcionamiento de los órganos naturales de gobierno de la Academia de la Magistratura. Así en diciembre de 2000 se constituye el Consejo Directivo como expresión democrática de aplicación de su Ley Orgánica y restauración de su autonomía institucional.

Este breve análisis normativo permite reflexionar sobre el rol que compete a la Academia de la Magistratura dentro del sistema de justicia y servirá de base para esbozar algunas ideas que contribuyan a fundamentar una posición clara e institucionalista sobre su ubicación en el marco de una reforma constitucional.

Lamentablemente, el debate político en torno a la ubicación de la Academia de la Magistratura en la Constitución resulta poco alentador, dada la existencia de posiciones que postulan reducir a esta institución como un órgano dependiente del Consejo Nacional de la Magistratura⁹, u otras que pretenden restarle autonomía administrativa, académica y financiera, incorporándola al Poder Judicial, como se propone en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁰.

Para la formulación de una propuesta coherente que estructure en el ámbito constitucional, un modelo de Academia de la Magistratura adecuado a las necesidades del sistema de justicia del país y a sus peculiaridades legales y condiciones de funcionamiento tanto en el ámbito judicial como fiscal, es necesario dar una mirada a las principales experiencias de escuelas, institutos o academias judiciales de América Latina. El análisis comparado de modelos de formación y capacitación en este ámbito, contribuye a identificar variables en común, permitiendo recuperar valiosas experiencias, que pueden y deben servir al desarrollo del modelo peruano que aspiramos instituir.

⁹ Así lo establecen los resultados de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú. Ministerio de Justicia. Lima, julio de 2001. Página 68.

¹⁰ El Proyecto de Ley N° 1667/2001-CR "Ley Orgánica del Poder Judicial", documento elaborado por la Comisión de Justicia del Congreso de la República ha sido publicado el 3 de enero de 2002. Donde el Art. 179 establece que "La Academia de la Magistratura es un Organismo de derecho público que forma parte del Poder Judicial y se rige por las normas de su Ley Orgánica, Presupuestalmente depende del Pliego del Poder Judicial, y por ende, de las decisiones tomadas por el Titular de dicho Pliego". Este enunciado restringe severamente la autonomía económica de la institución, lo que generaría serias dificultades para el manejo económico y gerenciamiento de recursos.

C) EXPERIENCIAS COMPARADAS SOBRE FORMACION DE MAGISTRADOS

Bolivia

Las funciones de capacitación de magistrados se encuentran a cargo del Instituto de la Judicatura, órgano académico más reciente en América Latina¹¹. La Ley N° 1817 del Consejo de la Judicatura, en aplicación de las previsiones constitucionales referidas al desarrollo de recursos humanos, regula los sistemas de carrera judicial y selección de personal, previendo la implementación de los subsistemas de capacitación y formación, a cargo del Instituto de la Judicatura de Bolivia.

Entre sus principales labores destacan la compilación, análisis y sistematización de documentación legislativa, doctrinal y jurisprudencial, tarea que ha supuesto el diseño de un banco de datos con información útil para magistrados, litigantes, investigadores y público en general.

En base a la identificación de las necesidades de capacitación judicial en Bolivia, el Instituto de la Judicatura ha estructurado tres programas académicos, a través de los cuales se implementan los mecanismos de selección, capacitación y evaluación de aspirantes a la judicatura:

- Selección y capacitación para el ingreso
- Capacitación y actualización permanente
- Información.

En la actualidad el Instituto de la Judicatura se encuentra implementando un nuevo proceso de capacitación a fin de cubrir plazas de jueces de instrucción, en la totalidad de circunscripciones territoriales.

El Instituto se encuentra bajo la dependencia de la Corte Suprema de Justicia y en coordinación con la Fiscalía General de la República y la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca. Sus recursos económicos provienen de las partidas asignadas al Presupuesto del Poder Judicial y del Ministerio Público, además de los recursos que provienen de la cooperación internacional.

¹¹ Los artículos 287 y 288 de la Ley de Organización Judicial N° 1455, del 18 de febrero de 1993, determinan los fines y la organización del Instituto de la Judicatura y del Ministerio Público de Bolivia.

Chile

La Academia Judicial, como corporación de derecho público, tiene por finalidad la formación de los postulantes al Escalafón Primario del Poder Judicial y el perfeccionamiento de todos los integrantes de dicho poder del Estado. Cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y está sometida a la supervigilancia de la Corte Suprema¹².

Para el cumplimiento de sus objetivos, la Academia Judicial desarrolla los Programas Educativos siguientes:

- Programa de Formación, destinado a los abogados que deseen ingresar al Escalafón Primario de Poder Judicial.
- Programa de Perfeccionamiento, dirigido a todos aquellos que forman parte del Poder Judicial, bien sea en el Escalafón Superior como en el de Empleados.
- Programa de Habilitación, dirigido a los jueces que deseen optar a los cargos de Ministro y Fiscal Judicial de Cortes de Apelaciones.

En la actualidad los tres programas son materia de adecuación al proceso de reforma judicial que ha emprendido este país, toda vez que se aspira a fortalecer las actividades de la Academia Judicial.

Uno de los temas prioritarios de la Academia es el proceso de adecuación al nuevo sistema procesal penal, ya implementado en las Regiones IV y IX, y que ha supuesto el diseño y ejecución de nuevos y especializados programas de capacitación de jueces y funcionarios, con miras a su adaptación al nuevo sistema.

La Academia chilena ha ejecutado hasta la actualidad más de quince programas de formación, así como seis programas de perfeccionamiento para los miembros del Poder Judicial.

Colombia

La Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"¹³, que desarrolla sus actividades a partir del mes de enero de 1998, se ha constituido en el centro de formación inicial y continuada de funcionarios y empleados al servicio de la Administración de Justicia. Actúa con sujeción a los planes y programas que

¹² Ley N° 19.346 del 18 de noviembre de 1994, crea la Academia Judicial Chilena.

¹³ Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley N° 270 del 7 de marzo de 1996, artículo 177.

se establecen en coordinación con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, contando con el concurso de jueces y empleados de la Rama Judicial. En la actualidad cuenta con un Plan Nacional de Formación y Capacitación de la Rama Judicial, el que comprende a su vez un subprograma, dirigido a la formación de magistrados y jueces, el cual viene siendo implementado en todo el país.

La Ley Estatutaria de Administración de Justicia dispone como requisito previo para acceder a la Rama Judicial, el paso por la Escuela Judicial, la cual ha desarrollado una prolífica actividad de amplia cobertura educativa entre los miembros de la judicatura.

Ecuador

En este país no existe una Escuela Judicial aún; son seis los organismos que se encargan de la función de capacitación, debiendo en un futuro delegarse esta tarea con carácter de exclusividad al Consejo Nacional de la Judicatura. Decisión que supone en primer término una urgente adecuación normativa aunada a una previsión presupuestaria que permita iniciar la ejecución de un proceso de largo aliento con miras a mejorar cualitativa y cuantitativamente la labor de la administración de justicia en su conjunto.

Las instituciones que en la actualidad desarrollan acciones en el ámbito de capacitación son:

1. La Unidad de Capacitación Judicial.
2. La Federación Ecuatoriana de Empleados Judiciales (FENAJE).
3. Los Colegios de Abogados.
4. La Escuela Superior de Postgrado para jueces de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Quito.
5. Las direcciones departamentales de la Corte Suprema.
6. El Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia (PROJUSTICIA).

Otras escuelas extranjeras

En la mayoría de los países, se considera positiva la experiencia de encargar a los propios jueces, la capacitación de sus pares en temas referidos a práctica judicial, mientras que en aspectos de profundización teórica, se invita a profesores universitarios, abogados, y especialistas en otras disciplinas. En general la plana docente no constituye personal estable de la institución.

Según algunas experiencias, en España se contrata profesores para cada actividad; en Italia, muchos son habitualmente magistrados seleccionados entre los que también son docentes universitarios¹⁴.

El accionar común de las escuelas judiciales recoge transversalmente los criterios siguientes:

Aspectos comunes de las escuelas judiciales

- Identificar en forma permanente las necesidades de educación de los magistrados y del personal del sistema de justicia.
- Formar a aspirantes a la carrera judicial y preparar para el ascenso de magistrados.
- Brindar asistencia técnica a entidades con fines similares.
- Desarrollar y coordinar con universidades, institutos u organizaciones de cooperación pública, programas de capacitación judicial de gran espectro y accesibilidad.
- Preparar material educativo.
- Proveer de información a los tribunales sobre novedades legislativas, casuística y otras situaciones.
- Promover, desarrollar y divulgar investigaciones jurídicas de base científica y sobre aspectos que interesen a la administración de justicia.
- Promover intercambios nacionales e internacionales.

Las escuelas judiciales vistas desde una perspectiva comparada muestran la tendencia a estar bajo la dirección de un Consejo Académico de carácter consultivo, en cuyo seno se encuentran representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, universidades, asociaciones de magistrados y un Director Ejecutivo. En España, Francia y Portugal se consideran también a representantes del sector estudiantil¹⁵.

El denominador común en todas las escuelas y academias judiciales es su vinculación a los procesos oficiales de selección, ingreso y ascenso en la carrera judicial y fiscal de acuerdo a las características y peculiaridades de cada país.

¹⁴ María Josefina Haeussler, *Experiencias comparadas de formación judicial*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1993, 26.

¹⁵ M.J. Haeussler, ob. Cit., página 41

Dentro de las políticas de mejoramiento de la justicia a nivel de los países en desarrollo, en especial los latinoamericanos, se ha identificado como “un elemento central de los procesos de reforma y modernización de la justicia la mejora de los sistemas de capacitación de magistrados y funcionarios judiciales a nivel de todos los sistemas de la región”¹⁶, así tenemos que una de las Escuelas Judiciales de más reciente creación es la boliviana, encontrándose rezagado en esta materia, el sistema judicial ecuatoriano, donde se tiene conocimiento de que se vienen realizando estudios para la implementación de la escuela judicial de este país.

D) ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA DEL PERU: MISION Y PERSPECTIVAS

Pese a la evidente interferencia política y violación de su autonomía institucional (1996-2000), la Academia de la Magistratura ha desarrollado importantes precedentes académicos que requieren ser considerados para la modificación de su diseño legal y estructura funcional, con la finalidad de contribuir permanentemente a la formación de una judicatura sólida y confiable.

Es necesario establecer ciertas definiciones sobre los principios, misión y objetivos de la Academia de la Magistratura¹⁷, a fin de entender el modelo aplicable a nuestra realidad, el mismo que debe plasmarse en el nuevo texto constitucional y la normativa conexas que la regule.

Principios	Misión	Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> • Primacía de la persona humana y sus derechos: vida, paz y justicia social. • Servicio de justicia como función fundamental para la consolidación de la democracia. • Función jurisdiccional con mayor responsabilidad y prioridad social. • Independencia del magistrado. • Formación integral y permanente capacitación y superación profesional del magistrado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituirse y consolidarse como la institución autónoma y especializada de formación, capacitación y perfeccionamiento de los nuevos y actuales magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, propiciando la integración de competencias técnico jurídicas, con valores inherentes a una magistratura democrática, ética y moderna. • Lograr una magistratura independiente, eficiente, creativa, capaz de interpretar jurídicamente las normas, principios y valores del sistema legal, consciente del impacto socioeconómico de sus decisiones, que contribuya al mejoramiento permanente del servicio público de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al mejoramiento de la administración de justicia en el Perú. • Capacitación integral de los magistrados: formación humanista, integral, entrenamiento en conocimientos técnico legales, desarrollo de habilidades para su función y conocimiento de las relaciones entre la magistratura y la sociedad.

¹⁶ Ernesto Lechuga Pino, *Reforma y Modernización de la Administración de Justicia en la Región Andina*. Comisión Andina de Juristas. Lima, junio de 1998

¹⁷ Academia de la Magistratura. “Memoria 1996 y Síntesis del Plan de Acción de 1997”. Lima, mayo de 1997. Páginas 12 y 13.

Existe consenso sobre la manera más eficaz de enfrentar los problemas que afectan a la sociedad –específicamente a la justicia– los que pueden resolverse básicamente por la vía de la educación y permanente formación del recurso humano. Considerando este referente, cabe a la Academia de la Magistratura un papel prioritario, que en la actualidad ha sido relativizado e incomprendido, postergando su aplicación como una herramienta de efectiva transformación del sistema judicial.

En este contexto, la Academia de la Magistratura debe convertirse en un instrumento fundamental para transformar la administración de justicia, ubicándose como el ente oficial de capacitación de la administración de justicia y de las instituciones que de alguna forma se encuentren vinculadas a ésta. Se plantea que la Academia constituya el tamiz educativo del recurso humano del sistema de justicia. Por ello, es necesario consolidar y ampliar el alcance capacitador de la Academia de la Magistratura a la esfera de las instituciones siguientes:

- **Poder Judicial y Ministerio Público:** A los magistrados de todas las instancias y personal auxiliar jurisdiccional que forme parte de la carrera judicial o fiscal. Es importante dirigir la acción capacitadora en una perspectiva de desarrollo, a la carrera administrativa de ambas instituciones, en especial canalizar actividades formativas en gestión y políticas públicas de gobierno. No es posible aspirar a tener una judicatura competente sin atender las necesidades de capacitación y especialización del recurso humano en general en todos sus niveles y jerarquías. En el caso específico del Poder Judicial, la política de capacitación debe comprender también a las instancias básicas de justicia como es el caso de la Justicia de Paz.
- **Justicia Militar:** La Academia de la Magistratura entre sus funciones debería capacitar y evaluar académicamente a todos los funcionarios con rango de magistrados y auxiliares jurisdiccionales que formen parte de la justicia militar, apreciando su idoneidad para el ejercicio de sus funciones.
- **Notariado:** Esta actividad en los últimos años ha crecido profusamente, las competencias notariales se han incrementado subsumiendo a su favor numerosos procesos de carácter no contencioso que eran de conocimiento exclusivo del Poder Judicial; con ello, se ha involucrado a los notarios en trámites propios de la administración de justicia. Siendo necesario que la Academia de la Magistratura se ocupe de la formación académica de estos funcionarios públicos con miras a la óptima prestación del servicio que brindan y en resguardo de la legalidad y seguridad jurídica.

- **Conciliación Extrajudicial:** Considerada de interés nacional por su ley de creación, y de creciente desarrollo en nuestro medio, constituye un trámite obligatorio en forma previa al inicio de un proceso judicial. Su importancia en la resolución de conflictos sobre materias conciliables, hace necesaria la intervención de la Academia de la Magistratura como órgano de soporte educativo con el fin de diseñar y ejecutar lineamientos de política que contribuyan a mejorar la formación que realizan los centros autorizados por el Ministerio de Justicia en esta materia, así como conseguir la institucionalización y consolidación de este mecanismo alternativo de solución de conflictos en el país.
- **Defensores de oficio (Ministerio de Justicia):** Para la mejor prestación de sus servicios, estos profesionales garantes del derecho de defensa precisan de una capacitación y formación permanente, orientada a su tecnificación y especialización de acuerdo al público objetivo al que están dirigidos¹⁸.

Asimismo, en términos académicos, creemos conveniente potenciar las competencias de la Academia de la Magistratura para dictar lineamientos académicos en materia conceptual y doctrinaria que constituyan criterios orientadores para el sistema jurídico nacional, es decir, pronunciarse sobre aspectos académicos confusos o donde exista la posibilidad de aplicar más de una interpretación, estableciendo de manera fundamentada y pública la posición jurídica peruana en relación a determinado tema, la misma que deberá sustentarse en la constatación de la realidad y jurisprudencia nacional sobre determinado tema.

Se entiende por lineamientos académicos a los acuerdos adoptados por la Academia de la Magistratura, con la participación de su plana docente (Consejo Académico), estableciendo la uniformidad de criterios en todas aquellas situaciones donde existan posiciones doctrinarias divergentes y que generen duda en la interpretación o aplicación de la norma, con el propósito de sentar una posición conceptual o doctrinaria aplicable a la legislación nacional¹⁹.

¹⁸ Existen iniciativas del Ministerio de Justicia a través de la Dirección Nacional del Justicia, en tanto órgano responsable de la defensa pública, por evaluar académicamente a los candidatos a estas funciones, habiendo solicitado para ello, el concurso de la Academia de la Magistratura, sin embargo, ésta no se encuentra habilitada legalmente para desarrollar sus actividades con los defensores de oficio.

¹⁹ Un ejemplo de situaciones que requieren la determinación de una posición de la doctrina nacional se da en relación a los actos análogos en los delitos de violación sexual, donde la doctrina se encuentra dividida; de un lado, una de ellas se inclina por considerar el *felatio in ore* como un acto análogo por lo tanto susceptible de ser sancionado como violación sexual, y de otro lado, una posición mayoritaria dentro de la doctrina señala que el acto sexual oral no cae dentro del delito de violación sexual ya que esta parte de la anatomía humana no está adecuada para esta finalidad, constituye su comisión otro tipo de ilícito contra la libertad sexual. En casos como éste, los magistrados solicitan a la Academia de la Magistratura se determine una posición y que sirva de base conceptual para la fundamentación de sus resoluciones. Similares casos y hasta de mayor importancia se presentan en otras especialidades y ramas del derecho.

En resumen, la Academia de la Magistratura debe ser concebida como instrumento de cambio y no únicamente como una sede en la que se dictan cursos y se cumplen algunas formalidades necesarias para el acceso o ascenso a la judicatura. Es necesario replantear su funcionamiento, concibiéndola como escuela de postgrado con rango universitario, orientada a la especialización y perfeccionamiento en temas de interés jurisdiccional y fiscal, aumentando su ámbito de cobertura académica a todos los sectores de la administración de justicia, como se ha explicado antes. En este proceso resulta indispensable rescatar la experiencia nacional desarrollada y definir el modelo de Academia de la Magistratura que requiere el país y cuyo diseño básico debe estar plasmado en la norma constitucional.

E) ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA: PROPUESTA PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La presente propuesta busca el diseño constitucional de una Academia de la Magistratura como una institución autónoma del sistema judicial peruano, posición que en nuestro criterio debe ser necesariamente fijada en la reforma a la Carta Política de 1993, que permitirá alcanzar los objetivos de su creación y ejercer su acción capacitadora a todas las instituciones que lo componen, con las cuales deberá mantener altos niveles de coordinación en el contexto de una política general del Estado.

En este sentido, es necesario que el nuevo texto constitucional recoja la visión sistémica de la justicia, entendiéndose a ésta como un sistema integrado, cuyas instituciones componentes son eslabones de una misma cadena. Numerosos estudios y especialistas coinciden en señalar que uno de los problemas que más afecta al funcionamiento de la administración de justicia es el trabajo aislado, a modo de "estancos compartimentados", impidiendo la coordinación y fluidez en las relaciones interinstitucionales que componen el sistema²⁰.

La Constitución Política de 1993 establece que la Academia de la Magistratura forma parte del Poder Judicial, lo que podría restringir sus actividades a este Poder del Estado, dejando de lado al Ministerio Público, ente constitucional autónomo de máxima importancia en la administración de justicia. Este ámbito restrictivo se subsana al encontrarse bajo el capítulo del Consejo Nacional de la Magistratura, cuyo radio de trabajo es mayor.

²⁰ Diversos trabajos se han ocupado en señalar este problema, entre ellos el más importante es el "Plan Justicia", elaborado por el Ministerio de Justicia en julio de 2000 y que pretendía alcanzar una propuesta integral para el mejoramiento del sistema judicial peruano y de las instituciones que lo componen.

En el marco del debate abierto para la reforma constitucional se han venido trabajando diversas propuestas, entre las cuales la más importante es la elaborada por el Ministerio de Justicia durante el gobierno de transición mediante la "Comisión de Estudio de Bases de Reforma Constitucional del Perú"²¹, en cuyo Informe Final recomiendan que la Academia de la Magistratura, sin desconocer su autonomía funcional, pase a formar parte del Consejo Nacional de la Magistratura y que se elimine de la Constitución cualquier mención que la vincule a ser necesariamente un requisito previo para acceder a la judicatura"²².

Esta propuesta introduce dos cambios sustanciales:

1. **Reubicación institucional.**- Si bien se mantiene la autonomía funcional de la Academia de la Magistratura, la sustrae constitucionalmente del Poder Judicial para trasladarla al ámbito del Consejo Nacional de la Magistratura, órgano de selección, nombramiento y destitución de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público²³.

Esta medida en lo formal podría resultar coherente dada la afinidad de funciones que existen entre el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura. Sin embargo, la naturaleza de las funciones que cumple cada uno de estos órganos es totalmente distinta. Mientras que la primera se ocupa de las tareas inherentes al nombramiento, selección y a las facultades disciplinarias, la segunda tiene como ámbito natural el desarrollo de actividades estrictamente académicas y formativas a nivel de los funcionarios del sistema de administración de justicia del país.

Este escenario demanda no el sometimiento de una institución a otra, sino, por el contrario, el establecimiento de autonomías que permitan su mejor funcionamiento, eliminando cualquier factor de interferencia. Por el contrario, es necesario que el texto constitucional recoja la necesidad de establecer instancias de coordinación e intercambio de información permanente entre las instituciones que conforman el sistema de justicia, con la finalidad de establecer una política integral para el desarrollo y mejoramiento de este servicio público en el país.

²¹ El gobierno de transición que asumió el control del país entre noviembre de 2000 y julio de 2001, a través de la Cartera de Justicia, siendo Ministro el doctor Diego García Sayán, convocó a 28 reconocidos constitucionalistas del ámbito nacional para la elaboración de las Bases para la Reforma Constitucional del Perú, cuyo Informe Final fue entregado al Presidente de la República doctor Valentín Paniagua Corazao, donde se analizan los principales problemas de corte constitucional y se proponen lineamientos dirigidos a lograr su mejor regulación en la Carta Política.

²² Informe Final de la Comisión de Estudio de Bases de Reforma Constitucional del Perú, julio de 2000, página 68.

²³ Artículo 150 de la Constitución Política, señala que el Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular. El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica.

El traslado de la Academia de la Magistratura al ámbito del Consejo Nacional de la Magistratura generaría el ensanchamiento de sus facultades y el incremento de sus funciones que no estaban previstas en su diseño original, lo que podría generar la desatención de las políticas académicas y sus actividades conexas.

2. **Eliminación de requisito previo.**- La Comisión de Bases en su propuesta busca también eliminar del texto constitucional "cualquier mención que vincule (a la Academia de la Magistratura) a ser necesariamente un requisito previo para acceder a la judicatura"; con ello se estaría planteando el cambio del modelo de escuela judicial que ha asumido por la Carta de 1993, suprimiéndose la posibilidad de capacitar y evaluar académicamente a quienes pretenden ingresar a la judicatura o ascender en ella. Si bien este modelo ha tenido deficiencias y errores de aplicación, no sería recomendable eliminarlo, requiriendo únicamente su replanteamiento y el establecimiento de políticas claras en el acceso y ascenso de la judicatura, así como para la realización de estudios de especialización con valor de postgrado y rango universitario.

La figura del Consejo Nacional de la Magistratura desde su creación en la Constitución Política de 1979 ha ido fortaleciéndose y asumiendo nuevas competencias, tal como se aprecia en la Carta Política de 1993, consolidando su institucionalidad como un órgano representativo de la sociedad civil para el sistema de administración de justicia.

El planteamiento constitucional de 1993 busca superar las deficiencias del modelo anterior que encargaba las funciones de nombramiento de magistrados al Presidente de la República con la participación del Senado, donde el Consejo Nacional de la Magistratura únicamente se limitaba a proponer a los candidatos. "De acuerdo a este nuevo marco constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura con el apoyo de la Academia de la Magistratura, tienen a su cargo la totalidad del proceso de selección, nombramiento y promoción de magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público mediante concursos públicos de méritos y la aprobación previa de cursos de capacitación; asimismo el Consejo Nacional de la Magistratura es competente para la destitución y ratificación de magistrados. Se excluye así cualquier intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los integrantes de los órganos de dirección del Consejo y la Academia no provienen de ninguno de los poderes políticos ni son designados por éstos, procurando que su funcionamiento y decisiones respondan a criterios jurídicos y técnicos antes que a intereses políticos"²⁴.

²⁴ Comisión Andina de Juristas. "La Reforma Judicial en la Región Andina". Lima diciembre de 2000. Páginas 130 y 131.

Atribuciones constitucionales del Consejo Nacional de la Magistratura

Constitución Política 1979	Constitución Política 1993
<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente de la República nombra a los magistrados a propuesta del CNM. • El senado ratifica los nombramientos de magistrados de la Corte Suprema. • Los miembros del CNM son elegidos cada tres años y son remunerados con dietas que se fijan en el Presupuesto General de la República. • Los miembros del CNM no están sujetos a mandato imperativo. • El CNM propone candidatos a magistrados de la Corte Suprema y Cortes Superiores. • Recibe denuncias sobre la actuación de los magistrados de la Corte Suprema. Las califica, las cursa al Fiscal de la Nación si hay presunción de delito, y a la propia Corte Suprema para la aplicación de medidas de carácter disciplinario. 	<ul style="list-style-type: none"> • El CNM selecciona y nombra previo concurso público a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo cuando éstos provengan de elección popular. • El CNM es independiente y se rige por su Ley Orgánica. • Ratifica a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. • Aplica la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos a los jueces o fiscales respectivamente de todas las instancias. • Sus resoluciones finales, motivadas y con previa audiencia del interesado, son inimpugnables. • Extiende a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita. • Sus miembros son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años. • Los miembros del CNM pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.

En esta medida, el Consejo Nacional de la Magistratura se instituye como un órgano garante de la independencia de la magistratura peruana, eliminando cualquier posibilidad de interferencia de otros poderes del Estado e intereses subalternos para la conformación de los órganos encargados de la administración de justicia y la aplicación de facultades disciplinarias, entre otras importantes atribuciones.

Este diseño constitucional fortalece la institucionalidad democrática y se distingue de los modelos que vienen funcionando en otros países, donde por lo general las facultades de selección, nombramiento y disciplinario se encuentran concentradas en el órgano administrativo del Poder Judicial²⁵.

²⁵ Estas facultades son ejercidas en Bolivia por el Consejo de la Judicatura; en Chile por la Corte Suprema; en Colombia por el Consejo Superior de la Judicatura; en Ecuador por el Consejo Nacional de la Judicatura y en Venezuela por órganos dependientes de la Corte Suprema.

El ensanchamiento de las competencias del Consejo Nacional de la Magistratura se proyecta desde una visión comparada como cercana a la experiencia del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, donde este órgano maneja sus atribuciones a través de dos salas: una administrativa y una disciplinaria; en esta perspectiva ha planteado su propuesta la Comisión de Bases para la Reforma Constitucional antes citada. De esta forma, se ha recomendado el pase de la actividad de control funcional del Poder Judicial y Ministerio Público al Consejo Nacional de la Magistratura²⁶.

Desde un punto de vista institucionalista y autónomo se han identificado una serie de argumentos que demuestran la inconveniencia de que la Academia de la Magistratura pase a formar parte del Consejo Nacional de la Magistratura:

- La planificación, diseño y ejecución de actividades académicas requieren ser desarrolladas con libertad de criterio y con la observancia de los factores técnico -pedagógicos aplicables a la actividad judicial y fiscal; en esta medida la dependencia de la Academia de la Magistratura de otro órgano podría perjudicar la concepción de sus actividades o asumir determinado sesgo u orientación.
- Las funciones que desarrolla el Consejo Nacional de la Magistratura, si bien guardan afinidad con los propósitos y fines de la Academia de la Magistratura, son de naturaleza totalmente distinta y requieren ser ejecutadas con autonomía e independencia, en el marco de altos niveles de coordinación.
- El Consejo Nacional de la Magistratura por su importancia y los alcances de la cuota de poder que maneja, ha sido visto con frecuencia como un botín político que en algunas circunstancias ha afectado su normal funcionamiento, generándose presiones e interferencias condicionadas por intereses particulares, lo cual no se condice con el manejo de actividades académicas y el desarrollo libre e independiente de investigación jurídica.
- Según la propuesta realizada por la "Comisión de Estudio de Bases para la Reforma Constitucional del Perú", se pretende aumentar el

²⁶ Informe Final. Ob.Cit. Pág. 66. Se propone que al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) deberá añadirse las funciones disciplinarias para todos los niveles de la judicatura. Esto quiere decir que se plantea cambiar el modelo de control interno que actualmente tienen el Poder Judicial y el Ministerio público por un control de carácter externo realizado por un órgano extrainstitucional que en este caso vendría a ser el CNM.

número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura de siete que actualmente lo conforman a diez, incorporándose a un integrante elegido por el Presidente de la República con la aprobación del Consejo de Ministros; un integrante elegido por el Congreso de la República entre quienes se hayan desempeñado como presidentes de las cámaras o comisiones de justicia y constitución durante la vigencia de gobiernos democráticos; y un integrante elegido entre los miembros del Colegio de Abogados de Lima²⁷. De materializarse esta iniciativa, sería inminente la incorporación de criterios ideológicos y político partidarios en el Consejo Nacional de la Magistratura, situación que desnaturalizaría su concepción originaria como ente representativo de la sociedad civil para el sistema de justicia. Esta situación resultaría totalmente incompatible con el desarrollo de la actividad académica.

- La proyección en el desarrollo de las funciones y atribuciones de la Academia de la Magistratura requiere de un marco constitucional que garantice su autonomía, de esta forma podrá aspirar a convertirse en una entidad educativa con rango universitario de postgrado, que brinde sus servicios de formación y capacitación a todas las entidades e instituciones del sistema judicial, incluyendo a la jurisdicción militar, notariado, conciliación y defensa de oficio.

La autonomía que deseamos para la Academia de la Magistratura debe consolidarse no sólo en el ámbito administrativo y académico, sino también en el aspecto económico, con la finalidad de asignarle recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades que permitan una mayor cobertura y la descentralización de sus servicios a los 27 distritos judiciales del país.

Estos planteamientos requieren plasmarse a escala constitucional en un articulado coherente, de manera tal que organicen los hilos conductores del proceso de revalorización de la Academia de la Magistratura y afiancen una filosofía orientada a lograr la excelencia y liderazgo en los funcionarios y autoridades del sistema judicial, contribuyendo a su mejoramiento permanente. En esta medida, se propone preliminarmente el articulado que podría guiar su regulación constitucional²⁸.

²⁷ Ob. Cit. Pág. 67.

²⁸ La elaboración del articulado propuesto ha tenido como base los planteamientos desarrollados por el doctor Róger Rafael Rodríguez Iturri, Director General de la Academia de la Magistratura, designado ganador del Concurso Público de Oposición y Méritos para el período 2001 - 2004, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 044-2001-AMAG-CD, de fecha 02 de junio de 2001. Los lineamientos recogidos fueron desarrollados en numerosas sesiones de trabajo de la Dirección General y documentos internos institucionales.

Capítulo...: Del sistema judicial peruano

Art. S.N.º

El sistema judicial peruano tiene como propósito establecer la política nacional en materia de justicia y los lineamientos de coordinación interinstitucional para regular el funcionamiento de los órganos vinculados al proceso de administración de justicia que incluye a la jurisdicción militar y especial.

Integran el sistema judicial peruano dentro del ámbito de sus competencias, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, el Consejo Supremo de Justicia Militar y el Ministerio de Justicia.

Capítulo...: De la Academia de la Magistratura

Art. S.N.-

La Academia de la Magistratura es autónoma. Forma parte del sistema judicial peruano y se constituye en su ente oficial de formación, capacitación e investigación para la administración de justicia. Prepara y acredita para acceder y ascender a los cargos de jueces y fiscales en todas las instancias y al personal auxiliar jurisdiccional de la justicia ordinaria y militar; establece los lineamientos académicos correspondientes al notariado, la defensa de oficio y la conciliación extrajudicial.

Participa en materia académica en los procesos de evaluación y selección del recurso humano en todos los niveles e instituciones del sistema judicial peruano. Establece lineamientos conceptuales y doctrinarios que constituyan criterios orientadores para el sistema jurídico nacional con relación a temas controversiales y de interpretación jurídica. Ofrece cursos en diferentes niveles y con rango universitario de postgrado. Se rige por su Ley Orgánica”.

Art. S. N. -

La Academia de la Magistratura coordina sus actividades de manera permanente con las instituciones del Sistema Judicial Peruano (Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Consejo Supremo de Justicia Militar y Ministerio de Justicia).

El articulado propuesto constituye únicamente un acercamiento a lo que podrían ser los lineamientos regulatorios a nivel constitucional de la autonomía de la Academia de la Magistratura, sus fundamentos se encuentran

desarrollados a lo largo de este artículo y están inspirados en una visión sistémica de la justicia en el país, ingrediente que deberá ser incorporado en la reforma de la carta política como mecanismo conductor de la modernización de la justicia peruana.

