

V. DERECHO PROCESAL

DOS LEYES LATINOAMERICANAS RECIENTES SOBRE EL GOBIERNO DE LA JUDICATURA COLOMBIA Y PERU

I. Introducción

En esta segunda posguerra se ha fortalecido de manera creciente la tendencia hacia el establecimiento de nuevas instituciones que realicen de manera más eficiente el gobierno y la administración de los tribunales, que por tratarse de actividades cada vez más complejas, requieren de instrumentos técnicos, por lo que ya no son suficientes los medios tradicionales que conferían estas funciones a los Ministerios o Secretarías de Justicia o a las comisiones de gobierno de los tribunales supremos.

Nos hemos referido en dos ocasiones anteriores a esta evolución en las reseñas legislativas que elaboramos, primero en relación con el *Reglamento del Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela de 5 de octubre de 1973*, y en segundo lugar, respecto a la *Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial español, de 10 de enero de 1980*; reseñas publicadas en esta *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, número 11 y 32 correspondientes a los meses de julio-septiembre de 1974, y enero-abril de 1981, páginas 485-295 y 261-268, respectivamente.

Nos remitimos a la información proporcionada en las mencionadas reseñas sobre los Consejos Supremos de la Magistratura o de la Judicatura consagrados en las Constituciones de Francia (1946 y 1958); Italia (1948); Turquía y Venezuela (1961); Portugal (1976); Brasil (reforma de 1977); España (1978); Perú (1979), y Colombia (1980), así como en relación con las leyes ordinarias que introdujeron la institución en Colombia (1955) y Perú (1969).

En esta ocasión analizaremos de manera breve y conjunta dos leyes reglamentarias expedidas casi contemporáneamente, en relación con las disposiciones de las Cartas Fundamentales de Colombia y Perú.

II. Antecedentes

1. Los citados ordenamientos tienen antecedentes tanto legislativos como de carácter constitucional, ya que como habíamos señalado en las reseñas mencionadas con anterioridad, en Colombia el *Consejo Superior de la Magistratura* fue introducida en el Decreto número 2798 de 21 de octubre de 1955, transformado en Tribunal Disciplinario por Ley de 20 de octubre de 1972, pero definitivamente dicha institución fue consagrada en el artículo 148 constitucional reformado en diciembre de 1979, de acuerdo con el cual: "Habrá un Consejo Superior de la Judicatura integrado por el número de Magistrados que fije la ley, la cual determinará también lo relativo a su organización y funcionamiento. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura serán elegidos por la misma corporación para periodos individuales de ocho años en la forma que lo establezca la ley y no podrán ser reelegidos".

2. Por lo que se refiere al ordenamiento peruano, la institución fue introducida como *Consejo Nacional de Justicia* por Decreto-Ley número 18,060 de 23 de diciembre de 1969, el cual fue objeto de modificaciones a través de la Ley Orgánica del citado Consejo Nacional de Justicia, contenida en el Decreto-Ley número 18,831 de 13 de abril de 1971, la cual fue complementada por el diverso Decreto-Ley 18,985 de 12 de octubre, y el Reglamento del Consejo de 23 de noviembre, ambos de 1971.

La Constitución peruana promulgada el 12 de julio de 1979, pero que entró en vigor el 28 de julio de 1980 al iniciar sus funciones el gobierno constitucional que sustituyó al de las fuerzas armadas, modificó la institución anterior en sus artículos 245 a 249, que integran el capítulo X del título IV, intitulado *Del Consejo Superior de la Magistratura*, preceptos en los cuales se dispone: *Artículo 245.* El presidente de la República nombra a los magistrados a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura. El Senado ratifica los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema." *Artículo 246.* El Consejo Nacional de la Magistratura está integrado en la siguiente forma: El fiscal de la nación que lo preside. Dos representantes de la Corte Suprema. Un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú. Un representante del Colegio de Abogados de Lima, y dos representantes de las facultades de derecho de la República. Los miembros del Consejo son elegidos cada tres años. No están sujetos a mandato imperativo. Son remunerados con dietas que se fijan en el presupuesto general de la

República. La ley establece la organización y funcionamiento del Consejo. Ese se reúne cada vez que es necesario.” “*Artículo 247.* El Consejo Nacional de la Magistratura hace las propuestas para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores. Para la propuesta de magistrados de primera instancia y demás cargos de inferior jerarquía actúa un Consejo Distrital de la Magistratura en cada sede de Corte, presidido por el fiscal más antiguo del distrito e integrado por los dos magistrados más antiguos de la Corte y dos representantes elegidos por el Colegio de Abogados de la jurisdicción. Las propuestas se hacen previo concurso de méritos y evaluación personal.” “*Artículo 248.* La Corte Suprema investiga, en forma permanente y obligatoria, bajo responsabilidad, la conducta funcionar de los jueces. Les aplica las sanciones a que haya lugar. Les garantiza el derecho de defensa anual y públicamente da cuenta del cumplimiento de esta función. La destitución de los magistrados requiere resolución, previo proceso administrativo.” “*Artículo 249.* El Consejo Nacional de la Magistratura 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 las medidas de carácter disciplinario.”

III. Expedición y promulgación

1. La ley colombiana figura en el Decreto 3266 de 1979 expedido y promulgado por el presidente de la República de acuerdo con la atribución constitucional que le confirió el inciso b) del artículo 63 del Acto Legislativo (reforma constitucional) número 1 de 1979, con fecha 28 de diciembre del mismo año.

2. La ley peruana Orgánica de los Consejos de la Magistratura está contenida en el Decreto Legislativo número 25, del presidente de la República de acuerdo con la delegación de facultades que le confirió el Congreso con apoyo en el artículo 188 de la Constitución, y según la Ley 23230, promulgada el 15 de diciembre de 1980. Dicho Decreto legislativo fue expedido y promulgado el 30 de enero de 1981, previa revisión de la Comisión Permanente del Congreso y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

IV. Análisis conjunto de ambos ordenamientos

1. Integración

a) El Consejo Superior de la Judicatura colombiana se compone de cuatro magistrados designados paritariamente por el mismo Consejo, por mayoría de votos y para periodos individuales de ocho años, pero no pueden ser reelegidos. Sin embargo, la primera designación correspondió al presidente de la República, tomando en cuenta que la mitad de los miembros señalados por el mismo presidente, sólo desempeñarán sus cargos por un lapso de cuatro años.

Para ser magistrado del Consejo Superior se requiere, además de ser ciudadano colombiano por nacimiento, ser o haber sido magistrado titular de la Suprema Corte de Justicia, o del Consejo de Estado, Procurador o Fiscal General de la Nación, o haber ejercido con excelente reputación moral y buen crédito por veinte años por lo menos, la profesión de abogado o el profesorado en jurisprudencia en algún establecimiento de enseñanza aprobado por el Estado (artículos 1o. y 2o.).

b) El Consejo Nacional de la Magistratura peruana está integrado por el fiscal de la nación designado por el mismo Consejo y quien lo preside; dos consejeros designados por la Corte Suprema de Justicia; uno nombrado por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú y otro por el Colegio de Abogados de Lima; y dos consejeros elegidos por las facultades de derecho de la República; entre aquellos de los integrantes de dichas instituciones que tengan las mismas calidades que se requieren para magistrado de la Corte Suprema, sin estar sometido al límite de edad máxima que se requiere para los citados ministros; y todos los consejeros, salvo el fiscal de la nación que por vez primera fue designado por el presidente de la República, desempeñan su cargo por un periodo de tres años sin reelección inmediata, y además no están sujetos a mandato imperativo alguno de parte de las entidades que los designan, las cuales tampoco pueden revocar el mandato respectivo (artículos 1o. a 10).

Por lo que respecta a los Consejos Distritales de la Magistratura los mismos no son permanentes sino que se integrarán en cada oportunidad en que sea necesario proponer un juez de primera instancia, un fiscal ante un juzgado de la misma categoría o de instrucción, o un juez de paz letrado del respectivo distrito judicial. Se componen dichos Conse-

jos del fiscal más antiguo del distrito judicial correspondiente; de los dos magistrados de mayor antigüedad de la respectiva Corte Superior; y de dos consejeros designados por el colegio de abogados de la jurisdicción (artículos 36 y 37).

2. *Atribuciones*

a) De acuerdo con el artículo 7o. de la Ley colombiana, pueden resumirse las funciones esenciales del Consejo Superior de la Judicatura, de la siguiente manera: en primer término corresponde a dicho Consejo enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas de no menos de 3 candidatos para cubrir las vacantes que se presenten en dichos organismos; elaborar y remitir a la Corte Suprema de Justicia las listas de los ciudadanos que reúnan las condiciones para ser designados magistrados de los tribunales superiores de Distrito Judicial o de Aduanas y al Consejo de Estado las que quienes las reúnan para ser nombrados jueces de los tribunales administrativos; y a los citados tribunales superiores las listas de los que reúnan las condiciones para ser nombrados jueces; tomando en consideración que en el ordenamiento colombiano se ha establecido el sistema de cooptación para el nombramiento de los integrantes del organismo judicial. También en lo que respecta a las atribuciones de selección y nombramiento, al citado Consejo le corresponde designar tanto a la lista anual de 8 conjueces (suplentes) como nombrar a los magistrados titulares del propio Consejo, así como al personal subalterno.

La segunda función esencial del Consejo Superior de la Judicatura colombiana se refiere a las atribuciones de carácter disciplinario, ya que conoce en última instancia de las faltas disciplinarias en que incurran los magistrados y los empleados del mismo Consejo; así como las que se atribuyen a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los tribunales superiores; en segunda instancia le corresponde resolver, por apelación o por consulta sobre las faltas en que incurran los jueces y los abogados en el ejercicio de la profesión, cuyo primer grado compete a los citados tribunales superiores; y finalmente, el citado Consejo puede decretar la destitución de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido por los artículos 121, 122 y 215 de la Constitución (los cuales establecen plazos de resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad, cuyo incumplimiento se considera como causal de mala conducta).

Además de las atribuciones de selección, proposición y en su caso, nombramiento, de jueces y magistrados, así como de funciones disciplinarias, al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde la administración de la carrera judicial; asesorar al gobierno en la expedición del Estatuto de la propia carrera judicial a fin de proveer lo necesario para su organización y funcionamiento; emitir opinión acerca de la procedencia de las solicitudes de cambio de radicación de los procesos disciplinarios que le corresponden en segunda instancia; y finalmente, dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

b) Por lo que se refiere al Consejo Nacional de la Magistratura peruana, la Ley orgánica respectiva, le confiere, en primer lugar, la facultad de proponer al presidente de la República el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes Superiores, así como de los fiscales ante dichos organismos, y presentar las propuestas que le sean transmitidas por los Consejos Distritales de la Magistratura para la designación por el mismo presidente, de los jueces de primera instancia y de paz letrados de los respectivos distritos judiciales (artículo 28, incisos a) y b).

Pero estas proposiciones deben efectuarse de acuerdo con el procedimiento reglamentado por el artículo 29 de la citada Ley Orgánica, según el cual debe hacerse una convocatoria a concurso de méritos, que debe publicarse tres veces consecutivas en el *Diario Oficial* y en uno de los diarios de mayor circulación de Lima o en el periódico de la sede de la respectiva Corte Superior, en su caso, y con los resultados que se obtengan del citado concurso, el Consejo Nacional reunido en plenario determinará la terna de los candidatos que, tomando en consideración las calificaciones obtenidas, sean idóneos para el ejercicio de cargo postulado, terna que debe enviarse al presidente de la República, para que dentro de la misma designe al magistrado respectivo, en resolución suprema refrendada por el Ministro de Justicia, dentro de los quince días siguientes de recibida la terna, en la inteligencia de que los nombramientos de vocales de la Corte Suprema y fiscales ante la misma, será sometidos a ratificación por el Senado; debiendo recordarse que el fiscal de la nación, quien preside el Consejo, debe nombrarse por el mismo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 246 de la Constitución, y que el primero fue designado por el presidente de la República, de acuerdo con la autorización que le fue otorgada por el Congreso de acuerdo con la ley de 15 de diciembre de 1980.

En segundo lugar y a diferencia de lo que ocurre con la institución colombiana, el Consejo Nacional de la Magistratura no puede imponer correcciones disciplinarias, ya que sólo le corresponde tramitar las denuncias que se formulen sobre la actuación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que esta última decida sobre las sanciones disciplinarias o bien comunicarlas al fiscal de la nación si hay presunción de delito en los términos del artículo 249 constitucional, transcrito con anterioridad.

Por lo que se refiere a las funciones de los Consejos Distritales, se reducen a las propuestas, que deben elevar al Consejo Nacional, para el nombramiento de los jueces de primera instancia y de paz letrados del respectivo distrito judicial, así como de los fiscales ante los juzgados de primera instancia y de instrucción, para lo cual deben seguir un procedimiento similar al establecido para el referido Consejo Nacional, por lo que se refiere a los concursos de méritos de los aspirantes a dichos cargos (artículos 39 y 40).

3. Organización

a) De acuerdo con el artículo 6o. de la Ley Orgánica, el Consejo Superior de la Judicatura colombiana debe funcionar a través de una Sala General compuesta por la totalidad de sus magistrados, una Sección de la Carrera Judicial y otra Sección Disciplinaria.

A la *Sala General* le corresponden las atribuciones genéricas que mencionamos con anterioridad, y en el citado ordenamiento se señalan facultades específicas para las mencionadas secciones, en la inteligencia de que la *Sección de la Carrera Judicial*, cuya integración no se señala expresamente, se ocupa de estudiar, analizar y concordar la legislación sobre carrera judicial; tramitar y sustanciar lo concerniente a la administración de la propia carrera; conocer de los asuntos relacionado con la expedición del Estatuto de la Carrera Judicial, a fin de promover lo necesario para su organización y funcionamiento, realizando los estudios técnicos tendientes a las citadas finalidades, así como llevar el registro de los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional; sus hojas de vida y el registro de novedades.

La *Sección Disciplinaria* cuya composición tampoco se regula en la ley que comentamos, tiene por objeto tramitar y poner en estado de resolución los procesos disciplinarios que debe conocer en única o segunda instancia la Sala General del Consejo Superior de la Judicatura.

b) La estructura del Consejo Nacional y de los Consejos Distritales peruanos es más sencilla, en vista de que no imponen sanciones disciplinarias como sí puede hacerlo la institución similar colombiana, y por ello el artículo 35 de la Ley Orgánica dispone que el Consejo Nacional actuará en plenario y en las comisiones que considere adecuadas, y que podrá delegar en sus miembros las atribuciones que estime necesarias para el mejor cumplimiento de su función; en tanto que según el diverso artículo 39 inciso c) del mismo ordenamiento, los Consejos Distritales pueden establecer las comisiones que consideren convenientes.

Por otra parte, los artículos 1o. y 3o. de la citada ley peruana establecen que los mencionados Consejo Nacional y Distritales de la Magistratura son los órganos a quienes compete de manera exclusiva proponer el nombramiento de los magistrados del poder judicial y de los miembros del ministerio público; y que son organismos autónomos que poseen independencia en el ejercicio de sus funciones, por lo que sus decisiones son inapelables.

V. Conclusiones comparativas

Del superficial examen que hemos hecho de las dos leyes orgánicas mencionadas, podemos llegar al convencimiento de que inclusive en la denominación del Consejo Superior de la Judicatura, en el caso de Colombia, y de Consejos Nacional y Distritales de la Magistratura de acuerdo con el ordenamiento peruano, son instituciones similares, que se inspiran, con ciertas modalidades propias, en la institución de los Consejos Supremos de la Magistratura o Judicatura que tuvo su origen en las constituciones francesa e italiana de esta segundo posguerra y que se ha extendido con bastantes rapidez a otras legislaciones con el objeto de realizar las funciones esenciales del gobierno y de la administración del organismo judicial, así sea por lo que se refiere a las proposiciones o designaciones, previo un proceso de selección, de los miembros de la magistratura judicial, y la aplicación de sanciones disciplinarias o la investigación permanente de la conducta de los jueces y magistrados, comprendiendo también en el caso de Perú, a los miembros del Ministerio Público (tomando en cuenta, además, que el presidente de la institución es precisamente el fiscal de la nación), siguiendo el ejemplo italiano, ya que en ambos países se considera que el propio ministerio público forma parte del organismo judicial, o al menos, que realiza funciones de carácter judicial.

Si bien esta institución del Consejo de Magistratura se encuentra en un periodo de formación y experimentación, su consagración reciente en numerosas legislaciones, incluyendo en los textos constitucionales, nos permite vislumbrar que este nuevo instrumento debe estimarse como un medio más adecuado que los de carácter tradicional, que como señalamos anteriormente, correspondían a los Ministerios o Secretarías de Justicia, o a los órganos de gobierno de los tribunales supremos.

HECTOR FIX-ZAMUDIO