

MEMORIAS CAFÉ Y DEBATE



Independencia judicial y necesaria reforma al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)

El pasado 4 de julio, en las instalaciones de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), se desarrolló el segundo "Café y Debate" en Lima, un formato de discusión que el Programa Estado de Derecho ya ha introducido exitosamente en Colombia, México y Argentina, y ahora en el Perú, donde se lleva a cabo en colaboración con la PUCP.

El espacio contó con la participación inicial del Dr. Duberli Rodríguez, presidente del poder judicial; de la directora del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, Dra. Marie-Christine Fuchs, quien fue la moderadora del espacio; además de los Dres. David Lovatón y Abraham Siles, profesores principales de la PUCP, y la Dra. Úrsula Indacochea, experta de Due Process of Law Foundation.



Segundo Café y Debate en Lima, sala de la PUCP.

Despolitizar, el principal desafío

Las primeras intervenciones reconocieron que hablar del Consejo Nacional de la Magistratura, que opera desde 1995, supone un tema complejo al que no se le ha tratado con la suficiente importancia, aunque hay escándalos recientes sobre transparencia que demandan atenderlo con prioridad. Especialmente porque tiene como encargo constitucional la designación, evaluación y eventual destitución de jueces y fiscales de todas las instancias a nivel nacional.

Sobre esta idea se resaltó la importancia, a través del CNM, de preservar la independencia del poder judicial, un objetivo claro que se respalda en la Constitución de 1993. En esa línea, se reflexionó sobre la necesidad actual de nombrar jueces idóneos, independientes, calificados, honestos, con trayectoria gremial, y con capacidad de defensa de derechos en el Perú. Ahora bien, para lograr la selección de jueces con estos criterios mínimos, sobre todo para cargos que asumen la administración de justicia, se expresó que es fundamental despolitizar los nombramientos y contrarrestar la politización, que incluso está presente desde la carrera judicial, definiéndolo como el principal desafío en este momento.

Los ponentes hicieron énfasis en que actualmente el eje del control político sobre los jueces no es muy riguroso sobre sus mecanismos de ascenso, y que es precisamente sobre ese mecanismo que se deben concentrar todos los esfuerzos para lograr un verdadero control efectivo, sea replanteándolo o mejorándolo.

Las intervenciones iniciales, también mencionaron y reconocieron algunos intentos pasados por despolitizar el CNM, como la exclusión de políticos en su conformación y el acceso que se le dio al poder judicial y público, junto con la sociedad civil, de ingresar en esta conformación. Sin embargo, argumentaron que todavía hay fuertes debilidades en el principio de pluralidad que sostiene la actual conformación.

Con estas reflexiones se identificó que el sistema de nombramiento es uno de los puntos fundamentales en discusión porque no está blindado frente a la politización. Por lo que, a modo de sugerencias, se mencionó que es necesario pensar en fortalecer vías como el concurso de méritos, la transparencia en las convocatorias, realizar evaluación personal de los miembros, hacer ratificaciones periódicas, y de igual forma, garantizar una evaluación del desempeño de los consejeros.



Abraham Siles, profesor principal de la PUCP.

No eliminarlo, pero sí mejorarlo

Uno de los planteamientos centrales del debate fue reconocer que el CNM está en crisis, y que pasados 25 años después de su constitución, el CNM no ha rendido los resultados esperados, sin considerar las fallas en la metodología de elección, que para muchos es inadecuada. Sobresalió un punto común al respecto, que considera que la mejor opción para el Perú es mantenerlo.

En 2016, con la presión sumada a la crisis de legitimidad de este Consejo y los cuestionamientos a sus consejeros, sociedad y autoridades reconocieron la necesidad de reformar constitucional y legalmente su estructura y funciones. Lo que según los panelistas, motivó al gobierno a liderar la propuesta de reforma constitucional del CNM (Proyecto de Ley N° 1720/2017-PE).



Panelistas analizando posibles mejoras y cambios del CNM.

Adicionalmente en la discusión, se señaló que es necesario entender que se precisan reformas integrales en el sistema de justicia y cultural del país. Es importante comprender que con la mejora de prácticas en el CNM no se va a solucionar el sistema de justicia y político del Perú, pero sí se empieza a construir un modelo más transparente que repercute en todos los ciudadanos.

Por eso conservar el CNM es una decisión relevante para el Estado peruano, y eliminarlo sería una respuesta que no generaría soluciones.

Por otra parte, se rescató que el Acuerdo Nacional por la Justicia, es una guía valiosa en el camino a las reformas integrales para el CNM. Según las intervenciones, representa un esfuerzo significativo, aunque insuficiente porque no aborda planteamientos centrales como la redefinición de un menor tamaño para la Corte, plantear una sala única, y tampoco involucra en estas reformas a actores del sistema judicial y político del país, que son claves para el debate.

¿Qué hay que reformar y cómo hacerlo?

En el espacio se resaltó que existen propuestas de reforma de fondo y una legal inmediata. Para la de fondo se requiere cambiar la Constitución, lo que parece difícil por la particular situación política que vive el país actualmente.

En el debate se expuso que es relevante tener en cuenta en esta reforma para la composición: no reducir el número de siete miembros a cinco, y que hay que blindar a los consejeros de influencias políticas. Siempre, teniendo como meta principal transparentar cada elección y basarla en concurso de méritos y evaluación personal.

Un segundo tema presente en los puntos a reformar, fue la participación de los colegios de abogados en la designación para el CNM. Si bien es importante mantenerlos, no se puede desconocer que genera riesgos; como la propuesta de personas sin bases de representatividad suficiente debido a bajos estándares de calidad. En ese sentido, se planteó que, aunque es básico mantener miembros

elegidos por jueces y fiscales, democratizando la elección, es valioso que se incluyan también a los miembros de universidades, pero con requisitos más altos y con una selección de calidad de las instituciones a participar.

Otro factor de transformación tiene que ver con las funciones del CNM, respecto de las cuales se sugirió pasar del control mixto al externo único; una medida que no afectaría el gobierno autónomo de la judicatura y del ministerio público, pero que exige consejeros confiables. Sin embargo, se alertó que con el actual Consejo no hay condiciones para lograrlo, por lo que la recomendación se tornó en crear condiciones para transitar a este sistema de control disciplinario.

Frente a la reforma legal inmediata, algunos elementos claves que se analizaron fueron: en primer lugar, la necesidad de mejorar el procedimiento de selección de jueces de la Corte Suprema, que es fuertemente cuestionado, y la provisionalidad de las salas (Actualmente, se habla de un 71% en esta situación, con 9 salas de las cuales 6 son transitorias, y de estas el 80% están en condición de provisionalidad). Un



Dra. Marie-Christine Fuchs, Directora Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la KAS.

punto también debatido, respondió a la supresión de candidatos en reserva, un tema que está incluido en el Acuerdo Nacional por la Justicia. Sin embargo, se hizo hincapié que si no es aprobada la legislación que la rige, hay que pensar en transparentar este proceso, y regular mejor el organismo.

De igual forma, se mencionó que para ello, es necesario primero cambiar el criterio en relación a los años de servicio y segundo, mantener las acciones que buscan los balances patrimoniales de los jueces. El seguimiento de las declaraciones juradas es clave y es un proceso que no se ha venido cumpliendo como se debería.

En medio de las intervenciones, se resaltó además que la promoción, mejora y estandarización de protocolos de evaluación periódica, entre consejeros del poder judicial y ministerio público son imprevisibles. Así como unificar criterios y mejorar la coordinación para la selección efectiva mientras siga el actual sistema de control mixto.

Si bien es claro que hay una crisis y que se requiere sostener el modelo del CNM, con cambios estructurales y una reforma constitucional, los participantes consideraron que el momento político del país invita a que algunos ajustes se realicen por medio de

cambios legales, reglamentarios, políticas institucionales dirigidas a mejorar la calidad del CNM, el control de jueces, la observación a la carrera fiscal y finalmente, la elección de jueces idóneos.

Otra de las críticas que se reconoció en la propuesta del Gobierno peruano fue el regreso a un sistema de designación y evaluación de jueces y fiscales, utilizado en la historia republicana del Perú que generó el sometimiento político partidario de la judicatura.

La figura del CNM en Latinoamérica: una mirada internacional

La reforma al CNM, y sus correspondientes, en Latinoamérica se reconoce como un tema complejo ya que las posibles soluciones, para algunos, representan problemas para otros, por ejemplo: la participación de la sociedad civil o el número de jueces en los consejos.

Para el caso peruano, la principal dificultad del CNM es que se presentan influencias indebidas en la asignación de jueces de altas cortes, y esas influencias generalmente se trasladaban a los consejos, a las cúpulas políticas queriendo capturar e impactar ya no a las cortes, sino ahora a los mismos consejos.



Dra. Úrsula Indacochea, experta de Due Process of Law Foundation.

En ese orden, se rescató la importancia de observar los consejos, y no exclusivamente a las altas cortes que están medianamente controladas. De igual forma, se argumentó que es vital empezar a pensar en estándares internacionales para esta supervisión, que representan una necesidad para el Perú y el resto de países de la región. Aunque se reconoció que la ausencia de estándares contundentes, nace precisamente de la diversidad jurídica y estatal en Latinoamérica, la cual es particularmente amplia. Sin embargo, los informes y estudios de los CNM han arrojado como resultado que usualmente el problema no radica en el diseño, sino cómo ese diseño se adapta a una cultura política de cada país, y cómo se entiende la justicia en un contexto político.

El derecho internacional hace menciones generales sobre estos consejos, aunque con variedad, recomienda autonomía frente a los niveles y poderes políticos. Adicionalmente, el derecho internacional resalta que en la conformación de los CNM hay dos factores claves: primero pensar cómo se van a componer, qué reglas los van a regular, cuáles sectores van a ser representados, y que proporción de jueces y otros

poderes o sociedad civil va a haber. Y un segundo punto es decidir y analizar el mecanismo que va a elegir.

Hay otras situaciones que también generan reflexiones y debate. Por ejemplo, el hecho que en Perú solo haya dos jueces, de los siete miembros, que provengan del sector justicia, es una situación que en otros países sería tratado como una clara deficiencia para un CNM y sería sin duda un factor a modificar.

Otra discusión presente fue entender como a nivel internacional es ingenuo pensar que los órganos políticos no van a tratar de influenciar en estamentos de la sociedad civil, por eso hay que intentar "blindar" lo mayor posible la elección, e incluso desarrollar la idea que el ejecutivo o el legislativo puedan nominar un representante.

Debate de los participantes

El debate con los demás participantes y asistentes generó reflexiones como contemplar la posibilidad que el problema sea más profundo y –por el contrario– mejorarla, y responda eventualmente a un cambio de cultura. Porque se habló que todo sistema puede ser muy diferente en cada país, y tal vez un cambio en la formación jurídica, y basarse en el principio de meritocracia generaría cambios y la transparencia que se espera.

Algunos contrastes se generaron porque se aseguró que es utópico pensar que el sistema sea completamente transparente y despolitizado en su totalidad, sin embargo, sí se puede llevar a niveles mínimos, una postura compartida por algunos participantes. Para confirmarlo, se mencionó que la composición del CNM es un legado de la Constitución del 1993 promulgada bajo el gobierno Fujimori, y que, a pesar de lo débil, es un acierto que se debe tomar como punto de partida para despolitizar el nombramiento de jueces y fiscales.

Desde esta postura, se planteó la pregunta si, se podría explorar un modelo con el que haya menos politización. La independencia del CNM garantizará una mayor neutralidad, que debe ir acompañada de criterios de exigencia en la selección de los consejeros, y, al mismo tiempo en esa línea evaluar la intervención indirecta del Parlamento.



Asistentes al Café y Debate participan de la discusión con rondas de intervenciones.

Para este punto se señaló que la evaluación de un juez debe ser integral, por eso la interdisciplinariedad es un factor determinante. Por ello, no solo abogados deberían hacer parte de este proceso, sino actores de la ciudadanía que hagan una lectura social, también necesaria. Por esto se mencionó que es curioso, por ejemplo, analizar por qué no se sigue buscando representación del sector laboral y empresarial, los cuales no se han incorporado aún en el proceso, pese a que así lo establece la Constitución.



Dr. Duberli Rodríguez, presidente del poder judicial.

Frente al control disciplinario, y que sea interno, externo o mixto, también se generaron polémicas, reconocido como una preocupación legítima del CNM. Para esto se comparó el modelo de Alemania, donde la elección de los jueces del Tribunal Constitucional Federal es político, basado en cuotas de los partidos, pero en el cual sí los jueces de este Tribunal son independientes de la política pesa a su nombramiento “político”.

¿Qué modelo de juez busca el Perú?

Una pregunta que se planteó en el debate fue la de qué tipo de operador jurídico se está esperando. Precisamente, porque si se buscan organizaciones, mecanismos y cortes modernas, no se pueden seleccionar jueces exclusivamente basados en el derecho tradicional, por el contrario, se necesitan operadores vinculados a la realidad multiétnica en el Perú, y por tanto mecanismos de selección relacionados con el tipo de juez que espera el Perú.

Con esta idea, se aclaró que la selección debe ser una relación de espejo, es decir, se necesita pensar el mecanismo de selección y en el modelo del juez al mismo tiempo. En todo caso, la transparencia debe ser una constante. Por eso la voluntad popular debe verse expresada, la cual puede lograrse con la incorporación de más sectores de la sociedad. De este modo, aunque la politización continúe, se garantiza que el proceso de selección sea transparente.

Otro factor que hizo parte del intercambio de opiniones fue el de las competencias que se desarrollan desde la formación judicial. Por ejemplo, se destacaron los resultados del CNM, de 2008 a 2015, cuando para las 7.624 plazas, se presentaron 33.280 ciudadanos, y solamente 7 mil aprobaron el examen.

Sumado a ello, el factor de necesidad de pensar en el tipo de juez que quiere el país, implica una reflexión sobre el modelo de justicia, y que en el caso peruano esto adquiere particulares características al entender que existe una justicia intercultural, y que no es posible aplicar un mismo modelo en un país tan plural y diverso.

Corrupción, un tema presente

Finalmente, una de las reflexiones giró en torno a la corrupción. Participantes y ponentes señalaron que el escenario político del Perú tiende a invisibilizar la urgencia de modificar el CNM. La corrupción ha llegado a todas las esferas, y esa situación hace examinar al CNM de fondo de igual manera.

¿Qué tan capacitados están los actuales miembros del CNM? ¿qué experiencia profesional y gremial tiene los actuales consejeros? ¿cómo se puede crear un sistema real de una permanente fiscalización? ¿es posible blindarlos ante la corrupción? fueron algunas de las preguntas que se plantearon durante el espacio.

Una vez más se aclaró que el modelo no es el problema, pero sí quienes se eligen y de dónde provienen. Un tema que implica el modelo, la cultura y la formación jurídica.



Mesa principal con los dinamizadores y el moderador.

Cabe recordar que la justicia no es solo de abogados, sino de todos los ciudadanos, por eso se mencionó que es fundamental mejorar la participación de la sociedad civil, para así tener mayor control ciudadano del funcionario público, y más vigilancia para atacar el fenómeno de la corrupción.

Por último, se discutió que vale la pena explorar una recomendación internacional, que haga seguimiento a las denuncias e irregularidades, así como recomendaciones y un diagnóstico para el CNM del Perú. También, cómo buscar un sistema transparente que puedan entender los ciudadanos en general y que inicie desde los colegios y las universidades y luego retome en la formación de los nuevos juristas, porque definido que el modelo no es el problema, buscar un cambio en la cultura ética podría ser una solución.