

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA LEY DE LA CARRERA JUDICIAL

Informe Técnico

Equipo de CNM y Carrera Judicial*



Lima, noviembre de 2008

* Alfredo Villavicencio Ríos, César Bazán Seminario, Cruz Silva del Carpio, Juan Luis Balarezo Revilla y José García Yzaguirre.

Sumario

Introducción.....	3
I. Fortalezas	3
A. Esfuerzo por regular integralmente la carrera judicial, soportándose en el trípode: selección, evaluación y control disciplinario	3
B. Desarrollo sobre la base de una propuesta aprobada por la CERIAJUS.....	5
C. Aprobación tras un largo debate y el arribo a consensos	6
D. La independencia judicial y la meritocracia como factores clave en la carrera judicial.....	7
II. Debilidades	8
A. Debilidades generales: la ausencia de un plan para implementar la ley de la carrera judicial.....	8
B. Debilidades específicas	10
1. Ingreso a la carrera	10
a) Competencia para el ascenso a magistrado titular.....	10
b) Programas de Habilitación e Inducción	10
2. Evaluación del desempeño.....	11
a) Órgano competente	11
b) Régimen especial para jueces supremos.....	12
c) Ausencia de nota mínima para aprobar	13
d) Falta de idoneidad en la periodicidad de la evaluación parcial de desempeño	13
3. Control disciplinario	13
a) Amortiguamiento de las faltas y las sanciones.....	14
b) Comentar aspectos procesales o de fondo respecto de procesos en curso como falta grave: la denominada “ley mordaza”	15
c) Ambigüedad en la formulación de un precepto clave	16

Introducción

El presente es un informe técnico elaborado por el Consorcio Justicia Viva, mediante el cual damos cuenta de las principales fortalezas y debilidades de la ley de la carrera judicial aprobada por el Congreso de la República el 25 de septiembre de 2008, con 92 votos a favor y uno en contra y promulgada por el Ejecutivo el viernes 07 de noviembre como la ley 29277.

Huelga indicar que este documento recoge las opiniones del Consorcio maduradas a lo largo de los años, desde que elaboramos las Bases para la Regulación de la Carrera Judicial y Fiscal, aprobadas por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), que sirvieron de fuente para los diversos proyectos de ley presentados.

I. Fortalezas

A. Esfuerzo por regular integralmente la carrera judicial, soportándose en el trípode: selección, evaluación y control disciplinario

Como se sabe, un Poder Judicial fuerte es uno de los pilares fundamentales de la democracia, debido al rol contralor del ejercicio del poder que le corresponde jugar en el marco de la resolución de conflictos y la protección de derechos fundamentales. Bajo esa premisa, el fortalecimiento de la institución judicial pasa necesariamente por crear mejores condiciones para sus principales actores: los jueces. Y uno de los pasos básicos en dicho afán es la instauración de una adecuada carrera judicial.

El Perú, tras casi 190 años de vida republicana, carecía de una regulación integral de la carrera judicial. Las principales normas sobre el particular se encontraban diseminadas en diversos cuerpos jurídicos, sin pretensiones de conformar un sistema, a pesar de la relevancia de la materia. Así, podíamos hallar disposiciones sobre carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, el reglamento de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), entre otros.

El resultado de tal desorden legislativo era la inexistencia de una carrera judicial debidamente regulada, que proteja la independencia de la magistratura, respetando el criterio de mérito como el principal impulsor del devenir profesional del juez.

Por ello es especialmente resaltante el aporte de la ley de la carrera judicial, habida cuenta que reúne de manera coherente y sistemática la normativa sobre esta importante institución, sustentándose en una serie de principios rectores entre los que destaca, la independencia e imparcialidad, la permanencia e inamovilidad, el mérito, la eticidad y probidad, la capacitación permanente y la especialización.

Partiendo de dichos principios, el artículo 1 de la ley señala que:

"la carrera judicial regula el ingreso, permanencia, ascenso y terminación en el cargo de juez; asimismo, la responsabilidad disciplinaria en que incurran los jueces en el ejercicio de sus funciones y los demás derechos y obligaciones esenciales para el desarrollo de la función jurisdiccional.

(...)

La carrera judicial tiene como objetivos:

- 1. Garantizar la independencia, idoneidad, permanencia y especialización de los jueces.*
- 2. Optimizar el servicio de impartición de Justicia".*

Posteriormente, tras establecer claramente el perfil del juez, la ley se aboca al trípode de la carrera judicial: i) la selección y nombramiento; ii) la evaluación del desempeño; y, iii) el control disciplinario.

En primer lugar, en lo que respecta a selección, la ley recoge y consolida gran parte de los significativos avances llevados a cabo por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Así, por ejemplo, se han ordenado las etapas comenzando por la evaluación escrita, se ha establecido la necesidad de aprobarlas individualmente (examen escrito y *curriculum vitae*), se le ha dado menor peso a la entrevista personal y se ha previsto un examen diferenciado para vocales supremos, basado en casos y problemas del sistema de justicia.

En segundo lugar, en materia de evaluación de desempeño, la nueva regulación supera el embrionario mecanismo de ratificaciones, que no es una herramienta adecuada para incentivar idoneidad en la magistratura. Así, se establece de un plazo menor para evaluaciones parciales, se señalan y regulan los aspectos de la evaluación (calidad de las decisiones, gestión del proceso, celeridad y rendimiento, organización del trabajo, publicaciones y desarrollo profesional) y los procedimientos para la medición sobre la base de indicadores, etc. Es decir, un trabajo especializado que deberán asumirse con mucha responsabilidad y profesionalismo por el órgano evaluador.

En tercer lugar, uno de los ámbitos en los que más se avanza es el del control disciplinario. Ahí se plantea una relación bastante detallada sobre los hechos que

generan punición disciplinaria, al igual que una indicación directa sobre si se trata de infracciones leves, graves y muy graves. A ello se une, un listado de las consecuencias de cometer dichas infracciones. No se avanza nada en el diseño orgánico del control disciplinario puesto que para ello tendría que modificarse la Constitución.

De ese modo, se abarcan los ejes centrales de la carrera judicial, sin dejar de lado los derechos y obligaciones de los jueces y otros aspectos relevantes sobre el particular.

En ese sentido, la ley de carrera judicial es un esfuerzo serio por regular integralmente el estatuto de los jueces, con miras al fortalecimiento de la institución judicial y el cumplimiento cabal de su rol dentro del Estado Constitucional de Derecho.

B. Desarrollo sobre la base de una propuesta aprobada por la CERIAJUS

El 24 de octubre de 2003, mediante la ley 28083 se creó la Comisión Especial para la reforma integral de la Administración de Justicia - CERIAJUS, y se le encargó la elaboración de un Plan Integral y Concertado de Reforma del Sistema de Justicia, para lo cual tuvo un plazo de 180 días.

La CERIAJUS fue un espacio plural. Presidido por el Presidente del Poder Judicial (PJ), participaban del foro con voz y voto la fiscal de la Nación, el presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, un representante del Tribunal Constitucional, la presidenta de la Academia de la Magistratura (AMAG), el ministro de Justicia, el defensor del pueblo, dos representantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso, cinco representantes de designados por las instituciones de la sociedad civil que formaban parte del Acuerdo Nacional, un representante de los colegios de abogados del Perú y un representante de las seis facultades de Derecho públicas y privadas más antiguas.

De ese modo, luego de seis meses de trabajo, en abril de 2004, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia presentó su Plan Nacional, que contenía las Bases para la Regulación de la Carrera Judicial y Fiscal.

Las referidas bases fueron concebidas, redactadas y presentadas ante la CERIAJUS por el equipo profesional del Consorcio Justicia Viva y son el documento central sobre el cual se han elaborado las posteriores propuestas de ley. Se trata de un estudio serio sobre la carrera judicial y fiscal en el que se analiza la regulación vigente a esa fecha y se plantea una propuesta detallada sobre lo que debe hacerse para superar esa problemática.

A partir de ese documento marco surgieron inicialmente dos propuestas de Ley, una elaborada por el Consorcio Justicia Viva y otra por la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Congreso de la República). A las que se sumó una tercera presentada por el Poder Judicial.

Como puede verse, el sustrato de la ley aprobada recientemente por el Congreso son las Bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal aprobadas, a su vez, por la CERIAJUS y presentadas al país en abril de 2004. Ello dota a la norma de una base sólida en cuanto a la calidad de la propuesta y su respaldo.

C. Aprobación tras un largo debate y el arribo a consensos

La ley de carrera judicial es una norma de larga gestación, que encuentra —como ya hemos señalado— contundente respaldo en su incorporación como parte del plan de reforma integral de la administración de justicia aprobado en el 2004 por la CERIAJUS, entidad presidida por el Poder Judicial.

A partir de ello, ha corrido mucha agua por debajo del puente: la ley de carrera judicial fue respaldada constante y sucesivamente por diferentes presidentes del Congreso (sobre todo apristas: Mercedes Cabanillas, Luis Gonzales, Javier Velásquez), así como por los titulares de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Alcides Chamorro, Raúl Castro, Juan Carlos Eguren).

Asimismo —y como debe ser— el debate por consensuar la norma incluyó al Presidente del Poder Judicial y otros representantes de la institución en un lugar preferencial de la mesa, de modo que durante todo el procedimiento de gestación, desde la CERIAJUS hasta hoy, los jueces han tenido una importante participación. Ello, sin obviar, los espacios de diálogo abiertos por la Comisión de Justicia entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura, a fin de arribar a acuerdos sobre el articulado de la norma. Igualmente, los especialistas y ciudadanía han tenido oportunidad de expresarse sobre el particular, por ejemplo en la ronda de consultas a ex miembros de la CERIAJUS y otros concedores de la materia realizada bajo la presidencia de Raúl Castro.

Este largo proceso de gestación incluye una anterior aprobación de la ley por parte del Congreso en abril del 2007, así como la formulación de observaciones del Ejecutivo, lo que abrió la posibilidad de revisar nuevamente la norma, así como de fortalecer los consensos y arribar a otros nuevos.

Se trata, pues, de una ley que se cae de madura, producto de un largo proceso de consensos, construidos sobre la base de una propuesta técnica y seria. La ley de la carrera judicial, a pesar de ser perfectible, llena un vacío histórico en la regulación de un sector profesional requerido de una debida protección a su

independencia, acorde con el elevado nivel que le corresponde dentro del Estado de Derecho.

D. La independencia judicial y la *meritocracia* como factores clave en la carrera judicial

Como es sabido, uno de los pilares básicos sobre el que se construye cualquier sistema de justicia es el de la independencia de los jueces. Ello quiere decir que para impartir justicia, el magistrado debe sujetarse únicamente a lo dispuesto en la Constitución, ley y el sistema de fuentes, al igual que tiene que ser inmune a influencias de cualquier origen que puedan torcer su criterio a la hora de aplicar el derecho. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de tejer un entramado institucional y normativo dirigido a cautelar la independencia del juzgador de los poderes político, económico, religioso, social, militar o de otra índole.

La independencia de los jueces se cautela a través de diversas medidas, entre las que destacan la estabilidad en su puesto de trabajo y la garantía de que su desarrollo y ascenso profesional dependerán única y exclusivamente de la calidad de su esfuerzo funcional.

Para el caso de las inconductas funcionales se ha construido un sistema de control que puede conducir a la destitución de un juez cuando comete una falta grave. Para el caso de la ausencia de capacidad o aptitud profesional, es imprescindible contar con un sistema de evaluación periódica del desempeño funcional que nos permita saber si estamos ante un juez óptimo, bueno, deficiente o insalvable, y, por tanto, conduzca a tomar las medidas premiales, de apoyo para superar las limitaciones, o, en casos extremos, de separación de quienes no tengan condiciones para el ejercicio de tan relevantes funciones. Como no es difícil imaginar, no hay juez más independiente que aquel que sabe a ciencia cierta, que su permanencia y ascenso en la carrera judicial dependen únicamente de su esfuerzo y su desempeño.

Todos estos aspectos son considerados en la ley de carrera judicial, la cual reconoce en la protección de la independencia de los magistrados a uno de sus pilares básicos. Ello se ve reflejado en la construcción de un sistema de selección y evaluación altamente tecnificados, tendientes a eliminar peligrosos espacios de discrecionalidad, en los que el clientelismo u otros criterios espurios pudieran contrastarse con el merito de los postulantes o jueces. Asimismo, mediante el control disciplinario se ha pretendido otro tanto, habida cuenta de los esfuerzos por tipificar más detalladamente los supuestos de hecho que conllevan la imposición de sanciones.

Como se sabe, los jueces del mundo (como los militares o diplomáticos) tienen un estatuto legal que regula su ingreso, permanencia, ascensos y salida de la función jurisdiccional, en la medida en que se trata de garantizarles las

imprescindibles independencia e idoneidad requeridas para la solución justa de las controversias.

¿Cómo se garantizan estas cualidades? Haciendo reposar toda la carrera del magistrado en sus propios méritos y desempeño. Que ni su ingreso, ni su llegada a los escalones superiores, ni su record disciplinario pueda definirse por factores distintos a la capacidad y probidad del magistrado.

Todos conocemos las mil influencias que buscan interesadamente torcer el recto proceder de un juez en función de sus propios intereses, así como somos testigos de graves deficiencias en el servicio de justicia. Por ello, en este terreno es la primera responsabilidad del Estado garantizar que las presiones no surtan efectos y que la calidad sea la característica de la administración de justicia.

Y el principal instrumento para ello gira alrededor del perfeccionamiento y consolidación de la *meritocracia* como principal valor al que prestar atención para el ejercicio de la función jurisdiccional. Algunos pasos relevantes se han dado hasta la fecha desde el Consejo Nacional de la Magistratura, órgano constitucional que tiene a su cargo la totalidad de los procesos de selección y ratificación de jueces y fiscales y parte del proceso disciplinario. Sin embargo, resulta imprescindible dar el salto cualitativo que entraña el tratamiento integral y sistemático de la carrera judicial.

II. Debilidades

A. Debilidades generales: la ausencia de un plan para implementar la ley de la carrera judicial

De la ley de carrera judicial puede observarse que existen determinadas instituciones que cuentan con grandes cuotas de responsabilidad en la implementación debida de la norma. Entre ellas destacan el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, la Oficina de Control de la Magistratura y, aún no creada, la Comisión de Evaluación de Desempeño, conformada por miembros del CNM y el PJ.

Sobre dichas instituciones recae la responsabilidad de elaborar un plan de implementación de la ley de la carrera judicial con la finalidad de que contemos con todos los instrumentos normativos, estadísticos y de gestión, los protocolos pertinentes, los recursos humanos y económicos, así como con todas aquellas medidas necesarias para poner en marcha el sistema de carrera judicial previsto en la ley.

Al respecto anotamos que la implementación del nuevo sistema de carrera judicial requiere de un denodado esfuerzo de preparación previa, tendiente a conseguir la efectiva vigencia de la ley. Sobre el particular, a manera de ejemplo, citamos algunas de las acciones que deben tomarse para analizar tanto la calidad de las resoluciones como la gestión de los procesos, dos aspectos medulares en la evaluación de desempeño de los jueces.

Para medir adecuadamente la calidad de las resoluciones, el plan de implementación debe elaborar:

- Protocolo para analizar la comprensión del problema jurídico y la claridad de la exposición.
- Herramienta para analizar la coherencia lógica y la solidez de la argumentación.
- Protocolo para analizar la congruencia procesal.
- Herramienta para analizar el manejo de jurisprudencia, considerando la variable posibilidad del juez para acceder a ella.
- Mecanismo para seleccionar la muestra de resoluciones (providencias cautelares, autos de apertura de instrucción o que ponen fin al proceso y sentencias) aleatoriamente. En el caso de cada magistrado, el universo será el total de ese tipo de resoluciones emitidas por el juez durante el período de evaluación. (Mínimo 8 resoluciones).

Para valorar correctamente la gestión de los procesos, el plan de implementación debe contemplar la construcción de:

- Herramientas para evaluar la calidad de las decisiones judiciales de impulso del proceso o la ausencia de ellas.
- Herramienta para seleccionar la muestra de expedientes que serán analizados.

Las acciones mencionadas comprenden sólo dos de los elementos de uno de los componentes del sistema de carrera judicial, de modo tal que representa una parte pequeña de lo que debe comprender un plan de implementación serio. Por ello, urge aprovechar al máximo el periodo determinado por la ley para el planeamiento y trabajo previo.

El plazo otorgado por la norma para su implementación es de 180 días contados a partir de la promulgación de la misma, lo que significa que si tomamos como fecha de partida la primera semana de noviembre de 2008, ésta entrará en vigencia aproximadamente en mayo de 2009.

Ahora bien, hasta el momento no se tiene conocimiento de la reunión ni mucho menos de la conjunción de esfuerzos por parte de las cabezas encargadas de la implementación de la ley de carrera judicial, para elaborar un plan de implementación, teniendo en cuenta, además, la inexistencia de la Comisión de

Evaluación de Desempeño. Por el contrario, las principales autoridades del Poder Judicial han mostrado su rechazo a una ley tan relevante y protectora de la independencia de los jueces.

Además, ello resulta particularmente preocupante, si se repara en que nos encontramos en una de las etapas finales de la definición del presupuesto de las instituciones públicas para el año fiscal 2009. En ese sentido, el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia y la Oficina de Control deberían considerar en sus reclamos por un mayor presupuesto, los recursos económicos necesarios para poner en marcha la ley de carrera judicial.

B. Debilidades específicas

1. Ingreso a la carrera

a) Competencia para el ascenso a magistrado titular

La ley de la carrera judicial determina en sus artículos 7 y 8 los requisitos específicos para ser juez superior, especializado o mixto. En ambos casos, el numeral 4 señala que, en lo referido a la cuota de acceso cerrado, para que un magistrado ascienda requiere que lo proponga la Comisión de Evaluación de Desempeño. Ello se afirma en contraposición al ingreso abierto, donde se requiere haber superado la evaluación del Consejo Nacional de la Magistratura, tal como lo indica el numeral 3 de dichos artículos.

En ese sentido, advertimos que la redacción de estos numerales puede generar una confusión en la medida que se interpreten literalmente. En efecto, una lectura tal de la norma puede llevar a considerar que para ascender no se requiere que el Consejo Nacional de la Magistratura seleccione y nombre al magistrado. Sin embargo, eso no es posible, puesto que el artículo 154.1 de la Constitución otorga dicha facultad a referida institución.

De ese modo, cualquier interpretación de los numerales 4 de los artículos 7 y 8 de la ley de carrera judicial, debe realizarse de manera tal que respete el tenor constitucional, el mismo que le otorga competencia al Consejo Nacional de la Magistratura para seleccionar y nombrar jueces, previo concurso de méritos y evaluación personal.

b) Programas de Habilitación e Inducción

Es positivo que la ley prevea dos mecanismos de formación inicial llamados “programa de habilitación e inducción”, los cuales pretenden “preparar al futuro juez para su desempeño y desarrollar las destrezas, habilidades y conocimientos requeridos [para ejercer la función jurisdiccional]” (ver artículo 28 y siguientes). Sin embargo, los mismos sufren de una regulación escueta y poco significativa en cuanto a su contenido e implementación.

A duras penas, los cuatro artículos que regulan el programa de habilitación definen generalidades respecto de su contenido, sus objetivos y una vaga referencia a posibles pasantías. Si bien se delega a la Academia de la Magistratura el diseño e implementación de este programa, consideramos muy amplio el margen de discrecionalidad otorgado: no se indica, por ejemplo, la duración del programa ni los requisitos para aprobarlo.

Dicha preocupación se agudiza al advertir que la normatividad para regular el programa de inducción se resume a un solo artículo, en el que se indica únicamente que aquel es obligatorio para acceder a la función jurisdiccional en los dos últimos niveles y que su objetivo es vincular a los postulantes seleccionados con el despacho judicial.

2. Evaluación del desempeño

a) Órgano competente

La ley de carrera judicial establece —en diferentes artículos, pero principalmente en el 87— la existencia de la Comisión de Evaluación del Desempeño, la misma que goza de autonomía. Dicha comisión está conformada por seis miembros: tres del Consejo Nacional de la Magistratura y tres del Poder Judicial. Está adscrita al CNM, institución a la que le corresponde su presidencia.

De acuerdo a la ley, la Comisión de Evaluación del Desempeño se encargará de administrar la evaluación parcial del desempeño de los jueces de paz letrados, especializados, mixtos y superiores.

Sin embargo, dicha facultad debería corresponder al Consejo Nacional de la Magistratura y no a una institución distinta. En efecto, por encargo constitucional (artículo 154) el CNM se encarga de administrar los principales ejes de la carrera judicial: i) selección y nombramiento; ii) evaluación y ratificaciones; y, iii) control disciplinario, en lo que respecta a destituciones.

De ese modo, en virtud de la teoría de los poderes implícitos, ante un desarrollo de los componentes de la carrera judicial le corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura hacerse cargo de ellos. Más aún teniendo en cuenta que la

evaluación del desempeño es un paso adelante en la evolución y superación del embrionario procedimiento de ratificaciones, actualmente está vigente.

Por ello, debería ser el Consejo Nacional de la Magistratura y no la Comisión de Evaluación del Desempeño, el órgano competente de administrar dicha evaluación en el marco del novedoso desarrollo de la carrera judicial.

b) Régimen especial para jueces supremos

Tal como hemos indicado, la evaluación continua de los jueces es una manera de garantizar que solo aquellos que demuestren solvencia moral y profesional de forma sostenida a través del tiempo permanecerán en sus puestos. Se trata, en cierta medida, del desarrollo del artículo III del título preliminar, que sostiene que “la permanencia (...) en la carrera judicial se rige por un sistema de méritos que reconozca y promueva a quienes demuestren capacidad e idoneidad”.

Por otro lado, de manera más específica, el principio de igualdad de condiciones que se establece en el inciso 1 del artículo 68, referido a los principios que rigen la evaluación de jueces, dice: “Los jueces sin distinción deben ser evaluados bajo los mismos criterios”. Ello se entiende no solo por la obligación de igualdad de trato y no discriminación, sino también por las garantías de idoneidad e imparcialidad de las que deben gozar las evaluaciones. Por estas razones, la ley prevé, en su título V, dos tipos de evaluaciones: una integral (cada siete años) y otra parcial (cada tres años y medio).

En ese sentido, resulta inexplicable la razón por la cual el artículo 85 crea un régimen especial de evaluación integral para los jueces supremos. Dicho régimen implica que los magistrados de ese nivel solo serán evaluados cada siete años teniendo en cuenta únicamente dos criterios: calidad de sus resoluciones y su desarrollo profesional. Mientras que, en extraño contraste, los demás jueces son evaluados según cinco criterios: calidad de las resoluciones, calidad en la gestión de los procesos, de la celeridad y del rendimiento, de las publicaciones, y del desarrollo profesional.

Como si ello no fuera suficiente diferenciación, la ley establece, en su artículo 87, que la evaluación parcial de desempeño (aquella llevada a cabo cada tres años y medio) no es rendida por los jueces supremos. Se configura así un régimen irrazonablemente diferenciado, pues no encontramos argumentos válidos que justifiquen estas incongruencias, referidas no solo a los criterios para la evaluación sino a la periodicidad de la misma. Por esas razones, pensamos que dicho régimen especial es inconstitucional.

Asimismo, cabe agregar que los jueces supremos son quienes debieran estar bajo un régimen de evaluación más estricto, pues la jerarquía que ocupan y el nivel de responsabilidad que importa su cargo así lo exigen. En otras palabras, no solo

presenta problemas que los jueces supremos gocen de lenidad en su régimen de evaluación en comparación con los demás jueces, sino que se puede afirmar que estos magistrados podrían ser objeto de evaluaciones incluso más rigurosas que las de los demás magistrados.

c) Ausencia de nota mínima para aprobar

Por otra parte, en la sección de disposiciones generales de la evaluación de desempeño (a las cuales están afectos los jueces de todos los niveles), podemos encontrar una ligereza. Se trata de la escala de rendimiento que establece el artículo 69. En ella, bien se establecen equivalentes de notas según el porcentaje que pueda obtener el magistrado en evaluación. Sin embargo, en ninguna parte de la ley se establecen criterios para determinar qué nota es la necesaria para aprobar el examen. Consideramos que el espacio generado para la discrecionalidad de los órganos competentes es demasiado amplia y peligrosa, puesto que podría mermar la utilidad de contar con un sistema predeterminado de evaluación.

d) Falta de idoneidad en la periodicidad de la evaluación parcial de desempeño

De acuerdo al artículo 88 de la ley, la evaluación parcial se realizará cada tres años y medio. Dicho plazo peca de extenso, habida cuenta que imposibilita la implementación de medidas oportunas para corregir o superar las deficiencias de los magistrados y analizar el impacto de las mismas en la labor de los jueces.

En este sentido, en un caso extremo, los usuarios del servicio de justicia deberán sufrir la permanencia de un magistrado carente de idoneidad durante tres años y medio, fecha en la que se le evaluará, se determinarán sus falencias y se le impondrán las medidas correctivas necesarias. Empero, no podremos conocer el impacto de estas acciones, hasta tres años y medio después, cuando se sabrá efectivamente si el magistrado rectificó o no su actuación.

En conclusión, mediante la periodicidad actual, es posible que un magistrado carente de idoneidad ejerza durante más de un quinquenio —específicamente siete años— la función jurisdiccional, con el consabido perjuicio en la calidad de la justicia que se brinda a los justiciables.

3. Control disciplinario

a) Amortiguamiento de las faltas y las sanciones

Respecto de la facultad disciplinaria, la ley de carrera judicial fue aprobada por el Congreso luego de un verdadero debilitamiento del dictamen que había sido debatido en abril. Efectivamente, el proyecto aprobado por el Legislativo ha implicado un mediano retroceso en lo que respecta a la tipificación de las sanciones.

La propuesta inicial de la ley prescribía como una falta grave el hecho de “incurrir en reiterados retrasos y descuidos injustificados en la tramitación de los procesos y/o diferir las resoluciones por motivo no señalado en la ley procesal (...)”. Mientras que ahora es considerado una falta leve. De esa manera, se relativiza la gravedad de la demora injustificada de los trámites judiciales. No se entiende por qué dicha conducta pueda ser entendida como una falta que no revista especial gravedad si es uno de los motivos por los cuales el Poder Judicial funciona como un verdadero cuello de botella. Todo lo cual ocasiona fundada insatisfacción de la población en el funcionamiento del sistema de justicia y la injusta espera de quienes soportan malas gestiones de funcionarios negligentes.

Otro de los problemas respecto de la labor de control disciplinario radica en la flexibilización de las sanciones que pueden ser impuestas. Es decir, como si fuera poco que conductas que revisten gravedad son ahora consideradas faltas leves, la ley de carrera judicial ha optado por un esquema de sanciones que carece de un buen sustento.

Cuadro comparativo

Tipo de falta	Texto sustitutorio de abril de 2008	Texto aprobado
	Sanción	Sanción
Leve	Primera comisión: amonestación. Segunda comisión: multa.	Primera comisión: amonestación. Segunda comisión: multa.
Grave	Suspensión (entre 15 días y seis meses).	Multa o suspensión (entre 15 días y 3 meses).
Muy grave	Destitución.	Destitución o suspensión (entre 4 y 6 meses).

Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*

Recordemos que el monto máximo de la multa que puede ser impuesta ha sido disminuido de 30% de la remuneración (según lo señalaba la anterior propuesta) a tan solo el 10% de la misma. Por ello, si bien puede parecer proporcional que

algunas faltas graves se sancionen con una multa en lugar de destitución, el monto de la misma parece irrisorio.

Asimismo, podemos apreciar que el órgano sancionador puede suspender por seis meses o destituir a un magistrado por la comisión de una falta muy grave. Ello crea un margen de discrecionalidad amplio que amortigua la sanción que debería recibir una conducta considerada como sumamente grave. Efectivamente, las faltas calificadas como muy graves son y deben ser aquellas que representen las más groseras violaciones a los principios elementales del sistema de justicia por parte de un juez. En ese sentido, parece más adecuado reservar para estas conductas únicamente la sanción de la destitución.

b) Comentar aspectos procesales o de fondo respecto de procesos en curso como falta grave: la denominada “ley mordaza”

El artículo 49 de la ley de la carrera judicial establece en su numeral 6 que constituye falta grave para un juez “(c)omentar a través de cualquier medio de comunicación, aspectos procesales o de fondo de un proceso en curso”. Como se sabe, la comisión de una falta grave genera responsabilidad disciplinaria, por lo que el juez será acreedor de una multa (que no exceda el 10% de su remuneración total) o de una suspensión (entre 15 días y 3 meses).

Al respecto, debemos señalar que el derecho a libertad de información (artículo 2.4 de la Constitución), así como el de publicidad de los procesos (artículo 139.4 de la Constitución), justifica que la ciudadanía esté informada sobre los casos que se ventilan en el Poder Judicial, especialmente respecto de aquellos de interés público. Por esa razón, resulta poco coherente la consagración de dicha conducta como falta grave merecedora de sanción.

Ahora bien, a fin de encontrar una interpretación razonable a la norma afirmamos que ella puede restringirse a procesos que por su naturaleza no son públicos, como aquellos referidos temas vinculados a menores de edad o en los que están en juego datos correspondientes a la intimidad de las personas, entre otros. Asimismo, este numeral del artículo 49 de la ley de carrera judicial podría restringirse para los casos en que el juez públicamente adelanta opinión sobre la resolución de un proceso.

De ese modo, la denominada “ley mordaza” no es tal, puesto que tiene interpretaciones constitucionales válidas. Igualmente, consideramos que los problemas de este numeral del artículo 49 de la ley de la carrera judicial no invalidan la totalidad de avances encontrados en la norma, por lo que no es posible descalificar toda la ley a partir de un inciso.

c) **Ambigüedad en la formulación de un precepto clave**

El artículo 51 de la ley de carrera judicial establece que:

“los órganos disciplinarios competentes pueden imponer sanciones de menor gravedad que las que tienen ordinariamente atribuidas, salvo el supuesto de amonestación, si al examinar el caso resulta que los hechos objeto del procedimiento merecen un inferior reproche disciplinario”.

Este precepto es sumamente ambiguo, a tal punto que de su literalidad no se entiende a qué se refiere. Al respecto, advertimos dos interpretaciones peligrosas. Una referida a la discrecionalidad para imponer sanciones y una segunda vinculada al órgano competente.

En el primer caso, podría generarse una interpretación que avale la decisión del órgano sancionador por separarse de la tipificación establecida y colocar sanciones por debajo la que corresponde legalmente. Ello es peligroso, habida cuenta que la construcción de un cuadro de sanciones hecho sobre la base de criterios objetivos y verificables se derrumba de un soplo gracias a la impertinencia de una puerta hacia la arbitrariedad.

En segundo lugar, otra interpretación peligrosa consiste en que un órgano, como el Consejo Nacional de la Magistratura asuma la facultad de imponer sanciones menores a la destitución, a partir del tenor del artículo 51 de la ley de carrera judicial. Como se sabe, ésta era la intención del proyecto de ley N° 229/2006-PE acumulado al del carrera judicial.

El referido proyecto de ley fue presentado en septiembre de 2006, con ocasión del escándalo desatado a partir de que un vocal supremo provisional fuera descubierto *in fraganti* recibiendo dinero con la finalidad de abogar a favor de un justiciable en uno de los procesos en que era parte. Dicha propuesta buscaba modificar el artículo 34 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura en este sentido:

“Artículo 34.- En los procesos disciplinarios a que se refieren los artículos 32 y 33 de la presente ley, rigen las normas siguientes:

(...)

Si de lo actuado en el proceso disciplinario se encuentra responsabilidad que no amerite la imposición de la sanción de destitución, el Consejo procederá a aplicar la sanción que corresponda conforme a ley”.

Ahora bien, tanto esta propuesta como una interpretación similar del precepto bajo comentario colisionan con la repartición de competencias constitucionales, la cual atribuye únicamente al Consejo la potestad de imponer la destitución.

Ambas interpretaciones están prohibidas por el ordenamiento jurídico, habida cuenta del valor del principio de interdicción de la arbitrariedad y la repartición constitucional de funciones. Por ello la ambigüedad del precepto establecido en el artículo 51 de la ley de carrera judicial no puede generar interpretaciones válidas en ninguno de los dos sentidos mencionados.