



**Procesos disciplinarios
de magistrados en
el Consejo Nacional
de la Magistratura
Perú 2009-2013**

Luis Pásara

Índice

Introducción	3
1. El presente trabajo	5
2. Tipicidad y tipificación de las faltas	9
3. Ámbito de competencia del CNM	13
4. Perfil de las denuncias y calidad de los recursos	18
5. Las respuestas del Consejo en su actuación	20
6. Después de la decisión del CNM	26
Conclusiones y recomendaciones	28

Lista de cuadros

Cuadro 1. Expedientes de denuncias de magistrados supremos 2009-2013	6
Cuadro 2. Muestra de expedientes de denuncias de magistrados supremos 2009-2013	7
Cuadro 3. Expedientes de pedido de destitución de otros magistrados 2009-2013	7
Cuadro 4. Muestra de expedientes de pedido de destitución de otros magistrados 2009-2013	8
Cuadro 5. Procesos disciplinarios a magistrados, según condición 2009-2013	9
Cuadro 6. Casos remitidos por el CNM al Congreso	16
Cuadro 7. Procesos remitidos por el CNM al Ministerio Público por comisión de un delito	16

Recuadros

La única destitución de un magistrado supremo entre 2009 y 2014	11
Cuando un audio es la prueba	21

Procesos disciplinarios de magistrados en el Consejo Nacional de la Magistratura

Perú 2009-2013

Introducción

El artículo 154 de la Constitución peruana incluye, entre las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM): “Aplicar 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, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable”¹. Con mínimas variaciones, la Ley orgánica del CMM (Ley 26397; en adelante, la Ley orgánica) repite la disposición constitucional en el artículo 21, inciso c. Precisa, no obstante, que tal atribución se ejerce sin perjuicio de las establecidas como propias del Congreso en los artículos 99 y 100, referidos a la acusación por infracción de la Constitución y al antejuicio, de la que son pasibles los vocales de la Corte Suprema y los fiscales supremos.

En la Ley orgánica se señala las dos vías que son de aplicación en los procesos disciplinarios. Tratándose de jueces (o vocales) supremos y de fiscales supremos, según dispone el artículo 32, el Consejo procede

de oficio o a pedido de parte, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otros órganos (...) mediante investigación preliminar, determina si hay o no lugar para abrir proceso disciplinario. (...) Si hay lugar a proceso por acto que no sea delito en el ejercicio de sus funciones o infracción constitucional, se realiza una exhaustiva investigación (...) Si hay presunción de delito cometido por Vocales y Fiscales Supremos en el ejercicio de sus funciones o de infracción a la Constitución, el Consejo solicita la acusación constitucional al Congreso (...)

El CNM sólo puede imponer la sanción de destitución. Si el Consejo, al cabo de la investigación de un magistrado supremo, llega a la conclusión de que la sanción aplicable no es la de destitución, remite el caso a la Corte Suprema, en el caso de los jueces, o a la Junta de Fiscales Supremos, en el caso de los fiscales, para que esas instancias impongan la sanción que corresponda.

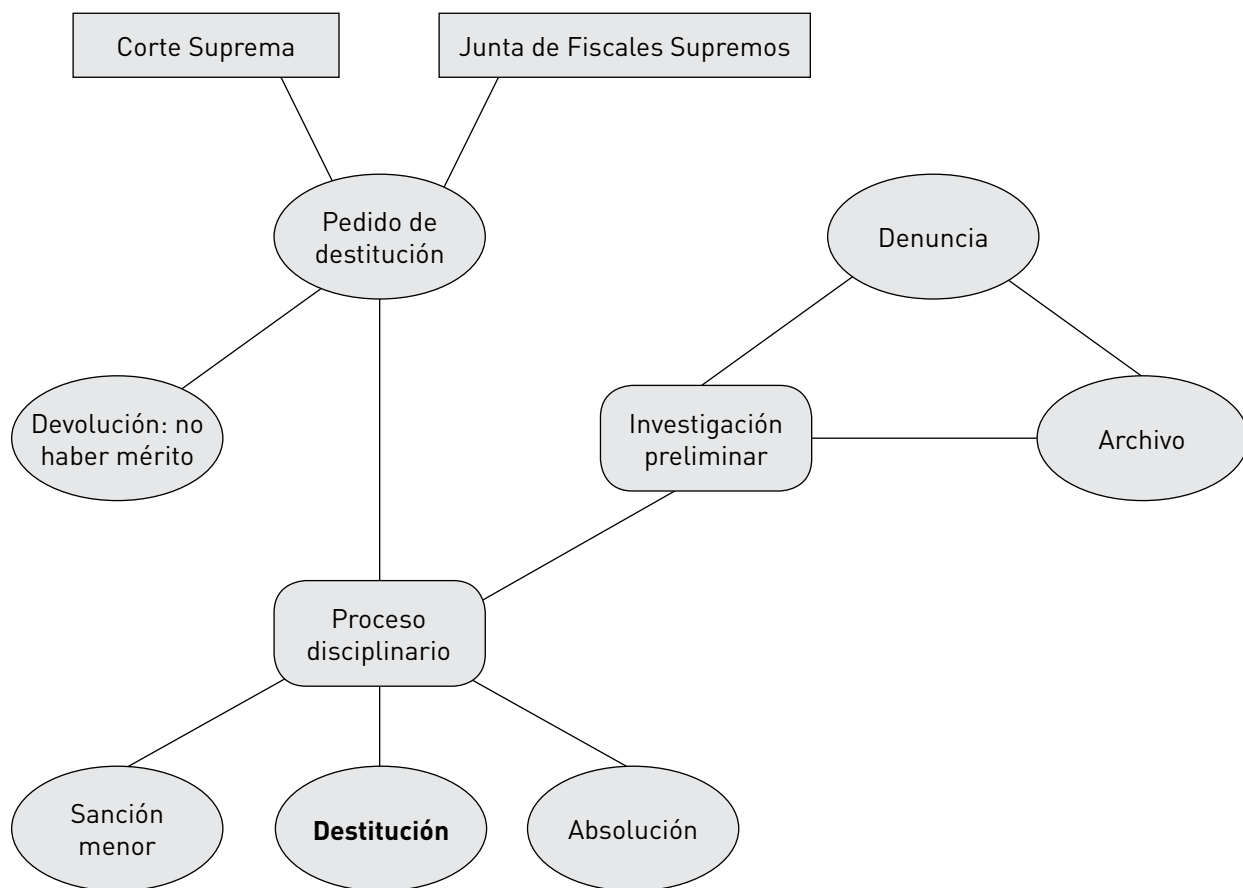
Tratándose de magistrados de cualquier otro rango, el proceso disciplinario se instaura por el Consejo sólo cuando en la institución respectiva se efectuó la investigación correspondiente y se concluyó que la sanción aplicable debía ser la de destitución. El pedido de destitución es entonces formulado al CNM por la Corte y por la Junta, respectivamente, luego del proceso de investigación interna que en el primer caso está a cargo de la Oficina de Control de la Magistratura y en el segundo, de la Fiscalía de Control Interno. Cuando la falta disciplinaria cometida no amerita la destitución, la sanción que corresponda se adopta por la Corte Suprema o por la Junta de Fiscales Supremos.

¹ En el propio texto constitucional se establece que los siete miembros del CNM tienen el siguiente origen: “Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena. Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos. Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta. Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley. Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares”. Asimismo, la Constitución dispone que “El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial. Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años”. (artículo 155). Para ser consejero no se requiere ser abogado.

El artículo 33 de la Ley orgánica dispone: “A pedido de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, el Consejo Nacional de la Magistratura, investiga la actuación de los Jueces y la de Fiscales de las demás instancias, respectivamente, a fin de determinar la aplicación de la sanción de destitución” y precisa que “Si hay presunción de delito cometido por jueces y fiscales, el Consejo oficia al Ministerio Público para los fines pertinentes”.

El gráfico 1 recoge la dinámica de cada tipo de proceso disciplinario seguido ante el Consejo.

Gráfico 1. **Procesos disciplinarios ante el Consejo Nacional de la Magistratura**



Dos disposiciones más de la Ley orgánica se refieren a todos los procesos disciplinarios llevados a cabo por el CNM. La primera corresponde al artículo 34, que establece para ellos las siguientes normas de procedimiento:

1. En ningún caso puede emitirse resolución definitiva, sin previa audiencia del interesado, dándole oportunidad para que efectúe los descargos correspondientes.
2. El Consejo debe resolver considerando los informes y antecedentes que se hayan acumulado sobre la conducta del juez o fiscal, así como las pruebas de descargo presentadas.
3. La resolución debe ser motivada, con expresión de los fundamentos en que se sustenta.
4. Contra la resolución que pone fin al procedimiento sólo cabe recurso de reconsideración, siempre que se acompañe nueva prueba instrumental dentro de un plazo de 5 días útiles contados a partir del día siguiente de recibida la notificación.

La otra norma está contenida en el artículo 35 de la Ley Orgánica e impone a “Todo organismo e institución pública o privada” la obligación de “remitir al Consejo Nacional de la Magistratura la información que requiera para el desempeño de sus funciones bajo responsabilidad”. En esta disposición se basa el Consejo cuando solicita a entidades financieras información sobre el estado patrimonial de un magistrado.

El marco normativo se completa con el Reglamento de Procesos Disciplinarios del CNM² (en adelante, el Reglamento)³ que establece los principios procesales (artículo 1), la obligatoriedad de motivación en las resoluciones (artículo 4), los criterios de acumulación (artículo 9) y el carácter reservado de los procesos en trámite (artículo 11). Asimismo, en el Reglamento se detalla las fases del procedimiento, trátese de denuncias o de casos iniciados de oficio en lo referido a magistrados supremos, o de solicitudes de destitución planteadas por la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos, en los demás casos. El procedimiento establecido en el Reglamento prevé una fase de investigación preliminar (título IV) y otra de procedimiento disciplinario (título V). En el Reglamento se reserva un papel clave en los procesos a la Comisión de Procedimientos Disciplinarios (CPD) –integrada por tres consejeros–, que consiste principalmente en estudiar los casos y preparar los informes pertinentes que formulan recomendaciones a ser adoptadas por el pleno del Consejo⁴.

1. El presente trabajo

El nivel de institucionalización de los procesos disciplinarios que ha sido alcanzado por el Consejo Nacional de la Magistratura en Perú es probablemente el más alto de América Latina. Desde ese reconocimiento, el trabajo cuyos resultados reseña este informe buscó aproximarse al funcionamiento de los procesos disciplinarios que realiza el CNM. Para este efecto, se solicitó y obtuvo acceso a los archivos de la Dirección de Procesos Disciplinarios⁵. En septiembre de 2014 se tomó una muestra de los procesos iniciados desde el año 2009 y que hubieren sido concluidos hasta agosto de 2014, y se procedió a un examen de la documentación contenida en cada expediente. Tomando en cuenta el tiempo disponible para el trabajo de campo y la necesidad de revisar cada uno de los expedientes que habrían de ser seleccionados, se decidió que la muestra comprendería alrededor de cincuenta casos, con los que se abarcaría en exámenes diferenciados –dada la disimilitud en el procedimiento–, de una parte, los casos atinentes a magistrados supremos y de otra, los concernientes a otros niveles de la magistratura⁶.

El uso de una muestra –que se prefirió a la posibilidad de elegir casos notorios o de repercusión pública– es una opción que, cuando puede ser utilizada, asegura la representatividad de los procesos seleccionados al azar respecto del universo de casos. Como es previsible, de los casos más controvertidos en la actuación disciplinaria del CNM, algunos resultaron comprendidos en la muestra y otros no⁷.

En lo que se refiere a la actuación del Consejo, a partir de 2009, en casos pertenecientes a magistrados (jueces y fiscales) supremos, el cuadro 1 contiene la información acerca de aquellos expedientes concluidos hasta agosto de 2014. Esta infor-

² La versión vigente en 2014 fue puesta en vigor en enero de 2003 y se halla disponible en http://www.cnm.gob.pe/webcnm/index.php?option=com_content&view=article&id=21&Itemid=99

³ En los casos de procesos disciplinarios examinados apareció ocasionalmente citado algún artículo del Código de Ética de la Función Pública (Ley 27815, de agosto de 2002).

⁴ Al citarse casos concretos en este informe, se ha adoptado las siglas utilizadas por el CNM: IP refiere a una investigación preliminar y PD a un proceso disciplinario.

⁵ El autor deja constancia del reconocimiento debido al doctor Pablo Talavera, presidente del CNM, a la doctora Marielka Nepo, directora de Procedimientos Disciplinarios, así como a los funcionarios de esta dependencia, con especial mención de la doctora Mahida Rosales, quienes prestaron todo el apoyo y las facilidades que resultaron necesarios para acceder a la información en la que se basa en este trabajo.

⁶ Las citas de textos examinados en los archivos del CNM que se incluyen en el presente informe reproducen estrictamente el original; esto es, no se ha editado ni modificado el texto original.

⁷ Entre aquéllos que no quedaron incluidos en la muestra, uno de los más discutidos públicamente es el de la Sala de la Corte Suprema que conoció el caso Colina y sostuvo en su resolución que los crímenes cometidos por el grupo no eran de lesa humanidad; el CNM decidió en febrero de 2013 no abrir proceso disciplinario a los miembros de esa Sala (Resolución N° 105-2013-PCNM). Véase al respecto los comentarios de Carlos Rivera Paz: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=976> y de Cruz Silva: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=986>

mación cuantitativa corresponde, como se ha indicado, a casos cuya apertura depende únicamente del propio CNM, que puede decidir al respecto a partir de una denuncia recibida o de oficio.

Cuadro 1. **Expedientes de denuncias de magistrados supremos 2009-2013**

Expedientes		2009	2010	2011	2012	2013	Totales	%
Denuncias	Recibidas	123	122	96	141	131	613	
	Archivadas	96	104	91	135	120	546	89,07
	En trámite	0	0	0	0	3	3	
Investigaciones preliminares	Abiertas	24	18	5	6	8	61	
	Archivadas	17	12	3	5	2	39	73.58
	En trámite	0	0	2	1	6	8	
Procesos disciplinarios	Abiertos	7	6	0	0	0	13	
	Destituciones	1	0	0	0	0	1	
	Sanción menor	2	0	0	0	0	2	
	Absoluciones	4	5	0	0	0	9	
	Archivados	0	1	0	0	0	1	

Fuente: CNM, Dirección de Procesos Disciplinarios

Nota: Si se suma las denuncias archivadas, aquéllas en trámite y las investigaciones preliminares abiertas, el total es menor en 3 al número de denuncias recibidas; esa diferencia corresponde a casos de procesos acumulados. Igualmente, si al total de investigaciones preliminares abiertas, se resta las archivadas, aquéllas en trámite y los procesos disciplinarios abiertos, aparece una diferencia de 1, que corresponde a un proceso acumulado.

Puede notarse en el cuadro 1 que el número de denuncias ha sufrido variaciones durante el periodo examinado, con su punto más alto en 2012 (141), luego de llegar al nivel más bajo en 2011 (96). En 2012 y 2013, la decisión de archivar denuncias se hizo más frecuente, lo que corresponde con la cifra cero en apertura de procesos disciplinarios en estos años. El mayor número de investigaciones preliminares abiertas (24) es de 2009, esto es, cuando el Consejo tenía una composición íntegramente distinta a la del Consejo que se hallaba en funciones en 2014.

Como se aprecia en el cuadro 1, en el conjunto de los cinco años el CNM descartó casi nueve de cada diez (89.07%) denuncias formuladas. Esta alta proporción de “archivos” planteó en el trabajo la necesidad de asomarse a aquello que se desecha. También llama la atención el hecho de que en agosto de 2014 se hallaban aún en trámite dos investigaciones preliminares abiertas en 2011, una de 2012 y seis de 2013.

Si del total de denuncias que dieron lugar a la apertura de una investigación preliminar (61) se resta las ocho denuncias que a mediados de 2014 se hallaban aún en trámite, respecto a aquéllas que sí habían merecido una decisión (53), el CNM determinó sólo en uno de cada cuatro casos pasar a la siguiente etapa, el proceso disciplinario; el resto de investigaciones preliminares (73.58%) también fueron archivadas.

En definitiva, entre 2009 y 2010 se abrió 13 procesos disciplinarios a magistrados supremos. En los tres años siguientes no se abrió ningún proceso. De aquéllos que se abrieron, nueve concluyeron en una absolución y uno fue archivado. Sólo uno dio lugar a destitución y otros dos (correspondientes a jueces supremos), según el criterio del Consejo, merecían no la destitución sino una sanción menor que, como se verá más adelante, tampoco fue adoptada por la Corte Suprema.

Determinados así los rasgos del universo referido a magistrados supremos, se procedió a confeccionar la muestra cuyos componentes recoge el Cuadro 2.

Cuadro 2. Muestra de expedientes de denuncias de magistrados supremos 2009-2013

Expedientes		2009	2010	2011	2012	2013	Totales	
							Universo	Muestra
Denuncias	Recibidas						613	
	Archivadas	3	3	2	3	3	546	14
Investigaciones preliminares	Abiertas						61	
	Archivadas	2	1	1	1	1	39	6
Procesos disciplinarios	Abiertos						13	
	Destituciones		1				1	1
	Sanción menor	1					2	1
	Absoluciones	1	2				9	3
	Archivados						1	--

Como se ve en el Cuadro 2, dado el escaso número de procesos disciplinarios abiertos en el periodo respecto a magistrados (13), se comprendió en la muestra el caso de la única destitución, uno de los dos casos en los que el Consejo decidió que debía imponerse una sanción distinta a la destitución y una tercera parte de las nueve absoluciones dictadas, cuyos casos fueron situados para la muestra en años en los que este tipo de resolución había sido más frecuente. (El caso archivado correspondió a un magistrado fallecido).

La mayor parte de las investigaciones preliminares abiertas concluyeron en un archivamiento (39/61). Para la muestra se tomó entonces seis de las investigaciones archivadas a fin de indagar el por qué de esa conclusión y, al ubicarlas por anualidades, se otorgó un mayor peso al año en el que los archivamientos fueron más frecuentes. Por último, teniendo en cuenta el alto número de denuncias archivadas, se consideró necesario incorporar cierto número de ellas en la muestra para explorar –dentro de los límites de tiempo disponibles en el trabajo de campo– de qué trataban las denuncias que fueron desestimadas. Al situarse los casos según periodos anuales, se dio un menor peso al año 2001, en atención a que se produjo entonces un menor número de denuncias.

En cada categoría, los casos fueron seleccionados aleatoriamente.

En seguida, se abordó los procedimientos relativos a los otros rangos de la magistratura, esto es, jueces y fiscales que no tienen rango de supremos y cuya solicitud de destitución, como se adelantó, es formulada por la Corte Suprema o por la Junta de Fiscales Supremos, previa investigación de la Oficina de Control de la Magistratura en el primer caso y de la Fiscalía de Control Interno en el segundo. El cuadro 3 sintetiza las características de este otro universo.

Cuadro 3. Expedientes de pedido de destitución de otros magistrados 2009-2013

Expedientes	2009	2010	2011	2012	2013	Totales	%
Pedidos	78	41	21	51	31	222	
Destituciones	55	35	18	29	1	138	75
Sanción menor	9	4	1	4	0	18	
Absolución	6	1	2	1	2	12	
Archivados	4	1	0	2	0	7	
Separaciones	3	0	0	0	0	3	
En trámite	0	0	0	10	28	38	

Fuente: CNM, Dirección de Procesos Disciplinarios

De las cifras del cuadro 3 resalta el hecho de que diez casos, cuyo pedido de destitución fue formulado en 2012, aún se hallaban en trámite en agosto de 2014, junto a otros 28 correspondientes a 2013. Los pedidos recibidos por el CNM conocieron su punto más alto en 2009 (78) y desde entonces han estado sujetos a bajas y alzas. Destaca el año 2011 con sólo 21 pedidos de destitución.

En lo relativo a las decisiones adoptadas por el CNM en el conjunto de los cinco años, si se toma sólo aquellos casos en los que, hasta agosto de 2014, el CNM había decidido acerca del pedido de destitución (184), la destitución fue adoptada en tres de cada cuatro. No obstante, si se calcula la proporción por año, la destitución como decisión en los casos concluidos alcanzó picos de 85% en 2010 (85.36%) y 2011 (85.71%), mientras descendió al nivel de 70% en 2009 (70.51%) y 2012 (70.73%). (En estos cálculos se dejó fuera el año 2013 debido al escaso número de casos concluidos).

El cuadro 4 contiene la información acerca de la segunda parte de la muestra, diseñada para este otro tipo de procesos disciplinarios.

Cuadro 4. **Muestra de expedientes de pedido de destitución de otros magistrados 2009-2013**

Expedientes	2009	2010	2011	2012	2013	Totales	
						Universo	Muestra
Pedidos						222	
Destituciones	4	4	2	2	1	138	13
Sanción menor	2	1	1			18	4
Absoluciones	1	1	1	1	1	12	5
Archivados	1			1		7	2
Separaciones						3	--

Conforme se observa en el cuadro 4, de los 24 casos correspondientes a magistrados no supremos que fueron incluidos en esta muestra, más de la mitad (13) fueron de destituciones. Otros cuatro (sobre 18 en el universo) fueron destinados a casos de sanción menor, cinco (de 12 en el universo) abordaron las absoluciones y dos (de siete en el universo) fueron de archivamiento. (La “separación” fue una categoría que se usó sólo hasta 2009 y estaba referida a magistrados suplentes). En esta asignación de proporciones pesó el mismo criterio referido antes, en relación con los magistrados supremos: importó examinar no sólo los casos de destitución sino también aquéllos en los que el Consejo decidió de otra manera que, tratándose de pedidos de destitución, significó decidir en un sentido distinto a lo solicitado por la Corte Suprema o la Fiscalía de la Nación.

En cada categoría incluida en la muestra se situó los casos en periodos anuales, atendiendo a su incidencia en el universo. Igual que en el caso de la primera parte de la muestra, los casos fueron seleccionados aleatoriamente en cada categoría.

Finalmente, el cuadro 5 presenta el número de magistrados procesados entre 2009 y 2013, con atención a la condición en la que se hallaban en el momento en el que les fue instaurado el proceso disciplinario por el CNM. En las cifras del cuadro resaltan tanto el mayor número de procesos iniciados en 2009 como la alta incidencia de casos de magistrados suplentes –a quienes desde 2012 se ha pasado a denominar “supernumerarios”–, es decir, abogados que no forman parte de la carrera judicial y ocupan un juzgado o una fiscalía transitoriamente⁸.

⁸ Este tipo de juez o fiscal –que en otros países denominan “golondrinos”– es designado por el Poder Judicial o el Ministerio Público, en su caso, y en ocasiones se mantiene como tal durante un periodo prolongado, en razón de que el CNM no encuentra una persona a quién nombrar en el cargo. También se da el caso del “suplente” que desempeña la función durante pocos días, los suficientes para adoptar determinadas decisiones, y se retira. De este último se sospecha vínculos de corrupción. La objeción mayor contra la existencia de este tipo de magistrado apunta a su falta de independencia, dado que ocupa el cargo sin haber ganado un concurso y se puede poner fin intempestivamente a su contrato.

Cuadro 5. **Procesos disciplinarios a magistrados, según condición 2009-2013**

Condición	2009	2010	2011	2012	2013	Totales
Titular	70	37	17	28	22	174
Provisional	9	4	9	8	3	33
Suplente + Supernumerario	22	11	6	6+4	5+3	57
Totales	101	52	32	46	33	264

Fuente: CNM, Dirección de Procedimientos Disciplinarios

Nota: La condición de “supernumerario” ha sustituido a la de “suplente”

Como factor referencial, es útil consignar que en 2010 se contaba con un total de 6229 magistrados (2515 jueces y 3714 fiscales), mientras en 2014 había un total de 8016 magistrados (3111 jueces y 4905 fiscales). Con el incremento del número de magistrados se registró también un aumento en el índice de mujeres en la magistratura, que en 2014 llegaban a ser 4 de cada diez jueces y se acercaban a la mitad del número de fiscales (44%)⁹.

Desde el examen efectuado de expedientes del CNM, este informe abordará, en lo que sigue, cinco asuntos. El primero gira alrededor de la tipicidad de las faltas que dan origen a un proceso disciplinario y su posible sanción, tanto en lo tocante al contenido de las normas utilizadas como a su manejo en el procedimiento. El segundo asunto se refiere a la competencia del CNM, con especial atención a la frontera entre faltas administrativas y hechos delictivos. El tercero examina las motivaciones que predominan en las denuncias planteadas ante el CNM acerca de magistrados supremos y se refiere a la baja calidad de recursos y declaraciones que esta instancia recibe. En cuarto lugar se aborda algunas de las respuestas del Consejo en materia disciplinaria, que fueron halladas en sus procedimientos. Por último, se llama la atención sobre dos ámbitos en los que se libra la fase post proceso disciplinario: tratándose de asuntos que no merecen destitución según el CNM, la sanción pendiente a ser determinada por la Corte Suprema, y por último, la vía constitucional como espacio para impugnar las decisiones del CNM. Al final se extraen algunas conclusiones del análisis y se proponen unas pocas recomendaciones.

2. Tipicidad y tipificación de las faltas

¿Cuáles son aquellas faltas cometidas por un magistrado que el CNM debe investigar y sancionar? La Constitución no dispone nada al respecto. En la Ley orgánica del Poder Judicial (cuyo Texto único concordado fue publicado en junio de 1993) se establece, en referencia a los jueces que integran una sala, que “El voto fuera de plazo se considera falta de carácter disciplinario” (artículo 140), sin que en el resto del texto legal aparezca otra falta.

La Ley orgánica del CNM (de 25 de noviembre de 1994) prevé sólo lo concerniente a las faltas que dan lugar a destitución, puesto que ésta es la única sanción que el Consejo impone, trátase de magistrados supremos o trátase del resto de magistrados a solicitud de su respectiva institución. El artículo 31 de la Ley orgánica prevé los siguientes casos en los que es de aplicación la sanción de destitución:

1. Ser objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso.
2. La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público.
3. Reincidencia en un hecho que configure causal de suspensión, conforme a lo establecido en la ley de la materia.
4. Intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal. (Subrayado añadido).

⁹ Consejo Nacional de la Magistratura (2014, octubre). *Reporte de la magistratura*, n° 007-2014, pp. 35, 37 y 38.

En el caso del Ministerio Público, el artículo 51 de su Ley orgánica, modificado por la Ley 26623, delega a la vía reglamentaria la determinación de aquello que constituyen faltas disciplinarias¹⁰. En efecto, el Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía suprema de Control Interno, enumera en su artículo 22 las infracciones disciplinarias sujetas a sanción y en el artículo 24 (modificado en noviembre de 1998) se refiere a aquéllas que ameritan la destitución y que, en consecuencia, su comisión debe estar en el origen de la respectiva solicitud ante el CNM:

Los Fiscales del Ministerio Público incurrir en la causal de destitución cuando cometan un hecho grave que sin ser delito comprometa la dignidad del cargo y lo desmerezca en el concepto público, reincidan en hecho que configure causal de suspensión, intervengan en procesos judiciales a sabiendas de estar incursos en prohibición o impedimento legal, o son sentenciados a pena privativa de la libertad por delito doloso. (Subrayado añadido).

El citado Reglamento repitió, pues, lo establecido por la Ley Orgánica del CNM cuatro años antes. La causal referida al “hecho grave” es la que aparece con mayor frecuencia en aquellos casos en los que el CNM impone la sanción de destitución. Por lo tanto, importa destacar el desarrollo adicional introducido en el Reglamento de Procesos Disciplinarios del CNM, cuyo artículo 12 considera

hechos graves que no constituyen delito ni infracción constitucional, los siguientes:

1. Incurrir en una manifiesta y grave infracción de los deberes y/o de las prohibiciones inherentes al ejercicio del cargo.
2. Realizar o permitir actos, con cualquier entidad o persona, que afecten su imparcialidad o la independencia en el ejercicio de sus funciones, o las de otros jueces y fiscales.
3. Observar una conducta pública irregular, con vicios y costumbres que menoscaben el decoro y la respetabilidad del cargo.
4. Incurrir en una manifiesta y grave inobservancia de las garantías esenciales del debido proceso y la tutela procesal efectiva.

En suma, por vía reglamentaria se ha dotado de contenidos a la causal más frecuente de destituciones, que es aquélla que, en el nivel de la ley, se refiere de manera imprecisa a “un hecho grave que comprometa la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público”. Si bien los cuatro supuestos del Reglamento reducen en alguna medida el grado de indeterminación de la Ley Orgánica, mantienen un espacio amplio al arbitrio de quien deba considerar si es “grave” la infracción de deberes o prohibiciones, o lo es o no la inobservancia de las garantías esenciales del proceso, o que deba estimar qué “vicios y costumbres” menoscaban “el decoro y la respetabilidad del cargo”.

De otro lado, la Ley de carrera judicial (Ley 29277, de noviembre de 2008) incluye en el Título III una sección sobre deberes de los jueces (capítulo I) y otra que detalla las prohibiciones (capítulo III). En los procesos disciplinarios comprendidos en la muestra del presente estudio aparecieron utilizados, de los deberes consignados en el artículo 34, los prescritos por: el numeral 1: “Impartir justicia con independencia, prontitud, imparcialidad, razonabilidad y respeto al debido proceso”; y el numeral 17: “guardar en todo momento conducta intachable”, precepto cuya indeterminación es evidente. En cambio, son bastante específicas las prohibiciones preceptuadas por el artículo 40 de la Ley que surgieron con mayor frecuencia entre los casos examinados en el CNM; esto es, las establecidas en: el numeral 2: “aceptar de los litigantes o sus abogados, o por cuenta de ellos, donaciones, obsequios, atenciones, agasajos o sucesión testamentaria en su favor o en favor de su cónyuge o conviviente y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Igual prohibición se aplica en caso de ofrecimiento de publicaciones, viajes o capacitaciones de cualquier institución nacional o internacional que tenga juicio en trámite contra el Estado”; y el numeral 7: “influir o interferir de manera directa o indirecta en el resultado de los procesos judiciales que no estén a su cargo”.

¹⁰ Artículo 51º.- Las responsabilidades civil y penal de los miembros del Ministerio Público se rigen por normas legales sobre la respectiva materia. La responsabilidad disciplinaria se hace efectiva por el Organismo de Gobierno del Ministerio Público y la Fiscalía Suprema de Control Interno, previa audiencia y defensa del Fiscal emplazado. El Reglamento determinará la organización y funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno, así como el procedimiento y las faltas disciplinarias.

LA ÚNICA DESTITUCIÓN DE UN MAGISTRADO SUPREMO ENTRE 2009 Y 2014

Róger Ferreira Vildózola había trabajado durante 16 años en el Poder Judicial y en octubre de 2009 era vocal supremo provisional en la Sala de derecho constitucional permanente. El diario *Correo* publicó entonces una información en la que refirió que, en uno de los llamados petro-audios, el encausado Alberto Químper sostenía una conversación con Ferreira en la que éste le decía: “Tu casito está positivo... ¿cómo es? ¿con lo que quedamos?”.

El juez Vildózola renunció en el mismo mes y el Consejo Ejecutivo del PJ aceptó su renuncia el 26 de octubre, ofició al CNM y publicó la aceptación en *El Peruano*. No obstante, en diciembre, cuando el CNM abrió la investigación preliminar, intentó notificarlo en el Palacio de Justicia. Luego de renunciar, Ferreira se incorporó al estudio Paz de la Barra, razón por la que Vladimir Paz de la Barra –entonces consejero del CNM–, pese a declarar que él no integraba el estudio, presentó una “abstención por decoro”.

El 14 de diciembre de 2009 se abrió una investigación preliminar. El 3 de mayo de 2010, la CPD observó “indicios suficientes de una relación extrajudicial [...] evidenciando falta de parcialidad [sic], lo que constituiría un acto que vulnera gravemente los deberes del cargo”, que sustenta “que se abra proceso disciplinario”. Como base legal se citó el artículo 34, inciso 1 de la Ley de carrera judicial –que establece como deber de los jueces “Impartir justicia con independencia, prontitud, imparcialidad, razonabilidad y respeto al debido proceso”– y dos causales de falta muy grave establecidas en el artículo 48 de la misma ley; la primera, tipificada en el inciso 9: “Establecer relaciones extraprocesales con las partes o terceros, que afecten su imparcialidad e independencia, o la de otros, en el desempeño de la función jurisdiccional”; la segunda, establecida genéricamente en el inciso 12: “Incurrir en acto u omisión que sin ser delito, vulnere gravemente los deberes del cargo previstos en la ley”. No obstante, esta base legal padecía una seria dificultad jurídica: la Ley de carrera judicial no estaba en vigencia cuando ocurrieron los hechos.

En un audio del proceso judicial contra Químper, que fue objeto de la investigación y Ferreira reconoció como auténtico ante el CNM, el magistrado encausado en el PD 024-2010 aconsejaba extensamente a Químper acerca de cómo llevar una causa. Posteriormente, en febrero de 2011, el juez argumentó que los audios eran prueba ilícita, con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El Informe 042-2011 CPD, de 7 de febrero de 2011, dio por probado un “comportamiento que no se condice con los deberes de” función y opinó por la sanción de destitución. El mismo día el CNM aprobó la destitución. Se planteó el primer recurso de reconsideración con diversos argumentos; entre ellos, la aplicación retroactiva de la Ley de carrera judicial; el 10 de noviembre de 2011 el CNM lo declaró fundado en parte en razón de nulidad, pues “al momento de informar oralmente debió hacerlo conociendo la tipificación de la conducta que se le atribuye”.

En enero de 2012 se procesó nuevamente a Ferreira “por haber sostenido conversación con el abogado Alberto Químper Herrera sobre asuntos judiciales en trámite”, hecho que fue considerado como correspondiente a una de las causales genéricamente establecidas en la Ley orgánica del PJ, de vigencia anterior a la Ley de carrera judicial. El magistrado procesado presentó varios recursos; entre sus argumentos, alegó prescripción. En el nuevo proceso, el CNM lo destituyó el 12 de octubre de 2012 y, finalmente, declaró infundado su recurso de reconsideración el 3 de abril de 2013.

Ferreira planteó entonces una demanda de amparo (16576-2013), que en octubre de 2014 había sido rechazada en dos instancias en la vía constitucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha notado que “es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita”¹¹. Dada esta última consideración, es crucial que tal afectación de los derechos se produzca como resultado de la comisión de un hecho que esté debidamente tipificado en una norma. Como se desprende de algunas de las disposiciones legales antes citadas, la actuación del CNM en materia disciplinaria enfrenta una dificultad que surge de la tipicidad insuficiente de las faltas disciplinarias que padece la base normativa aplicable.

Un reconocido penalista, al tiempo de plantear que “la necesidad de que existan relaciones jurídicas específicas para que pueda calificarse una sanción de disciplinaria”, ha advertido que en este ámbito del derecho “las infracciones disciplinarias no son descritas expresamente en la ley. Con frecuencia, se las prevé mediante una cláusula general, lo que no es conforme al principio de legalidad”¹². En la misma dirección, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho notar que:

Uno de los principales problemas que la Comisión ha observado en la región es la existencia de causales disciplinarias amplias o ambiguas que se prestan a ser interpretadas de manera discrecional por la autoridad a cargo de los procesos. [...] Este tipo de causales generan incertidumbre y falta de previsibilidad [...] y son contrarias al principio de legalidad¹³.

El obstáculo presente en la tipicidad insuficiente podría salvarse por el propio Consejo si sus decisiones, que aplican las normas referidas, mantuvieran criterios claros y estables. Probablemente desde esa perspectiva se ha sugerido que “sería conveniente sistematizar las resoluciones de destitución emitidas y los criterios utilizados para definir la infracción y la gravedad”¹⁴.

La impresión resultante del examen de los casos de la muestra es que no resulta claramente distinguible el criterio utilizado por el CNM para estimar que la falta amerita destitución o sólo sanción menor y que incluso la línea que separa la sanción menor de la absolución no es nítida. Estas dificultades provienen, en determinada medida, de la señalada tipicidad insuficiente en la definición de las faltas por las que el Consejo abre procesos disciplinarios con mayor frecuencia, que abre espacio para el ejercicio del arbitrio por parte del CNM.

En todo caso, el asunto ha sido contestado por la Corte Suprema de Justicia en varias resoluciones administrativas atinentes a procesos disciplinarios en los que el CNM concluyó que no había lugar a una destitución pero sí era procedente la aplicación de una sanción menor que, como la ley establece, en el caso de los jueces es responsabilidad de la Corte Suprema. El razonamiento adoptado por el pleno de la Corte, a propósito de un caso en el que el CNM consideró haber sido violado el deber de “guardar en todo momento conducta intachable”, fue que al aplicarlo se

infringe el principio de tipicidad y culpabilidad en el ámbito del Derecho administrativo disciplinario (...) pues en materia sancionadora también rigen los principios de legalidad y tipicidad, los cuales no solamente buscan dar seguridad jurídica, sino también evitar un clima de absoluta arbitrariedad mediante el uso indiscriminado de conceptos jurídicos abiertos, vagos y ambiguos, como lo es el término “conducta intachable”. (R.A. Nro. 050-2011-SP-CS-PJ).

La Corte sostuvo, apoyándose en una resolución del Tribunal Constitucional (Amparo n° 01873-2009), que el concepto “conducta intachable” es indeterminado e intentó darle contenido con una formulación propia: “la manera con que los hombres se comportan en su vida y acciones, cuando en esa conducta no advierte falta o defecto relevante que la haga

¹¹ CIDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 106.

¹² Hurtado Pozo, J. (2011). *Manual de Derecho Penal. Parte General I*, Lima: IDEMSA, párrs. 124 y 126.

¹³ CIDH. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 214.

¹⁴ Comisión de profesores para impulsar el debate sobre la reforma de la justicia en el Perú (2014). *Selección, nombramiento, evaluación, ratificación y destitución de jueces y fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Breve balance y algunas propuestas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Derecho, p. 39.

cuestionable para el común de los ciudadanos”. En rigor, esta elaboración no va mucho más allá del concepto impreciso que intentó determinar y mantiene una alta dosis de relatividad, sujeta a quién la aplique.

Un tema vinculado a la tipicidad es el de la tipificación de la falta disciplinaria. En el caso de los magistrados supremos, el Reglamento dispone que cuando se trate de “la comisión de hecho, acto o conducta considerados como causales de destitución o remoción según sea el caso, se podrá iniciar una investigación preliminar” (artículo 24). Adicionalmente, se exige que la resolución que disponga la apertura de tal investigación haga “mención expresa de las faltas que se imputan”. La práctica del CNM consiste en abrir investigación preliminar sobre determinados hechos sin indicar cuál es, en términos normativos, la posible falta en la que se ha incurrido. Por ejemplo, la Resolución 528-2013-CNM abrió la IP 093-2013 contra la entonces Fiscal de la Nación e incluyó entre “Las presuntas faltas disciplinarias” este cargo: “en su condición de Fiscal de la Nación haber direccionado la investigación por las interceptaciones telefónicas” ¿Qué significa exactamente “direccionar” y cuál fue la falta imputada?

La tipificación ausente o insuficiente se encontró también en procesos disciplinarios abiertos a pedido de la institución de origen del magistrado. En el PD 027-2009 se destituyó a un fiscal adjunto provincial, en cuyo desempeño la Fiscalía de Control Interno del Ministerio Público comprobó “un total desinterés” por esclarecer el delito y una “actuación notoriamente deficiente”. El Informe 129-2009-CPD concluyó: “se debe abrir proceso disciplinario” pero no tipificó la falta cometida por el encausado; genéricamente se señaló, entre los hechos, “Haber demostrado con dicha conducta falta de idoneidad en el desempeño funcional”, lo que vulnera “el art. 23, inc. D. del Reglamento de Organización y Funciones...”. La resolución adoptada por el pleno (119-2009-CNM) acordó abrir proceso disciplinario “por los hechos expuestos en la parte considerativa”.

En algún caso la resolución del CNM que abre la investigación confunde los hechos ocurridos con las faltas o, más exactamente, da a los hechos carácter de faltas: “Las presuntas faltas disciplinarias son: a) Presuntamente, en su condición de Fiscal de la Nación haber direccionado la investigación por las interceptaciones telefónicas (...) b) Presuntamente haber permitido interferencia política (...) con relación a un pedido al Presidente de la República” (Resolución 528-2013-CNM, IP 093-2013). Esto es, se señala los hechos que son materia de investigación pero no se efectúa una tipificación que los califique en relación con faltas normativamente establecidas.

Una vez dictada la resolución del CNM que abre la investigación preliminar, se corre traslado de ésta al magistrado investigado para que “formule su descargo por escrito, acompañando los medios probatorios que considere convenientes a su derecho” (Reglamento, artículo 27). Obligado a intuir cuál es la posible infracción que se le atribuye, el magistrado investigado debe dar su versión acerca de los hechos, sin conocer qué falta o faltas son aquellas de las que puede tratarse; al efecto, apoya su descargo con documentación e informes jurídicos (por ejemplo, IP 008-2012).

La siguiente fase, en el caso de los magistrados supremos, es similar a la de los demás magistrados y consiste en el proceso disciplinario. Luego de las actuaciones correspondientes, la Comisión elabora un informe para conocimiento del pleno del Consejo; cuando su contenido propone la destitución del magistrado, este texto es equivalente a la acusación en un procedimiento penal. Antes de que el pleno decida sobre el caso, el magistrado procesado puede formular las alegaciones que considere pertinentes, incluso mediante el uso de la palabra; no obstante, debe hacerlo sin conocer el contenido del informe de la Comisión, a la que el CNM se ha referido en ocasiones como “una opinión”. En un solo caso integrante de la muestra (PD 081-2009) el Consejo aceptó que los magistrados procesados conocieran el texto del informe y, sobre esa base, ejercieran su defensa.

3. **Ámbito de competencia del CNM**

Como se ha indicado, según el texto constitucional, el ejercicio de las funciones de control disciplinario que son competencia del CNM requiere la existencia de una falta a la que, dada su gravedad, corresponda la sanción de destitución, sin distinción del rango del magistrado del que se trate. Pero, incluso si se pone de lado las indefiniciones contenidas en

las normas aplicables, ¿en qué desempeño ha de haberse cometido tal hecho grave? Tratándose de faltas disciplinarias en las que un magistrado puede incurrir, a primera vista se podría entender que se trata de hechos vinculados a la función jurisdiccional. Sin embargo, hay otras funciones que el magistrado desempeña en cuanto tal: ¿es competente el CNM para abrir un proceso disciplinario en esos casos?

Dos de esas otras funciones, distintas a la jurisdiccional, han sido objeto de conocimiento y decisión del CNM, y han sido resueltas con criterio distinto. La primera de esas funciones corresponde a un magistrado integrante de la Oficina de Control de la Magistratura o la Fiscalía Suprema de Control Interno. El Consejo ha considerado en varios casos que es competente para investigar y sancionar, si fuere el caso, a un magistrado por su actuación en los procesos disciplinarios a su cargo. Así, en un caso en el que fue denunciado el magistrado que presidía la OCMA, se sostuvo que “los hechos denunciados se centran en una presunta inconducta funcional en la que habría incurrido el Juez Supremo denunciado, (...), derivado de cinco procedimientos administrativos sancionadores”; la resolución del Consejo dispuso: “SE RESUELVE [...] abrir investigación preliminar...” (Resolución n° 608-2012 – CNM 26.9.12).

El otro ámbito funcional, ejercido por un magistrado en cuanto tal, corresponde al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. En este caso, la argumentación de la Comisión fue que “el Consejo Nacional de la Magistratura sólo puede investigar a Jueces y Fiscales en ejercicio por inconductas funcionales que pudiesen haber incurrido en el ejercicio de sus funciones como tales, situación distinta es la dirección del Poder Judicial”, por lo que, concluyó, los jueces supremos no son procesables por actos realizados como integrantes del Consejo Ejecutivo: “este Consejo no es competente para pronunciarse al respecto” (Informe 029-2013–CPPD–CNM 22.2.13). La resolución del Consejo hizo suyo este razonamiento sin elaborar por qué el desempeño de un magistrado en “la dirección del Poder Judicial” es una “situación distinta” al ejercicio de las funciones de magistrado.

Una segunda cuestión relativa a la competencia se deriva del frecuente uso de la ya citada causal de destitución de un magistrado, que comporta un problema de tipicidad: “La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público” (Ley Orgánica, artículo 31, inciso 2). El texto legal circunscribe la competencia del CNM al “acto que no sea delito en el ejercicio de sus funciones o infracción constitucional”; si hubiere “presunción de delito”, en el caso de magistrados supremos el CNM “solicita la acusación constitucional al Congreso” (artículo 32) y en el caso de magistrados de otros rangos, “el Consejo oficia al Ministerio Público para los fines pertinentes” (artículo 33), expresión que alude a la apertura de un proceso penal. El criterio legal ha sido recogido en algunos informes de la CPD en los que se recuerda que la imputación de delitos no es competencia del CNM (Informe 137-2013-CPD, Denuncia 001-2013) o se ha recomendado que “se declare IMPROCEDENTE en el extremo referido a los delitos (...) que no son de competencia del Consejo” (Informe 295-2011-CPD, Denuncia 026-2011).

No obstante, en la práctica del CNM también se observa situaciones en las que el criterio parece desdibujarse. Así ocurre, con cierta frecuencia, cuando se investiga hechos que podrían constituir delitos o cuando en el curso de la investigación misma surgen indicios fehacientes de la comisión de un hecho delictivo –por ejemplo, prevaricato– por el magistrado encausado administrativamente. En estos casos, ¿no debería el CNM paralizar su investigación, declararse incompetente y poner lo actuado en conocimiento del Ministerio Público para que ejerza sus competencias? El examen de expedientes de la muestra no encontró un solo caso en el que esto hubiera ocurrido, pese a que en varios de ellos aparecían elementos que hacían pensar seriamente en la comisión de un delito¹⁵. Por lo general, en esos casos el CNM prosiguió con la investigación y procedió a adoptar la sanción administrativa que estimó pertinente.

¹⁵ En un caso que fue examinado, pese a que no se hallaba comprendido en la muestra (PD N° 019-2007-CNM), el Consejo resolvió “Remitir las copias certificadas pertinentes al Ministerio Público respecto a la presunta adulteración del certificado médico” que un magistrado procesado había acompañado a una solicitud de licencia (Resolución N° 129-2007-PCNM). Como se puede notar, el hecho que pareció constituir delito –y en otra fase del propio proceso disciplinario se demostró que no lo era– no fue un hecho concerniente al desempeño de la función de magistrado.

Un caso ilustrativo es el correspondiente al PD 001-2010, iniciado debido a que la Corte Suprema solicitó la destitución de un juez suplente que había cobrado una suma de dinero a una litigante, lo que –claramente probado porque se le incautaron billetes previamente marcados por el fiscal– configura el delito de cohecho. El Informe 229-2010-CPD sostuvo que “se encuentra acreditado que el magistrado ha incurrido en conducta funcional” y la Resolución 246-2010-CNM le impuso la sanción de destitución. Algo similar ocurrió en el PD 002-2011, abierto contra quien había sido juez suplente durante tres años y “se le imputa haber recibido la suma de S/.100.00 nuevos soles con la finalidad de favorecerlo en el trámite de un proceso” (Informe 078-2011-CPD), razón por la fue procesado judicialmente. En su declaración ante el CNM, que rindió en prisión, manifestó haberse acogido a la conclusión anticipada en el proceso judicial pero que, cuando fue condenado a seis años de prisión, impugnó la pena. Sin hacer mención al hecho de que fue condenado, acaso porque aún no existía sentencia firme, el informe citado consideró que el magistrado había vulnerado deberes establecidos en la Ley de carrera judicial, “siendo lo sucedido un hecho que atenta gravemente contra la respetabilidad del Poder Judicial comprometiendo la dignidad del cargo y desmereciéndolo en el concepto público”. La Resolución 523-2011-CNM aceptó el pedido de destitución.

Otro caso revelador puede ser el de la Resolución 338-2012-CNM que puso fin al proceso PD 046-2010 con una minuciosa elaboración, de 84 páginas, en la que se detalló las responsabilidades en las que había incurrido un juez que en numerosos casos varió el mandato de detención por el de comparecencia, sin haber realizado nuevos actos de investigación, y expidió sentencias que impusieron penas por debajo del mínimo legal con infracción del deber de motivación, entre otros cargos. En la parte final de la resolución que dictó la destitución, por haber “atentado contra la respetabilidad del Poder Judicial, comprometiendo la dignidad del cargo y desmereciéndolo en el concepto público”, se dispuso cursar oficio al Fiscal de la Nación, lo que pareció indicar que el CNM consideraba que en el caso se había encontrado evidencias de la comisión de uno o más delitos. No obstante, la resolución no señaló esto expresamente porque, de haberlo admitido, el Consejo hubiera tenido que declararse incompetente.

Un caso que ameritaba una investigación fiscal para establecer si hubo o no delito es el que dio lugar al PD 055-2009, en el que se procesó a un juez suplente por haber declarado fundada una demanda constitucional de habeas corpus cuando se trataba de un obligación patrimonial exigible en la vía civil. El encausado explicó que entendió que haber impedido al demandante recoger un producto, al que creía tener derecho en virtud de un contrato, constituía una violación al derecho constitucional al libre tránsito. El Informe 389-2009-CPD dio por “demostrado que [el juez] actuó de forma irregular, aplicando una interpretación incorrecta, beneficiando al demandante, utilizando indebidamente un proceso constitucional para tema de contenido que debía ser resuelto en la vía civil”. Recomendó entonces destituirlo por haber comprometido “la dignidad de su cargo (...) al haber infringido sus deberes como Juez Penal”. Así lo dispuso el pleno mediante la Resolución 075-2010-CNM sin reparar en la posible comisión del delito de prevaricato.

También merecedor de una investigación penal era el caso por el que se abrió el proceso PD 080-2009, dado que un juez ordenó la incorporación preventiva de los planos de ubicación de un lote rústico, decisión en la que “existiría una presunta parcialización con la empresa agrícola (...) al incorporar al título archivado planos que no guardan relación” (Informe 393-2009-CPD), por lo que se recomendó abrir proceso disciplinario sin precisar qué falta era imputada al encausado. En su descargo, el juez reconoció que el encabezamiento de la demanda “era recomposición de expediente judicial” pero alegó que no se había recompuesto expediente alguno, al tiempo de que admitió haber declarado el abandono del proceso de división y partición de bienes, pese a tratarse de una pretensión imprescriptible. El Informe 094-210-CPD concluyó en que “el magistrado procesado conocía que (...) se había tramitado un proceso judicial sobre reconocimiento como una operación de mensura que contenía el plano perimétrico del lote matriz y lote remanente” del fundo en cuestión, consideró infringido “el deber funcional contenido en el art. 184, inc. 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”, de resolver con sujeción a las garantías constitucionales del debido proceso, y recomendó aceptar el pedido de destitución. La Resolución 221-2010-CNM así lo acordó sin observar la posible comisión de un delito por el juez así destituido.

En el proceso seguido a una jueza de familia (PD 037-2010), se comprobó que había cometido irregularidades en tres procesos a su cargo y el CNM acordó aceptar el pedido de destitución (Resolución 515-2010-CNM). Sin embargo, no se reparó en que en los tres procesos que habían sido objeto de investigación por la OCMA las partes eran las mismas y que

las irregularidades en las que había incurrido la jueza se dirigían siempre a beneficiar a la misma parte, lo que probablemente constituía, más que una falta administrativa, un delito.

Acaso la pregunta que surge de ciertos casos disciplinarios sea: ¿dónde situar la frontera del prevaricato y otros delitos que legalmente no son materia de competencia de investigación del CNM? El artículo 32 de la Ley dispone: “Si hay presunción de delito cometido por Vocales y Fiscales Supremos en el ejercicio de sus funciones o de infracción a la Constitución, el Consejo solicita la acusación constitucional al Congreso, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Perú”. El cuadro 6 resume las remisiones efectuadas por el Consejo al Congreso de la República, en vista de delito o una presunta infracción constitucional cometidos por un magistrado supremo. Son doce casos que comprenden un total de 15 magistrados supremos (varios de ellos aparecen en más de un caso) y las respectivas resoluciones del CNM fueron dictadas entre enero y octubre de 2012.

Cuadro 6. **Casos remitidos por el CNM al Congreso**

Fecha	Resolución	Magistrados incluidos
7.1.2002	006-2002-CNM	5
15.1.2002	010-2002-CNM	1
15.1.2002	011-2002-CNM	5
22.2.2002	194-2002-CNM	7
22.2.2002	195-2002-CNM	5
28.2.2002	014-2002-PCNM	1
11.3.2002	223-2002-CNM	1
14.3.2002	225-2002-CNM	3
11.4.2002	230-2002-CNM	3
11.4.2002	231-2002-CNM	5
27.6.2002	050-2002-pCNM	1
14.10.2002	468-2002-CNM	1

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura, Dirección de Procesos Disciplinarios
Elaboración propia

Asimismo, respecto del caso de los magistrados no supremos, el artículo 33 de la Ley dispone: “Si hay presunción de delito cometido por jueces y fiscales, el Consejo oficia al Ministerio Público para los fines pertinentes”. El cuadro 7 detalla los siete procesos de magistrados no supremos que el Consejo remitió al Ministerio Público entre 2005 y 2014, debido a la posible comisión de un delito.

Cuadro 7. **Procesos remitidos por el CNM al Ministerio Público por comisión de un delito**

Proceso	Resolución	Fecha
022-2004-CNM	026-2005-PCNM	26.5.2005
023-2004-CNM	027-2005-PCNM	8.6.2005
012-2005-CNM	064-2005-PCNM	30.12.2005
015-2005-CNM	015-2006-PCNM	14.2.2006
010-2006-CNM	036-2007-PCNM	16.4.2007
072-2009-CNM	148-2010-PCNM	20.4.2010
003-2013-CNM	028-2014-PCNM	27.2.2014

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura, Dirección de Procesos Disciplinarios

Un asunto lateral está planteado por la incorporación del principio *Ne bis in idem* en la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444, artículo 230, inciso 10): “No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento”. Salvo que se intente un ejercicio, algo forzado, con las diferencias de fundamento, en el caso de que el CNM impusiera una sanción administrativa por un hecho que posteriormente se pudiera considerar como delito, la persecución penal sería contraria a esta disposición. El caso inverso –cuando el proceso penal anteceda al administrativo– no tendría relevancia cuando el magistrado hubiese sido condenado “a pena privativa de la libertad por delito doloso”, puesto que este hecho, por sí mismo, constituye una causal de destitución prevista en la Ley Orgánica (artículo 31, inciso 1).

En el caso de una jueza suplente, que debido a los hechos imputados tenía un proceso iniciado en el Ministerio Público por prevaricato y abuso de autoridad, el CNM abrió proceso disciplinario (Resolución 110-2009-CNM, PD 030-2009). Cuando la magistrada planteó por escrito que se intentaba procesarla dos veces por los mismos hechos, el CNM acordó “Declarar fundada la solicitud de NE BIS IN IDEM (...) y en consecuencia improcedente la propuesta de destitución solicitada” (Resolución 118-2010-CNM). No obstante, en un caso similar en cuanto a la duplicación de procesamiento por los mismos hechos (PD 006-2011), la Resolución 003-2012-PCNM sostuvo que “las investigaciones seguidas no tienen similar fundamento [en la primera se le acusa por un delito; en la segunda, por inconducta funcional, por lo que] (...) la alegación del principio NON BIS IN IDEM deviene infundada”

Finalmente, corresponde considerar la competencia sobre el fondo. El CNM no puede actuar jurisdiccionalmente ni interferir disciplinariamente sobre criterios judiciales. Las facultades expresamente concedidas al Consejo no se lo permiten; otra forma de entenderlas constituiría al CNM en una instancia de revisión de decisiones judiciales, paso que lo alejaría por completo de su función. No obstante, en algunos de sus informes, la CPD ha recordado, primero, que “los jueces tienen poder jurisdiccional dentro de los límites de la constitución y las leyes y no fuera de ellas” (Informe 059-2010-CPD, en PD 030-2009) y, segundo, parece haber reconocido al CNM una función de vigilancia sobre la observancia de la legalidad por los jueces, al considerar que:

el reconocimiento de la independencia del Poder Judicial no significa otorgarle a los jueces inmunidad absoluta, ni que ante cualquier intento del ejercicio de la facultad correctiva de las mismas pretendan refugiarse en su libre criterio jurisdiccional (...) este órgano [el CNM] deberá buscar que el Juez cumpla con las reglas del debido proceso y la tutela procesal efectiva, y aplique correctamente la Constitución y las leyes (...) el criterio de conciencia del juez no significa arbitrariedad absoluta, sino que dicho criterio debe sustentarse en la verdad de los hechos probados y de la ley” (Informe 331-2010-CPD 24.8.10, en PD 027-2009). (Subrayado añadido).

¿Decidir si un juez ejerció su poder de decisión más allá de lo dispuesto por las normas, y de manera específica si aplicó “correctamente la Constitución y las leyes”, es parte de la competencia del CNM o implica ingresar en el terreno jurisdiccional? Un caso concreto puede ilustrar la discusión del punto. El proceso disciplinario PD 002-2005-CNM concluyó, en su primera fase ante el Consejo, en la destitución de cinco magistrados supremos a los que encontró responsables de “haber emitido la resolución de 14 de abril de 2004, anulando la sentencia de 15 de octubre de 2003 [emitida por la misma sala de la Corte Suprema], pasada en autoridad de cosa juzgada (...) [cuando] había perdido competencia para seguir conociendo del caso”. Sin duda, la irregularidad era grave pero, en su momento, el Tribunal Constitucional (TC) estimó que la decisión del CNM se sustentaba en argumentos de carácter jurisdiccional y anuló la resolución del Consejo. Luego de dictarse nueva resolución por el CNM (066-2006-PCNM), según lo había ordenado el TC, uno de los magistrados planteó el recurso de reconsideración basado en que la nueva resolución “analiza cuestiones jurídicas, como si fuera un órgano jurisdiccional, como son las nulidades procesales y la cosa juzgada”. Al resolver este recurso, el pleno del CNM reiteró su deber de “buscar que el juez cumpla con las reglas del debido proceso y la tutela procesal efectiva, y aplique correctamente la Constitución y las leyes”, además de que buscó “precisar cuál es el límite entre lo jurisdiccional y la inconducta funcional, cuándo es que una decisión se aparte de lo jurisdiccional e ingresa al campo de la inconducta funcional”. Sostuvo entonces que el incumplimiento de los deberes del juez se sitúa en el ámbito de “la responsabilidad disciplinaria” cuando “se tratan de resoluciones, que por su desvinculación del ordenamiento jurídico pueden considerarse como anormales, abusivas, desconsideradas o realizadas con manifiesta desviación de la disciplina jurídica” (Resolución 249-2007-CNM, 16.7.07).

En oportunidad más reciente, la CPD se ha referido a estas resoluciones cuyos razonamientos justificarían que el Consejo interprete y establezca si se ha aplicado “correctamente la Constitución y las leyes”; el texto, al tiempo de que enumera algunos supuestos que son extremos, abre la posibilidad de considerar otros analógicamente:

es menester que la argumentación cuestionada sea manifiestamente contraria a las normas sobre la materia, que enerve el principio de legalidad de forma tal que sea válido inferir que lo resuelto ha causado un agravio injusto a los derechos constitucionales de la parte denunciante o que contraviene el principio constitucional de debida motivación, constituyendo un caso de flagrante y/o notoria incongruencia procesal o de arbitrariedad, entre otros supuestos de naturaleza análoga. (Informe 034-2011-CPD 2.2.11, en Denuncia 121-2010).

Si se considerase que el CNM no debe conocer este tipo de casos, ¿se deduciría entonces que el CNM no es competente para investigar y sancionar las transgresiones legales cometidas por los magistrados en su función jurisdiccional, incluyéndose en ellas las interpretaciones irrazonables de las normas? El Informe 043-2013-CPD (PD 018-2012) sostuvo que “calificar una decisión jurisdiccional como razonable o irrazonable supone una carga de elementos subjetivos indeterminados y ambiguos, y en todo caso su evaluación y ponderación corresponderá exclusivamente al órgano jurisdiccional de instancia superior”. No obstante el examen de algunos casos conocidos y resueltos por el CNM sugiere que su evaluación de la razonabilidad de las decisiones fiscales o judiciales es un componente del proceso de decisión. En el PD 026-2011 el CNM aceptó el pedido de destitución (Resolución 847-2012-CNM), formulado por la Corte Suprema, del juez que concedió el “beneficio penitenciario de semilibertad” a quienes habían sido condenados por el delito de tráfico ilícito de drogas. El procesado había alegado que la disposición legal que prohíbe conceder tal beneficio en estos casos es inconstitucional –pese a que el TC ha declarado su constitucionalidad– sin siquiera mencionar a qué norma constitucional se refería. Desde luego, la decisión adoptada por el Consejo debe considerar adecuada pero, al mismo tiempo, debe reconocerse que importa un juicio sobre la razonabilidad (o, más bien, la falta de ella) de las decisiones judiciales que motivaron el pedido de destitución.

Para las preguntas aquí formuladas, a partir de qué comprende la competencia del CNM y cuáles son sus límites, no se provee respuesta dentro de los límites de este trabajo. Se formulan como interrogantes que, con ocasión del examen de la actuación disciplinaria del CNM en Perú, pueden ser planteadas no en términos abstractos sino como dilemas efectivos –que se convierten en desafíos en cualquier país y circunstancia– de la tarea de investigar y sancionar a jueces y fiscales.

4. Perfil de las denuncias y calidad de los recursos

Cualquier persona puede denunciar a un magistrado supremo ante el CNM “por un hecho, acto o conducta previstos en la ley respectiva, como falta grave”, según dispone el Reglamento (artículo 12)¹⁶. No obstante, el Reglamento prevé el caso de la “denuncia maliciosa”, esto es, cuando el Consejo

constate temeridad o mala fe con que procedió el denunciante y su abogado o que el propósito de la denuncia fue causar daño, malestar, coaccionar al magistrado, paralizar un proceso, impedir la ejecución de un fallo o medida cautelar, o provocar indebidamente el impedimento, recusación, excusación y abstención del Juez o Fiscal, según sea el caso (Artículo 9).

Se exige que la denuncia se presente por escrito y que en ella se precise los datos personales del denunciante, el nombre y cargo del denunciado o denunciados, “la expresión concreta de lo pedido, la descripción de los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya” y los medios probatorios de los que disponga el denunciante (Artículo 13).

¹⁶ Cruz Silva observó en mayo de 2014 que el Reglamento disponía: “Cualquier persona afectada, mayor de edad, en ejercicio de sus derechos está legitimada para interponer una denuncia ante el Consejo...”. Señaló la autora que en aplicación de la exigencia de haber sido “afectado” para hallarse legitimado para denunciar, una denuncia del Instituto de Defensa Legal fue declarada improcedente en abril de ese año por dos de los tres integrantes de la CPD. El pleno del CNM enmendó el criterio adoptado por la CPD y admitió la denuncia (disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1346>). En cualquier caso, la versión del Reglamento disponible en la página web del Consejo en octubre de 2014 no consignaba tal requisito, universalizándose así la posibilidad de denunciar a un magistrado supremo.

¿De qué naturaleza son las denuncias que se presentan ante el Consejo? El examen de la documentación disponible en los casos muestreados sugiere que **son tres los tipos de denuncia más frecuentes**. La primera, y acaso la más usual, es aquella denuncia planteada por quien se encuentra descontento por una decisión del magistrado denunciado. Quien se considera perjudicado, o insatisfecho en sus expectativas, por un dictamen o una sentencia, entabla una denuncia ante el CNM como si éste fuera una instancia jurisdiccional que tiene capacidad para revisar las decisiones. Así ocurrió en varios de los casos de la muestra. El Informe 031-2013-CPD da cuenta de que en la Denuncia 054-2011 “se interpuso denuncia (...) por discordar con lo resuelto por el denunciado; no obstante, no es materia de investigación de este Consejo evaluar el criterio fiscal sino, por el contrario, evaluar la posible inconducta de un magistrado”. En otro caso informado por la CPD en 2013: “los términos de la denuncia aluden concretamente a la manifiesta discrepancia de criterio respecto a lo resuelto en el Ministerio Público, tanto a nivel penal como a nivel disciplinario” (Informe 013-2013-CPD, 23.1.13). En estos casos, luego de haber agotado la vía jurisdiccional, quien fue parte en un proceso recurre al CNM mediante una denuncia.

El segundo tipo de denuncias también se genera en la frustración de las expectativas de quien viene a convertirse en denunciante pero añade a ella el propósito de desquite contra quien dictó, o quienes dictaron, una decisión que estima injusta o simplemente le es perjudicial, buscando que el Consejo imponga una sanción. Es lo que notó un informe de la CPD que concluyó en la recomendación de desestimación de la denuncia: “Se aprecia en la denuncia un ánimo de represalia (...) la causa real de la denuncia es la animadversión de la denunciante contra cualquier magistrado que no le conceda la razón” (Informe 034-2011-CPD, 2.2.11).

El tercer tipo de denuncias planteadas ante el CNM busca acelerar la resolución pendiente en una sala de la Corte Suprema, o la notificación de la misma, o urgir el dictamen postergado en una fiscalía suprema. En la mayoría de los casos de este tipo, entablar la denuncia no persigue propiamente que se abra una investigación en el CNM para sancionar al magistrado (o los magistrados) responsable del retraso sino que, al darse trámite a la denuncia, la CPD pida informe al denunciado de modo que éste se vea en la obligación de apresurarse a resolver el asunto pendiente. La Denuncia 026-2011 tuvo como origen una denuncia penal contra los integrantes de una Sala de la Corte Suprema. El fiscal que conoció esa denuncia comunicó al denunciante que la causa había sido resuelta por la Sala pero no le dejó conocer su propia resolución, lo que para el denunciante configuró un abuso de autoridad. La CPD pidió al fiscal que remitiera copia de la resolución y el cargo de notificación al denunciante, oficiándolo en tres oportunidades. La Fiscalía finalmente remitió la resolución pero no el cargo de notificación. La CPD volvió a pedirlo en un nuevo oficio y la fiscalía respondió “que no se encuentra”, lo que de algún modo sugirió que el denunciante tenía motivo de queja.

En algunos de los casos muestreados se comprobó que este tercer tipo de denuncia es eficaz para lograr el objetivo que se propone, es decir, que la Corte o la Fiscalía suprema denunciadas reciben de la CPD el pedido de informe y proceden a resolver el motivo que dio lugar a la denuncia, esto es, emiten la resolución o el dictamen, o los notifican al interesado. Puede hablarse, con certeza, de haberse creado un recurso informal para activar el trámite pendiente: denunciar ante el CNM. Este recurso se usa con cierta frecuencia en el caso de notificaciones pendientes, sea debido a que no se ha completado el recojo de las firmas de la resolución ya adoptada por una sala de la Corte Suprema, sea por negligencia de la oficina responsable de cursar la notificación a las partes. Por ejemplo, en el caso correspondiente a la Denuncia 080-2012, el denunciante logró que, una semana después de haberse pedido el informe por la CPD, la notificación de lo resuelto por la Sala fuera finalmente cursada, tres meses después de la fecha de la resolución.

En suma, a partir del examen de los casos integrantes de la muestra surge la impresión de que cierta proporción de las denuncias que les dieron origen, primero, no tenían como propósito una investigación y posible sanción del denunciado; segundo, cuando sí lo tenían, no siempre correspondían a la percepción de haberse cometido una falta disciplinaria sino que tenían origen en que no se hubiera resuelto en consonancia con lo esperado por el denunciante.

En relación con la actuación de denunciantes y denunciados, un aspecto notorio es **la baja calidad de los recursos presentados ante el CNM**, incluso aquéllos que son introducidos por muchos de los magistrados procesados¹⁷. Ciertamente,

¹⁷ Un trabajo de interés no sólo académico sería el que tuviera como objetivo efectuar un análisis sistemático de los recursos presentados por los magistrados procesados con la finalidad de evaluar su calidad que, en más de un caso y poniéndose aparte el asunto disciplinario propio de la causa, justificaría el cese del magistrado en una función para la que, según se podría demostrar de manera documentada, no se halla calificado.

la baja calidad abarca el manejo legal y la argumentación jurídica pero también comprende aspectos de redacción e incluso ortografía que, además de producir una impresión lamentable, resultan reveladores del nivel de formación de los profesionales de derecho en el país.

En ocasiones, la argumentación de los magistrados procesados es escasa o endeble. Así, en el descargo presentado por el juez suplente de un juzgado penal procesado (PD 055-2009), se sostiene que la Ley Orgánica del CNM “establece la aplicación de la sanción de destitución a magistrados titulares y provisionales pero no incurre en magistrados suplentes”, cuando en verdad la Ley no establece diferencia alguna al respecto y dispone que “Compete al Consejo Nacional de la Magistratura la selección, nombramiento, ratificación y destitución de los jueces y fiscales de todos los niveles” (artículo 2). En el mismo descargo se trató de explicar de qué manera el asunto tenía naturaleza constitucional: “El demandante quiso recoger las bolsas a que tenía derecho por el contrato, pero habiendo personas que interferían con su derecho a recoger yo interpreté que esto era una vulneración de la libertad y en forma conexas con el libre tránsito”. En la declaración prestada por un juez encausado en el PD 032-2010 se le preguntó si le parecía ético admitir a trámite una demanda planteada por un particular de quien, antes de llegar a la función judicial, fue abogado. El juez respondió que abstenerse “hubiera sido lo más cómodo, pero eso era negarse a administrar justicia”.

Entre los casos integrantes de la muestra resaltó la investigación preliminar abierta de oficio a un juez supremo (IP 070-2011) “por presunta irregularidad en la que habría incurrido al haber aplicado un criterio desproporcional” en las sanciones aplicadas a un grupo de magistrados (Resolución 522-011-CNM). El magistrado dedujo excepción de prescripción por haber transcurrido más de cuatro años del hecho. El Informe 150-212-CPD admitió que habían transcurrido cinco años y medio pero entendió que el investigado había planteado la excepción de caducidad, que la resolución del CNM (287-2012-CNM) declaró fundada.

El Reglamento faculta a la CPD para rechazar “de plano todo escrito de naturaleza dilatoria, presentado por los administrados y terceros” (artículo VII). No obstante, es relativamente frecuente en la actuación del procesado la reiterada interposición de nulidades, “pretendiendo dilatar el proceso y conseguir la prescripción del mismo” (Informe 045-2011-CPD). Esta tendencia revela el traslado de prácticas obstaculizadoras –que constituyen un conocido estilo de litigio judicial– al escenario de los procesos disciplinarios del CNM.

La baja calidad de los recursos, y en general del litigio en el ámbito disciplinario, aparece de un modo particular con ocasión de los recursos de reconsideración que, con llamativa frecuencia, “tienen como fundamento principal la discrepancia (...) con el criterio desarrollado por este Consejo y con el sentido de su decisión” (Informe 152-2012-CPD). La reiteración de argumentos y razonamientos ya utilizados por el procesado, antes de que el CNM emitiera su resolución, convierte el recurso de reconsideración en un ejercicio, por lo general, inútil para el recurrente y gravoso, en tiempo y recursos, para el Consejo.

5. Las respuestas del Consejo en su actuación

En el examen de los casos integrantes de la muestra pudo notarse que **el CNM pone especial atención** –y, en ciertos casos, celeridad– **a aquellas denuncias que llegan mediante los medios de comunicación**; la intervención de este factor amplificador da lugar a que, incluso sin que se presente formalmente el caso ante el Consejo, éste abra de oficio una investigación preliminar. Es de interés notar que, en noviembre de 2009, el entonces presidente de la Corte Suprema decidió formular denuncia contra otros dos jueces supremos mediante declaraciones a los medios de comunicación que de inmediato se hicieron portavoces del asunto, lo que llevó al Consejo a abrir, primero, investigación preliminar y, después, proceso disciplinario (PD 081-2009).

De naturaleza similar son otros casos que resultaron incluidos en la muestra. En el PD 055-2009, el Informe 258-2009 CDP, al recomendar que se abra proceso disciplinario a un juez suplente debido a haber declarado fundada una demanda constitucional de habeas corpus cuando se trataba de una obligación patrimonial exigible en la vía civil, hace “mención [a] que dicho hecho fue difundido con ribetes de escándalo en los medios de comunicación, dañando la imagen y respetabilidad del Poder Judicial”. Acaso más ilustrativo sea el caso de la IP 093-2013, abierta contra la entonces Fiscal de la

Nación a partir del envío al presidente de la CPD, por un funcionario de Comunicaciones del CNM, de las noticias aparecidas en diarios acerca de una actuación de la Fiscal en relación con un caso prominente en los medios. De la narración de los hechos no se puede establecer cuál es la falta presuntamente cometida; con una resolución –mal motivada, como se ha indicado antes– el CNM se precipitó, probablemente como respuesta al escándalo desatado en los medios, a abrir una investigación, referida a hechos respecto de los cuales se había producido la prescripción.

La actuación del CNM es altamente sensible al vocerío que se produzca en los medios. Otro ejemplo de esta sensibilidad es lo ocurrido en la IP 008-2012, iniciada en enero de 2012 contra el juez supremo César San Martín Castro; las publicaciones periodísticas condujeron no sólo a abrir la investigación preliminar sino a ampliarla aunque, en definitiva la Resolución 198-2012-CNM (16.7.12) concluyó: “Dar por concluida la investigación preliminar (...) por no haber mérito para abrir proceso disciplinario”¹⁸.

CUANDO UN AUDIO ES LA PRUEBA

En Perú múltiples denuncias, ventiladas en los medios de comunicación o que son materia de procesos formales, se respaldan en grabaciones hechas en ciertos casos por el denunciante y en otros, no se sabe por quién. Si bien el impacto de los audios en la opinión pública suele ser concluyente, son variables sus efectos en los casos averiguados por el CNM, que ha conocido diversos procesos en los que las pruebas presentadas contra un magistrado son audios. Esta evidencia da lugar a una discusión sobre su autenticidad y a otra sobre su licitud; sobre lo segundo, el criterio vigente es que el audio sólo tiene validez como prueba si fue grabado por un participante de la conversación o la reunión así registrada.

En la muestra tomada para los casos referidos a magistrados supremos se encontró más de uno en el que una prueba fundamental estaba constituida por un audio. Fue el caso de un juez supremo provisional a quien se denunció por haber interferido, “a fin de tener un beneplácito de su pareja sentimental”, en dos procesos judiciales en los que fueron partes, de un lado, el denunciante y, de otro, quien fuera esposa del denunciante. El denunciante hizo presente que obtuvo el divorcio por “la causal de conducta deshonrosa” y que su ex cónyuge había sido condenada en dos procesos penales; la primera condena, por no respetar las visitas del padre; la segunda, por haber falsificado una autorización para viaje de menor al extranjero, al salir con sus hijos a Brasil de donde finalmente fueron deportados. La denuncia se acompañó de la grabación de una conversación entre el denunciante y el denunciado. Según la transcripción del audio, el juez supremo admitió: “No te lo niego; en algún momento le dije a otras personas: Vean el caso con cuidado” y prometió no volver a hacerlo.

El Consejo abrió investigación preliminar el 12 de febrero de 2010. En su descargo, el juez supremo investigado negó todos los hechos alegados por el denunciante, desde ser “pareja” de la presunta beneficiaria de las gestiones denunciadas hasta haber interferido en decisiones de otros jueces; argumentó que la grabación no es prueba válida porque fue hecha sin su consentimiento. El 23 de junio de 2010 el CNM abrió proceso disciplinario (PD 025-2010) y, dos meses después, el juez procesado renunció.

En el procedimiento ante el CNM, el ex juez supremo reconoció la autenticidad del audio. Las juezas que según el denunciante fueron presionadas negaron cualquier interferencia. El 17 de diciembre de 2010 la CPD recomendó que se diera por concluida la investigación preliminar y se absolviera al procesado, dado que sus “expresiones” registradas en la grabación “resultan aisladas y no pueden ser analizadas fuera de todo el contexto de la conversación, respecto de la cual una revisión integral no se puede establecer fehacientemente que el procesado haya

continúa

¹⁸ El examen del expediente sugiere que, además de la intervención de los medios, dos consejeros se mostraron especialmente interesados en llevar adelante la investigación y uno de ellos se negó en dos ocasiones a firmar resoluciones del Consejo en las que se declaraba no haber lugar para iniciar un proceso disciplinario. Esta actitud, que en el conjunto de la muestra resaltó llamativamente, podría vincularse al papel protagónico desempeñado por el magistrado investigado en el juicio y la condena de Alberto Fujimori en 2009.

ejercido alguna influencia indebida en algún magistrado”. El 12 de enero de 2011, el pleno del CNM dio por concluido el proceso y absolvió.

Otro caso basado en un audio fue el de un fiscal supremo (PD 026-2010) a quien un audio difundido en un programa de televisión lo presentó en una conversación con un abogado –socio de otro abogado encausado judicialmente en un caso de notoriedad en los medios de comunicación– en la que éste solicitaba al fiscal, y éste aceptó, una “gestión” que puede entenderse referida a otro fiscal. Entrevistado para el reportaje de televisión, el propio fiscal supremo reconoció la autenticidad de la grabación.

El 3 de mayo de 2010, el fiscal supremo se puso a disposición del CNM, la CPD propuso investigar de oficio los hechos y el pleno del CNM acordó abrir investigación preliminar. Unos días después, el fiscal investigado autorizó al CNM el levantamiento del secreto bancario y manifestó que la conversación grabada correspondía a mayo o junio de 2008 y que el interés del abogado en cuestión se refería al expediente 893-2008. En el registro de visitantes al Ministerio Público se confirmó que el abogado visitó al fiscal supremo el 16 de junio de 2008. En concordancia con la recomendación de la CPD, el 16 de junio de 2010 el pleno del CNM acordó abrir proceso disciplinario.

En el procedimiento, el abogado participante en la conversación decidió “guardar silencio por tratarse de audios ilícitos” pero admitió haber visitado al magistrado supremo con el objeto de acelerar el dictamen fiscal de un caso bajo su patrocinio e indicó que el fiscal supremo le sugirió hablar con el fiscal a cargo. El propio fiscal supremo ratificó ante el CNM la autenticidad de la grabación. Un perito policial negó que se hubiese producido “manipulación en las partes utilizadas” en el reportaje de la televisión.

El Informe 423-020-CPD recomendó la absolución del fiscal supremo debido a no haberse probado que “hubiera formulado recomendación alguna en el proceso N° 893-2008 (...) o en algún otro proceso en trámite y pendiente de dictamen por el Ministerio Público” y a que “las pruebas en base a las cuales se inició el presente Proceso Disciplinario [los audios] (...) no son determinantes, al no haberse podido establecer la secuencia ni las fechas de las mismas”. En efecto, el Consejo absolvió y uno de los consejeros precisó que la denuncia tuvo “un objetivo político implícito que era desacreditar al fiscal” supremo investigado “y desmerecer su intervención como fiscal en el proceso que culminó con la sentencia de 25 años de reclusión al procesado Alberto Fujimori Fujimori”.

Entre los casos de magistrados no supremos, la muestra incluyó el de un juez suplente que dio lugar al PD 030-2012 y en el que el CNM admitió con efectos probatorios la grabación que la denunciante –procesada penalmente por un ilícito cometido cuando ella tenía 19 años– acompañó para demostrar lo que denominó “chantaje sexual” y el informe de la CPD se limitó a considerar “relaciones extraprocesales”. La grabación demostró que, en el automóvil del juez encausado al que fue invitada a subir, la procesada escuchó noticias sobre la pena con efecto suspendido que se le impondría, recibió explicaciones acerca de por qué no sería absuelta y aceptó consejos acerca de su abogado. En su declaración, el juez admitió “no haber guardado la discreción debida, al comentar anticipadamente respecto a la pena a imponerse” a la procesada y “haber sostenido conversaciones infidente con la misma antes de la sentencia”. Sostuvo que lo ocurrido “No afectó la independencia e imparcialidad” pero declaró: “asumo la responsabilidad de haber incurrido en conducta funcional administrativa”. La Resolución 697-2013-PCNM dio por concluido el proceso y aceptó el pedido de destitución.

En las respuestas dadas por el Consejo a través de su actuación, un tema de importancia corresponde a **los criterios con los cuales se aprecia en el CNM el retardo procedimental**, uno de los rasgos característicos de la justicia en el país. La IP 019-2009 fue abierta a partir de una denuncia que señaló retardo y desatención; la queja se dirigió contra el presidente de la Sala de la Corte Suprema en la que la casación ingresó el 20 de julio de 2007 y la vista se realizó el 12 de noviembre de 2008, encontrándose aún “para firmas” en abril de 2009. El Informe 167-2009-CPD observó que el trámite del recurso tomó más de un año y que cuatro meses después de haberse adoptado una decisión ésta no había sido notificada; “la gestión, la organización y por ende el cumplimiento de las obligaciones que toma el colegiado de la Sala se encuentra dentro de las obligaciones del Presidente de la misma”, sostuvo el informe que recomendó que “se abra investigación preliminar”. Así lo dispuso la Resolución 132-2009-CNM 22.6.09, por “presunto retardo que puede ser atribuido al señor Presidente de la Sala”.

El CNM pidió informe a la Sala sobre la carga procesal. La respuesta indicó que en 2007 se habían registrado 6626 ingresos, al tiempo que se habían resuelto 4783 causas; en 2008 los ingresos habían sumado 9219 y se resolvieron 5941 causas. Con esos datos, el Informe 040-2010-CPD consideró que “la demora se encuentra justificada en la excesiva carga de la Sala (...) durante la tramitación del proceso materia de la presente investigación” y concluyó en que no había lugar a proceso disciplinario. Así lo decidió la Resolución 200-2010-CNM.

Después de la indagación efectuada en ese caso, con la decisión tomada el CNM parece haber adoptado una política acerca del retardo en la Corte Suprema. Así, la Denuncia 072-2010 planteada contra una Sala por retardo, cuando la CPD constató que la toma de la decisión había demorado algo más de diez meses, su informe (380-2010-CPD) concluyó: “la causa (...) fue resuelta (...) encontrándose en la etapa de ratificaciones (...) dentro del término prudencial para la emisión de pronunciamientos dada la carga procesal que soportan las Salas Supremas”, por lo que recomendó desestimar la denuncia, que fue lo que dispuso la Resolución 363-2010-CNM.

El mismo criterio fue utilizado con ocasión de la Denuncia 121-2012 también por retardo, planteada contra una Sala que informó haber programado fecha de vista para el caso algo más de ocho meses después del dictamen fiscal “debido a la carga procesal a nivel nacional de procesos con reos en cárcel”. Sin haber verificado el volumen efectivo de la carga en esa Sala, la CPD recordó que si bien legalmente el plazo establecido para ver las causas en audiencia pública es de 30 días, “no se habría cumplido pero no por desidia del Juez denunciado, sino por la sobrecarga procesal que viene soportando la Sala que preside”; se concluyó en que “no existe inconducta funcional” y se recomendó desestimar. La Resolución 335-2012-CNM razonó en ese caso: “no obstante la excesiva carga procesal ostentan la Sala Suprema (...) cumplió con señalar la vista de la causa dentro de un plazo razonable”; quedó así establecido como “razonable” el lapso cercano a un año, en lugar del de 30 días establecido en la ley.

En materia de la **responsabilidad respecto de las notificaciones de las decisiones de la Corte Suprema**, la política del CNM parece haber sido menos clara. Como se ha indicado antes, la IP 019-2009 se abrió luego de que el Informe 167-2009-CPD sostuviera que “la gestión, la organización y por ende el cumplimiento de las obligaciones que toma el colegiado de la Sala se encuentra dentro de las obligaciones del Presidente de la misma”. Sin embargo, según el Informe 429-2010-CPD (IP 122-2009), la notificación no es asunto de los jueces supremos.

La Denuncia 080-2012 sostuvo que los magistrados de la Sala Penal no habían notificado la resolución adoptada, por lo que no era posible solicitar una revisión de la decisión. La CPD solicitó entonces a la Sala copia de la resolución y de la notificación; una semana después la Sala respondió adjuntando copia de la resolución adoptada en mayo de 2012 y de la notificación electrónica cursada en agosto, en la semana siguiente al pedido cursado por la CPD. El Informe 036-2013-CPD mantuvo el criterio de que “las notificaciones son responsabilidad del Secretario de Sala y no de los Jueces Supremos, tal como lo prescribe el inc. 12 del Art. 259 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”¹⁹, por lo que recomendó desestimar la denuncia, criterio que siguió el pleno en la Resolución 104-2012-CNM “por no haber mérito”.

¹⁹ Artículo 259.- Obligaciones. Son obligaciones de los Secretarios de Sala: (...) 12.- Cuidar que se notifiquen las resoluciones en los términos y formas de ley (...).

En ese caso, como en varios otros, destaca el problema del retardo en las notificaciones: pasaron tres meses y medio desde la toma de la decisión hasta la notificación electrónica. La irregularidad se subsanó debido a la denuncia y la subsiguiente intervención del CNM. El caso muestra una práctica repetida, tanto del retardo en notificar (incluso electrónicamente) como de la subsanación luego de que el CNM curse una nota con el pedido de informe. Legalmente, parece ser responsabilidad del secretario y, en consecuencia, no se puede procesar a los magistrados por la demora en notificar. Pero el secretario depende del presidente de la Sala, a quien en la política adoptada por el CNM no se le atribuye responsabilidad²⁰.

El examen de casos efectuado sugiere que **el criterio predominante en el pleno del Consejo tiende a seguir las recomendaciones formuladas por la CPD**. No obstante, tal criterio conoce diversas excepciones. Una de ellas aparece en el PD 007-2009. La CPD concluyó en que, en vista de que el video en el que aparecían el fiscal y su asistente en una cantina “no resulta por sí mismo evidencia suficiente” y los testigos no son creíbles, “las evidencias obrantes en autos no son suficientes”. Sostuvo que “no procede imponer sanción alguna” y recomendó “que se dé por concluido” el procedimiento “por no ameritar la sanción de destitución ni tampoco sanción menor”. No obstante, la resolución del pleno (096-2011-CNM) acordó: “Dar por concluido el proceso disciplinario y declarar que los hechos materia del mismo no ameritan aplicar la sanción de destitución (...) sino sanción menor” porque “lo que sí se ha acreditado es que el citado fiscal se ha encontrado en una cantina con su asistente (...) mellando de esta manera no sólo su imagen sino también el prestigio del Ministerio Público ante la población”.

Un caso algo más complejo es del PD 081-2009, correspondiente al procesamiento de dos jueces supremos por haber aceptado la invitación de una universidad privada para viajar al extranjero con los gastos pagados. La base del cargo se halla en la Ley de carrera judicial, que establece como prohibición a los jueces:

aceptar de los litigantes o sus abogados, o por cuenta de ellos, donaciones, obsequios, atenciones, agasajos o sucesión testamentaria en su favor o en favor de su cónyuge o conviviente y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Igual prohibición se aplica en caso de ofrecimiento de publicaciones, viajes o capacitaciones de cualquier institución nacional o internacional que tenga juicio en trámite contra el Estado (artículo 40, inciso 2).

El Informe 089-2010 CPD tomó en cuenta que, según se había probado, en el momento de cursarse la invitación a los jueces supremos y de que éstos la aceptaran, la universidad que se hizo cargo de sus gastos tenía diversos juicios en trámite, incluyendo algunos en los que se enfrentaba al Estado: “Al haber viajado (...) para dedicarse a una actividad literaria y de recreación son sus respectivos cónyuges han vulnerado gravemente los deberes del cargo previstos en los incisos 13 y 17 del artículo 34 y la prohibición del inciso 2 de artículo 40 de la ley n° 29277. Esta conducta reprochable y sin atenuantes (...) debe ser sancionada conforme al inciso 3 del artículo 51”. La CPD recomendó “se dé por concluido el proceso disciplinario y se destituya a los Jueces Supremos (...), por haber incurrido en falta muy grave”. Firmaron dos consejeros y otros dos se abstuvieron, no obstante la importancia del caso; otro consejero también calificó los hechos como “falta muy grave” pero se pronunció por una sanción menor, “atendiendo principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

La Resolución 114-2010-CNM, de 26 de febrero de 2010, consideró que “no se ha acreditado que los magistrados procesados hayan realizado un ejercicio profesional distinto, remunerado o ad honorem, que vulnere la dedicación exclusiva al

²⁰ Varios de los casos examinados en la muestra generan la impresión de que en la Corte Suprema no están claramente establecidas las responsabilidades respecto de los expedientes que ingresan a esta instancia. Así, en los descargos constantes en el PD 076-2009, en torno a un expediente penal cuyo curso se alargó en exceso, en virtud del requisito de cuatro votos conformes y las discordias consiguientes, uno de los magistrados investigados dice que cuando se completaron los votos para la decisión, él no integraba la Sala. Otro magistrado dice que él estuvo por la nulidad pero que su actuación en el caso terminó con la emisión del voto. Un tercero sostiene que participó en el caso sólo dos días: “no me compete responsabilidad por la demora del trámite del expediente”. El cuarto sostiene que el vencimiento de los plazos “también escapa al control del suscrito”. Finalmente, el presidente de la Sala, informa que cuatro meses después de haber ingresado el expediente a la Segunda Sala Penal transitoria por sorteo, es remitido a la Sala Penal permanente, que lo recibe siete meses después de su ingreso a la Corte; a fines de 2008, el deponente –que “actuó siempre con la celeridad que ameritaba el caso”– fue asignado a una responsabilidad fuera del Poder Judicial. En suma, nadie es responsable del retardo y, luego de 22 meses de detención, el acusado en el proceso penal pudo solicitar su libertad. Dado que se reitera cierto nivel de descontrol en la Corte, y en el CNM el problema es conocido porque con frecuencia da lugar a denuncias, sorprende que el asunto no se haga notar públicamente por esta instancia, que en el ejercicio de sus funciones tiene ocasión de conocer problemas que, como éste, tienen carácter sistémico en la administración de justicia.

ejercicio de la función”, premisa con la que absolvió a los jueces supremos del cargo de haber violado el artículo 34, numeral 13, de la Ley de carrera judicial, que exige dedicación exclusiva. También los absolvió del cargo principal, el de haber transgredido la prohibición del artículo 40, numeral 2, antes citado. Para liberarlos de este cargo, el pleno aceptó el alegato de los procesados de que no sabían que la universidad que costó el viaje tuviera procesos judiciales en trámite e interpretó restrictivamente la prohibición legal, argumentando que la misma se refiere a “una vinculación directa que pudiera incidir en el principio –deber– de imparcialidad [...] en un caso concreto efectivamente conocido por los magistrados supremos al momento de haber aceptado la invitación”. Concluyó en que sí hubo responsabilidad disciplinaria respecto del cargo de haber violado la obligación de “guardar en todo momento conducta intachable” (artículo 34, numeral 17) pero ésta “no amerita aplicar la sanción de destitución”. Se produjeron dos votos discordantes, que se pronunciaron por la destitución. Como se verá en el siguiente apartado de este informe, en definitiva, los magistrados supremos no fueron sancionados por la Corte, que decidió que no habían cometido falta alguna.

Otro caso en el que el pleno no siguió el criterio de la CPD es el del PD-006-2011, abierto luego de que la Junta de Fiscales Supremos solicitase la destitución de un fiscal provisional de quien se adjuntó fotografías en las que aparece dormido sobre un piso de madera, rodeado de botellas de cerveza y “en aparente estado de ebriedad”; según el criterio de la Junta, “dichas imágenes denotan su escasa preocupación por la percepción social de su conducta”. El informe de la CPD (284-2011-CPD) recomendó que el caso “se dé por concluido y se le absuelva” al fiscal provisional procesado; en cambio, el pleno del CNM acordó “devolver los actuados al señor Fiscal de la Nación para que proceda conforme a sus atribuciones” (Resolución 003-2012-PCNM), dado que estimó que correspondía una sanción menor.

En lo que se refiere al caso de quien renunció antes de que el CNM resolviera el proceso disciplinario, la CPD y el pleno mostraron criterios discrepantes en el PD 050-2012. El juez provisional encausado, debido a “haber solicitado y recibido suma de dinero (...) con la finalidad de agilizar el trámite” de un expediente (Informe 226-2012-CPD), admitió el suceso ante el Consejo pero hizo presente que la Corte Suprema lo había sentenciado por tal hecho a seis años y un mes de pena privativa de la libertad, luego de lo cual renunció. En su caso, era de aplicación el primer supuesto de las causales de destitución previstas en el artículo 31º de la Ley Orgánica del CNM (“Ser objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso”) y el artículo V del Reglamento, que dispone: “Procede la destitución sin previo proceso disciplinario, con citación del interesado cuando el juez o el fiscal ha sido condenado por la comisión de delito doloso con sentencia firme”. Sin embargo, la Resolución 746-2012 PCNM abrió proceso disciplinario y el Informe 146-2013-CPD consideró que el encausado había cometido una “vulneración injustificable de los deberes establecidos en los incisos 1) y 17) del artículo 34º de la ley de la Carrera Judicial (ley nº 29277), incurriendo en la falta muy grave tipificada en los incisos 9 y 13 del artículo 48 de la citada ley”, y recomendó aceptar el pedido de destitución. Por su parte, el pleno del CNM adoptó otro criterio para “cancelar el título expedido (...) al habersele aceptado su renuncia al cargo”.

Un asunto que apareció marginalmente entre los casos correspondientes a magistrados no supremos fue el de **aquellos que fueron procesados hallándose en condición de provisionales o de suplentes o supernumerarios**, según la nueva denominación legal vigente. En su caso, el desenlace que tenga el proceso seguido por el CNM parece tener una importancia secundaria puesto que, paralelamente al pedido de destitución que cursa al CNM el Poder Judicial o el Ministerio Público, se procede a cancelar el nombramiento, en el caso de los provisionales, o el contrato en los otros casos, antes de que el proceso de destitución haya llegado a su conclusión. Esto no ocurre en el caso del magistrado que es procesado respecto de hechos ocurridos en el desempeño del cargo para el que fue nombrado, a quien usualmente se le dicta una medida de abstención, que equivale a una suspensión mientras dure el procedimiento. Si éste no concluye en destitución, el magistrado volverá al cargo que tenía antes de ser procesado. No es lo que parece ocurrir con el magistrado provisional o el suplente/supernumerario.

Singularmente ilustrativo al respecto fue el PD 007-2013, abierto porque la Junta de Fiscales Supremos acordó solicitar la destitución de quien se había desempeñado como fiscal durante 18 años y era, en ese momento, fiscal provisional. Antes de que el CNM conociera la solicitud, la Fiscalía de la Nación dispuso “Que, por necesidad de servicio y estando a las facultades concedidas por el artículo 64º del Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, SE RESUELVE Artículo primero.- Dar por concluido el nombramiento (...) y su designación” (529-2011-MP-FN), sin formular motiva-

ción alguna de la medida. Si, como parece colegirse de la información disponible en el expediente, el Fiscal de la Nación “dio por concluido el nombramiento” de quien en su momento había sido nombrado por el CNM (en el cargo de fiscal, si bien en otra ubicación), ¿no se estaría ante una usurpación de funciones? El propio Consejo no hizo mención alguna al posible conflicto cuando aceptó el pedido de destitución (Resolución 716-2013-CNM); tampoco abordó el asunto al resolver la reconsideración planteada por el procesado, en la que éste hizo expresa referencia a este punto.

Diversos factores que se hallan presentes en los procesos disciplinarios seguidos en el CNM refuerzan la impresión de hallarse ante **una forma de litigio emparentada con los procesos judiciales**. Además de la contribución hecha al respecto por denunciantes y magistrados procesados, el formato del proceso adoptado por el propio Consejo se constituye en un factor significativo.

Cada caso de proceso disciplinario en el CNM da lugar a la constitución de un expediente al modo judicial, que incluye notificaciones, constancias y razones, además de la transcripción de toda declaración –lo que hace de una utilidad secundaria o mínima la versión videográfica, también engrampada en el expediente–. Este formato mezcla en uno o varios volúmenes, según sea la extensión que llegue a tener el proceso, las piezas relevantes y las de mero trámite, lo significativo y lo intrascendente, sin proveer a quien revisa el expediente de una guía que oriente hacia los principales documentos del mismo. Es de imaginarse que los propios consejeros –varios de los cuales no son abogados y no tienen familiaridad con lo que es un expediente judicial– deben encontrar cierta dificultad en el manejo de los expedientes acerca de los cuales deben decidir.

Habiéndose renunciado a la opción de utilizar un expediente electrónico –que si bien es costoso no lo sería demasiado en el caso de los procesos del CNM, dado que no son muy numerosos–, podría intentarse agilizar la consulta de los antecedentes de un caso mediante una versión resumen del caso que guarde en copia las piezas significativas del mismo.

Finalmente, aunque no se intentó recoger sistemáticamente información acerca de la duración de los procesos ante el CNM, de algunos de los casos surgió la impresión de un retardo excesivo para resolver. Así, la Resolución 287-2012-CNM fue expedida un año después de abrir la IP 070-2011 y diez meses después de que el investigado presentara un recurso que planteó una excepción.

6. Después de la decisión del CNM

Una vez adoptada por el Consejo una decisión que pone fin al proceso disciplinario –que en los casos de destitución usualmente es la desestimación de la reconsideración planteada por el procesado–, el magistrado tiene dos vías aún abiertas. En aquellos casos en los que el CNM considera que no es de aplicación una destitución sino que debe imponerse una sanción menor, esta decisión deja el asunto en manos de la Corte Suprema, tratándose de jueces, y de fiscales, en las de la Junta de Fiscales Supremos. En aquellos otros casos, en los que el CNM opta por imponer la sanción de destitución, la vía de una acción constitucional es la forma usual de impugnar la decisión adoptada.

En los casos del primer tipo debe tenerse en cuenta que hay dos situaciones distintas: aquellos casos en los que la propia institución había solicitado la destitución, mediante decisiones de sus respectivas cúpulas jerárquicas, y entonces el caso regresa a ella para que se imponga la llamada sanción menor; y aquéllos referidos a magistrados supremos, en los que la iniciativa y el procesamiento corrieron enteramente a cargo del CNM que, al cabo del procedimiento, decidió que la sanción a imponer no era la destitución sino una sanción menor. Si bien el presente estudio no abordó de manera sistemática lo ocurrido en esta fase “post-Consejo”, en el trabajo de campo sí hubo ocasión de examinar algunos casos del segundo tipo.

Tratándose de los jueces supremos, como se ha indicado, el asunto disciplinario viene a ser conocido por la Corte Suprema de la que son integrantes los magistrados que fueron procesados por el CNM y para quienes esta instancia considera de aplicación una “sanción menor”. Lo más importante a ser notado es la posición adoptada por el pleno de la Corte acerca de su propia competencia en relación con la decisión del CNM de que debía adoptarse en el caso una sanción menor. Esta

posición aparece repetida, casi en los mismos términos, en varias resoluciones administrativas del pleno de la Corte²¹:

La opinión del CNM no se erige (...) en fundamento absoluto, ni constituye criterio vinculante de la decisión institucional que corresponde adoptar al máximo órgano de deliberación judicial (...) [El criterio del CNM] no es vinculante ni genera obligatoriedad en sus lineamientos jurídicos. La autonomía del Poder Judicial en su función gubernamental disciplinaria y el carácter de órgano máximo de deliberación (...) sustentan debidamente nuestras afirmaciones (...). La opinión de un órgano constitucional en un ámbito que no es competente (en este caso, porque dicha entidad estimó que no era aplicable la sanción de destitución), desde luego no vincula al órgano constitucional que sí lo es, en este caso, a la Sala Plena del Supremo Tribunal. (R.A. Nro. 050-2011-SP-CS-PJ; 9.6.11).

En suma, la Corte ha estimado que el criterio adoptado por el CNM, en el caso del que se trate, no la obliga ni es presupuesto de su propia decisión, de modo que invoca su autonomía para considerar si hubo o no infracción en él aunque el CNM haya decidido que sí la hubo pero debía ser objeto de una sanción distinta a la destitución. De hecho, de los cuatro casos de jueces supremos a cuya resolución por la Corte se tuvo acceso, en dos de ellos se decidió la absolución de los jueces procesados (R.A. Nro. 050-2011-SP-CS-PJ y R.A. Nro. 029-2013-SP-CS-PJ), en uno se impuso una sanción de amonestación (R.A. Nro. 113-2012-SP-CS-PJ) y en otro se resolvió que, si bien el magistrado procesado había incurrido en responsabilidad administrativa, carecía de objeto emitir pronunciamiento debido a que el magistrado había cesado por límite de edad (R.A. Nro. 111-2012-SP-CS-PJ).

Como se ha advertido, en los casos en los que el Consejo impone la sanción de destitución se abre la vía de un proceso constitucional en el que se impugne la decisión adoptada. De los cuadros 1 y 3 se desprende que entre 2009 y 2013 el CNM destituyó a un total de 139 magistrados. Según la información recibida del propio Consejo, en 38 de esos casos, los magistrados destituidos recurrieron a un amparo en el que se impugnó la resolución dictada. De acuerdo a la fuente consultada en el CNM, hasta septiembre de 2014 en cinco de esos casos el proceso había concluido definitivamente en el TC y en ninguno de ellos se había resuelto anular la resolución dictada y la sanción impuesta.

No obstante, con anterioridad al periodo para el que se recabó información sí había ocurrido que el TC anulase una resolución de destitución adoptada por el CNM. En el proceso disciplinario N° 002-2005-CNM, antes citado y en el que el Consejo destituyó a cinco jueces supremos, uno de los jueces destituidos planteó un amparo ante el TC (Expediente N° 5156-2006-PA/TC) que mediante sentencia dictada en agosto de 2006 anuló las resoluciones dictadas por el CNM y ordenó emitir nueva resolución. Como se adelantó, los argumentos del TC giraron en torno a la motivación de las resoluciones en cuestión y a que el CNM habría utilizado argumentos de carácter jurisdiccional. Al resolver de nuevo, el CNM (Resolución N° 066-2006-PCNM) razonó que según el texto constitucional la resolución de destitución dictada por el Consejo “es inimpugnable” y que el Código Procesal Constitucional dispone la improcedencia de recursos constitucionales cuando “se cuestionen las resoluciones definitivas del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución y ratificación” de magistrados, “siempre que dichas resoluciones hayan sido motivadas y dictadas con previa audiencia al interesado”, por lo que sostuvo que “la citada sentencia del Tribunal Constitucional contraviene flagrantemente a la Constitución y al Código Procesal Constitucional”, además de que “alienta las inconductas funcionales en el sistema de justicia”. No obstante, el Consejo “con el único fin de no desacreditar más al sistema judicial, a la democracia y al Estado de Derecho”, decidió dictar nueva resolución que constó de 15 páginas. Declarado posteriormente infundado el recurso de reconsideración que contra ella formuló el magistrado destituido (Resolución N° 249-007-CNM), éste recurrió nuevamente a una demanda de amparo (Expediente 1873-2009-PA/TC) que en su momento el TC declaró fundada. El Consejo decidió entonces reincorporar al magistrado “en el cargo de Juez Supremo de la Corte Suprema de Justicia de la República, recobrando vigencia su título de nombramiento” (Resolución N° 359-2010-CNM). Se había demostrado que, contrariamente a lo que sugiere una lectura desprevénida del mandato constitucional, era factible impugnar y derrotar una resolución de destitución de magistrados valiéndose de un amparo. La clave del éxito posible estribó en que el carácter inimpugnable de estas resoluciones está sujeto a que estén motivadas. Si se alega que una resolución no lo está, se puede impugnarla.

²¹ Las consideraciones de la resolución que se cita aparecen también en las resoluciones administrativas Nro. 111-2012-SP-CS-PJ, 12.9.12; Nro. 113-2012-SP-CS-PJ, 11.10.12; y Nro. 029-2013-SP-CS-PJ, 16.5.13.

Que, conforme se ha indicado, de las resoluciones dictadas por el CNM en los últimos cinco años, ninguna haya sido derrotada en la vía constitucional no significa que todas estén libres de esa posibilidad. Esto es, el dato estadístico no otorga certeza alguna respecto al futuro en esta materia.

Dos son, pues, las conclusiones que pueden ser derivadas en torno a la fase posterior al proceso en el CNM. La primera es que, cuando se abre un proceso disciplinario en el Consejo a un magistrado supremo y este órgano decide no destituirlo sino que debe recibir una sanción menor, nada puede asegurarse respecto a la posibilidad de que el caso posteriormente reciba, en efecto, una sanción menor. La segunda es que se ha demostrado que las resoluciones de destitución dictadas por el CNM son cuestionables mediante un amparo, que en última instancia será resuelto por el Tribunal Constitucional, valiéndose del argumento de que la resolución impugnada no está motivada o no lo está suficientemente.

Conclusiones y recomendaciones

Las principales **conclusiones** que se puede extraer del trabajo efectuado son las siguientes:

1. El Consejo Nacional de la Magistratura de Perú (CNM) constituye en América Latina el caso de mayor institucionalización de los procesos atinentes a la carrera judicial. De allí la importancia de estudiar su funcionamiento y extraer las lecciones que puedan resultar de utilidad en la región, línea de trabajo en la que se requiere de una mayor profundización.
2. En lo que se refiere a los procesos disciplinarios, algunos aspectos del marco normativo exhiben deficiencias. Acaso el más importante de esos aspectos sea la tipificación insuficiente de las faltas disciplinarias. En el caso de la Ley orgánica del CNM se sanciona con la destitución: “La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público” (artículo 31, inciso 2). De manera equivalente, la Ley de carrera judicial consigna como deber del juez “guardar en todo momento conducta intachable” (artículo 34, numeral 17). Ambos preceptos adolecen de indeterminación. El problema plantado por la imprecisión y ambigüedad de su formulación –que faculta a adoptar interpretaciones diversas y sujetas a criterios variables– se agrava cuando se constata la frecuencia del uso de estas causales en la destitución de magistrados.
3. El ámbito de desempeño en el cual ha de haberse cometido la infracción disciplinaria ha sido tratado de manera algo insatisfactoria por el CNM, que al efecto ha incluido dentro de la función jurisdiccional la labor de un magistrado en los órganos de control pero ha excluido su trabajo en los órganos de gobierno.
4. La división de competencias investigadoras y sancionadoras entre el Poder Judicial y el Ministerio Público, de un lado, y el CNM, de otro, parecen haber generado criterios distintos en torno a aquello que es sancionable; como consecuencia, y dado que el CNM sólo tiene facultad para aplicar la sanción de destitución, aquellos actos reprochables que merecen una sanción menor en los hechos pueden no recibir sanción alguna, en particular cuando corresponden a magistrados supremos. Como resultado, al decidir en un caso concreto, los consejeros se hallan en condiciones de prever que, de no aplicar la sanción de destitución, la falta cometida puede quedar impune²².
5. Algunos de los casos incluidos en la muestra utilizada en el trabajo que fueron procesados por el CNM como infracciones disciplinarias sugerían –cuando menos como posibilidad respaldada por las evidencias– la comisión de un hecho delictivo que ameritaba una investigación a cargo del Ministerio Público y la pérdida de competencia del Consejo para conocer y sancionar el hecho.

²² El Instituto de Defensa Legal incluyó entre sus “80 propuestas para ‘retomar’ la reforma de la justicia”, planteadas en mayo de 2013, la de “Eliminar la competencia de la Sala Plena para imponer sanciones menores a vocales supremos”, dando como fundamento de la propuesta: “Que la Sala Plena de la Corte Suprema no cumpla debidamente con la labor de imponer sanciones menores a la destitución, genera una distorsión importante en la función del Consejo Nacional de la Magistratura, habida cuenta que ordenar no imponer la máxima pena equivaldría en muchos casos a la impunidad” (disponible en http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc09052013-173825.pdf).

6. Si bien en informes y resoluciones del CNM se reconoce que su actuación se circunscribe al límite jurídicamente establecido de no intervenir en asuntos de naturaleza jurisdiccional, el conocimiento de los casos concretos parece hacer inevitable una evaluación de la actuación jurisdiccional, dado que el Consejo se ha atribuido la función de “buscar que el Juez cumpla con las reglas del debido proceso y la tutela procesal efectiva, y aplique correctamente la Constitución y las leyes”. El tema abre interrogantes complejas, permanece sujeto a controversia –como de hecho ha ocurrido en la vía constitucional– y se resiste a una solución sencilla.
7. En el caso de los magistrados supremos, las denuncias planteadas ante el CNM persiguen objetivos diversos que con frecuencia no corresponden en rigor a la finalidad de que se investigue y sancione una falta disciplinaria. Destaca especialmente la utilización –que en los hechos resulta eficaz– de la denuncia como un mecanismo de aceleración de dictámenes, resoluciones y notificaciones. Pero el uso anómalo de la denuncia conduce a que el CNM atienda cierto número de casos que resultan objeto de un desgaste de recursos, dado que no son destinados a las verdaderas funciones del Consejo. Esa tendencia desviante de las denuncias podría explicar la alta proporción de ellas que el CNM desecha.
8. En el funcionamiento de los procesos disciplinarios aparece una práctica consistente en la apertura de la investigación preliminar y, en ocasiones, del proceso disciplinario, sin señalarse con claridad cuál es la falta –no los hechos sino la tipificación de la infracción disciplinaria– por la que se adopta esa decisión. Esta práctica a la que se ha ido deslizando la actividad investigativa del CNM afecta el derecho de defensa del magistrado encausado y puede considerarse contraria a los principios del debido proceso.
9. El procedimiento disciplinario adoptado en el CNM se asemeja al proceso judicial, con sus formalidades y el consiguiente peso de notificaciones, constancias y razones de forma escrita. El perfil que cobra así el expediente lo hace de difícil consulta para quienes no son abogados, como es el caso de una parte de los consejeros. En ese marco, la calidad jurídica de declaraciones y recursos –incluidos los presentados por magistrados encausados– y un estilo de litigio inconducente ejercido por diversos actores intervinientes dice mucho acerca del nivel de la profesión en el país y, en particular, de jueces y fiscales.
10. La respuesta que da el CNM a las denuncias y los pedidos de destitución mantiene un nivel de calidad que contrasta con la actuación de otros actores en los procedimientos. No obstante, es evidente que el Consejo atiende con especial presteza los casos que son amplificadas por los medios de comunicación. En cuanto al retardo manifiesto en resolver y notificar decisiones de la Corte Suprema, el CNM ha optado por una política tolerante que ha dejado atrás los plazos legales, desde el reconocimiento de una excesiva carga procesal.
11. Sin duda, la Comisión de Procesos Disciplinarios desempeña una actuación clave en la dinámica del CNM, al estudiar e investigar los casos y proponer recomendaciones para que el pleno adopte decisiones. No obstante, el examen de los casos integrantes de la muestra encontró que en varios de ellos el pleno no siguió el curso recomendado por la CPD sino que resolvió en atención a otros criterios.
12. Una vez resuelto un caso en el CNM, todavía está sujeto a ciertas eventualidades que, cuando el Consejo ha decidido no destituir sino que es procedente una sanción menor, pertenecen al ámbito de las instituciones del sistema. La Corte Suprema y la Junta de Fiscales Supremos deben adoptar en ese caso la decisión de imponer o no esa sanción menor. Finalmente, el otro terreno donde se genera incertidumbre es la vía constitucional. Aunque la información disponible indica que respecto a casos iniciados en el CNM a partir de 2009 el Tribunal Constitucional no ha cuestionado ninguna de sus resoluciones, los precedentes existentes al respecto mantienen abierta esa posibilidad, que llevó a 38 de 139 magistrados destituidos en cinco años a impugnar la decisión del Consejo en esa vía.

En cuanto a **recomendaciones**, se puede formular las siguientes:

1. El trabajo del CNM en relación con los procesos disciplinarios puede ser organizado y sistematizado de un modo que resulte provechoso, en primer lugar, como orientación y criterio para los magistrados. Sobre la base de la jurisprudencia del Consejo es necesario establecer, en particular, cuáles son los criterios empleados por el Consejo en relación con:

- el contenido de determinadas faltas disciplinarias susceptibles de ser sancionadas con la destitución,
 - la diferenciación entre la pertinencia de imponer sanción y la de una sanción menor, y
 - los criterios para considerar o no razonable el incumplimiento por el magistrado de los plazos legalmente establecidos.
2. A partir del trabajo sobre nombramientos, evaluación y ratificaciones, y procesos disciplinarios, el CNM tiene acceso a fuentes privilegiadas de conocimiento sobre la problemática de la administración de justicia en el país. Esas fuentes deben ser aprovechadas para potenciar el conocimiento acumulado acerca del funcionamiento del sistema de justicia y, sobre la base del aprendizaje resultante, formular públicamente propuestas correctivas de corto y mediano alcance en diversos asuntos.
3. El Consejo puede mejorar la calidad de su rendimiento si:
- establece un mecanismo sencillo para descartar de inicio aquellas denuncias que de modo evidente no corresponden a la comisión de una falta disciplinaria;
 - define con rigor un protocolo para el manejo de aquellos casos en los que, a primera vista o en el curso de la investigación, surgen evidencias claras de la comisión de uno o más hechos delictivos;
 - incorpora con firmeza la práctica de definir la posible falta cometida desde que se abre una investigación preliminar y, con mayor razón, en el caso de la apertura de un proceso disciplinario; y
 - opta por hacer más accesible el expediente de un proceso disciplinario, sea mediante un formato electrónico o sea mediante la constitución de una versión del mismo en la que se pueda consultar sólo las piezas fundamentales.

El presente trabajo aborda empíricamente el funcionamiento de los procesos disciplinarios que realiza el Consejo Nacional de la Magistratura en Perú. Se examina una muestra de 49 casos, tomados al azar, referidos a jueces y fiscales de diversas instancias, con inicio a partir de 2009. El análisis aborda las dificultades en la tipicidad de las faltas que dan origen a un proceso disciplinario y su posible sanción, tanto en lo tocante al contenido de las normas utilizadas como a su manejo en el procedimiento. Se discute luego la competencia del Consejo, con especial atención a la frontera entre faltas administrativas y hechos delictivos. En seguida se pasa revista a las motivaciones que predominan en las denuncias planteadas ante el Consejo acerca de magistrados. A continuación se atiende a algunas de las respuestas dadas por el Consejo en materia disciplinaria, que fueron halladas en sus procedimientos. Por último, se presta atención a dos ámbitos en los que se libra la fase post proceso disciplinario: tratándose de asuntos que no merecen destitución según el Consejo, la sanción pendiente a ser determinada por la Corte Suprema, y por último, la vía constitucional como espacio para impugnar las decisiones del Consejo. Finalmente, se extraen algunas conclusiones y se proponen recomendaciones.

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho en América Latina. DPLF fue fundada por Thomas Buergenthal, ex presidente de la Corte Internacional de Justicia (La Haya, Holanda) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (San José, Costa Rica) y tiene como áreas de trabajo el fortalecimiento de la independencia judicial, la lucha contra la impunidad, y el respeto de derechos fundamentales en el marco de la extracción de recursos naturales. DPLF realiza su trabajo a través de la investigación aplicada, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas, y las acciones de cabildeo e incidencia.



1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
Estados Unidos
T: (202) 462 7701 | F: (202) 462 7703

www.dplf.org