
CAPÍTULO II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN AMÉRICA LATINA

1. LOS PRIMEROS ENSAYOS EN LOS ORDENAMIENTOS LATINOAMERICANOS: LOS CONSEJOS JUDICIAL O DE LA MAGISTRATURA EN PERÚ, BRASIL, URUGUAY, COLOMBIA Y VENEZUELA

Los primeros intentos que se hicieron en los ordenamientos latinoamericanos para introducir nuevos instrumentos de gobierno y administración de los tribunales, inspirados en cierta manera en los organismos establecidos en las legislaciones de Europa continental, sentaron las bases para una evolución posterior.

A. Perú

Dicha institución se desarrolló de manera considerable en la legislación peruana durante el gobierno militar, el cual emitió el Decreto Ley número 18,060 de 23 de diciembre de 1969, que creó el llamado *Consejo Nacional de Justicia*, cuyo objeto era, según sus creadores, moralizar la administración de justicia, asegurar la independencia del Poder Judicial, así como la idoneidad de su personal.

Dicho ordenamiento fue modificado por medio de Ley Orgánica del citado Consejo Nacional de Justicia, contenida en el Decreto Ley número 18,831 de 13 de abril de 1971, la cual fue complementada por el diverso Decreto Ley 18,985 de 12 de octubre, y el Reglamento del Consejo de 23 de noviembre, ambos de 1971.

De acuerdo con dicha legislación, el citado Consejo Nacional de Justicia se integraba con diez delegados: dos del Poder Ejecutivo; dos del Poder Legislativo; dos del Poder Judicial; uno de la Federación Nacional de Colegios de Abogados; uno del Colegio de Abogados de Lima y uno por cada Programa Académico de Derecho de las dos Universidades Nacionales más antiguas.

Las facultades de ese organismo eran muy amplias, y entre las más importantes puede mencionarse que, en primer lugar, le correspondía elegir a los magistrados del Poder Judicial de la República; a los magistrados del llamado fuero agrario y a los del fuero privativo del trabajo, con excepción de los jueces de paz no letrados, así como a los jueces coactivos, los que debían reunir los requisitos de la entonces vigente Ley Orgánica del Poder Judicial para los jueces de primera instancia.

También correspondía al Consejo Nacional de Justicia evaluar la labor de los magistrados del Poder Judicial, a excepción de los jueces de paz no letrados, y

de oficio o a instancia de parte, debía iniciar proceso disciplinario en contra de los magistrados del Poder Judicial, de los fueros agrario y del trabajo y de los jueces coactivos, con excepción de los jueces no letrados.

El citado Consejo Nacional debía asumir la responsabilidad permanente de estudiar y proponer la reforma de los códigos y leyes orgánicas que le solicitaran los poderes del Estado, para lo cual actuaría directamente sobre las comisiones que se constituyeran o que el propio consejo propusiera para dicho fin, solicitando al Poder Ejecutivo las medidas conducentes a acelerar la labor de las citadas comisiones .

Fix-Zamudio, 1974, pp. 488-489.

B. Brasil

La legislación brasileña estableció el *Consejo Nacional de la Magistratura* por medio de la enmienda constitucional número 7 de 1977, y los artículos 50-60 de la Ley Orgánica de la Magistratura Nacional, de 14 de marzo de 1979, expedida por el congreso durante el gobierno autoritario. Dicho Consejo tenía facultades muy restringidas y estaba formado por siete ministros del Tribunal Supremo Federal elegidos por éste mismo. Sus atribuciones consistían únicamente en la investigación de las reclamaciones presentadas contra jueces y magistrados, pero sin alterar las facultades disciplinarias que correspondían a los mismos tribunales, por lo que el propio consejo sólo podía aplicar sanciones a los jueces de primera instancia. Sin embargo, estaba facultado para decidir sobre la disponibilidad o retiro de los jueces y magistrados, con pensiones proporcionales al tiempo de servicio, previo el parecer del Procurador General de la República.

El Consejo Nacional de la Magistratura brasileño no fue incorporado en la Constitución vigente de 1988. Sin embargo, se creó un órgano denominado *Consejo de la Justicia Federal* al lado del Tribunal Superior de Justicia, al cual corresponde, en los términos que defina la ley, ejercer la supervisión administrativa y presupuestaria de la justicia federal de primero y segundo grados (artículo 105, parágrafo único de la Constitución de 1988).

Con base en esta norma constitucional, se dictó la Ley 7.746, del 30 de marzo de 1989, que entre otros aspectos regula su composición y atribuciones. De acuerdo con la Ley (artículo 8), el consejo se integra por cinco ministros del Tribunal Superior citado, entre los cuales se encuentran el presidente y el vicepresidente del tribunal.

C. Uruguay

Antes del restablecimiento de la normalidad constitucional de Uruguay, el gobierno cívico-militar reformó, por Decreto Constitucional número 12 de 10 de noviembre de 1981 (actualmente derogado), la sección XV de la Constitución

de 1966 (cuyo texto original se ha restablecido), relativo al Poder Judicial. En dicho decreto se introdujo el *Consejo Superior de la Judicatura* (artículo 9o) que se integraba por el ministro de Justicia, que lo presidía; por el presidente de la Suprema Corte de Justicia; por el Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; por un legislador designado por el Poder Legislativo; por el fiscal de Corte y el procurador general de la Nación; por el procurador del Estado en lo contencioso administrativo y el ministro más antiguo de los tribunales de apelaciones.

Las funciones del citado consejo eran muy amplias, ya que le correspondía ejercer la superintendencia directiva, consultiva y correccional sobre los magistrados integrantes de los tribunales y juzgados y sobre los demás funcionarios judiciales; la designación, con la venia del Poder Legislativo, de los miembros de los tribunales de apelación y directamente de los jueces de todos los grados o denominaciones; formular el proyecto de presupuesto de los miembros de la judicatura; realizar los traslados de los jueces y magistrados y aplicar las sanciones disciplinarias a los funcionarios judiciales y destituirlos en los casos de ineptitud, omisión o delito; así como formular el proyecto de la Ley Orgánica de la Judicatura.

D. Colombia

Situación diversa se observa en el ordenamiento colombiano anterior a la Carta Fundamental vigente de 1991, ya que existe una larga y a veces contradictoria evolución respecto de los instrumentos de gobierno y administración de los tribunales judiciales, si se toma en consideración que el primer antecedente se remonta al decreto número 2798 de 21 de octubre de 1955, que estableció el Consejo Superior de la Magistratura, el que fue transformado en Tribunal Disciplinario, por ley de 20 de octubre de 1972. La primera institución se restableció con el nombre de Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 149 de la Constitución colombiana de 1886, reformado por decreto legislativo de 28 de diciembre de 1979, el cual fue reglamentado por el decreto 3266 del mismo año, expedido y promulgado por el presidente de la República de acuerdo con la atribución constitucional que le confirió el inciso b) del artículo 63 del Acto Legislativo (reforma constitucional), número 1 de 1979, ya mencionado.

Si bien dicha reforma constitucional fue declarada inexecutable (es decir, inconstitucional y, por tanto, nula con efectos generales) por decisión mayoritaria de la Corte Suprema de Justicia de 3 de noviembre de 1981, y en consecuencia, también quedó sin efecto la legislación reglamentaria respectiva, resulta conveniente señalar la composición y funciones del citado Consejo Superior de la Judicatura, ya que sirvió, de cierta manera, como antecedente para el organismo del mismo nombre consagrado por la actual Constitución de 7 de julio de 1991.

De acuerdo con la desaparecida ley colombiana de 1979, el Consejo Superior de la Judicatura se componía de cuatro magistrados designados por el mismo consejo, por mayoría de votos y por períodos individuales de ocho años, sin posibilidad de reelección.

De acuerdo con el artículo 7o del referido ordenamiento, sus atribuciones pueden resumirse de la siguiente manera: en primer término correspondía a dicho consejo enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas de no menos de tres candidatos para cubrir las vacantes que se presentaran en dichos organismos; elaborar y remitir a la misma Corte Suprema de Justicia las listas de los ciudadanos que reunieran las condiciones para ser designados magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, o de aduanas, y al Consejo de Estado las de quienes las reunieran para ser nombrados jueces de los tribunales administrativos; a los citados tribunales superiores las listas de los que cumplieran las condiciones para ser nombrados jueces, tomando en consideración que en el ordenamiento colombiano se ha establecido, tanto durante el régimen de la Carta de 1886, como en la actual de 1991, un sistema de cooptación para los nombramientos de los integrantes del organismo judicial. Además, al mencionado consejo le correspondía designar tanto la lista anual de ocho conjueces (suplentes) como nombrar a los magistrados titulares del propio consejo, así como al personal subalterno.

La segunda función esencial del Consejo Superior de la Judicatura colombiana de 1979 se refería a las atribuciones de carácter disciplinario, ya que debía conocer en última instancia de las faltas disciplinarias en que incurrieran los magistrados y los empleados del mismo consejo; así como las que se atribuyeran a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; del Consejo de Estado y de los tribunales superiores; en segundo grado le correspondía resolver, por apelación o por consulta, sobre las faltas en que incurrieran los jueces y los abogados en el ejercicio de su profesión, cuya primera instancia competía a los citados tribunales superiores; y finalmente, en esta dirección, el consejo podía decretar la destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo que establecían los artículos 121, 122 y 215 de la Constitución anterior de 1886 (preceptos que establecían plazos para la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad, cuyo incumplimiento se consideraba como causal de mala conducta).

Además de las anteriores, al Consejo Superior le correspondía administrar la carrera judicial; asesorar al gobierno en la expedición del estatuto de la propia carrera judicial, a fin de proveer lo necesario para su organización y funcionamiento; emitir opinión acerca de la procedencia de las solicitudes de cambio de radicación de los procesos disciplinarios que le correspondían en segunda instancia; y, finalmente, resolver los conflictos de competencia que ocurrieran entre las distintas jurisdicciones.

Sobre la evolución del Consejo de la Judicatura en Colombia, Yepes Arcila, en *Varios*, 1995, pp. 250 y ss.

E. Venezuela

Respecto a Venezuela, el Consejo de la Judicatura fue introducido en el artículo 217 de la Constitución de 23 de enero de 1961, actualmente en vigor, precepto según el cual:

La Ley Orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia y decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del poder público.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 30 de junio de 1956 fue reformada por leyes de 26 de agosto y 16 de septiembre de 1969 para consagrar los lineamientos del Consejo de la Judicatura, el que, según el artículo 34, debía funcionar en la capital de la República, integrado por nueve miembros designados: cinco por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa; dos por el Congreso de la República; y dos por el Ejecutivo Nacional. Cada uno de dichos integrantes tendría dos suplentes nombrados en las mismas forma y oportunidad. El propio consejo expidió su reglamento con fecha 5 de octubre de 1973, publicado en la Gaceta Oficial el 3 de diciembre siguiente.

Según los artículos 122 y 123 de la mencionada Ley Orgánica reformada, los miembros del Consejo de la Judicatura duraban cinco años en sus funciones y requerían las mismas condiciones y requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Dicho consejo actuaba como cuerpo colegiado y tenía un presidente y un vicepresidente, elegidos anualmente por el propio consejo.

Entre las principales atribuciones, merecen destacarse las siguientes: designar en el mes de septiembre inmediato a la iniciación de cada período constitucional, los jueces de los tribunales superiores colegiados; los jueces superiores y de primera instancia de la jurisdicción ordinaria y especial; de instrucción, de distritos y departamentos, de parroquias y de municipios, excluidos los de la jurisdicción militar; nombrar y remover a los defensores públicos de presos e inspectores de tribunales; inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los tribunales ordinarios y especiales, con excepción de los militares, sin perjuicio de lo que dispusieran otras leyes en materia de servicio de inspección; conocer de oficio, por denuncia o a instancia de parte, de las faltas cometidas por los miembros del Poder Judicial y los defensores públicos de presos en toda la República; preparar un anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial y presentarlo al Ejecutivo Nacional.

Fix Zamudio, 1974, pp. 490-495.

El 7 de octubre de 1988 se promulga la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, que deroga las partes conducentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial mencionada y de la Ley de Carrera Judicial.

La nueva ley introduce cambios significativos al Consejo de la Judicatura y lo sujeta a una reglamentación más cuidadosa y detallada. Su composición se altera y actualmente está conformado por sólo cinco miembros, de los cuales tres son designados por la Corte Suprema de Justicia en sesión plenaria, por mayoría calificada de dos tercios de la votación de los magistrados; los otros dos son designados, uno por el Ejecutivo Nacional y otro por el Congreso de la República (artículo 7).

El artículo 15 señala un catálogo más amplio de atribuciones del consejo, que incluyen no sólo nombrar a los jueces, sino también crear y suprimir jurisdicciones, circunscripciones y tribunales, así como determinar su competencia; vigilar la eficiencia, rendimiento y conducta de los jueces e iniciar los procesos disciplinarios contra los mismos; nombrar y remover los defensores públicos de presos y los inspectores de tribunales, y en general fijar la política judicial del país y "todo cuanto atañe al gobierno del poder judicial y que no esté expresamente atribuido por ley a otro órgano" .

Sobre la conformación y atribuciones actuales del consejo venezolano, Caballero Ortiz, en Varios, 1995, pp. 155-166.

2. SEGUNDA ETAPA: LA CONSOLIDACIÓN DE ESTOS INSTRUMENTOS EN LAS LEGISLACIONES DE PERÚ, EL SALVADOR Y PANAMÁ

Con posterioridad a los ensayos anteriores que se tradujeron en los intentos para incorporar en los ordenamientos latinoamericanos a los órganos de gobierno y administración de los tribunales, de acuerdo con el modelo del Consejo de la Magistratura o de la Judicatura que se introdujo en los ordenamientos de Europa continental, en particular en los de Francia e Italia en los años que siguieron a la terminación de la segunda guerra mundial, es posible señalar una segunda fase que está dirigida a la consolidación y perfeccionamiento de dichos instrumentos, de acuerdo con la experiencia que se había adquirido con esos primeros intentos incipientes.

A. Perú

Como hemos señalado, durante el régimen militar peruano se introdujo el organismo denominado Consejo Nacional de Justicia desde el año de 1969, con atribuciones excesivamente amplias y ambiciosas, y que duró en funciones hasta la Constitución promulgada en julio de 1979 y que inició su vigencia al año siguiente, al restablecerse la normalidad constitucional.

Si bien dicha Carta Fundamental de 1979 fue sustituida por la Constitución de diciembre de 1993, consideramos conveniente describir brevemente la estructura y facultades del Consejo Nacional de la Magistratura peruana, que funcionó durante más de una década, regulado por los artículos 245 a 248 de la citada Carta Constitucional de 1979; preceptos desarrollados por la Ley Orgánica de los Consejos de la Magistratura contenida en el Decreto Legislativo número 25, expedido por el presidente de la República, de acuerdo con la delegación de facultades que le confirió el Congreso con apoyo en el artículo 188 de dicha Constitución y según la Ley 23230 promulgada el 1o de diciembre de 1980. Dicho Decreto legislativo fue expedido el 30 de enero de 1981, previa revisión de la Comisión Permanente del Congreso y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

De acuerdo con estas disposiciones constitucionales y legislativas, el Consejo Nacional de la Magistratura Peruana estaba integrado por el fiscal de la Nación, que lo presidía, designado por el mismo consejo; dos consejeros designados por

la Corte Suprema de Justicia; un miembro nombrado por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú y otro por el Colegio de Abogados de Lima; y dos consejeros elegidos por las facultades de derecho de la República, entre quienes tuvieran las mismas calidades requeridas para ser magistrados de la corte, pero sin estar sometidos al límite de edad máxima de éstos. Todos los consejeros, salvo el fiscal de la Nación que por vez primera fuera designado por el presidente de la República, desempeñaban su cargo por un período de tres años sin reelección inmediata, y además no estaban sujetos a mandato imperativo alguno por parte de las entidades que los designaban, las cuales tampoco podían revocar el mandato respectivo (artículos 1o a 10o de la ley mencionada).

También se crearon *Consejos Distritales de la Magistratura*, que no tenían carácter permanente, sino que se integraban en cada oportunidad en que fuera necesario proponer un juez de primera instancia, un fiscal ante un juzgado de la misma categoría o de instrucción, o bien un juez de paz letrado del distrito judicial respectivo. Se componían dichos consejos del fiscal más antiguo del distrito judicial correspondiente; de los dos magistrados de mayor antigüedad de la respectiva Corte Superior; y de dos consejeros designados por el colegio de abogados de la jurisdicción (artículos 36 y 37).

En cuanto a las atribuciones del Consejo Nacional, la Ley Orgánica respectiva le confería, en primer lugar, la facultad de proponer al presidente de la República el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes Superiores, así como de los fiscales ante dichos organismos, y presentar las propuestas que le fueran transmitidas por los Consejos Distritales de la Magistratura para la designación, por el mismo titular del Ejecutivo, de los jueces de primera instancia y de paz letrados de los respectivos distritos judiciales (artículo 28, incisos a) y b) de la Ley Orgánica).

Dichas proposiciones debían efectuarse de acuerdo con el procedimiento reglamentado por el artículo 29 de la mencionada Ley Orgánica, es decir, mediante convocatoria a concurso de méritos, y con los resultados que se obtuvieran, el Consejo Nacional debía fijar la terna de candidatos idóneos para el cargo postulado, terna que se enviaba al presidente de la República para que designara al magistrado respectivo, pero tratándose del nombramiento de vocales de la Corte Suprema y fiscales ante la misma, dicho nombramiento debía someterse a ratificación del Senado. Además, el fiscal de la Nación, que presidía el citado Consejo Nacional de la Magistratura, debía ser designado por el mismo, de acuerdo con el artículo 246 de la Carta Fundamental, según se ha dicho.

El referido Consejo Nacional de la Magistratura, en forma diversa de lo que ocurre con la mayoría de estos organismos, no podía imponer correcciones disciplinarias, ya que únicamente le correspondía tramitar las denuncias que se formularan sobre la actuación de los magistrados ante la Corte Suprema de Justicia, a fin de que esta última decidiera sobre las sanciones disciplinarias, o bien comunicarlas al Fiscal de la Nación si existía presunción de delito en los términos del artículo 249 constitucional.

Por lo que respecta a las funciones de los Consejos Distritales, éstas se reducían a las propuestas que debían elevar al Consejo Nacional para el nombramiento

de los jueces de primera instancia y de paz letrados del respectivo distrito judicial, así como de los fiscales de los juzgados de primera instancia y de instrucción, para lo cual debían seguir un procedimiento similar al establecido para el Consejo Nacional por lo que se refiere al concurso de méritos de los aspirantes a dichos cargos (artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica).

El Perú se dio una nueva Constitución en el año de 1993, en la cual se hace una nueva reglamentación del Consejo Nacional de la Magistratura (artículos 150, 154 a 157). La Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (Ley número 26397) es promulgada apenas el 6 de diciembre de 1994. El nuevo Consejo Nacional de la Magistratura sufre importantes cambios respecto a su antecesor, tanto en composición y funcionamiento como en sus atribuciones. De acuerdo con el artículo 1o de la Ley Orgánica, el Consejo "es un organismo autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales y se encuentra sólo sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica".

El Consejo Nacional de la Magistratura se integra ahora por siete miembros: uno elegido por la Corte Suprema; uno, por la Junta de Fiscales Supremos; uno, por los miembros de los Colegios de Abogados del país; dos, elegidos por los miembros de los demás colegios profesionales; uno, elegido por los rectores de las universidades nacionales y otro elegido por los rectores de las universidades privadas. El consejo mismo puede decidir su ampliación con dos miembros que el mismo elija en votación secreta entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas de los sectores laboral y empresarial (artículo 155 de la Constitución y 17 de la ley). Como se ve, el consejo no se integra por una mayoría de jueces y fiscales y podría ocurrir que no lo estuviera tampoco por una mayoría de juristas.

Compete al consejo seleccionar, nombrar, previo concurso de méritos y evaluación personal, ratificar (cada siete años) y destituir a los jueces y fiscales de todos los niveles, incluyendo los vocales de la Corte Suprema y los fiscales supremos, pero con excepción de los provenientes de elección popular. Las decisiones del consejo son inimpugnables (artículo 2o de la ley).

Puesto que el Consejo Nacional de la Magistratura no desempeña funciones de gobierno y administración de los tribunales, dichas funciones se han encomendado a otros órganos, denominados Consejos Ejecutivos, dependientes de los propios tribunales. Se establecieron primeramente con el nombre de Consejos de Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial que entró en vigencia el 1o de enero de 1992. Había un Consejo de Gobierno del Poder Judicial y Consejos de Gobierno de los Distritos Judiciales como órganos distintos y subordinados a las salas plenas, algunas de cuyas funciones les fueron transferidas.

A los pocos meses de entrada en vigor de la ley, fue suspendido el orden constitucional por el golpe de Estado del presidente Fujimori. El 26 de noviembre de 1992, todavía bajo el régimen de excepción, un decreto modificó varios artículos de la citada ley. La reforma cambió la denominación de Consejos de Gobierno por el de Consejos Ejecutivos.

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial está integrado por el presidente de la Corte Suprema, quien lo preside; por el vocal jefe de la Oficina de Control de la

Magistratura; por un vocal designado por la sala plena de la Corte Suprema; por un vocal superior elegido por los presidentes de las cortes superiores del país; por una persona de reconocida experiencia en la gerencia pública o privada, designada por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

Los Consejos Ejecutivos Distritales, a su vez, están integrados también por cinco personas, entre las cuales debe figurar un juez especializado o mixto elegido por los jueces especializados o mixtos del respectivo distrito judicial.

La reforma transfiere a los Consejos Ejecutivos mayor número de funciones que antes correspondían a las salas plenas de los tribunales, como las relacionadas con el presupuesto, la política general y el plan de desarrollo, la creación y supresión de distritos judiciales, la creación de salas superiores descentralizadas, la reubicación de salas y juzgados .

Zolezzi Ibárcena, en Varios, 1995, pp. 63-66.

(Al momento de redactarse estas líneas, un proyecto discutido en la asamblea legislativa peruana propone la supresión de estos órganos de gobierno.)

B. El Salvador

El artículo 187 de la Constitución de El Salvador de 15 de diciembre de 1983 dispone que el Consejo Nacional de la Judicatura es el órgano encargado de proponer candidatos para los cargos de magistrados de las cámaras de segunda instancia y de jueces de primera instancia. Este precepto, que comprendía facultades bastante restringidas para este organismo, si las comparamos con los otros instrumentos latinoamericanos similares, fue reglamentado por la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura promulgada el 19 de octubre de 1989 y publicada el día siguiente en el *Diario Oficial*.

De acuerdo con el citado ordenamiento reglamentario, el citado Consejo Nacional de la Judicatura se integraba por diez vocales propietarios, de los cuales cinco eran magistrados de la Corte Suprema de Justicia; tres abogados electos por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador; dos abogados electos por las facultades o escuelas de derecho de las universidades del país, debidamente autorizadas. Cada vocal tenía su respectivo suplente (artículo 8o de la Ley). Dichos vocales debían renovarse de manera progresiva, duraban en sus funciones tres años y no podían ser reelectos para el período inmediato (artículo 11). La elección de los vocales era irrevocable y los vocales cesaban en sus funciones por vencimiento del período, renuncia, incompatibilidad o incapacidad o por haber dejado de ser miembros de la entidad que los eligió o por falta grave en el cumplimiento de los deberes del cargo (artículo 7o).

La atribución esencial del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, tal como se regulaba por el mencionado artículo 187 de la Constitución, consistía en proponer a la Corte Suprema de Justicia candidatos para los cargos de magistrados de cámaras de segunda instancia y jueces de primera instancia.

En cada vacante debían proponerse por lo menos tres candidatos con motivación concreta y objetiva de la selección. Si la Corte Suprema consideraba necesario que hubiera otros candidatos, debía comunicarlo al consejo para que dentro de un plazo de quince días presentara una segunda propuesta. El nombramiento debía hacerse entre todos los candidatos del consejo, pero si el propio consejo no los presentaba dentro de los plazos indicados, la Corte Suprema haría el nombramiento y podía tomar en cuenta propuestas anteriores (artículos 13 a 15 de la ley respectiva).

De conformidad con los acuerdos de paz entre la guerrilla y el gobierno de El Salvador, que pusieron fin a la prolongada guerra civil en ese país centroamericano, se realizaron cambios importantes en la Constitución salvadoreña. Así, por decreto legislativo de 30 de octubre de 1991, publicado el 20 de noviembre del mismo año, se modificó el mencionado artículo 187 de la Constitución, para reconocer al Consejo Nacional de la Judicatura como institución independiente encargada de proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de magistrados de las cámaras de segunda instancia, de jueces de primera instancia y de paz, confiándole además la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial.

La nueva ley reglamentaria, promulgada el 18 de diciembre de 1992 y publicada el 13 de enero siguiente, modifica de manera importante la integración del consejo. De acuerdo con el artículo 6 del nuevo ordenamiento, el consejo se compone de un total de 11 miembros titulares: dos abogados propuestos por la Corte Suprema de Justicia, que no podrán ser magistrados; un magistrado de cámara de segunda instancia; un juez propietario de Primera Instancia; tres abogados en ejercicio; un abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; dos abogados docentes universitarios de las otras facultades, escuelas o departamentos de derecho de las universidades privadas debidamente autorizadas. Todos los miembros del consejo, junto con sus suplentes, son designados formalmente por la Asamblea Legislativa, por mayoría de las dos terceras partes de los diputados electos (artículo 7o de la ley). Los artículos 8o y siguientes definen los procedimientos y requisitos para la designación, así como las incompatibilidades y causas de remoción de los miembros del consejo.

En cuanto a facultades y funcionamiento, el principal cambio consiste en que ahora compete también al consejo proponer a los candidatos a magistrados de la Corte Suprema. El consejo debe remitir a ésta un nómina de candidatos, compuesta, en números iguales, por abogados seleccionados por el consejo y por los propuestos por las entidades representativas de los abogados de El Salvador. El consejo seleccionará a sus candidatos, por el triple de las vacantes de magistrados, del registro de abogados autorizados que lleve. Además de cumplir con los requisitos constitucionales correspondientes, el consejo escogerá los candidatos que estime que "ostentan el más alto nivel de experiencia profesional y académica, honorabilidad, cultura, respetabilidad, méritos cívicos y otros atributos similares que garanticen una acertada escogitación" (artículo 22 de la ley). La Asamblea Legislativa hará el nombramiento de magistrados titulares y suplentes, mediante votación nominal y pública, con mayoría de dos tercios, cuando menos; los magistrados electos deberán pertenecer tanto a los postulados por el consejo como a los propuestos por las organizaciones representativas de abogados, "debiendo encontrarse

representadas las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico" (artículos 28 y 27 de la ley).

Entre las demás facultades importantes del consejo puede mencionarse la evaluación de magistrados y jueces, que se hará por lo menos una vez al año y que será determinante en la decisión de la Corte Suprema para otorgar ascensos en igualdad de condiciones (artículos 33 y siguientes de la ley), así como la reglamentación de la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial (artículo 41 de la ley).

C. Panamá

Con respecto al ordenamiento panameño, la institución similar a las anteriores sólo está consagrada a nivel legislativo, por los artículos 431 a 439 del libro I del Código Judicial publicado por la Asamblea Legislativa en 1987. De acuerdo con el primero de dichos preceptos, el Consejo Judicial es el organismo consultivo del órgano judicial en el orden gubernativo y disciplinario, salvo las facultades que en esta materia corresponden al pleno de la Corte Suprema, en cuanto a su exclusiva competencia.

El citado Consejo Judicial está integrado por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo encabeza; por los presidentes de Sala de la propia Corte; y por los procuradores, general de la Nación y de la administración (artículo 432).

Entre las atribuciones de dicho Consejo Judicial destaca la relativa a asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro en los tribunales y garantizar a los magistrados, jueces, agentes del Ministerio Público y personal subalterno, los beneficios de la carrera judicial, para lo cual tiene encomendado todo lo concerniente a la misma. Además, le corresponde formular opiniones y recomendaciones respecto a proyectos de reglamentos sobre la carrera judicial; sobre los problemas de selección, calificación y capacitación de los empleados de la rama judicial y del Ministerio Público; analizar de manera periódica la remuneración de dichos empleados, igual que su régimen de seguridad social; conocer de todas las faltas contra la ética judicial; formular recomendaciones para mejorar la estructura y funcionamiento del organismo judicial y del Ministerio Público, así como la clasificación, ordenación y publicación de la jurisprudencia nacional, etcétera (artículo 434).

3. LOS ORDENAMIENTOS MÁS RECIENTES: LOS CONSEJOS DEL PODER JUDICIAL, DE LA JUDICATURA O LA MAGISTRATURA EN COSTA RICA (1989), COLOMBIA (1991), PARAGUAY (1992), ECUADOR (1992), BOLIVIA (1994) Y ARGENTINA (1994)

Con apoyo en los antecedentes que hemos mencionado, en los últimos años se ha configurado en nuestra opinión, una tercera y última etapa, que implica ya un desarrollo definitivo de los ordenamientos latinoamericanos hacia el establecimiento de organismos de gobierno y administración de los tribunales

que superen los sistemas tradicionales que han dividido estas funciones entre los ministerios de justicia, de origen europeo continental, y los órganos de mayor jerarquía de la estructura judicial (tribunales y cortes supremas o superiores), para encomendarlas a los consejos de la judicatura, con un criterio más moderno, tomando en cuenta la experiencia de los instrumentos similares consagrados, como se ha dicho, en los ordenamientos constitucionales de Europa continental.

A. Costa Rica

Dentro de esta fase podemos señalar el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, presentada por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa de Costa Rica el 13 de abril de 1989, y que propone en su título III, artículos 62 al 97, el establecimiento del Consejo Superior del Poder Judicial.

Sobre los términos del proyecto, véase Fix-Zamudio, 1992, pp. 66 y ss.

Dicha propuesta se incorporó finalmente a la Ley Orgánica de 1937, en sus artículos 67 a 91 (según texto refundido publicado el 1o de julio de 1993).

De acuerdo con el artículo 67 de la Ley, el citado consejo se considera como órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia, al que corresponde ejercer la administración y disciplina del poder judicial, con el propósito de asegurar la independencia, eficiencia, corrección y decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

El citado *Consejo Superior del Poder Judicial* se conforma con cinco miembros (cada uno de los cuales tendrá dos suplentes); cuatro de ellos son funcionarios del Poder Judicial, más un abogado externo, todos de reconocida competencia (artículo 69). El presidente de la Corte Suprema de Justicia encabeza el consejo. Los restantes miembros son nombrados libremente por la corte por períodos de seis años, y no podrán ser reelectos a menos que así lo acuerden las tres cuartas partes del total de magistrados (artículo 70). Los tres miembros que son funcionarios judiciales deben haber laborado para el Poder Judicial durante cuando menos diez años; dos de ellos se escogen entre los funcionarios que administran justicia y los demás abogados al servicio del Poder Judicial; el otro, se elige entre los restantes servidores judiciales, de una lista de cinco candidatos formada por las propuestas de las organizaciones de empleados del propio poder (artículo 71).

Las atribuciones que se confieren al Consejo Superior son muy amplias, y respecto de ellas se advierte la influencia, inclusive en su denominación, del organismo similar establecido en España, por lo que trataremos de resumir, en lo posible, dichas facultades.

Entre dichas atribuciones destacan (artículo 81): *i) De política judicial*: ejecutar la política administrativa del Poder Judicial dentro de los lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia; dirigir, planificar, organizar y coordinar las actividades administrativas del Poder Judicial y proponer a la corte los reglamentos correspondientes; regular la distribución de asuntos judiciales

entre los despachos de igual competencia territorial para obtener la equiparación del trabajo; conocer y aprobar el anteproyecto del presupuesto del Poder Judicial.

ii) De nombramiento y administración: designar funcionarios interinos o suplentes que administran justicia, cuando se compruebe que los despachos no se encuentran al día, así como interinos para suplir cualquier vacante; aprobar o desaprobar la designación de personal subalterno que haga cada jefe administrativo en su respectivo despacho, departamento u oficina judicial; trasladar, suspender, conceder licencias, remover y rehabilitar a los demás servidores judiciales; administrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.

iii) Sobre la carrera judicial y de carácter disciplinario: designar, con excepción de los que corresponden a la corte, a los funcionarios que administran justicia, así como trasladarlos, suspenderlos y concederles licencias; ejercer la potestad disciplinaria sobre los servidores judiciales, de conformidad con la ley y sin perjuicio de las facultades conferidas a la Corte Plena, al presidente de la corte y al Tribunal de la Inspección Judicial.

Dependen además del consejo los siguientes órganos (artículo 84): el Tribunal de Inspección Judicial; la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial; la Auditoría; la Escuela Judicial; los Departamentos de Planificación y de Personal; el Digesto de Jurisprudencia; así como el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y el Departamento de Defensores Públicos, pero únicamente en lo administrativo y no en lo técnico-profesional.

Las funciones relativas a la selección y propuesta de nombramiento de alcaldes y jueces, esto es, el ingreso y ascenso en la carrera judicial, se ha confiado a un segundo órgano, dependiente también de la Corte Suprema, denominado Consejo de la Judicatura, como lo establece el capítulo XIII del Estatuto de Servicio Judicial, de 1973, según reformas publicadas el 14 de mayo de 1993.

Dicho consejo está integrado por cinco miembros, designados en su totalidad por la Corte Suprema por períodos de dos años, con posibilidad de reelección: un magistrado de la Corte Suprema, quien lo preside; un integrante del Consejo Superior del Poder Judicial, un integrante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial; dos jueces superiores, que conozcan de diversa materia (artículo 71). Este consejo tiene, entre otras atribuciones, las de preparar los exámenes y convocar a los concursos de antecedentes y oposición, e integrar los tribunales examinadores; enviar a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo Superior del Poder Judicial las ternas de elegibles que le soliciten; recomendar al Consejo Directivo de la Escuela Judicial la implementación de cursos de capacitación (artículo 72).

B. Colombia

Ya hemos señalado con anterioridad que durante la vigencia de la Constitución colombiana de 1886 se hicieron varios ensayos para establecer organismos específicos para el gobierno y administración del Poder Judicial. En la carta

vigente de 7 de julio de 1991 se consolidó definitivamente dicho organismo en el título VIII, de la Rama Judicial, capítulo 7, artículos 254-257, que consagran el Consejo Superior de la Judicatura.

Sobre los proyectos y propuestas considerados para la nueva Constitución, Yepes Arcila, en Varios, 1995, pp. 256 y ss.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, el citado Consejo Superior de la Judicatura estará formado por dos salas; la administrativa integrada por seis magistrados designados: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado; y la sala jurisdiccional disciplinaria, formada por siete magistrados, elegidos por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Todos los magistrados del consejo durarán ocho años en el ejercicio de sus funciones. Además de estas salas, podrán crearse consejos seccionales de la judicatura (artículo 254).

Respecto a las atribuciones del consejo, pueden dividirse en tres categorías: i) *Relativas a la política judicial*, entre las mismas pueden mencionarse: fijar la división de territorio para efectos judiciales; crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la impartición de justicia; dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento del servicio jurisdiccional, así como los relacionados con la organización y funciones internas asignados a los distintos cargos y la regulación de trámites judiciales y administrativos en los aspectos no previstos por el legislador; proponer proyectos de ley relativos a la impartición de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales (artículo 257 constitucional).

ii) *Relativas a la carrera judicial y a la proposición de candidatos* (que también pueden ejercer los consejos seccionales): administrar la carrera judicial; elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlos a la entidad que deba hacerla, con exclusión de los relativos a la jurisdicción penal militar; llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales (artículo 256 de la Carta Fundamental).

iii) *Relativas a las sanciones disciplinarias y conflictos de competencia*: examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley; y dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

Por decreto 2652 de 25 de noviembre del mismo año se adoptaron medidas administrativas para el funcionamiento del mencionado Consejo Superior de la Judicatura. El decreto mencionado, que era de carácter provisional, estableció la posibilidad de integrar una sala plena, por reunión de ambas secciones, a las que otorgó varias atribuciones de naturaleza administrativa. Dichas partes del decreto fueron declaradas inconstitucionales por sentencia C-265 del 8 de julio de 1993 de la Corte Constitucional, al considerar que la Constitución había creado dos salas independientes y autónomas, con ámbitos de competencia propios.

Yepes Arcila, en Varios, 1995, pp. 289 y ss.

El decreto citado fue finalmente sustituido por la ley 270 de 7 de marzo de 1996, denominada Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, una vez que la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de dicha ley mediante sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, declarando inexecutable (es decir, inconstitucionales y, por tanto, nulas) varias de las disposiciones aprobadas anteriormente por el Congreso. La ley regula lo relativo a las diversas ramas jurisdiccionales, incluyendo la constitucional, y a la carrera judicial, y en sus artículos 75 a 122 se ocupa del Consejo Superior de la Judicatura.

Aparte de las atribuciones ya señaladas, la ley le confiere, por ejemplo, importantes responsabilidades en materia de planeación del desarrollo o de información estadística para la rama judicial. Asimismo, la ley crea varios órganos de coordinación y consulta entre las diversas jurisdicciones, como la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial (artículos 96 y 97) o el Comité Técnico Interinstitucional del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (artículo 110). Nuevamente la Ley prevé la reunión de ambas Salas del consejo en un solo cuerpo, pero para el cumplimiento de funciones limitadas de opinión y representación (artículo 79).

C. Paraguay

En la nueva Constitución paraguaya de 1992, en la sección III del capítulo III de la Parte II, relativo al Poder Judicial, capítulo 6, artículos 262 a 264, se introdujo el Consejo de la Magistratura, que se integra por ocho miembros, de la siguiente manera: un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; un representante del Poder Ejecutivo; dos por el Congreso (un diputado y un senador, electos por la respectiva cámara); dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; un profesor de las facultades de derecho de la universidad nacional, elegido por sus pares; un profesor de las facultades de derecho, con no menos de veinte años de funcionamiento, de las universidades privadas, elegido por sus pares (artículo 262). Duran en su cargo tres años y gozan de las mismas inmunidades que los ministros de la Corte Suprema (artículo 263).

Las atribuciones de este Consejo de la Judicatura son relativamente limitadas ya que se reducen a proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección según criterios de idoneidad, para que la designación la realice el Senado con el acuerdo del Poder Ejecutivo; y a proponer en ternas a la Corte Suprema candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, los de los jueces y agentes fiscales (artículo 264).

El consejo está reglamentado por la ley 296/94 (de marzo de 1994) "que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura". Dicha ley define al consejo como un órgano autónomo cuya composición y atribuciones se establecen en la Constitución y la ley (artículo 1o). La ley reglamenta de manera detallada el procedimiento de nombramiento de los miembros del consejo, en especial de la elección de los representantes de las facultades de derecho y de los abogados. Los artículos 33 y siguientes se ocupan del procedimiento y de los medios de evaluación conforme a los cuales el consejo propondrá ternas para el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema y de los magistrados

del Tribunal Superior Electoral, así como de los demás miembros de tribunales inferiores, incluyendo el Tribunal de Cuentas, los juzgados de paz y de fiscalía.

D. Ecuador

Según reforma de diciembre de 1992, en la Constitución de Ecuador se prevé la existencia del *Consejo Nacional de la Judicatura*. En el texto del artículo 99, el ahora inciso c) (según reforma publicada el 16 de enero de 1996), se menciona dicho órgano como uno de los que componen la función judicial. El actual artículo 100 señala que dicho consejo será el órgano administrativo y de gobierno de la función judicial, y que corresponde a la ley determinar su integración, forma de elección de sus integrantes, estructura y funciones.

Hasta la fecha, la norma constitucional citada no ha sido reglamentada legislativamente.

E. Bolivia

Mediante la ley número 1585 del 12 de agosto de 1994, que reforma un número importante de disposiciones de la Constitución de Bolivia, se introduce en el ordenamiento constitucional de este país el Consejo de la Judicatura como órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial (artículo 122).

El consejo es presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por cuatro miembros de la profesión jurídica, designados por el Congreso Nacional con el voto de dos tercios de sus miembros presentes por un período de diez años que no puede ser renovado inmediatamente (artículo 122 de la Constitución).

Este consejo tiene, de acuerdo con el nuevo texto constitucional, tres tipos de funciones (artículo 123):

i) proponer listas de candidatos a ministros de la Corte Suprema, a vocales de las Cortes Superiores de Distrito, a jueces, notarios y registradores de derechos reales, respectivamente ante el Congreso Nacional, la Corte Suprema y las Cortes Superiores de Distrito; ii) administrar el escalafón judicial y ejercer poder disciplinario sobre los vocales, jueces y funcionarios judiciales; iii) elaborar el presupuesto anual del Poder Judicial.

Al momento de redactarse este trabajo, la ley reglamentaria correspondiente se encuentra a discusión en el Congreso Nacional boliviano.

F. Argentina

La Constitución de la Nación Argentina, una de las más antiguas del continente (1853-60), sufrió en agosto de 1994 una reforma muy importante y amplia, producto del acuerdo entre los dos principales partidos políticos de ese país. La reforma introdujo a nivel nacional, puesto que ya existía con diversas modalidades en un buen número de provincias,

Izquierdo, 1988; Sagües, en Varios, 1995, pp. 111 y ss.

la institución del Consejo de la Magistratura, como órgano que "tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial" (artículo 114).

De acuerdo con la misma disposición, el consejo deberá integrarse "periódicamente de modo que procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal". También deben formar parte del consejo "otras personas del ámbito académico y científico".

Las atribuciones constitucionales del consejo son: seleccionar mediante concursos públicos los postulantes de las magistraturas inferiores, y elaborar las ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados inferiores; administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia; ejercer las facultades disciplinarias sobre los magistrados y decidir la apertura del procedimiento de remoción de los mismos, en su caso ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente; dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia (artículo 114).

A pesar de que en la reforma misma se estableció que el Congreso argentino tendría un año de plazo para dictar la ley reglamentaria (que conforme al mismo artículo 114, debe ser "sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada Cámara"), al momento de redactarse este trabajo no existe todavía tal ley, que debe definir, entre otros puntos, la espinosa cuestión de la composición del consejo, además de resolver otras ambigüedades importantes del texto constitucional.

Sobre los diversos proyectos, Pellet Lastra, 1996.

Sin embargo, una iniciativa legislativa ya ha sido aprobada por el Senado y ha pasado a la Cámara de Diputados, donde seguramente sufrirá modificaciones.