





# ¿Separando la paja del trigo?

Destitución de jueces por el Consejo  
Nacional de la Magistratura entre el  
2003 y el 2007

César Bazán Seminario



Instituto de Defensa Legal  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Facultad y Departamento Académico de Derecho

© Justicia Viva es el proyecto que viene ejecutando el consorcio integrado por el Instituto de Defensa Legal y la Facultad y Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Manuel Villavicencio 1191, Lince  
Teléfono: 6175700, anexo 233  
Correo electrónico: [justiciaviva@idl.org.pe](mailto:justiciaviva@idl.org.pe)  
Web: [www.justiciaviva.org.pe](http://www.justiciaviva.org.pe)

Lima, agosto del 2008.

ISBN

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°

Diagramación e impresión: Roble Rojo Grupo de Negocios S.A.C.  
Américo Vespucio 110 COVIMA, La Molina  
Impresión: 500 ejemplares.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de las instituciones que integran el Consorcio Justicia Viva.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Open Society Instituto (OSI) y de la fundación Ford.

# Índice

<b>Abreviaturas</b>	11
<b>Introducción: ¿Separando la paja del trigo?</b>	13
<b>Capítulo 1</b>	19
<b>El Consejo Nacional de la Magistratura y los demás órganos participantes</b>	
1.1. El Consejo Nacional de la Magistratura	20
1.1.1. Aspectos orgánicos	20
1.1.2. La composición del Pleno durante el quinquenio 2003-2007	28
1.2. Los órganos internos del Poder Judicial	29
1.2.1. La Oficina de Control de la Magistratura	30
1.2.2. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial	34
1.2.3. El Presidente del Poder Judicial	37
1.2.4. La Sala Plena de la Corte Suprema	39
1.3. La multiplicidad de órganos como problema	40
1.4. Aproximación a la relación entre la Oficina de Control de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura	43
1.4.1. Propuestas de destitución formuladas por la OCMA versus destituciones ordenadas por el CNM	43
1.4.2. Cargos imputados por la OCMA y acogidos por el CNM	46
1.4.3. La actividad probatoria en la OCMA como base para la actuación del CNM	48
1.5. El problema de la sanción menor para vocales supremos a cargo de la Sala Plena de la Corte Suprema	48

<b>Capítulo 2</b>	<b>53</b>
<b>Las infracciones disciplinarias</b>	
2.1. El catálogo legal de infracciones que generan destitución	54
2.1.1. Ser objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso	54
2.1.2. La comisión de hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca del concepto público	56
2.1.3. Reincidencia en un hecho que configure causal de suspensión conforme a lo establecido en la ley de la materia	61
2.1.4. Intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal	63
2.2. Las causales legales acogidas en las decisiones de destitución durante el quinquenio 2003-2007	64
2.3. Las dificultades para establecer un catálogo real de faltas que generan destitución: la corrupción como mar de fondo	66
2.4. Algunos criterios relevantes fijados en casos concretos	69
2.4.1. Vulnerar la cosa juzgada	69
2.4.2. Solicitar y/o recibir dádivas	71
2.4.3. Variar la orden de prisión por otra menos restrictiva de la libertad utilizando criterios manifiestamente deleznable, con posible fuga del inculpado	73
2.4.4. Participar como abogado patrocinante y luego como juez de la misma causa	74
2.4.5. Protagonizar incidentes en la vía pública bajo los efectos del alcohol	75
2.4.6. Recomendar abogados y absolver consultas de parte respecto de procesos judiciales	76
2.4.7. Redactar resoluciones fuera del local del juzgado	76
2.5. Aportes para la construcción de un catálogo (legal o reglamentario) de infracciones que generan destitución	77

2.5.1. Reflexiones teóricas	77
2.5.2. Propuesta de un catálogo (legal o reglamentario) de infracciones que generan destitución	78
<b>Capítulo 3</b>	<b>89</b>
<b>Los procedimientos de destitución</b>	
3.1. Descripción de los procedimientos de destitución de jueces según nivel en la judicatura	90
3.1.1. Jueces de paz letrados, especializados, mixtos y superiores: doble procedimiento	91
3.1.2. Jueces supremos: procedimiento único	95
3.2. Algunos datos fácticos sobre el procedimiento ante el CNM, en los casos que terminaron en destitución	97
3.2.1. Duración de la etapa Proceso Disciplinario	97
3.2.2. Número de jueces encausados por procedimiento	97
3.2.3. Número de cargos imputados por procedimiento	98
3.3. Los problemas a nivel procedimental	99
3.3.1. Condicionamientos a la eficacia del control debido al diseño del procedimiento disciplinario	100
3.3.2. Vulneraciones al debido proceso	102
3.4. El <i>ne bis in ídem</i> : la responsabilidad disciplinaria versus la responsabilidad penal y la ético-gremial	104
3.4.1. La responsabilidad disciplinaria versus la responsabilidad penal	104
3.4.2. La responsabilidad disciplinaria versus la responsabilidad ético-gremial	105
3.5. La reforma del procedimiento disciplinario ante el CNM: el Ante Proyecto de Reglamento de Procedimientos Disciplinarios	107

<b>Capítulo 4</b>	111
<b>Radiografía de las destituciones ordenadas durante el quinquenio 2003-2007</b>	
4.1. Estadísticas sobre destituciones durante el quinquenio 2003-2007	112
4.1.1. Según año	112
4.1.2. Según condición (titulares y precarios)	113
4.1.3. Según nivel	115
4.1.4. Según sexo	117
4.1.5. Según ámbito de competencia (nacional y distritos judiciales)	118
4.1.6. Según año de destitución y nivel	120
4.1.7. Según nivel y condición	120
4.2. Estadísticas sobre destituciones ordenadas durante el quinquenio 2003-2007 comparadas con el universo total de jueces	122
<b>Capítulo 5</b>	125
<b>Casos emblemáticos</b>	
5.1. «El caso Becom»	126
5.1.1. Las primeras destituciones del CNM	127
5.1.2. Las sentencias del TC y la nulidad de las resoluciones del CNM	130
5.1.3. Las nuevas resoluciones dictadas por el CNM	132
5.2. «El caso Roxi»	134
5.2.1. Hechos	135
5.2.2. La resolución de destitución	136
5.2.3. El estado actual de las destituciones	136
5.3. «El caso Presidente de corte y remate judicial»	137
5.3.1. Hechos	138
5.3.2. La resolución de destitución	140
5.3.3. Análisis	141
5.4. «El caso Palacios Villar»	142
5.4.1. Hechos	143



5.4.2. El procedimiento ante el CNM y la resolución de destitución	145
5.4.3. Breve comentario	147
<b>Conclusiones</b>	<b>149</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>161</b>

## Índice de cuadros y gráficos

Cuadro N° 1 : Composición del Consejo Nacional de la Magistratura, 2003-2005	28
Cuadro N° 2 : Composición del Consejo Nacional de la Magistratura, 2005-2008	29
Cuadro N° 3 : Causales de destitución en el Dictamen de Ley de Carrera Judicial y el Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios	84
Cuadro N° 4 : Destituciones de jueces según nivel, 2003-2007	117
Cuadro N° 5 : Destituciones de jueces según año y nivel del juez, 2003-2007	120
Gráfico N° 1: Estado (en el CNM) de las propuestas de destitución formuladas por la OCMA, 2003-2008	44
Gráfico N° 2 : Solicitudes de destitución resueltas por el CNM, 2003-2008	45
Gráfico N° 3 : Cargos imputados por la OCMA versus cargos acogidos por el CNM, en los casos que terminaron en destitución, 2003-2007	47
Gráfico N° 4 : Causales legales de destitución aplicadas por el CNM, 2003-2007	65
Gráfico N° 5: Número de jueces por procedimiento, 2003-2007	98
Gráfico N° 6: Número de cargos imputados por procedimiento, 2003-2007	99
Gráfico N° 7 : Destituciones de jueces según año, 2003-2007	112
Gráfico N° 8 : Destituciones de jueces según condición, 2003-2007	113
Gráfico N° 9 : Destituciones de jueces según condición (disgregado), 2003-2007	114
Gráfico N° 10: Destituciones de jueces según nivel, 2003-2007	115
Gráfico N° 11: Destituciones de jueces especializados, 2003-2007	116
Gráfico N° 12: Destituciones de jueces según género, 2003-2007	118
Gráfico N° 13: Destituciones de jueces según ámbito de competencia (nacional y distritos judiciales), 2003-2007	119
Gráfico N° 14: Destituciones de jueces según año y nivel del juez, 2003-2007	121
Gráfico N° 15: Destituciones de jueces según nivel y condición, 2003-2007	122
Gráfico N° 16: Total de destituciones versus número actual de jueces	123
Gráfico N° 17: Total de destituciones versus número actual de jueces por nivel	123

## Abreviaturas

CEPJ	: Consejo Ejecutivo del Poder Judicial
CERIAJUS	: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia
CNM	: Consejo Nacional de la Magistratura
LOCNM	: Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura
LOPJ	: Ley Orgánica del Poder Judicial
OCMA	: Oficina de Control de la Magistratura
ODICMA	: Oficina Distrital de Control de la Magistratura
ONPE	: Oficina Nacional de Procesos Electorales
PNUD	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PJ	: Poder Judicial
TC	: Tribunal Constitucional
RENIEC	: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
ROF	: Reglamento de Organización y Funciones



## Introducción

### ¿Separando la paja del trigo?

Una de las funciones menos estudiadas del Consejo Nacional de la Magistratura es la labor de destitución de jueces y fiscales de todos los niveles. En una exhaustiva revisión de la literatura nacional especializada hemos encontrado pocos trabajos cuantitativos sobre ella, uno que otro estudio de casos y una recopilación de resoluciones, entre otros, lo que genera un vacío teórico importante sobre este ámbito del derecho disciplinario de jueces.

Dicho panorama resulta paradójico si tenemos en cuenta que la destitución de un juez es un acto sumamente relevante para la sociedad. Se trata, nada más y nada menos, de juzgar al juzgador. Y esto, precisamente por haber realizado una conducta que pone en cuestión su honorabilidad, su independencia, su recto criterio para impartir justicia y otros valores que el derecho disciplinario de jueces acoge.

Puestos en tal camino, resulta imprescindible comenzar diferenciando la paja del trigo —que es justamente el trasfondo de la labor disciplinaria— marcando distancias a favor de los verdaderos jueces, aquellos que cumplen su labor honrada y esforzadamente, desestimando cotidianamente todo tipo de presiones y ajenos a la corruptela que enrarece el aire de los juzgados.

Y es que se trata de una verdad inconcusa: la magistratura es una profesión sumamente noble, dignificante, a la que deben acceder los mejores profesionales de nuestro medio y desde la cual se puede hacer mucho bien, pero también mucho daño.

Sobre las espaldas de dichos hombres y mujeres honestos reposa una labor delicadísima: limpiar la toga, manchada por algunos de sus bizarros pares, en un

contexto de descalificaciones generalizadas que los meten en el mismo saco. Cuán sufrido tiene que ser tal empeño, ya que siendo los que dan la cara, reciben directamente las quejas e imputaciones de aquello que justamente no hacen y que buscan combatir. Sin embargo, los magistrados que enaltecen el nombre de la institución deben deshacerse del nocivo «espíritu de cuerpo». Afrontemos la verdad aunque duela: los jueces que son un obstáculo para la verdadera impartición de justicia son indefendibles y no debe haber nadie más interesado en que sean destituidos que el resto de magistrados.

Ahí es donde se espera que actúe el Consejo Nacional de la Magistratura, en la bíblica separación de la paja del trigo. En muchas oportunidades se ha afirmado que la labor de juzgar es lo más cercano al trabajo divino, ya que consiste en saber distinguir entre lo justo y lo injusto. Tarea sumamente difícil. En ese sentido, la función de juzgar al juzgador que realiza el Consejo Nacional de la Magistratura adquiere niveles altamente importantes. Se trata, sin lugar a dudas, de una responsabilidad sin par, a la que debe prestársele la mayor de las atenciones. Y a la que dedicaremos las líneas siguientes.

\*\*\*\*\*

El presente trabajo tiene por pretensión hacer un análisis de la labor disciplinaria del Consejo Nacional de la Magistratura, en lo que respecta al nivel orgánico, sustantivo y procedimental de las destituciones ordenadas durante el quinquenio 2003-2007 para, con ello, contribuir a conocer y difundir los avances y retrocesos en dicha función, con miras a superar los problemas encontrados y potenciar sus fortalezas.

El ámbito de la investigación lo hemos delimitado a partir de dos criterios. Uno respecto del sujeto controlado y otro con relación al período escogido. El primero determina que nos hayamos centrado en la destitución de jueces, evitando entrar en la de fiscales. Tomamos esta decisión, en primer lugar, porque el juez es un funcionario público de primer nivel, cuya problemática conocemos con algo de profundidad, sobre todo en lo que se refiere a la carrera judicial. Esto nos coloca en una situación preferente para tentar un análisis cualitativo de gran alcance. En segundo lugar, por la riqueza del universo de resoluciones del CNM. Sólo en número, las destituciones de fiscales son bastante inferiores a las de jueces, lo

que significa que en el segundo grupo mencionado se pueda encontrar más información.

Por otra parte, el segundo criterio delimitador ha sido el temporal. Optamos por realizar un estudio del último quinquenio, aquel que corre desde inicios del 2003 hasta fines del 2007. Esto porque 5 años, a pesar de ser una cifra arbitraria, es un plazo aceptable para hacer un balance. En segundo lugar, porque hay un vacío muy profundo respecto de trabajos de este tipo durante ese período en particular. Finalmente, debe tenerse en cuenta que a inicios del 2003 entró en vigencia el actual reglamento de Procesos Disciplinarios, aprobado por resolución N° 030-2003-CNM, del 30 de enero de ese año, el mismo que nos acompaña hasta la fecha.

Para la elaboración del estudio, utilizamos información estadística oficial sobre destitución de jueces extraída de los portales web de la OCMA y el CNM, así como la proporcionada directamente o indirectamente por dichas instituciones. Además, nos preocupamos por construir una base de datos que cuente con todas las resoluciones de destitución ordenadas por el Consejo Nacional de la Magistratura durante el período delimitado. Ella está conformada por 43 casos (en muchos de ellos se contaba con una decisión de destitución y otra de reconsideración) respecto de 48 magistrados separados de su cargo (en total se ordenan 50 destituciones, sin embargo 2 jueces son objeto de 2 sanciones por hechos distintos). Para extraer datos relevantes, elaboramos una ficha que el equipo encargado aplicó a la totalidad del universo.

Además, consultamos la bibliografía más importante sobre la labor de destitución del Consejo Nacional de la Magistratura, la producida en torno al trabajo de la Oficina de Control de la Magistratura y, diversas fuentes relativas al derecho disciplinario de jueces, sin contar el análisis de la experiencia comparada en cuanto al procedimiento.

El acopio de información se realizó durante el mes de enero y se continuó en marzo. Durante dicho mes, nos aplicamos al recogimiento de información y su procesamiento, para finalmente redactar este informe en abril y recibir comentarios sobre el producto durante los meses siguientes.

\*\*\*\*\*

La estructura de la obra se sustenta, en sus tres primeros capítulos, en tres ejes del derecho disciplinario de jueces: el órgano sancionador, las conductas que constituyen infracción y el procedimiento disciplinario. Sobre cada uno de estos aspectos, presentamos un desarrollo que parte de la descripción de la norma, para luego analizar sobre la base de datos empíricos los aspectos más importantes de la problemática de cada tema. En el capítulo siguiente, presentamos una radiografía de la labor de destitución de jueces durante el quinquenio 2003-2007, con los indicadores más resaltables de la investigación desarrollada. Por último, antes de las conclusiones generales, en el capítulo quinto analizamos algunos casos concretos de sanciones impuestas por el Consejo.

Entrando un poco más en detalle, podemos decir que en el capítulo primero estudiaremos el componente orgánico, de modo tal que describiremos al Consejo Nacional de la Magistratura, la Oficina de Control de la Magistratura, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y al Presidente de la Corte Suprema, a los cuales le sumaremos a la Sala Plena de la Corte Suprema. En segundo lugar, abordaremos la multiplicidad de órganos participantes como problema. En tercer término, trataremos la relación entre la Oficina de Control de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura, para finalmente, avocarnos a describir la efectividad del control de vocales supremos por parte de la Sala Plena de la Corte Suprema.

En el capítulo segundo, analizaremos la problemática de las infracciones disciplinarias, es decir de los supuestos de hecho que una vez cometidos le generan al juez la imposición de la sanción que pone a fin a su carrera. Empezaremos este capítulo explicitando el catálogo legal de faltas establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, explicando brevemente su contenido y contrastándolo con las exigencias de tipicidad y legalidad propias del derecho disciplinario y poniendo en relieve algunas de sus deficiencias manifiestas. A continuación, veremos a qué causales del artículo 31 de la LOCNM ha recurrido el CNM para imponer la máxima sanción durante el quinquenio 2003-2007. En tercer lugar, advertiremos las dificultades halladas en el intento por reconstruir un catálogo real de faltas, entre las que se encuentra principalmente el tema de la corrupción, y anotaremos algunos criterios fijados por el CNM para casos concretos. Y finalmente, formularemos una propuesta de catálogo (reglamentario o legal) de faltas que deberían generar la destitución.



En el capítulo tercero, estudiaremos el tercer pie de dicho trípode del derecho disciplinario de jueces, que consiste en el procedimiento de destitución. En dicho empeño, describiremos los dos modelos procedimentales actualmente vigentes: el correspondiente a jueces de paz letrados, especializados, mixtos y superiores; así como el respectivo para vocales supremos. A continuación, presentaremos algunos datos fácticos del procedimiento ante el CNM; y en tercer lugar, identificaremos con ayuda de la literatura especializada algunos problemas a nivel de la normativa procedimental, sobre la base de dos criterios: la eficiencia del control y el respeto al debido proceso.

Finalmente, echaremos un vistazo al Ante Proyecto de Procedimientos Disciplinarios puesto a debate por el CNM durante el 2007. De ese modo, advertiremos las ventajas de la reforma en discusión.

Posteriormente, en el cuarto capítulo de este trabajo, presentaremos una serie de indicadores objetivos extraídos de la revisión del total de resoluciones de destitución ordenadas durante el quinquenio 2003-2007. Con la exposición de datos objetivos queremos mostrar una radiografía del fenómeno bajo estudio, exponiendo indicadores clasificados según año, nivel de magistrados sancionados, condición de los mismos (titular o precario), sexo y distritos judiciales. En esa línea, además, cruzando algunos de estos datos, arribaremos a cifras de destituciones clasificadas según año y nivel del juez, así como nivel y condición. A renglón seguido, tomaremos como referencia el panorama actual de la judicatura a fines del 2007, en sus cifras totales y según nivel y lo contrastaremos con el número de destituciones, a fin de hacer un ejercicio que dé una idea de la relación entre las destituciones del último quinquenio y el universo de magistrados actual.

Por último, en el capítulo quinto presentamos a manera de ejemplo el desarrollo de 4 casos emblemáticos resueltos por el Consejo Nacional de la Magistratura durante el quinquenio 2003-2007, donde se juzga a vocales supremos y a un presidente de corte, es decir magistrados de los más altos niveles. De ese modo, trataremos el «caso Becom», «Roxi», «presidente de corte y remate judicial» y el tristemente célebre «caso Palacios Villar».

\*\*\*\*\*

Como no puede ser de otra manera, las afirmaciones vertidas en esta investigación comprometen únicamente a su autor. Sin embargo, tampoco puede omitirse que ha sido elaborada en el marco de las actividades del Proyecto *Justicia Viva*.

Por otra parte, entrando ya a la investigación misma, la construcción de una primera versión de la base de datos de resoluciones de destituciones de jueces durante el período 2003-2007 se realizó con la asistencia de Andrea Villavicencio Morales en enero de 2008. Posteriormente, el trabajo fue retomado con el apoyo de Martín Sotero Garzón y José Víctor García Yzaguirre, con quienes se confeccionó la versión final de la base de datos y se elaboró la ficha de recopilación de información. En general, ambos participaron durante las etapas de procesamiento y estudio, no sólo de los datos extraídos mediante las fichas, sino también del análisis de casos paradigmáticos; además de leer y criticar un primer borrador del documento final.

Por otra parte, este trabajo no hubiera sido posible sin el respaldo de mi maestro Alfredo Villavicencio Ríos, quien valoró la importancia de realizar esta investigación y la colocó dentro de las prioridades de mi labor en *Justicia Viva*. Igualmente con el cariño y severidad de siempre formuló comentarios al esquema inicial de la investigación y a los avances presentados, así como al primer borrador de documento final.

A ellos, mi agradecimiento sincero. El mismo que también se extiende al resto de la plana directiva, profesional, pre-profesional y administrativa de *Justicia Viva*, con quienes compartimos una mística de trabajo muy especial, basada en el gusto de laborar juntos y en aportar nuestro esfuerzo y conocimiento a la construcción de un país más solidario y justo.

## Capítulo 1

### El Consejo Nacional de la Magistratura y los demás órganos participantes

La repartición de funciones en el Perú determina que el órgano encargado de la destitución de jueces de todos los niveles sea el Consejo Nacional de la Magistratura. Específicamente, el artículo 154 inciso 2 de la Constitución señala que es función del CNM «*aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema (...), y a solicitud de la Corte Suprema (...) a los jueces (...) de todas las instancias*».

De ese modo, podemos observar dos sistemas determinados en la regulación del más alto nivel. En primer lugar, uno propio para los jueces supremos, en el que el Consejo Nacional de la Magistratura tiene exclusividad para desarrollar el procedimiento y aplicar la sanción de destitución; y uno segundo, en el que los órganos internos del Poder Judicial comparten la tarea con el CNM y le solicitan, vía la Corte Suprema, la imposición de la sanción máxima.

En este capítulo estudiaremos el componente orgánico, donde resalta el Consejo Nacional de la Magistratura, desde el punto de vista externo al Poder Judicial, mientras que internamente encontramos a la Oficina de Control de la Magistratura, al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y al Presidente de la Corte Suprema.

A estos órganos que participan de la destitución de jueces queremos sumarles la Sala Plena de la Corte Suprema, que si bien no es competente para imponer la máxima sanción, sí lo es para determinar las menores para vocales supremos, lo cual resulta relevante, tal como lo veremos en el apartado 5 de este capítulo.

Así, en primer lugar realizaremos una descripción de los órganos mencionados: el CNM, la OCMA, el CEPJ, la presidencia del Poder Judicial y la Sala Plena de la Corte Suprema. En segundo lugar, estudiaremos la multiplicidad de órganos participantes como problema, a partir de la opinión mayoritaria de la doctrina consultada. En tercer lugar, abordaremos la relación entre la Oficina de Control de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura, teniendo en cuenta la cantidad de propuestas de destitución formuladas y acogidas. Del mismo modo, teniendo como fuente las resoluciones de destitución del quinquenio 2003-2007, analizaremos estadísticamente los cargos imputados por la OCMA, y el modo como el CNM asume los medios probatorios actuados a nivel de los órganos internos del Poder Judicial. Finalmente, nos avocaremos a describir la efectividad del control de vocales supremos por parte de la Sala Plena de la Corte Suprema y cómo ello puede tener repercusiones en las decisiones del CNM.

## **1.1. El Consejo Nacional de la Magistratura**

### **1.1.1. Aspectos orgánicos**

El Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano constitucional autónomo que, al ser incorporado al sistema de justicia peruano, nos permite contar con un diseño institucional que garantiza mayores niveles de independencia y eficiencia en la administración de los ejes centrales de la carrera judicial<sup>1</sup>.

Así, la mayoría de las fuentes consultadas advierte que la creación del Consejo Nacional de la Magistratura es un avance institucional importante en pos de garantizar la independencia de la magistratura<sup>2</sup>. Ello especialmente, en el campo de la selección de jueces, cuya historia está marcada por la indebida participación

---

<sup>1</sup> El Consejo Nacional de la Magistratura también se encarga de administrar los ejes centrales de la carrera fiscal (artículos 150 y 154 de la Constitución) y de la selección y remoción del Jefe de la Oficina de Procesos Electorales (artículo 182 del mismo cuerpo legal) y del Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (artículo 183 de la Constitución).

<sup>2</sup> En esa línea apuntan: PLANAS SILVA, Pedro, El Consejo de la Magistratura en América Latina (anotaciones para un estudio comparativo), en: *Advocatus Nueva Época*, N° 1, año 1, 1998; EGUIGUREN PRAELI, Francisco, El Consejo Nacional de la Magistratura, en: *Estudios Constitucionales*, Lima: ARA Editores, 2002; FRANCIA SANCHEZ, Luis E. y GALA GÁLVEZ, Rocío, Informe sobre el Consejo Nacional de la Magistratura de Perú, en: *Consejos de la magistratura, pena y Estado*, Buenos Aires: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, 2003; MONTOYA ANGUERRY, Carlos, Diez años del Consejo Nacional de la Magistratura. Independencia e institucionalidad, en: *Jurídica. Suplemento de Análisis Legal del Diario Oficial El Peruano*, año 2, 22 de marzo de 2005, N° 38, entre otros.

del poder político<sup>3</sup>; pero también en el rubro evaluación y ratificaciones<sup>4</sup>, así como en el de control disciplinario, en los que la situación no es distinta.

El Consejo —para ejercer las labores que a continuación desarrollaremos— está recubierto de una especial característica, léase su independencia. Así lo ha dispuesto el constituyente, cuando en el artículo 150 de la carta fundacional señala claramente que: «*El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica*».

Ello es complementado por el artículo primero de su Ley Orgánica, donde se plantea la definición clásica del principio de independencia: «*El Consejo Nacional de la Magistratura es un organismo autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica*».

En efecto, la independencia «*puede ser definida como la presencia de una actuación (...) libre de interferencias e influencias, de manera tal que los [actores] decidan solamente conforme a Derecho*»<sup>5</sup>.

Es decir, este principio puede describirse como la actuación acorde con lo que rectamente indica la Constitución, la ley (en este caso la LOCNM y otras pertinentes) y las demás fuentes del derecho, siendo necesario para esto que existan las garantías que permitan a los consejeros desarrollar sus funciones sin sujeción alguna a las presiones que libren los poderes oficiales o fácticos.

Por ello, el artículo 4 de la LOCNM hace mención a la independencia funcional de los consejeros integrantes del CNM, bajo el siguiente articulado:

---

<sup>3</sup> Ver por ejemplo: ZOLEZZI IBÁRCENA, Lorenzo, El Consejo Nacional de la Magistratura, en: Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, México D.F.: Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Autónoma de México, 1995, pp. 53-58; y, EGUIGUREN PRAELI, Francisco y otros, Gobierno y Administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002. De esta última publicación recomendamos el cuadro que muestra la evolución constitucional del sistema de selección y nombramiento de jueces (p. 259).

<sup>4</sup> En el caso de las ratificaciones, si bien por lo general éstas han contado con basamento constitucional, se ha afirmado que han sido utilizadas para depurar a la judicatura desde el poder político. Al respecto se puede consultar: GONZALES MANTILLA, Gorki, El secreto de la ratificación y la subordinación como consigna: el juez fungible, en: Revista Jurídica del Perú, volumen 53, N° 47, Trujillo: Normas Legales, junio de 2003.

<sup>5</sup> JUSTICIA VIVA, Manual del sistema peruano de justicia, Lima: Justicia Viva, 2003, p. 202.

*«Artículo 4.- Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura no están sujetos a mandato imperativo de las entidades o gremios que los eligen (...).».*

Del mismo modo, al igual que los jueces<sup>6</sup>, los consejeros están impedidos de «desempeñar cualquier otro cargo público o privado o ejercer cualquier profesión u oficio, a excepción de la docencia universitaria», tal como lo indica el artículo 7 de la LOCNM.

Sin lugar a dudas, la independencia es un principio *sine qua non* el CNM puede cumplir la labor constitucional que le es encargada. Y es que, de un análisis que parte de las funciones del Consejo, puede advertirse con claridad que de la independencia del CNM depende, en gran medida, la independencia de la judicatura.

Ello es así, porque la función del Consejo Nacional de la Magistratura es administrar la carrera judicial en sus ejes centrales: i) selección y nombramiento; ii) evaluación y ratificación; y, iii) control disciplinario, en el componente destitución. Esas son las tres tareas vinculadas con lo judicial encargadas por la Constitución al CNM, y que se encuentran mencionadas de manera específica en el artículo 154, y complementariamente en el artículo 150 de la carta fundamental<sup>7</sup>.

*«Artículo 154.- Atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura  
Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:*

*1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces (...) de todos los niveles.*

*(...)*

*2. Ratificar a los jueces (...) de todos los niveles cada 7 años. (...)*

*3. Aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema (...) y, a solicitud de la Corte Suprema (...), a los jueces (...) de todas las instancias.*

*(...)*

*4. Extender a los jueces (...) el título oficial que los acredita».*

Cada una de estas labores está desarrollada por la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura a partir del artículo 21, en el cual se reitera la redacción

<sup>6</sup> «Artículo 146 de la Constitución.- La función jurisdiccional es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria fuera del horario de trabajo».

<sup>7</sup> «Artículo 150.- El Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y nombramiento de los jueces (...), salvo cuando estos provengan de elección popular».

constitucional, salvo en lo correspondiente a la destitución de jueces. En esta norma se señala:

*«c) Aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema (...), titulares y provisionales. Para el caso de los jueces (...) de las demás instancias, dicha sanción se aplicará a solicitud de los órganos de gobierno del Poder Judicial (...).».*

En síntesis, la función del Consejo Nacional de la Magistratura es la administración de la carrera judicial, en sus tres ejes centrales (el ingreso, la evaluación de desempeño -ratificaciones- y el control disciplinario en su faceta de destitución) por lo que la vigencia del principio de independencia en la judicatura dependerá de cuán independiente es el CNM.

Otro aspecto trascendental del Consejo es su composición. El artículo 155 de la Constitución establece que sus miembros serán:

1. Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en la Sala Plena;
2. Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos;
3. Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta;
4. Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley;
5. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales; y,
6. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

Con la posibilidad de ampliarse a dos más a iniciativa del Consejo, mediante la inclusión de dos miembros elegidos por el CNM de sendas listas elaboradas por instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.

Es importante mencionar, además, que conjuntamente con los consejeros titulares son elegidos suplentes, quienes asumirán el cargo de manera temporal en caso de vacancia, licencia o ausencia intempestiva de los primeros, según indica el artículo 155 de la Constitución y los artículos 13, 14, 15 y 18 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

Esta composición del Consejo, con mayoría de integrantes elegidos de entre la sociedad civil (5 de 7), es atípica a nivel mundial. Así se han encargado de demostrarlo tanto Justicia Viva<sup>8</sup> como Francisco Távara Córdoba<sup>9</sup>, en los acápites correspondientes al estudio del Consejo Nacional de la Magistratura en el derecho comparado, de sus libros sobre carrera judicial y fiscal y el particular, respectivamente.

Sin lugar a dudas, esta composición atípica<sup>10</sup> con mayoría de sociedad civil, genera una cuota importante de pluralismo dentro del Consejo, a la par que es una opción por no integrar el órgano con representantes de los poderes públicos instituidos: el legislativo y el ejecutivo, a contracorriente de lo común a lo largo del orbe; y en la línea de garantizar la independencia del CNM respecto de dos poderes que históricamente han influenciado indebidamente en la carrera judicial.

#### 1.1.1.1. El Pleno

El pleno del Consejo Nacional de la Magistratura se conforma por la concurrencia de sus integrantes y el quórum de las reuniones es de 4 de sus miembros, tal como lo dispone el artículo 39 de la LOCNM.

En las sesiones cada consejero tiene derecho a un voto, a la vez que las decisiones se adoptan con el voto conforme de la mayoría simple de los asistentes, en la línea de lo señalado en el artículo 40 de la LOCNM.

Este criterio para la toma de decisiones, precisamente en lo referente a la destitución de jueces, ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional en el caso «Silva Vallejo N° 1», cuya sentencia recaída en el expediente N° 2694-2004-AA/TC, convalida la decisión de anular una resolución del CNM porque no había contado con el respaldo de la mayoría de los consejeros asistentes. Así el TC anula la resolución N° 022-2003-PCNM del 19 de marzo de 2003 (y la reconsideración), que ordena la destitución del ex vocal supremo, puesto que fue respaldada sólo por 3 votos, en

---

<sup>8</sup> PÁSARA PAZOS, Luis, VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y ESTEBAN DELGADO, Sara, Bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal, Lima: Justicia Viva, 2004, pp. 27-30.

<sup>9</sup> TÁVARA CÓRDOBA, Francisco, Comentarios sobre el Consejo Nacional de la Magistratura, Lima: Gaceta Jurídica, 2007, pp. 63-142.

<sup>10</sup> Entre los temas debatibles respecto de la composición del Consejo encontramos dos sumamente relevantes, pero que no trataremos en este libro por encontrarse fuera de los objetivos trazados para la presente investigación, los mismos que se centran en estudiar la labor disciplinaria del CNM en lo correspondiente a la destitución de jueces. Estos dos temas son: i) la cuota de no abogados en el CNM; y, ii) la participación de los colegios profesionales.



el marco de la reunión de 6 consejeros, es decir no había alcanzado la mayoría simple de los miembros asistentes.

Concretamente, el Tribunal Constitucional señaló:

*«4. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la decisión de la recurrida es declarar nulas y sin efecto legal las Resoluciones del CNM, mediante las cuales se materializa la destitución, fundamentalmente, porque «la resolución que destituyó al actor no se acordó con la mayoría que establece el artículo 40° antes citado» (...).*

*5. Como puede apreciarse, el único cuestionamiento de la recurrida ha sido a la votación para destituir al recurrente. (...) La recurrida estableció, en su noveno considerando, que «el caso debe ser resuelto por el Consejo Nacional de la Magistratura, que debe tomar una decisión de acuerdo con el artículo 40.° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y con sus normas complementarias», esto significa que la destitución, conforme establece la recurrida, deberá acordarse por cuatro votos.  
(...)*

*7. Por tanto, existe la obligación del CNM de emitir un nuevo pronunciamiento conforme al noveno fundamento de la recurrida, porque la Sala ha establecido en cuatro votos conformes de optarse por la destitución, y de no alcanzarse dicho número deberá tomarse la medida que corresponda conforme a la Ley Orgánica del CNM y sus normas reglamentarias. Este hecho no vulnera derecho constitucional alguno del recurrente, porque con la expedición de la recurrida se ha determinado el parámetro exacto para que se produzca la votación, que es precisamente lo que el recurrente ha cuestionado en el proceso de amparo».*

#### **1.1.1.2. La Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios**

De acuerdo al artículo 21 de la LOCNM, el Consejo tiene la atribución de establecer las comisiones que considere convenientes, en la línea del cumplimiento de sus funciones constitucionalmente atribuidas. Lo cual es complementado, mediante el artículo 41 del mismo cuerpo normativo, que establece claramente que el Consejo Nacional de la Magistratura actúa en plenario y en comisiones.

Esta normativa general es desarrollada con mayor detalle en el Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, aprobado por resolución N° 1014-2005-CNM. De acuerdo al Glosario de dicha norma, las comisiones permanentes tienen como objeto «*proponer los lineamientos necesarios para la ejecución de las funciones del Consejo*». Este concepto se complementa con el artículo 36 del referido reglamento, que señala que tienen como «*misión principal realizar las funciones básicas o sustantivas que le competen a la institución*». Además de ello, es importante indicar que cada una de las comisiones está integrada en su totalidad por consejeros (en número no menor a 3), tal como lo indican los artículos 37 y siguientes del ROF<sup>11</sup>.

Ahora bien, hecho este preámbulo debemos mencionar que la encargada del tema materia de la investigación dentro del Consejo, es la Comisión de Permanente de Procesos Disciplinarios. Ésta –como todas– está integrada por 3 consejeros y su composición varía cada año, generalmente al momento de elegir a las nuevas autoridades máximas del CNM, es decir en febrero.

En el marco del procedimiento ante el Consejo regido por el Reglamento de Procesos Disciplinarios aprobado mediante resolución N° 030-2003-CNM, la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios cuenta con facultades de apoyo sumamente relevantes, como son tener a su cargo la investigación preliminar (artículo 24) y la correspondiente investigación del proceso disciplinario (artículo 31), actuando medios probatorios (artículo 32 y 33); realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y procedencia de las denuncias (artículo 16); emitir informes para el Pleno a fin de decidir acerca de la acumulación de las quejas (artículo 8), la actuación ante la falta de subsanación de los requisitos de admisibilidad y procedencia (artículo 16), la apertura de investigación preliminar (artículo 22), de proceso disciplinario (artículo 26) y finalmente sobre la destitución del magistrado (artículo 35); entre otras.

Tal como puede observarse, la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios juega un rol sumamente importante en el organigrama institucional de los

---

<sup>11</sup> La breve descripción formulada de las comisiones permanentes en el ROF del CNM forma parte del trabajo siguiente: VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, Pluralidad de instancia en los procesos de ratificación. Entre el debido proceso formal y el debido proceso sustantivo, en: Actualidad Jurídica, tomo 152, julio 2006, p.155.

procedimientos de destitución, habida cuenta que ostenta facultades de primer orden respecto del devenir del proceso.

### **1.1.1.3. La Gerencia de Procesos Disciplinarios de Jueces y Fiscales**

De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del CNM, la Gerencia de Procesos Disciplinarios de Jueces y Fiscales es una «*Unidad Orgánica de línea del Consejo Nacional de la Magistratura, responsable de brindar soporte técnico y administrativo a la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios*».

Su regulación la encontramos en el referido cuerpo legal, específicamente en el artículo 55, en el cual se indica que dicha unidad, a cargo de su respectivo gerente, es la responsable de brindar soporte administrativo a la comisión respectiva, ante las denuncias contra vocales y fiscales supremos, las propuestas de destitución provenientes del Poder Judicial y Ministerio Público y los procesos que se instauren contra el jefe de la ONPE y el de la RENIEC.

Según el mismo artículo, puede advertirse que la Gerencia elabora informes y confecciona expedientes, los cuales son elevados ante la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios, para su remisión al Pleno. Además de ello, la gerencia realiza las funciones citadas del artículo 55 del ROF.

- «a. Custodiar los expedientes sobre denuncias, investigaciones preliminares y procesos disciplinarios contra magistrados que se encuentran a su cargo.*
- b. Llevar a cabo el cuadro estadístico de los procesos de su competencia.*
- c. Formular las notificaciones que se deriven de las denuncias, investigaciones preliminares y procesos disciplinarios a los magistrados.*
- d. Asistir a la Comisión Permanente en todos los actos procedimentales que deriven de las investigaciones o denuncias seguidas ante el Consejo Nacional de la Magistratura.*
- e. Llevar el registro y archivo de todas las resoluciones emitidas por el Pleno, referentes a las investigaciones y denuncias de carácter disciplinario.*
- f. Desempeñar las demás funciones que le sean asignadas por el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura o el Presidente de la Comisión Permanente».*

### 1.1.2. La composición del Pleno durante el quinquenio 2003-2007

A lo largo del período que abarca el estudio se realizó una renovación total de los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura acaecida durante los años 2005 y 2006. De esa manera, las organizaciones que nombran a miembros del Consejo eligieron entre febrero de 2005 y febrero de 2006 a sus nuevas autoridades ante esta importante institución.

El cambio de consejeros produjo, en la práctica, un cambio en la dirección del CNM, que se evidenció en diversos campos. De ahí que sea importante para nuestro estudio advertir cuál es la composición del consejo durante los años que analizamos.

De ese modo, podemos hablar de una primera conformación del Consejo. Dentro de nuestro período de estudio (2003-2007), en líneas generales, se puede afirmar que los consejeros que inmediatamente mencionamos estuvieron a cargo de la actuación disciplinaria del CNM, con sus avances y retrocesos, desde el 2003 hasta mediados del 2005, cuando la renovación había alcanzado a 5 de 7 consejeros, es decir al 70% del número legal de miembros.

**Cuadro N° 1**  
**Composición del Consejo Nacional de la Magistratura**  
**2003-2005**

Consejero	Profesión	Entidad que lo eligió	Fin del período
Jorge Alberto Angulo Iberico	Abogado	Universidades Públicas	28 de febrero de 2005
Teófilo Idrogo Delgado	Abogado	Universidades Privadas	28 de febrero de 2005
Fermín Julio César Chunga Chávez	Abogado	Colegios de Abogados del Perú	30 de junio de 2005
Jorge Lozada Stánbury	Ingeniero Agrónomo	Colegios Profesionales del Perú	30 de junio de 2005
Luis Jesús Flores Paredes	Médico	Colegios Profesionales del Perú	30 de junio de 2005
Ricardo La Hoz Lora	Abogado	Corte Suprema	28 de febrero de 2006
Daniel Caballero Cisneros	Abogado	Junta de Fiscales Supremos	28 de febrero de 2006

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*

El cuadro anterior se ve complementado por la composición actual del Consejo Nacional de la Magistratura, cuyo período —a efectos de este estudio— puede considerarse iniciado a mediados de 2005.

**Cuadro N° 2**  
**Composición del Consejo Nacional de la Magistratura**  
**2005-2007**

Consejero	Profesión	Entidad que lo eligió
Edwin Vegas Gallo	Biólogo	Universidades Públicas
Luis Francisco Delgado de la Flor Badaracco	Ingeniero Agrónomo	Universidades Privadas
Aníbal Torres Vásquez	Abogado	Colegios de Abogados del Perú
Efraín Anaya Cárdenas	Enfermero/Abogado	Colegios Profesionales del Perú
Maximiliano Cárdenas Díaz	Médico	Colegios Profesionales del Perú
Luis Edmundo Pelaez Bardales	Abogado	Sala Plena de la Corte Suprema
Carlos Arturo Mansilla Gardella	Abogado	Junta de Fiscales Supremos

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*

## 1.2. Los órganos internos del Poder Judicial

El artículo 154 de la Constitución, en su inciso 3, al referirse a las destituciones de jueces de todos los niveles excepto de los magistrados supremos, indica que éstas se realizarán previa solicitud de la Corte Suprema. A partir de esta habilitación constitucional —y de la mención expresa de que el Poder Judicial está integrado por órganos que ejercen su gobierno y administración (artículo 143)— se elabora el componente institucional interno dentro del PJ para arribar a la formulación de propuestas de destitución ante el Consejo Nacional de la Magistratura.

Se trata entonces de un control disciplinario mixto, donde tanto organismos internos del Poder Judicial como externos (el Consejo Nacional de la Magistratura) participan en la aplicación de la sanción de destitución para los jueces que hayan incurrido en faltas sumamente graves.

Los órganos internos son la Oficina de Control de la Magistratura, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y el Presidente del Poder Judicial, en representación de la Corte Suprema. Adicionalmente, en el presente acápite describiremos

brevemente a la Sala Plena de la Corte Suprema, que es el órgano encargado de imponer sanciones menores (apercibimiento, multa y suspensión) a los vocales del máximo nivel.

### 1.2.1. La Oficina de Control de la Magistratura

La OCMA es la oficina interna del Poder Judicial sobre la que reposan la mayor cantidad de atribuciones referidas al control disciplinario de jueces ordinarios<sup>12</sup>. Literalmente, tal como lo señala el artículo 102 de la LOPJ, «*la Oficina de Control de la Magistratura es el órgano que tiene por función investigar regularmente la conducta funcional (...) de los Magistrados*».

Por ello, su misión apunta a:

*«velar por la idoneidad y correcto desempeño de los operadores judiciales en el ámbito nacional así como la funcionalidad eficaz y eficiente de los órganos jurisdiccionales, en observancia a los principios que sustentan la administración de justicia y los valores éticos que guían la función judicial, a través de acciones de control previo, concurrente y posterior, dictando los correctivos disciplinarios orientados a desincentivar las malas prácticas judiciales y erradicar los actos de corrupción (...)»<sup>13</sup>.*

El jefe de la OCMA es un vocal supremo designado por la Sala Plena de la Corte Suprema, por el plazo improrrogable de 3 años, tal como lo señala el artículo 103 de la LOPJ. Además, de acuerdo a lo dispuesto por la ley N° 28149, la oficina está integrada los siguientes miembros de la sociedad civil elegidos por un lapso de 2 años:

1. Un vocal supremo cesante o jubilado de reconocida probidad y conducta democrática, elegido por los demás miembros de la Oficina de Control de la Magistratura;
2. Un representante de los Colegios de Abogados del país, elegido por sus respectivos decanos;

---

<sup>12</sup> La OCMA se encarga también del control disciplinario de jueces de paz y de auxiliares judiciales del Poder Judicial, tal como lo determina el artículo 102 de la LOPJ.

<sup>13</sup> OFICINA DE CONTROL DE LA MAGISTRATURA DEL PODER JUDICIAL, Memoria Anual 2007, Lima: Oficina de Control de la Magistratura, p. 15.

3. Un representante de las Facultades de Derecho de las 5 universidades públicas más antiguas del país, elegido por sus decanos; y,
4. Un representante de las Facultades de Derecho de las 5 universidades privadas más antiguas del país, elegido por sus decanos.

Durante el año 2007 se produjo un intenso e inacabado debate sobre el rol de los miembros de la sociedad civil en la OCMA, a partir de la publicación en mayo de ese año del Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 191-2006-CE-PJ, de diciembre del 2006. Por un lado se encontraban quienes, apoyando en parte el reglamento, consideraban que estos integrantes debían ostentar un rol participativo con voz y voto en las decisiones de la oficina<sup>14</sup>. Mientras que por otro lado, se hallaban a quienes afirmaban que la sociedad civil debía tener un papel decorativo o consultivo<sup>15</sup>.

El referido debate está aún irresoluto, a pesar de que en el Congreso, específicamente en la Comisión Permanente, se aprobó un proyecto de ley<sup>16</sup>, en la línea de quienes buscan una participación decorativa de la sociedad civil. Sin embargo, pocos días después de ser enviada al Ejecutivo, éste la observó<sup>17</sup>.

Y es que no podía ser de otro modo, puesto que la Comisión Permanente, al aprobar la referida autógrafa, incurrió en dos problemas (uno de forma y otro de fondo) de importante calado. En primer lugar, la norma debía ser aprobada con las formalidades de las leyes orgánicas, puesto que modificaba tanto la Ley Orgánica del Ministerio Público, como la del Poder Judicial, razón por la cual estábamos ante una materia indelegable a la Comisión Permanente del Congreso, tal como lo señala el artículo 101 de la Constitución. Y, en segundo lugar, las leyes que precisan los alcances de otras normas no pueden desnaturalizar a la primera. Ello sucedía en este caso, habida cuenta que la ley N° 28149 incorpora a la sociedad

---

<sup>14</sup> En síntesis esta es la posición de Justicia Viva, la cual puede observarse en los diversos artículos publicados, entre los que destaca: BAZÁN SEMINARIO, César y SILVA DEL CARPIO, Cruz, Comentarios al nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura, en: Actualidad Jurídica, tomo N° 163, junio, 2007.

<sup>15</sup> A grandes rasgos, esta es la posición «oficial» del Poder Judicial, a pesar de la aprobación, en diciembre, del reglamento que apuntaba en sentido opuesto. Dicha postura se confirma en la reiterada postergación de la puesta en vigencia del reglamento aprobado, desde mayo de 2007 hasta la fecha.

<sup>16</sup> Se trata del proyecto de Ley N° 1078/2006-CR. Dicha propuesta puede consultarse en: [http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/junio/21/ley\\_01078.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/junio/21/ley_01078.pdf).

<sup>17</sup> El texto de la observación puede ser consultado en: <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/agosto/16/autografa.pdf>.

civil con potestades de decisión y no meramente decorativas, tal como se desprende de una interpretación histórica de la norma.

En esa línea, el Poder Ejecutivo observó la autógrafa del Proyecto de Ley N° 1078/2006-CR. En efecto, respecto de lo primero sostuvo:

*«(...) se advierte que la Comisión Permanente del Congreso de la República ha sido el órgano que la ha aprobado, con lo que se infringido lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Política del Perú, que señala que si bien constituye atribución de la Comisión Permanente ejecutar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue, no pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a Reforma Constitucional, ni a la aprobación de (...) leyes orgánicas (...).».*

Asimismo, respecto de lo segundo, el debate se encontraba en cuál debe ser el rol de la sociedad civil en los órganos de control. Sobre ello, la opinión del Ejecutivo se ha decantado a favor de respaldar su participación activa con facultades de decisión, mediante el cual, los integrantes de los órganos de control no sean sólo un implemento decorativo. Si esta última fuera su función,

*«la Presidencia de la Oficina de Control de la Magistratura ejercida por un Vocal Supremo en actividad sería la única encargada de desarrollar la facultad sancionadora, lo que no sólo dificultaría su función sino que imposibilitaría el cumplimiento cabal y eficiente de dicha facultad, por lo que, el nivel de rendimiento de esta Oficina de Control decaería ostensiblemente en detrimento del usuario del servicio de Justicia».*

Ahora bien, actualmente ¿cuál es el rol de los integrantes de la OCMA señalados en la segunda parte del artículo 103 de la LOPJ? Ellos realizan ahora labores meramente consultivas o «de apoyo en el análisis de expedientes de la Jefatura Suprema de Control»<sup>18</sup>. Ello, teniendo en cuenta que el reglamento aprobado en diciembre de 2006, el cual les otorgaba funciones centrales, fue suspendido en reiteradas oportunidades hasta la fecha<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> OFICINA DE CONTROL DE LA MAGISTRATURA DEL PODER JUDICIAL, Memoria Anual 2007, Lima: Oficina de Control de la Magistratura, p. 52.

<sup>19</sup> En dichas suspensiones se determinó que el reglamento vigente sea el aprobado por Resolución Administrativa N° 263-96-SE-TP-CME-PJ, de julio de 1996.



Pasando a otro tema, la OCMA está constituida por una oficina central de competencia nacional, ubicada en Lima, tal como reza el artículo 104 de la LOPJ.

En cuanto a la labor disciplinaria de jueces, las funciones delineadas por el artículo 105 de la LOPJ para la Oficina de Control de la Magistratura son:

1. Verificar que los Magistrados (...) cumplan las normas legales y administrativas de su competencia, así como las que dicta la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
2. Realizar de oficio, por mandato de la Sala Plena de la Corte Suprema, del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial o del Presidente de la Corte Suprema, inspecciones e investigaciones en la Corte Suprema, Cortes Superiores, Salas Juzgados Especializados y Mixtos (...) y del mismo modo en relación con la conducta funcional de Magistrados y auxiliares jurisdiccionales;
3. Procesar quejas de hecho y las reclamaciones contra los Magistrados (...);
4. Dar trámite a lo actuado en el cumplimiento de las funciones de su competencia;
5. Informar al Consejo Ejecutivo y al Presidente de la Corte Suprema sobre todas las infracciones que detecte, dentro de los treinta (30) días siguientes;
6. Verificar el cumplimiento de las medidas disciplinarias que hubieren dictado;  
(...)
9. Rechazar de plano las quejas manifiestamente maliciosas, o, que no sean de carácter funcional sino jurisdiccional, aplicando al quejoso las sanciones y multas previstas en el artículo 297 de la presente Ley [LOPJ];
10. Llevar un registro de las sanciones ejecutoriadas (...);
11. Las demás que señala la presente Ley y el reglamento;
12. Aplicar las medidas disciplinarias de apercibimiento y multa, debiendo el reglamento establecer la garantía de la doble instancia;
13. Aplicar en primera instancia la medida disciplinaria de suspensión. La resolución podrá ser apelada en el plazo de 5 (cinco) días, la misma que será resuelta en última instancia por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en el término de 30 (treinta) días útiles.

Ahora, en lo que corresponde específicamente a la destitución de jueces, la Oficina de Control de la Magistratura es la encargada de desarrollar el procedimiento en

el que se vislumbrará la veracidad de los hechos y la responsabilidad disciplinaria del magistrado, tal como lo determina el primer párrafo del artículo 106.

Si el procedimiento culmina con la propuesta de destitución del juez o vocal, ésta se elevará al Presidente del Poder Judicial para que, en cumplimiento de la atribución determinada en el inciso 8 del artículo 76 de la LOPJ, solicite al Consejo Nacional de la Magistratura en nombre y representación de la Corte Suprema la aplicación de la medida correspondiente<sup>20</sup>. Esta formulación debe realizarse dentro de los 15 días naturales contados a partir de la petición de la OCMA.

La OCMA cuenta a nivel de cortes superiores con oficinas de control distrital denominadas ODICMA (por las siglas de Oficina Distrital de Control de la Magistratura). Éstas son creadas a criterio del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y participan de las labores de investigación y sanción.

En ese sentido, la OCMA es un órgano primordial en el *iter* procesal de la destitución de jueces, habida cuenta de que tramita de oficio o a pedido de parte las quejas, actúa las pruebas pertinentes para advertir la veracidad de los hechos y finalmente solicita, vía la Presidencia del Poder Judicial, la medida disciplinaria ante el Consejo Nacional de la Magistratura.

### 1.2.2. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Empecemos el presente acápite señalando cuál es la importancia de mencionar al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial entre los órganos internos del PJ referidos a la destitución de jueces. Y es que, en efecto, el CEPJ cuenta con potestades de revisión sobre muchas de las decisiones de la Oficina de Control de la Magistratura, de manera tal que las actuaciones de la OCMA pueden ser confirmadas, corregidas o revertidas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, lo que implica altos niveles de incidencia en la efectividad del control disciplinario.

---

<sup>20</sup> En este punto, la Comisión Andina de Juristas hace una aclaración a pie de página que debe tomarse en cuenta: «De esta manera debe entenderse que el literal «g» del artículo 10° del Reglamento de la OCMA que establecía que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial era el encargado de pedir la imposición de estas sanciones al CNM, ha quedado derogado por la Ley 27536, que al agregar el inciso 8 al artículo 76° de la LOPJ entregó esta atribución al Presidente de la Corte Suprema (...). Pero este cambio no se dio por mera congruencia legislativa. (...) (L)a intención del legislador parece haber sido fortalecer la independencia del órgano de control y dar fluidez a su labor superando las trabas que pudieran presentarse por la inadecuada intervención de los órganos de gobierno en la actividad de control». COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana, Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003, p. 155.

Esta atribución parece sustentarse en la innecesaria dependencia de la OCMA respecto del CEPJ, la cual está estipulada en el artículo 5 literal c) del ROF de la oficina. En él se señala paradójicamente:

*«c) La Autonomía Funcional.- La Oficina de Control de la Magistratura, goza de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, sólo depende administrativamente, del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial».*

La alegada dependencia administrativa sería el fundamento, por ejemplo, para lo expresado en el artículo 67 del Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA, el cual encarga al Consejo Ejecutivo resolver en segunda instancia las resoluciones que ordenan la medida cautelar de abstención en el cargo; o en el artículo 82 inciso 11 de la LOPJ, que indica que el CEPJ resolverá en última instancia las medidas de apercibimiento, multa y suspensión, impuestas por la Oficina de Control de la Magistratura, en contra de los magistrados.

El CEPJ es un órgano de gobierno de la institución y, por lo tanto, goza de una naturaleza distinta a la de un órgano jurídico como la OCMA, puesto que *«el rol gubernativo está relacionado con la «conducción» del Poder Judicial y consiste en la potestad de decidir la marcha institucional en sus diversos planos de actividad»*<sup>21</sup>. Por su parte, tanto del CNM como de la OCMA podemos decir que:

*«el suyo es principalmente un control jurídico, habida cuenta de que: i) aplica las normas administrativas disciplinarias de jueces y fiscales respondiendo a criterios objetivos; ii) cuando observa que un hecho encuadra en el supuesto, entonces está obligado a aplicar la consecuencia jurídica; y, iii) el CNM es un órgano revestido con ciertas características que buscan asegurar su independencia (...)»*<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> JUSTICIA VIVA, Manual del sistema peruano de justicia, Lima: Justicia Viva, 2003, p. 40.

<sup>22</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, Alcances y consecuencias de la afectación de la cosa juzgada y las nulidades procesales a propósito de la resolución que destituye a cinco vocales supremos, en: Diálogo con la Jurisprudencia N° 88, noviembre 2005, año 11, p. 48.

Para cumplir estas funciones, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial está conformado por:

1. El Presidente del Poder Judicial, quien lo preside y tiene voto dirimente.
2. Dos vocales supremos titulares elegidos por la Sala Plena.
3. Un vocal superior titular en ejercicio elegido por los Presidentes de Cortes Superiores de Justicia de la República.
4. Un juez titular especializado o mixto.
5. Un representante elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

Ahora bien, el CEPJ cuenta con las siguientes funciones fijadas por el artículo 82 de la LOPJ, entre otras:

1. Formular y ejecutar la política general y el Plan de Desarrollo del Poder Judicial;
2. Aprobar el Proyecto de Presupuesto del Poder Judicial, propuesto por la Gerencia General, y ejecutarlo una vez sancionado legalmente;
3. Ejercer la titularidad del Pliego del Presupuesto del Poder Judicial, cuya responsabilidad es compartida solidariamente por todos sus integrantes;
4. Velar por el respeto de las atribuciones y garantías del Poder Judicial;
5. Resolver en última instancia las reclamaciones contra los acuerdos y resoluciones de los Consejos Ejecutivos Distritales;
6. Acordar el horario del Despacho Judicial de la Corte Suprema;
7. Aprobar el Cuadro de Términos de la Distancia, así como revisar periódicamente el valor de los costos, multas y depósitos correspondientes y otros que se establezcan en el futuro;
8. Distribuir la labor individual o por comisiones, que corresponda a sus integrantes;
9. Absolver las consultas de carácter administrativo que formulen las Salas Plenas de los Distritos Judiciales;
10. Resolver en primera instancia las medidas de separación o destitución propuestas por la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, contra los Magistrados salvo lo dispuesto en el Artículo 80 inciso 9;
11. Resolver en última instancia las medidas de apercibimiento, multa y suspensión, impuestas por la Oficina de Control de la Magistratura, contra

los Magistrados y en su caso todas las dictadas contra los demás funcionarios y servidores del Poder Judicial. En el ejercicio de esta atribución al igual que en el inciso anterior, no interviene el Vocal Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura, siendo reemplazado por el llamado por ley;

12. Resolver conforme a su Reglamento, los asuntos relativos a traslados de Magistrados, funcionarios y demás servidores del Poder Judicial;
13. Fijar las cuantías y sus reajustes para determinar las competencias jerárquicas;
14. Designar comisiones de asesoramiento, investigación y estudio;
15. Designar al Gerente General del Poder Judicial, al Director del Centro de Investigaciones Judiciales y a los demás funcionarios que señale la Ley y los reglamentos;
16. Nombrar y designar a los empleados de la Corte Suprema; de la Dirección de Administración del Poder Judicial; de los Organos de Apoyo; de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial y de personal de confianza y auxiliar de los Vocales Supremos, en este último caso a su propuesta;
17. Emitir los informes que le soliciten las Cámaras Legislativas; la Sala Plena de la Corte Suprema y el Fiscal de la Nación, sobre los asuntos de su competencia y solicitar los que se relacionen con sus funciones;
18. Asegurar la distribución oportuna del Diario Oficial «El Peruano» a todos los Magistrados de la República;
19. Garantizar la conservación y buen recaudo de los bienes incautados cuya libre disposición está supeditada a la resolución de los juicios penales;
20. Proponer a la Sala Plena de la Corte Suprema en forma excepcional la distribución de causas entre las Salas Especializadas, fijando su competencia a fin de descongestionar la carga judicial, pudiendo conformar Salas Transitorias por un término no mayor de tres meses, en casos estrictamente necesarios.

### **1.2.3. El Presidente del Poder Judicial**

Como ya se habrá podido advertir, el rol que juega el Presidente del Poder Judicial en la destitución de jueces es principalmente formal, aunque imprescindible de acuerdo a la repartición constitucional de funciones.

Así pues, el varias veces mencionado artículo 154 numeral 3 de la Constitución determina que para que el Consejo Nacional de la Magistratura pueda aplicar la sanción mayor a los jueces de todos los niveles, con excepción de los vocales supremos, para los que se requiere una solicitud expresa de la Corte Suprema.

Esta solicitud expresa corre a cargo del Presidente del Poder Judicial, quien es a su vez la máxima autoridad de la Corte Suprema, tal como lo determina el artículo 144 de la carta fundamental y lo reitera el artículo 73 de la LOPJ. Por esta razón, le corresponde la categoría de titular de uno de los poderes del Estado.

El presidente del Poder Judicial es elegido por y entre los vocales supremos titulares reunidos en Sala Plena por un período de dos años. De acuerdo al artículo 76 de la LOPJ, sus atribuciones son:

1. Representar al Poder Judicial.
2. Convocar y, conforme a reglamento, presidir la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República. Tiene voto dirimente, salvo las excepciones que la ley señala.
3. Disponer la ejecución de los acuerdos adoptados por la Sala Plena de su Corte.
4. Ejercer la Titularidad del Pliego del Presupuesto del Poder Judicial.
5. Designar a los Vocales integrantes de las Salas Especializadas de la Corte Suprema.
6. Designar a los Vocales Supremos para cargos especiales.
7. Los demás que señale la Ley y el Reglamento.

A estas facultades se suma una octava que es de especial relevancia para nuestro estudio, y que repetimos en este momento, tras haberla tratado anteriormente<sup>23</sup>:

8. En aplicación del Artículo 154 inciso 3) de la Constitución Política, solicitar al Consejo Nacional de la Magistratura en nombre y representación de la Corte Suprema en un plazo no mayor de 15 días naturales, la aplicación de las medidas de separación o destitución propuestas por la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial. La remisión del Expediente deberá comprender el incidente de suspensión provisional.

---

<sup>23</sup> El inciso 8 fue agregado por el artículo 1 de la ley N° 27536, publicada en octubre de 2001.

#### **1.2.4. La Sala Plena de la Corte Suprema**

La Sala Plena, a diferencia de los demás órganos descritos, no participa de la manera señalada anteriormente en los procedimientos de destitución de jueces. Su incorporación en este capítulo tiene importancia en la medida que ayudará a entender el apartado 5 del mismo.

La Sala Plena de la Corte Suprema es el máximo órgano de deliberación del Poder Judicial, tal como lo señala el artículo 79 de la LOPJ. Está compuesta por la reunión de los vocales supremos titulares y tiene competencias para decidir sobre la marcha institucional del poder del Estado que dirige y sobre los demás asuntos que no sean competencia de órganos particulares.

En su calidad de órgano deliberativo se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias convocadas por el presidente del Poder Judicial, al menos un tercio de sus miembros o por el CEPJ.

Según reza el artículo 80 de la LOPJ, sus atribuciones son las siguientes:

1. Aprobar la Política General del Poder Judicial a propuesta de su Consejo Ejecutivo.
2. Elegir en votación secreta entre sus magistrados jubilados o en actividad, al representante de la Corte Suprema ante el Jurado Nacional de Elecciones.
3. Elegir en votación secreta al representante ante el Consejo Nacional de la Magistratura.
4. Sistematizar y difundir la jurisprudencia de las Salas Especializadas de la Corte Suprema y disponer la publicación trimestral de las Ejecutorias que fijen principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento en todas las instancias judiciales.
5. Designar a los Vocales Supremos integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
6. Designar al Vocal Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura.
7. Ejercer el derecho a iniciativa legislativa.
8. Las demás que señala la Constitución, la Ley y el Reglamento.

Ahora bien, la función de la Sala Plena en la que queremos concentrarnos es la de imponer sanciones menores a los vocales supremos que no fueron destituidos por el CNM, habida cuenta de que la falta no alcanzaba la gravedad suficiente.

Tal como podemos ver del artículo 154 inciso 3 de la Constitución, el Consejo Nacional de la Magistratura carece de competencia para imponer sanciones menores a vocales supremos. En ese sentido, el artículo 36 del Reglamento de Procesos Disciplinario señala que:

*«Si de lo actuado en el proceso se encuentra responsabilidad pero esta no amerita la sanción de destitución, el Pleno del Consejo dispone que el expediente se remita al Presidente de la Corte Suprema (...) para los fines pertinentes, debiendo informar al Consejo de la medida que se adopte (...)».*

Ante la remisión del expediente, el Presidente de la Corte Suprema traslada el caso a la competencia de la Sala Plena de la Corte Suprema, la cual, en virtud de sus facultades, decidirá qué sanción debe aplicársele al magistrado procesado.

### **1.3. La multiplicidad de órganos como problema**

Tanto en el primer como segundo subcapítulo hemos descrito el componente orgánico que participa de la destitución de magistrados del Poder Judicial. Así hemos observado que para la destitución de vocales supremos, sólo se requiere acudir al Consejo Nacional de la Magistratura, mientras que para lo propio respecto de jueces de paz letrados, especializados y mixtos y superiores, hallamos una multiplicidad de órganos competentes.

En efecto, mientras que para supremos sólo acudimos al Consejo Nacional de la Magistratura; para los demás niveles el CNM es el órgano final, que precisa del paso previo por la Oficina de Control de la Magistratura, el presidente de la Corte Suprema y, probablemente, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Como no podía ser de otra manera, esta multiplicidad de órganos participantes en el procedimiento de destitución de jueces de todos los niveles (salvo supremos) ha sido considerada por la literatura especializada como un problema. Al respecto,



la Defensoría del Pueblo, bajo el subtítulo «Manifiesta dispersión de la potestad disciplinaria», señala:

*«En consecuencia, estamos ante una manifiesta dispersión de la potestad disciplinaria de magistrados y servidores judiciales, lo cual, sin duda, dificulta la adopción de medidas integrales que enfrenten de manera eficiente y eficaz la corrupción al interior del Poder Judicial.»<sup>24</sup>.*

En esa misma línea encontramos la opinión de Eguiguren Praeli y otros, quienes afirman que:

*«En materia disciplinaria, el panorama normativo es confuso. La falta de adecuación de la Ley Orgánica del Poder Judicial a la Constitución Política de 1993, y el reciente legado de la reforma judicial, determina que, en la actualidad exista una situación de dispersión normativa que se traduce, principalmente, en:*

*(i) la concurrencia de competencias, con la consecuente dificultad de identificar con claridad qué órganos son los encargados de aplicar las medidas disciplinarias; (...»<sup>25</sup>.*

En este mismo sentido encontramos la opinión de Espinosa-Saldaña, al sostener que:

*«Basta con efectuar una rápida mirada al actual estado de la cuestión sobre el particular para realizar una serie de importantes, pero no por ello menos preocupantes, constataciones: un confuso escenario con muchos y muy diversos órganos y organismos con facultades de aplicar medidas disciplinarias (...»<sup>26</sup>.*

Esta dispersión de la facultad para tramitar y sancionar faltas que ameritan destitución puede generar niveles importantes de descoordinación entre órganos,

---

<sup>24</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán, Informe Defensorial N° 109, Lima: Defensoría del Pueblo, 2006, p. 84.

<sup>25</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco y otros, Gobierno y Administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, p. 277.

<sup>26</sup> ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy, Sobre la constitucionalización de elementos de la carrera judicial, en: Derecho PUC, Año 58, p. 375.

como claramente lo señaló el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a comienzos de siglo:

*«La Constitución de 1993 vino a crear al Consejo Nacional de la Magistratura, siguiendo una tendencia presente tanto en países europeos como latinoamericanos. Se trata, en el caso peruano, de un órgano con competencias reducidas, que se limitan, en lo que atañe a los jueces, a la selección, evaluación, ratificación y en su caso, destitución del personal judicial. En forma sintética, al menos dos aspectos aparecen como problemáticos en su actual configuración:*

*a) Por una parte, y como se ha señalado, la falta de coordinación de sus competencias respecto de las que pertenecen a otros órganos de gobierno (como el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, o la Oficina de Control de la Magistratura) (...)*»<sup>27</sup>.

Ahora bien, el problema de la multiplicidad de órganos ha llamado la atención también de la Secretaría Técnica de la CERIAJUS. De ese modo, en el diagnóstico interinstitucional elaborado por ella se señaló que estaríamos ante una incoherencia al otorgarle a un órgano la función de destituir, pero no la competencia para iniciar las investigaciones que podrían arribar a la sanción de destitución. Ello en virtud de que:

*«La posibilidad de investigar la actuación del sujeto controlado es la base de cualquier acción de control. Por lo tanto, la restricción impuesta para investigar de oficio a los magistrados superiores y de las instancias inferiores, vacía de contenido la idea de control atribuida a este órgano»*<sup>28</sup>.

En suma, la multiplicidad de órganos genera una dispersión de competencias en el trámite y aplicación de la sanción de destitución a jueces de jueces de paz letrados, especializados, mixtos y vocales superiores, siendo posible que ello genere, como mínimo, una descoordinación entre los órganos.

---

<sup>27</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, De la exclusión a la confianza mediante el acceso a la justicia, Lima: PNUD, 2001, p. 79, consultado en: <http://www.justiciaviva.org.pe/informes/pnud.pdf>.

<sup>28</sup> COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, Secretaría Técnica, Los problemas de la Justicia en el Perú: Hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional, Lima, enero de 2004, p. 85, en: <http://www.justiciaviva.org.pe/diagnos.htm>

## **1.4. Aproximación a la relación entre la Oficina de Control de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura**

La relación entre la Oficina de Control de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura se despliega en los procedimientos para jueces de paz letrados, especializados, mixtos y vocales superiores. De ese modo, en las siguientes líneas analizaremos la relación entre la OCMA y el CNM en cuanto a la labor sancionadora respecto de éstos magistrados y no sobre jueces supremos.

Así, en la medida que la OCMA se encarga de proponer las destituciones de jueces, vía el Presidente de la Corte Suprema, nuestro análisis de la relación entre esta oficina y el CNM se centrará en estudiar los niveles de acogida que han tenido las solicitudes de destitución. Ello, no sólo desde el contraste entre propuestas y destituciones, sino también a partir del número de cargos imputados versus acogidos y el acogimiento por el CNM de los medios probatorios actuados en la OCMA.

### **1.4.1. Propuestas de destitución formuladas por la OCMA versus destituciones ordenadas por el CNM**

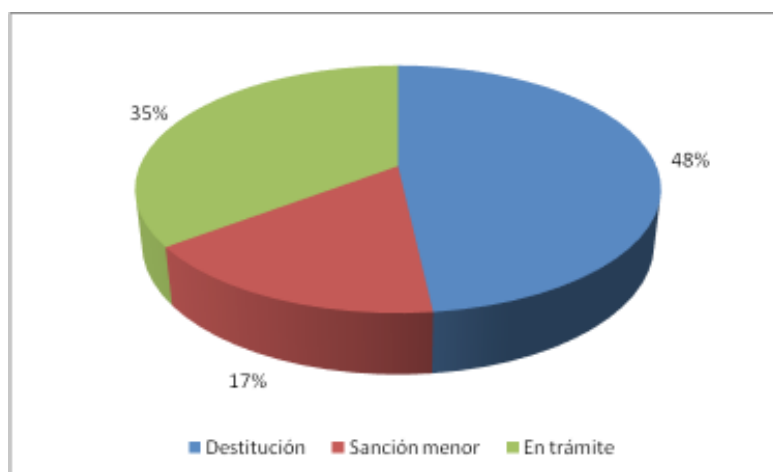
Sin lugar a dudas, este ha sido el dato más difícil de obtener en toda la investigación, habida cuenta de la falta de receptividad mostrada por el Consejo Nacional de la Magistratura. En efecto, a inicios del año le enviamos una carta que hasta el momento no ha tenido respuesta, a pesar de nuestra insistencia. Empero, en mayo del 2008 el diario La República recibió una misiva oficial del CNM con datos coincidentes con los solicitados por nuestra institución, los cuales fueron publicados en su edición del 06 de dicho mes, y que sirven de fuente para este acápite.

Ahora bien, la información remitida por el Consejo ha sido cuestionada por la OCMA debido a que no se habría consignado la totalidad de pedidos de destitución formulados por la segunda de las instituciones (faltarían 35). Asimismo, hemos encontrado una inconsistencia, puesto que el CNM indica que entre el 2003 y el 2008 se han ordenado 41 destituciones, a pesar de que en nuestra base de datos (2003-2007) contemos documentadamente con 43 de dichas órdenes.

Consignadas estas objeciones, trabajemos con los datos presentados por el Consejo Nacional de la Magistratura, habida cuenta de que significan una aproximación a la realidad en materia de propuestas de destitución formuladas por la OCMA y aceptadas por el CNM.

De acuerdo a dicha fuente oficial, entre el 2003 y el 2008 la OCMA formuló 85 propuestas de destitución, de las cuales 41 fueron acogidas y 14 devueltas para sanción menor, mientras que 30 están actualmente en trámite, tal como puede apreciarse del gráfico siguiente:

**Gráfico N° 1**  
**Estado (en el CNM) de las propuestas de destitución**  
**formuladas por la OCMA**  
**2003-2008**



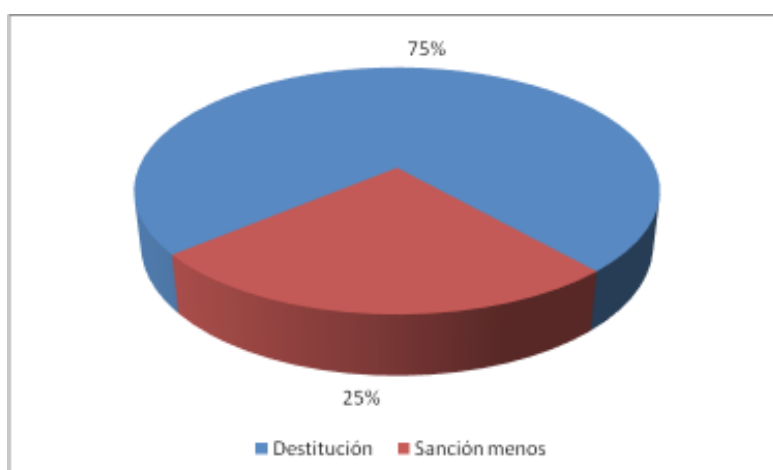
Fuente: Carta enviada por el Consejo Nacional de la Magistratura al diario La República en mayo de 2008.

Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

Como puede apreciarse, existe un altísimo porcentaje de morosidad, traducido en propuestas de destitución que aún se encuentran en trámite. Nos referimos al 35% del total de la carga, la cual está compuesta únicamente por 30 solicitudes en las que la OCMA ha realizado una investigación previa y recopilado información para que el CNM resuelva.

Si dejamos de lado, los procedimientos en trámite, tenemos que de las 55 solicitudes de destitución formuladas por la OCMA, se han acogido 41, mientras que 14 fueron devueltas al Poder Judicial para la imposición de una sanción menor.

**Gráfico N° 2**  
**Solicitudes de destitución resueltas por el CNM**  
**2003-2008**



Fuente: Carta enviada por el Consejo Nacional de la Magistratura al diario La República en mayo de 2008.

Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

A grandes rasgos puede advertirse una conclusión —que confirma la descoordinación advertida por el PNUD y reseñada líneas arriba—: alrededor de una de cada cuatro propuestas de destitución formuladas por la Oficina de Control de la Magistratura no es asumida por el Consejo Nacional de la Magistratura. Es decir, más allá de las razones que se ubiquen como trasfondo, un cuarto de las

investigaciones actuadas en la OCMA y solicitudes planteadas por ella misma son dejadas de lado por el CNM.

Si bien el Consejo Nacional de la Magistratura tiene capacidad de decisión y no está vinculado por lo propuesto por la OCMA, el porcentaje denegatorio de destituciones resulta escandaloso. Ello en razón de que al Poder Judicial le cuesta muchísimo solicitar la destitución de un magistrado<sup>29</sup>, puesto que existen fuertes resistencias estructurales al interior de la judicatura para tal finalidad. En ese sentido, la OCMA requiere hacer un trabajo denodado antes de optar por proponer la destitución del juez. Sin embargo, cuando el PJ levanta sus resistencias internas y, superando el espíritu de cuerpo, solicita la máxima sanción para uno de sus integrantes, no es posible que el Consejo se lo niegue en un porcentaje altísimo.

En conclusión, a partir de los datos oficiales difundidos por el CNM, puede verse que el Consejo tiene un alto nivel de morosidad en la labor disciplinaria, a la vez que deja de lado un porcentaje elevado de propuestas de destitución planteadas por la OCMA.

#### **1.4.2. Cargos imputados por la OCMA y acogidos por el CNM**

Tras haber arribado al índice de acogida de propuestas de destitución, mostraremos ahora otro dato importante en cuanto a la relación Oficina de Control de la Magistratura y Consejo Nacional de la Magistratura.

Cuando la OCMA, a través del presidente del Poder Judicial, plantea la destitución de un magistrado lo hace siempre indicando los cargos que se le imputan y que, de acuerdo a ella, han sido demostrados a lo largo del procedimiento ante su instancia, ameritando la imposición de la sanción mayor.

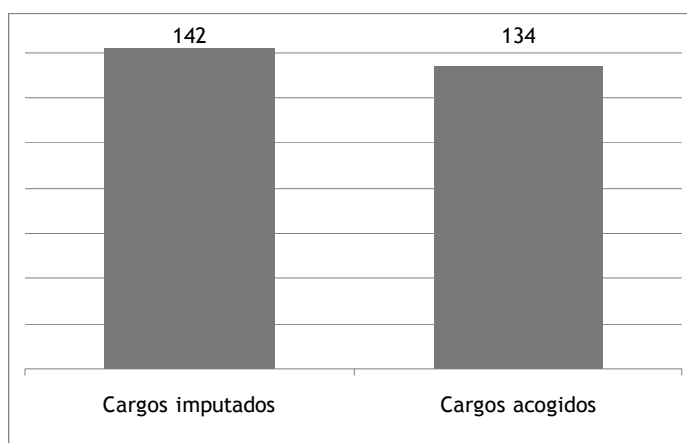
Del estudio de las resoluciones de destitución (que involucran a jueces de paz letrados, especializados y mixtos y vocales superiores) ordenadas durante los últimos cinco años puede extraerse el índice de cargos planteados por la OCMA y acogidos por el CNM. Es decir, el porcentaje de cargos propuestos que han sido acogidos por el Consejo en las resoluciones de destitución dictadas.

---

<sup>29</sup> Esta afirmación es válida para el quinquenio bajo estudio (2003-2007). Esta situación parece haber variado durante la gestión de la actual jefa de la OCMA, Elcira Vásquez Cortez.

Así, tenemos que en el universo de destituciones ordenadas durante el quinquenio 2003-2007, la OCMA planteó 142 cargos, de los cuales 134 fueron acogidos por el CNM, es decir el 94%.

**Gráfico N° 3**  
**Cargos imputados por la OCMA versus cargos acogidos por el CNM, en los casos que terminaron en destitución 2003-2007**



Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución del CNM.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

Este dato muestra que en las decisiones que terminaron en destitución por parte del CNM se ha asumido casi la totalidad de los cargos planteados por la OCMA, léase el 94% de los mismos.

Si tomáramos este dato como único para evaluar la relación entre el CNM y la OCMA diríamos que se trata de una relación sumamente coordinada, en la que uno propone y el otro asume casi a plenitud. Sin embargo, como ello no es así. Cruzando información tenemos el CNM deja de lado una de cada cuatro solicitudes de la OCMA. Pero en los casos coincidentes el CNM asume casi la totalidad de los cargos planteados por la OCMA (94%) en sus propuestas de destitución.

### **1.4.3. La actividad probatoria en la OCMA como base para la actuación del CNM**

A partir de la lectura de la totalidad de las resoluciones de destitución aprobadas durante el lustro que corre desde el 2003 hasta el 2005, hemos podido observar, en términos cualitativos, que las decisiones del Consejo toman en cuenta en modo considerable los medios probatorios ofrecidos, actuados y valorados por la Oficina de Control de la Magistratura.

Sobre la base de lo contenido en el expediente disciplinario formado por la OCMA, el Consejo Nacional de la Magistratura inicia sus investigaciones y ordena, de ser el caso, la actuación de nuevos medios probatorios que le permitan corroborar o descartar el trabajo previo realizado internamente en el Poder Judicial.

En otras palabras, el Consejo Nacional de la Magistratura no parte de cero a construir el legajo probatorio que lo lleve a establecer la responsabilidad disciplinaria del juez, sino que cuenta con una actuación previa que le sirve de base para el desarrollo de su actuación.

Así, por ejemplo, hemos podido observar en reiteradas oportunidades que las declaraciones de los magistrados en el procedimiento ante la Oficina de Control de la Magistratura, son utilizadas como referente para contrastar los descargos realizados ante el CNM, a tal punto que éste ha advertido incoherencias entre la defensa del juez ante la OCMA en relación con lo señalado frente a él.

### **1.5. El problema de la sanción menor para vocales supremos a cargo de la Sala Plena de la Corte Suprema**

Como hemos explicado anteriormente, cuando el Consejo Nacional de la Magistratura arriba a la conclusión de que el vocal supremo investigado no ha cometido una infracción que amerite la sanción de destitución, el caso es remitido a la Sala Plena de la Corte Suprema, que se encargará de determinar la gravedad de la falta cometida.

A mediados del quinquenio que analizamos, se hizo público un informe que estudiaba empíricamente la relación entre el Consejo Nacional de la Magistratura



y la Sala Plena de la Corte Suprema en cuanto a la labor de imponer sanciones menores a la destitución para vocales de la más alta jerarquía.

De acuerdo a información publicada por el diario La República, en su edición del 18 de noviembre de 2005, se han analizado 9 procesos disciplinarios en los que el Consejo Nacional de la Magistratura entregó sus investigaciones al Poder Judicial para que éste interpusiera una sanción menor a la destitución.

De los nueve casos investigados, la Sala Plena de la Corte Suprema decidió la suerte de cinco de ellos el 08 de septiembre de 2005. Así, dejó sin sanción a tres (uno bajo el alegato de la prescripción), amonestó a uno y llamó «severamente la atención» a otro. En otras palabras, el 60% no fue objeto de ningún correctivo y el 40% restante lo fue de uno menor, considerando además que uno de ellos no está previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual prevé modalidades como el apercibimiento, la multa y la suspensión.

Además, la demora en la toma de decisión por parte de la Sala Plena de la Corte Suprema es considerable. En los 5 casos ya resueltos, la resolución final fue emitida luego de casi 2 años, en promedio. A la fecha de difusión del informe, se encontraban en compás de espera, los otros 4 casos consignados en la investigación, a pesar de que uno de ellos superaba ya los 2 años en dicha instancia y los otros 3 reunían en promedio más de año y medio.

A manera de respuesta del Poder Judicial, ante la información propalada por La República, publicó el 19 de octubre de 2005 una nota en su página web titulada Procesos contra vocales supremos se encuentran en trámite<sup>30</sup>, denunciando genéricamente las inexactitudes del informe, puesto que los procedimientos disciplinarios contra vocales supremos seguirían en trámite. Sin embargo, los descargos ofrecidos por el Poder Judicial no fueron del todo contundentes.

Como puede advertirse, las estadísticas muestran fuertes dificultades de la Sala Plena de la Corte Suprema en cuanto a la decisión de sancionar a sus integrantes por la comisión de faltas menores a la destitución.

---

<sup>30</sup> <http://www.pj.gob.pe/noticias/noticias.asp?codigo=2395&opcion=detalle>.

A nivel de percepciones durante el quinquenio 2003-2007 encontramos otro indicador de suma trascendencia. El 29 de septiembre de 2006, el Tribunal Constitucional publicó las sentencias recaídas en los procesos de amparo signados con los números de expediente 05156-2006-AA, 04602-2006-AA, 05033-2006-AA, 04596-2006-AA, que resolvían los cuestionamientos constitucionales que 4 vocales supremos formulaban contra las decisiones N° 045-2005-PCNM y N° 051-2005-PCNM, que ordenaron sus destituciones. En dichas resoluciones el TC dedica un acápite a tratar la relación institucional entre el CNM y la Corte Suprema de Justicia de la República, bajo los siguientes términos:

*«56. En relación con esto, cabe señalar que, mediante comunicación de fecha 6 de julio de 2006, se remitió a este Colegiado un documento mediante el cual se adjunta: (1) resoluciones del CNM que disponen remitir todo lo actuado al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República para la aplicación de sanciones menores; (2) oficios remitidos por el CNM al Presidente de la Corte Suprema de Justicia solicitando información sobre a las medidas disciplinarias adoptadas por ese despacho en relación con los procesos disciplinarios donde el CNM encontró responsabilidad de los magistrados investigados, y que ameritaban la aplicación de una sanción menor a la destitución; (3) resoluciones de la Sala Plena de la Corte Suprema, que imponen sanciones inexistentes en la Ley Orgánica del Poder Judicial a magistrados encontrados responsables de inconducta funcional; (4) resoluciones de la Sala Plena de la Corte Suprema que declaran la nulidad de las resoluciones en las que se impuso sanciones inexistentes en la Ley Orgánica del Poder Judicial a magistrados encontrados responsables de inconducta funcional; (5) resoluciones de la Corte Suprema de Justicia de la República que declaran prescritos los procesos disciplinarios promovidos contra magistrados encontrados responsables de inconducta funcional.*

*57. El Tribunal Constitucional, en tanto supremo intérprete y guardián de la Constitución (artículo 201° y artículo 1° de su Ley Orgánica), expresa su preocupación por el contexto que se describe en el fundamento precedente. En efecto, se afectan las relaciones institucionales entre el Poder Judicial y el CNM cuando éste solicita información acerca de las medidas disciplinarias adoptadas por la Corte Suprema de Justicia y ésta remite dicha información omitiendo, sobre todo, la que está vinculada con las medidas disciplinarias*

*impuestas a los vocales supremos, tal como se aprecia del Oficio N.º 1102-2005-P-CNM (fojas 58), de fecha 11 de julio de 2005, y del Oficio N.º 1339-2005-P-CNM (fojas 59), de fecha 04 de agosto de 2005.*

*58. Del mismo modo, se advierte que, en otros casos, se han impuesto sanciones que no existen o no están previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, tales como «recomendaciones», «llamadas severas de atención» o «amonestaciones», según se puede apreciar de las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia de fecha 05 de setiembre de 2005 y de las resoluciones de fecha 08 de setiembre de 2005, respectivamente (fojas 68 a 80). Resoluciones que tuvieron que ser declaradas nulas por el Pleno de la Corte Suprema, como se puede ver en el Oficio N.º 6113-2005-SG-CS-PJ, de fecha 11 de octubre de 2005 (fojas 82 a 102)».*

Ante estos hechos, el Tribunal Constitucional formula una exhortación directa a la Sala Plena de la Corte Suprema «*para que observe mayor diligencia en la aplicación de las sanciones disciplinarias previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial*».

A partir de estos dos indicadores puede advertirse un serio problema en la relación entre la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Nacional de la Magistratura, en lo referido a la imposición de sanciones menores a vocales supremos no destituidos, evidenciado en la poca efectividad del control a cargo del Poder Judicial.

En ese sentido, no resulta descabellado intuir que los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura pueden tener en cuenta, conciente o inconcientemente, la poca efectividad del control interno al momento de decidir por la imposición de la sanción de destitución o una sanción menor para vocales supremos, considerando que la última de ellas podría significar impunidad ante la comisión de una infracción disciplinaria.

En ese sentido, los consejeros que consideren que el vocal supremo amerita una sanción grave por los hechos cometidos (pero no tan severa como la destitución) tendrán en cuenta que con la remisión a la Sala Plena no se impondrá la medida correctiva correspondiente. Mientras que los consejeros que quieran librar a un

magistrado, por la razón que fuere, verán en la Sala Plena un escenario favorable para tal finalidad.

En suma, el hecho de 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.

## Capítulo 2

### Las infracciones disciplinarias

Luego de habernos detenido en el capítulo anterior en el aspecto orgánico de la labor de destitución, estudiando al Consejo Nacional de la Magistratura y a los órganos internos del Poder Judicial que participan en ella, analizaremos la problemática de las infracciones disciplinarias, es decir de los supuestos de hecho que una vez cometidos le generan al juez la imposición de la sanción que pone fin a su carrera, y que por lo mismo constituye un tema de sumo interés en cualquier estudio sobre el particular.

Empezaremos este capítulo describiendo el catálogo legal de faltas establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, explicando brevemente su contenido, contrastándolo con las exigencias de tipicidad y legalidad propias del derecho disciplinario y poniendo en relieve algunas de sus deficiencias manifiestas. A continuación, a partir del estudio de resoluciones de destitución veremos a qué causales del artículo 31 de la LOCNM, y con qué frecuencia, ha recurrido el CNM para imponer la máxima sanción durante el quinquenio 2003-2007. En tercer lugar, advertiremos las dificultades halladas en el intento por reconstruir «jurisprudencialmente» un catálogo real de faltas, y anotaremos algunos criterios fijados por el CNM que, desde nuestro punto de vista, podrían ser utilizados en otros casos. Y finalmente, formularemos algunos aportes para la construcción de un catálogo (reglamentario o legal) de infracciones que generan destitución, teniendo en cuenta para ello el Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios elaborado por el CNM durante el año 2007 y el dictamen de la Ley de Carrera Judicial.

## 2.1. El catálogo legal de infracciones que generan destitución

En diciembre de 1994, alrededor de un año luego del diseño constitucional del actual Consejo Nacional de la Magistratura, fue aprobada la ley orgánica que regula sus funciones y demás aspectos centrales. Dicha norma contiene en su artículo 31 un catálogo legal de infracciones, que fija las causales ante las cuales el Consejo debe imponer la sanción de destitución.

Este listado pasó a modificar la normativa prevista sobre el particular en el artículo 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el cual se establecía también un catálogo de infracciones consideradas como meritorias de destitución.

De ese modo, el catálogo legal de infracciones que generan destitución quedó constituido por el artículo 31 de la LOCNM, el cual establece las causales para la imposición de la máxima sanción, mediante la formulación que pasamos a transcribir:

*«Artículo 31°.- Procede aplicar la sanción de destitución a que se refiere el inciso c) del Artículo 21° de la presente Ley por las siguientes causas:*

- 1. Ser objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso.*
- 2. La comisión de hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca del concepto público.*
- 3. Reincidencia de 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».*

A continuación, analizaremos el listado de causales tratando de explicar de manera exegética su contenido y señalando algunas de las inconsistencias manifiestas que dificultan un ejercicio adecuado por la potestad sancionadora.

### 2.1.1. Ser objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso

La primera causal de destitución regulada en el artículo 31.1 consiste en que el magistrado sea objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso. El comentario inicial que nos suscita esta norma es que la sentencia que fija la condena debe haber alcanzado autoridad de cosa juzgada, puesto que sólo cuando

ello sea así, se habrá desvirtuado la presunción de inocencia que está regulada en el artículo 2.24.e de la Constitución, de la siguiente manera:

*«Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:*

*(...)*

*24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:*

*(...)*

*e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad».*

Por otra parte, el inciso establece expresamente que la destitución se realizará cuando el juez haya sido condenado por delito doloso a pena privativa de libertad, lo que deja de lado, en primer lugar, las faltas, y en segundo término todos aquellos delitos culposos.

Sin embargo, este articulado tiene un especial problema, puesto que genera una duplicidad en el supuesto de hecho que deviene en la imposición de la sanción de destitución y el correspondiente para la de separación, establecida en el listado del artículo 206 de la LOPJ.

La separación, de acuerdo al artículo 214 de la LOPJ, se define como aquella sanción que procede cuando el juez no reúne los requisitos exigidos para el cargo. De ese modo, si tomamos en cuenta que el artículo 177 en su inciso 6 señala que es indispensable para ser magistrado no haber sido condenado por delito doloso, aquel juez que reciba una sentencia a pena privativa de libertad por un acto doloso deberá ser separado.

Se presenta entonces una duplicidad de sanciones para un mismo hecho. Por un lado la separación según los artículos 214 y 177.6 de la LOPJ; y por otro la destitución de acuerdo al artículo 31.1 de la LOCNM. Esta duplicidad parece haber sido constatada por la Secretaría Técnica de la CERIAJUS, en los siguientes términos:

*«Existe una superposición de competencias frente a una misma causal: la condena penal por delito doloso. Dicha causal puede dar lugar simultáneamente a la aplicación de la medida de separación y a la sanción*

*de destitución. La primera a cargo del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la segunda cargo del Consejo»<sup>31</sup>.*

Ahora bien, en procura de dotar a ambas normas de un sentido que no colisione entre sí, sino que, por el contrario, sea complementario, planteamos que la separación esté prevista para aquellos casos en que se descubre con posterioridad al nombramiento que el magistrado careció de un requisito para acceder al puesto de juez. Es decir, que se trata de una causal previa. Mientras que la destitución puede interpretarse como sanción ante causal sobreviniente, es decir en casos que la condena por delito doloso sea posterior al nombramiento del magistrado.

En síntesis, la separación se aplicará cuando el juez ya haya sido condenado con anterioridad al nombramiento, pero dicha ausencia de requisito no haya sido advertida en su momento. Y, la destitución procederá *ex post*, es decir, cuando el juez sea sentenciado con posterioridad a su nombramiento por la comisión de un delito doloso que implique pena privativa de libertad.

### **2.1.2. La comisión de hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca del concepto público**

Sin lugar a dudas, la segunda causal de destitución es la que más problemas presenta por recurrir a conceptos jurídicos indeterminados, en vista a que encontramos una especial dificultad al intentar dotarlos de sentido. En efecto, ¿qué puede significar la categoría hecho grave que compromete la dignidad del cargo y la desmerece del concepto público?

Pásara Pazos, Villavicencio Ríos y Esteban Delgado señalan a ésta como una de las graves deficiencias actuales de la regulación de las faltas, definiendo el problema como «*el alto grado de indeterminación de los textos normativos que describen las conductas que constituyen faltas disciplinarias*»<sup>32</sup>. Esto, desde su punto de vista:

---

<sup>31</sup> COMISION ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, Secretaría Técnica, Los problemas de la justicia en el Perú: Hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico Interinstitucional, Lima, 2004, p. 84, en: <http://www.justiciaviva.org.pe/diagnos.htm>.

<sup>32</sup> PÁSARA PAZOS, Luis, VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y ESTEBAN DELGADO, Sara, Bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal, Lima: Justicia Viva, 2004, p. 69.



*«infringe los principios constitucionales de tipicidad y legalidad, que son pertinentes, dada la naturaleza de ordenamiento sancionador de estas disposiciones. Precisamente, por ello, el nivel de discrecionalidad que estas normas atribuyen al titular del poder disciplinario es inconstitucional, al tiempo que son igualmente perjudiciales para el sistema.*

*En efecto, la indeterminación de las faltas establecidas permite que, por una interpretación (lato sensu), se pueda considerar que casi cualquier irregularidad de conducta constituye una falta y pueda ser materia de sanción, y, lo que es más grave, en ausencia de normas de proporcionalidad, se podría aplicar una sanción no idónea establecida en la ley. Igualmente, la imprecisión en las normas que establecen lo que es una falta permite que, echando mano de una interpretación extremadamente restrictiva, se considere que casi nada es falta, y, entonces, pocas conductas sean sancionadas, generándose así un clima institucional de impunidad»<sup>33</sup>.*

A una conclusión similar arriba De Belaunde López de Romaña al indicar que:

*«Estos problemas en el diseño del régimen disciplinario de los magistrados dejan abierta la posibilidad de un ejercicio irregular de esta potestad de control, ya sea por exceso –lo que servía perfectamente como amenaza en el régimen anterior en que el Poder Judicial y el CNM se encontraban controlados– o por defecto, que es cuando las faltas no se consideran dentro de los tipos genéricos establecidos por las normas, y por lo tanto, no se imponen sanciones, o éstas resultan muy menores, quedando la sensación de impunidad»<sup>34</sup>.*

Como bien señala Ramírez Pequeño, es frente a esta «falta de claridad, tipificación y proporcionalidad»<sup>35</sup> que la CERIAJUS y la Comisión de Justicia del Congreso plantean, mediante el proyecto de Ley de Carrera Judicial:

<sup>33</sup> PÁSARA PAZOS, Luis, VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y ESTEBAN DELGADO, Sara, Bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal, Lima: Justicia Viva, 2004, p. 70.

<sup>34</sup> DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier, La reforma del sistema de justicia ¿por el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes, Lima: Fundación Konrad Adenauer - Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2006, p. 78.

<sup>35</sup> RAMÍREZ PEQUEÑO, Teresa, El régimen disciplinario en el Proyecto de Ley de Carrera Judicial, en: AAVV, Técnicas de investigación de la corrupción en la administración de justicia, Lima: Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, 2007, p. 90.

*«una tipificación más clara y menos abstracta de las faltas disciplinarias para que se respeten los principios de legalidad y tipicidad y, en concreto, el mandato de determinación que éstos contienen»<sup>36</sup>.*

Sobre la propuesta del dictamen de Ley de Carrera Judicial para superar estos problemas volveremos más tarde. Ahora queremos centrarnos en analizar el artículo 31.2 de la LOCNM bajo la lupa del principio de legalidad y tipicidad<sup>37</sup>.

¿En qué consiste el principio de legalidad? Al empezar a desarrollar este punto, debemos traer a colación que por principio el régimen disciplinario de los jueces se rige por garantías similares a las del Derecho Penal<sup>38</sup>. Empero, esta afirmación no puede ser absoluta, puesto que debe considerarse que estamos ante dos ramas similares, aunque distintas, por lo que el traslado de las garantías de uno a otro ámbito debe ser matizado.

De ese modo, sostenemos que para determinar el hecho sancionable, así como su consecuencia es necesario observar el principio de legalidad, el cual es definido en el artículo 2 inciso 24 literal d) de la Constitución en los siguientes términos:

*«Artículo 2 °.- Toda persona tiene derecho:*

*(...)*

*24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:*

*(...)*

*d) Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley».*

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el principio de legalidad en el caso de la inconstitucionalidad de la legislación antiterrorista<sup>39</sup>:

---

<sup>36</sup> RAMIREZ PEQUEÑO, Teresa, El régimen disciplinario en el Proyecto de Ley de Carrera Judicial, en: AAVV, Técnicas de investigación de la corrupción en la administración de justicia, Lima: Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, 2007, p. 91.

<sup>37</sup> Para el desarrollo de los breves párrafos siguientes utilizaremos como referente nuestro texto en coautoría con Alfredo Villavicencio: VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, Alcances y consecuencias de la afectación de la cosa juzgada y las nulidades procesales a propósito de la resolución que destituye a cinco vocales supremos, en: Diálogo con la Jurisprudencia, N° 86, noviembre de 2005, año 11, pp. 52 y 53.

<sup>38</sup> GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, Sanciones Administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable, Granada: Comares, 2002, p. 18; PEREIRA CHUMBE, Roberto, La potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo sancionador en la Ley N° 27444, en: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444, Lima: ARA editores, 2001, pp. 286 y ss.

<sup>39</sup> Sentencia recaída en el proceso signado con el número de expediente N° 010-2002-AI/TC.

*«El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional (...).».*

A lo dicho por el Tribunal debemos agregar que no sólo la conducta prohibida debe estar determinada por ley, sino también la sanción que le corresponde. En esa línea, tanto el principio de legalidad, como su par, el principio de tipicidad, han sido reconocidos por la Ley del Procedimiento Administrativo General en su artículo 230 incisos 1 y 4, respectivamente a fin de ser aplicados en la potestad sancionadora de la Administración:

*«1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado (...)*

*2. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía (...).».*

Como puede advertirse, en estricto el artículo 32.2 de la LOCNM está reñido el principio de tipicidad, así como el mandato de determinación existente en el principio de legalidad. Dicho artículo recurre a conceptos jurídicos indeterminados como la dignidad del cargo y su desmerecimiento del concepto público, que tienen fricciones con los principios antes anotados.

Empero esta situación no es determinante, puesto que la opción de considerar inconstitucional el artículo 31 en su inciso 2 está también reñida con la carta fundamental, habida cuenta que vaciaría de contenido el control disciplinario de jueces en su calidad de competencia del CNM, haciéndolo inoperante en la práctica, hasta la espera de una reforma de la LOCNM.

En efecto, las falencias normativas señaladas generan un contexto en el que el ordenamiento disciplinario corre un fuerte riesgo de no cumplir con su finalidad, en la medida en que podrían conducir a paralizar la actividad sancionadora, convirtiéndose en un instrumento de impunidad. En función de ello, la doctrina y los ordenamientos comparados hablan de la necesaria flexibilización del principio de legalidad y tipicidad en los predios del Derecho Administrativo Sancionador. En tal sentido, ha dicho Pereira Chumbe que:

*«resulta un criterio ampliamente aceptado en la doctrina y la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales comparados, la utilización de conceptos jurídicos indeterminados»<sup>40</sup>.*

En esa misma línea, el tratadista español Ferreres Comellas<sup>41</sup> desarrolla en el capítulo IV de su obra El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional), 3 criterios en que se flexibiliza el rigor del requisito de *lex certa* (taxatividad).

Por su parte, el Tribunal Constitucional peruano ha tenido la oportunidad de pronunciarse expresamente sobre el tema, en las sentencias recaídas en los procesos signados con los números de expediente 05156-2006-AA, 04602-2006-AA, 05033-2006-AA, 04596-2006-AA, mediante los cuales los ex vocales supremos Vicente Rodolfo Walde Jáuregui, Manuel León Quintanilla Chacón, Víctor Segundo Roca Vargas y José Vicente Loza Zea, respectivamente, cuestionan las resoluciones N° 045-2005-PCNM y 051-2005-PCNM del Consejo Nacional de la Magistratura, que imponen sus destituciones en el cargo de magistrado, al incurrir en una infracción disciplinaria muy grave por vulnerar la cosa juzgada.

En dichas sentencias el Tribunal no ampara el cuestionamiento de los demandantes a la vulneración del principio de legalidad, habida cuenta de que ello hubiera implicado, en la práctica, la desactivación de todo un ámbito del control disciplinario de jueces y fiscales en el Perú.

---

<sup>40</sup> PEREIRA CHUMBE, Roberto, El principio de legalidad y las sanciones administrativas, en: Diario Liberación, 10 de diciembre de 2001.

<sup>41</sup> FERRERES COMELLAS, Victor, El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional), Madrid: Civitas, 2002, cap. IV.

El Tribunal Constitucional valida la existencia de conceptos jurídicos indeterminados, pero establece como garantía que, en esos casos, el deber de motivación exige una mayor intensidad en su cumplimiento, habida cuenta de que estamos hablando de la imposición de una sanción muy grave, como lo es la destitución. En ese sentido, en su fundamento jurídico 49, señala:

*«La remisión a estos conceptos jurídicos indeterminados comporta una exigencia mayor de motivación objetiva y coherente, si de lo que se trata es de imponer una sanción tan grave como la destitución del cargo de vocal supremo; y ello porque, a mayor discrecionalidad de la norma, mayor habrá de ser la motivación lógica y racional, en proporcional correlato. Motivación que, en el presente caso, a juicio del Tribunal Constitucional, no ha estado dirigida a determinar en qué medida la conducta del demandante ha afectado «la dignidad del cargo» y ha acarreado, concomitantemente, un «desmerecimiento del concepto público». Ello, sin duda, impone que el CNM desarrolle y precise el contenido y la extensión de dichos conceptos».*

### **2.1.3. Reincidencia en un hecho que configure causal de suspensión, conforme a lo establecido en la ley de la materia**

El artículo 31.3 de la LOCNM establece que corresponde aplicar la sanción de destitución contra el magistrado que reincida en un hecho que configure causal de suspensión tal como lo disponga la ley de la materia, en este caso la LOPJ.

De acuerdo al artículo 206 de la LOPJ, la suspensión es la tercera sanción imponible según el catálogo de faltas. Así, es más grave que el apercibimiento y la multa, pero menos que la separación y la destitución. Considerando esto, se entiende que la reiteración de una falta que genere suspensión, lesionará bienes jurídicos institucionales como lo hace una infracción que genere destitución. De ahí su equiparación.

Ahora, la suspensión está regulada por el artículo 210 de la LOPJ. Sin embargo, de una lectura detenida de dicha norma encontramos varios supuestos de la norma reñidos con la Constitución, por vulneración directa a alguno de sus dispositivos, o derogados tras la aprobación de la LOCNM.

Actualmente, la formulación del dispositivo en mención es la siguiente:

*«Artículo 210°.- Suspensión.*

*La suspensión se aplica al Magistrado o funcionario contra quien se dicta orden de detención, o se formula acusación con pedido de pena privativa de libertad, en proceso por delito doloso.*

*Se aplica también al Magistrado que comete un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo o lo desmerezca en el concepto público o cuando se incurre en nueva infracción grave, después de haber sido sancionado tres veces con multa».*

De la redacción de la norma, encontramos inconstitucional el supuesto referido a la formulación de acusación fiscal, puesto que atenta contra el principio de presunción de inocencia anteriormente descrito. Por otra parte, observamos como derogada la comisión de un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo o lo desmerezca en el concepto público. Ello es así, porque la LOCNM contiene un supuesto idéntico, reseñado líneas arriba, para la destitución.

De ese modo, quedan en el artículo los siguientes supuestos:

1. El dictado de una orden de detención contra el juez;
2. Incurrir en nueva infracción grave, después de haber sido sancionado tres veces con multa.

Desde nuestro punto de vista, el primer supuesto merecería una medida cautelar de abstención en el procedimiento disciplinario antes que una sanción definitiva. Nos explicamos. Pretender que el dictado de una orden de detención sea causal suficiente para imponer una sanción al magistrado, atenta nuevamente contra la presunción constitucional de inocencia, habida cuenta que aquel contra el que recae una medida cautelar de detención, no es culpable del delito que se le imputa.

Por ello, consideramos que recibir una orden de detención no puede generar una infracción disciplinaria. Sin embargo, por otro lado, no es concebible toparnos con un juez que se encuentra detenido (o en camino a ello) y, en esa condición, siga impartiendo justicia. Dicha situación no es acorde con los requerimientos de legitimidad del Poder Judicial, al que muchas veces se le juzga también en virtud

a las apariencias que proyecta<sup>42</sup>. Así, la medida de suspensión debe ser reconducida hacia la abstención en el cargo, que es precisamente, una medida cautelar que sirve para que un juez se aparte de su puesto, durante el tiempo que tarden las investigaciones.

Tras la depuración pertinente, sólo la causal consistente en reincidir en la comisión de infracciones graves sancionadas con multas ha transitado satisfactoriamente por el análisis efectuado, de modo que se podrá aplicar la sanción de suspensión, cuando se configure este supuesto.

Ahora, para aplicar una multa, el artículo 209 de la LOPJ nos remite nuevamente a conceptos jurídicos indeterminados, como en el caso del artículo 31.2 de la LOCNM. En esta oportunidad el tipo abierto se conforma por la frase «negligencia inexcusable». Ante esta situación, nos remitimos al análisis efectuado líneas arriba respecto del principio de tipicidad y legalidad.

#### **2.1.4. Intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal**

Una primera lectura de este inciso nos lleva a relacionar el tema con el de imparcialidad de los jueces, es decir, entender la intervención en procesos en los que el magistrado carecía de este principio básico. Sin embargo, la formulación está redactada en términos abiertos, de modo que esta primera interpretación no agota el sentido de la norma.

Siguiendo a Picó i Junoy<sup>43</sup>, por imparcialidad debe entenderse la capacidad para poner entre paréntesis todas las consideraciones subjetivas del juez, a fin de estar en mejor situación psicológica y anímica para emitir un juicio objetivo sobre el caso concreto ante él planteado. Es decir, se trata de una ausencia de interés respecto de las partes y el objeto del proceso. De ese modo, en la medida que la imparcialidad del juez es un requisito que lo habilita para tramitar un

---

<sup>42</sup> Estamos haciendo referencia al conocido aforismo acuñado por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Delcourt* contra Bélgica, sentencia de 17 de enero de 1970, Serie A, Nº 11, mediante el cual se señala que un juez no sólo debe ser independiente, sino también parecerlo.

<sup>43</sup> PICÓ I JUNOY, Joan, *La imparcialidad judicial y sus garantías: la abstención y recusación*, Barcelona: José María Bosch, 1998.

proceso, diversos autores consideran que su ausencia, así como la falta de inhibición del magistrado ante ella, genera responsabilidad disciplinaria<sup>44</sup>.

En esa línea parece encontrarse el ordenamiento jurídico peruano, al señalar que un juez incurre en causal de destitución cuando interviene en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurrido en prohibición o impedimento legal, tal como lo señala el artículo 31.4 de la LOCNM.

Sin embargo, como afirmábamos anteriormente, este artículo no sólo acoge la vulneración al principio de imparcialidad, sino que de manera amplia incorpora la intervención del magistrado en procesos o actuaciones en las que sabe no puede participar.

Esta norma presenta dos temas importantes. En primer lugar, se trata de un articulado que remite ampliamente a las prohibiciones planteadas en las normas que aborden la actuación del juez, a fin de dotarse de contenido. Y en segundo lugar, incorpora un elemento no tenido en cuenta anteriormente, que es el conocimiento por parte del juez de la prohibición en su contra. Este inciso, a diferencia de los anteriores, hace referencia a que el magistrado para ser sancionado requiere, al menos, tener conciencia de que está infringiendo una disposición normativa.

## **2.2. Las causales legales acogidas en las decisiones de destitución durante el quinquenio 2003-2007**

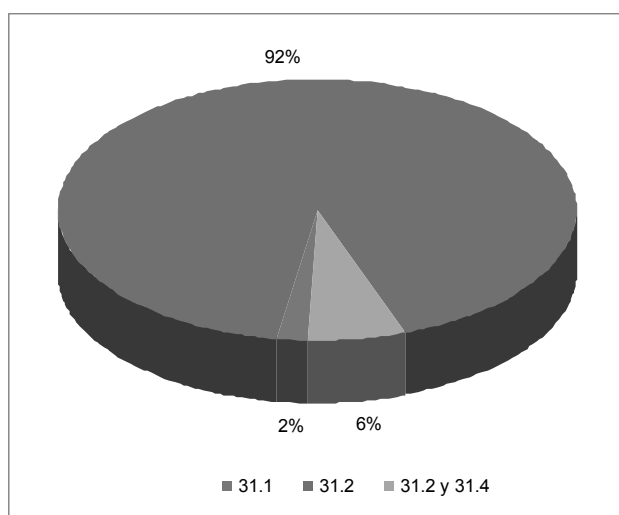
Del análisis de resoluciones de destitución acaecidas durante el lapso de tiempo bajo estudio hemos advertido la proporción en que han sido utilizadas las causales legales por parte del Consejo Nacional de la Magistratura. Así, hemos podido observar cuál componente del catálogo establecido en la LOCNM es el más acogido por el Consejo, sin desmedro de la argumentación y sustentación en base a otras normas legales como la LOPJ. El resultado lo presentamos en el gráfico siguiente:

---

<sup>44</sup>Ver por ejemplo, GALÁN GONZÁLES, Candela, Protección de la imparcialidad judicial: abstención y recusación, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.



**Gráfico N° 4**  
**Causales legales de destitución aplicadas por el CNM**  
**2003-2007**



Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
 Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*

Tenemos que para el 92% de las destituciones ordenadas (46), el CNM recurrió únicamente al artículo 31.2, es decir a la causal abierta consistente en «*la comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca del concepto público*». Bajo este paraguas normativo se han sancionado casi a la totalidad de los jueces removidos por el CNM.

Dicho inciso está acompañado muy de lejos, por la conjunción del artículo 31.2 y el 31.4, con una recurrencia que se eleva a 3. En otras palabras, un 6% de las destituciones ordenadas por el CNM se sustentaron además de en la causal abierta, en la prohibición de «*intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal*».

Por último, del universo de 50 decisiones de destitución, sólo una fue dictada en virtud del artículo 31.1, léase el 2% gracias a la causal «*ser objeto de condena privativa de libertad por delito doloso*».

En conclusión, casi la totalidad de las destituciones ordenadas durante los años 2003-2007, un 98% para ser exactos, se dictó bajo el paraguas normativo (de manera exclusiva o compartida) del artículo 31.2 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, el cual contiene dos conceptos jurídicos indeterminados, como lo son la dignidad del cargo y su desmerecimiento del concepto público. Esta situación permite cuotas amplísimas de discrecionalidad para el CNM, gracias a las cuales se puede llegar a extremos donde todo podría ser sancionado, si es que así lo deseara un órgano que actúa con dureza; o donde nada lo sería si la institución opta por relajar su control.

### **2.3. Las dificultades para establecer un catálogo real de faltas que generan destitución: la corrupción como mar de fondo**

Una de las hipótesis de trabajo con las que empezamos este estudio —y que actualmente ha sido corroborada por datos fácticos— consistía en afirmar que el catálogo legal de infracciones disciplinarias se reducía en la realidad a la aplicación del artículo 31.2 de la LOCNM, el cual al estar elaborado en base a conceptos jurídicos indeterminados genera niveles importantes de opacidad en la determinación de las faltas.

En vista a ello, el estudio tuvo como uno de sus objetivos iniciales la superación del catálogo legal de faltas, a través de la construcción de un catálogo real de infracciones extraído de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura durante el quinquenio 2003-2007.

Sin embargo, según íbamos avanzando en la investigación, pudimos advertir serias dificultades para elaborar un catálogo real de infracciones que generan destitución. Estos problemas se centraban principalmente en la dificultad de extraer reglas de carácter general a partir de las falencias de motivación halladas en las decisiones del CNM.

En un grupo importante de casos, los investigadores asistentes y el autor del texto pudimos advertir que la fundamentación utilizada para ordenar la destitución no cumplía (o lo hacía de manera poco satisfactoria) con abordar adecuadamente el principio de razón suficiente<sup>45</sup>, el cual es un componente de la lógica formal y

---

<sup>45</sup> ARRARTE ARISNABARRETA, Ana María, Sobre el deber de motivación y su aplicación en los arbitrajes de conciencia, en: Themis. Revista de Derecho, Segunda Época, 2002, N° 43.

como tal debe estar presente en toda motivación debida. Esta percepción parece reafirmarse mediante las sentencias recaídas en los procesos signados con los números de expediente 05156-2006-AA, 04602-2006-AA, 05033-2006-AA, 04596-2006-AA, en los casos de los vocales supremos destituidos. En dichos fallos, el Tribunal ordena la nulidad de las resoluciones debido a problemas en la motivación. A su criterio, el CNM habría incurrido en estos defectos, al basar su análisis sobre la responsabilidad disciplinaria del magistrado en valoraciones jurídicas que forman parte del criterio jurisdiccional del juez.

Ahora bien, en la búsqueda de razones que expliquen este fenómeno formulamos ciertas hipótesis que nos permitirán entender mejor el fenómeno, entre las que resalta un largo problema de la administración de justicia peruana: la extendida corrupción y su difícil probanza.

En primer lugar, los problemas de motivación podrían deberse a la poca experiencia (y capacitación) del Consejo en la confección de resoluciones de destitución. Recordemos que en el último quinquenio sólo ha ordenado 50 remociones, lo que consiste en promedio en 10 decisiones por año, sin tener en cuenta las recomendaciones para sanción menor o las absoluciones. Además, como dato adicional, del estudio de campo pudimos extraer que el CNM ha cambiado hasta en tres oportunidades la manera de redactar sus resoluciones. Lo que dice mucho sobre la labor de aprendizaje en que se encuentra embarcado.

Asimismo, esta hipótesis parece verse reforzada en el hecho que durante los años 2005 y 2006 acaeció una renovación total de consejeros que trajo consigo una cuota importante de profesionales no abogados. Ellos, en virtud de su formación, deben realizar una labor de estudio y capacitación más ardua que los juristas integrantes de la institución, para quienes también es difícil adquirir conocimientos sobre la función disciplinaria de jueces. Esto teniendo en cuenta que estamos ante una sub-rama del Derecho que cuenta con una complejidad propia y carece de trabajos nacionales de gran envergadura.

En segundo lugar —y esta es una hipótesis de peso considerable—, la comisión de una conducta funcional por parte de un magistrado pocas veces se produce sin que ésta traiga un beneficio particular para el juez. Así, en diversos casos de destituciones ordenadas por el CNM se tiene conocimiento que el beneficio particular mencionado puede estar relacionado a la recepción de dádivas u otros

actos de corrupción, como en el correspondiente al vocal supremo provisional Eduardo Palacios Villar, quien en septiembre de 2006 fue descubierto recibiendo S/. 1000.00 por parte de un litigante.

Sin lugar a dudas, la corrupción es un problema largamente extendido en el Poder Judicial (tal como lo señalan claramente diversos informes sobre la materia<sup>46</sup>), frente al cual el sistema de control disciplinario aparece como una herramienta importante para su combate<sup>47</sup>. Por lo general, la corrupción es la razón de fondo de toda inconducta funcional.

Empero, a pesar de la alta frecuencia de actos de corrupción de magistrados son pocas las resoluciones de destitución del Consejo Nacional de la Magistratura que se vinculan a este tema. En total ascienden sorprendentemente sólo a 6 durante el periodo que corre entre el 2003 y el 2005<sup>48</sup>, lo que nos provoca considerables suspicacias.

Ello nos puede generar, por un lado, la impresión de que el grueso de las destituciones del CNM no tiene relación con la corrupción judicial, es decir, que estamos ante el escasísimo porcentaje de magistrados que cometen infracciones disciplinarias con la corrupción como móvil, mientras que los otros 44 casos no tienen que ver con el asunto. Sin embargo, sería ingenuo pensar de esa manera.

Como es lógico, siendo los actos de corrupción de muy difícil probanza a la hora de sustentar una decisión, puede serle preferible al Consejo recurrir a otras irregularidades cometidas por el juez que permitan arribar –aunque sacrificando claridad en algunos casos– a la destitución. Y es que, como puede intuirse, la probanza de la corrupción es de una complejidad considerable.

---

<sup>46</sup> Ver por ejemplo: CONSEJO TRANSITORIO DEL PODER JUDICIAL, Comisión de Investigación «Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Corrupción», Lima, marzo de 2001; COMISION ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, Secretaría Técnica, Los problemas de la justicia en el Perú: Hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico Interinstitucional, Lima, 2004, capítulo V, en: <http://www.justiciaviva.org.pe/diagnos.htm>; DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán, Informe Defensorial N° 109, Lima: Defensoría del Pueblo, 2006, capítulo sexto, entre otros.

<sup>47</sup> Así de acuerdo a Transparency International, la rendición de cuentas y disciplina, a través de procedimientos de destitución debidos, son mecanismos relevantes para el combate contra la corrupción judicial. Ver: TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Resumen ejecutivo: Problemas clave de la corrupción judicial, en: Informe Global de la Corrupción 2007. Corrupción en sistemas judiciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2007, p. XIX.

<sup>48</sup> De entre las 50 destituciones de magistrados ordenadas durante el quinquenio bajo estudio, hallamos 6 casos en los que los cargos imputados se refieren directamente a la solicitud de dinero o favores por parte del magistrado.

Son pocos los casos resueltos por el Consejo, en los que el acto de corrupción es clarísimo en virtud de pruebas irrefutables, como la fotocopia de los billetes entregados a Palacios Villar o la cinta de audio que contiene un arreglo entre un vocal superior y un litigante a fin de que el primero se inhiba en el proceso instaurado contra el segundo<sup>49</sup>.

Ahora bien, el trabajo se complica si el Consejo Nacional de la Magistratura carece —como parece suceder— de un departamento apropiado para investigar los actos de corrupción denunciados en las infracciones disciplinarias. El mismo que debería estar conformado no sólo por especialistas legales, sino también por otro tipo de profesionales capacitados en seguirle la pista a los actos de corrupción con el apoyo de los equipos y la infraestructura necesarios que les permita realizar correctamente esta delicada función. En ese sentido, la OCMA se encuentra varios pasos por delante del CNM constituyéndose en una experiencia de la que éste puede aprender mucho.

Todas estas consideraciones han imposibilitado la reconstrucción de un catálogo real de faltas a partir de las resoluciones de destitución del propio Consejo, y más bien llaman la atención sobre algunos puntos clave de la labor disciplinaria de este organismo, que deben ser trabajados a fin de alcanzar mayores niveles de calidad en su función de control y lucha contra la corrupción.

## **2.4. Algunos criterios relevantes fijados en casos concretos**

Ahora bien, teniendo en cuenta la imposibilidad de construir un catálogo real de faltas, queremos detenernos en algunos criterios establecidos en relación a las infracciones disciplinarias. Así, con ocasión de casos concretos, el Consejo Nacional de la Magistratura estableció las siguientes prohibiciones:

### **2.4.1. Vulnerar la cosa juzgada**

El Consejo Nacional de la Magistratura ha tratado el tema de la vulneración de la cosa juzgada en procedimientos en los que se encontraban involucrados jueces del más alto nivel. Así, tanto en los denominados «caso Becom» como «caso Roxi»,

---

<sup>49</sup> Procedimiento Disciplinario N° 013-2005-CNM, en el cual se destituyó a un vocal superior suplente de la Corte de Tacna y Moquegua, mediante la resolución N° 058-2005-PCNM, del 18 de noviembre de 2005.

el CNM ordena la destitución de 3 y 2 vocales supremos, respectivamente, en sendas resoluciones dictadas en octubre de 2005 (y corregidas durante el 2006 y 2007) y febrero de 2006.

De ese modo, en la resolución N° 045-2005-PCNM, del 03 de octubre de 2005<sup>50</sup> indica:

*«Que, los magistrados procesados (...) al anular la sentencia (...) pasada en autoridad de cosa juzgada, han atentado gravemente contra la respetabilidad del Poder Judicial, comprometiendo la dignidad del cargo, hecho que los desmerece del concepto público, al haber vulnerado los pilares fundamentales del Estado de Derecho, como son la «cosa juzgada» y la «seguridad jurídica», incurriendo en inconducta funcional grave»<sup>51</sup>.*

Igualmente, en una de las resoluciones que confirma el fallo anterior, el CNM señala:

*«Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 139, inciso 2 de la Constitución Política, es principio de la función jurisdiccional el que ninguna autoridad pueda dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución; asimismo, el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone: «No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso»;*

*Que, la seguridad jurídica es un principio consustancial al estado constitucional de derecho, se trata de un valor supralegal contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes e*

---

<sup>50</sup> Debe tenerse en cuenta que esta resolución fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, el que ordenó emitir una nueva decisión dejando de lado la argumentación del CNM que lindara con el criterio jurisdiccional de los magistrados sancionados. En la medida que la presente cita no se encuentra dentro de lo cuestionado por el TC, traemos a colación lo señalado por el Consejo.

<sup>51</sup> Diario Oficial El Peruano, sección Normas legales, 18 de noviembre de 2005, p. 304423

*instituciones públicas y, en general, de toda la colectividad, dentro de los cauces del Derecho y la legalidad;*

*Que, en el presente proceso, es evidente que el magistrado (...) ha vulnerado la seguridad jurídica de los justiciables, al haber transgredido el grado de certeza y estabilidad de la ejecutoria suprema (...) la que anuló seis meses después»<sup>52</sup>.*

Por su parte, sobre el «caso Roxi» puede decirse con referencia a la resolución N° 007-2006-PCNM, de febrero de 2006, que:

*«Siguiendo el precedente que estableció que la afectación de la cosa juzgada es una falta muy grave que acarrea la sanción de destitución, el Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) decidió ayer jueves 2 de febrero destituir a los magistrados (...).*

*Esta medida se origina en la decisión de los magistrados aludidos de dejar sin efecto la sentencia recaída en el caso de la empresa Constructora Roxi S.A. (demandante) contra José Poblete Vidal y otros (demandados), luego de más de un año de haberse notificado la misma»<sup>53</sup>.*

#### **2.4.2. Solicitar y/o recibir dádivas**

Como hemos señalado anteriormente, son pocos los casos en que se puede demostrar con claridad la comisión de actos de corrupción. Así ha quedado plasmado en las resoluciones N° 071-2003-PCNM, 043-2005-PCNM, 053-2005-PCNM, 058-2005-PCNM y 059-2006-PCNM.

De ese modo, a partir de un operativo realizado por la OCMA se señala en la resolución en la resolución N° 071-2003-PCNM, del 26 de septiembre de 2003, lo siguiente:

---

<sup>52</sup> Resolución N° 071-2006-PCNM, del 19 de diciembre de 2006. En la versión tomada del portal web del CNM, esta cita se encuentran en la página 9.

<sup>53</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo, Destituyen a magistrados supremos provisionales por nuevo caso de afectación de la cosa juzgada, Justicia Viva mail N° 226, del 03 de febrero de 2006, en: <http://www.justiciaviva.org.pe/justiciamail/jm0226.htm>.

*«Que, del estudio del proceso se aprecia que el doctor (...) se reunió en dos oportunidades con el denunciante y su abogado, el doctor (...) antes del 7 de noviembre del 2001, fecha del operativo, llegando a tratar temas jurisdiccionales en su propia casa y en un restaurante, habiendo admitido que tanto en su casa como en su habitación del hotel, minutos antes de la intervención en mención, el abogado del denunciante ofreció darle «un reconocimiento» a efecto de que emitiera una sentencia a favor de su defendido, y colocó el sobre que contenía el dinero hallado en esa intervención en su mesa de noche, siendo lógico deducir que aceptó la entrega del mismo.*

*Que, en consecuencia, ha quedado probado que el procesado incurrió en conducta funcional grave»<sup>54</sup>.*

Un procedimiento similar involucra a un magistrado que pactó con un litigante su inhibición en un proceso, lo cual quedó demostrado por la existencia de un audio. Sobre el particular, el CNM ha sostenido en la resolución N° 058-2005-PCNM, del 18 de noviembre de 2005:

*«Que, en consecuencia, se ha probado fehacientemente el primer cargo imputado al doctor (...), esto es, que concertó una reunión con don (...), a fin de negociar su inhibición en el proceso que se seguía a aquél sobre tráfico de influencias y otro, en agravio del Estado, constituyendo lo sucedido un hecho grave, ya que su conducta negociadora quebrantó todo principio de independencia jurisdiccional constitucionalmente conferida a todo magistrado, y al haberse hecho público, comprometió la imagen y respetabilidad del Poder Judicial frente a la colectividad»<sup>55</sup>.*

Otro caso emblemático, es aquel en el que el control interno de una corte superior y la Defensoría del Pueblo aunaron esfuerzos para desenmascarar a juez mixto de Madre de Dios, que había solicitado S/. 1000.00 a dos litigantes. Gracias a esa actuación, el CNM destituyó al magistrado, mediante la resolución N° 043-2005-PCNM, del 18 de agosto de 2005.

---

<sup>54</sup> Diario Oficial El Peruano, sección Normas legales, 04 de diciembre de 2003, p. 256425.

<sup>55</sup> Diario Oficial El Peruano, sección Normas legales, 11 de febrero de 2006, p. 312385.



*«Que, es inconcebible que un magistrado solicite dinero a los litigantes para favorecerlos con sus decisiones, y cuando procede así no sólo comete un grave delito, sino que pierde toda confianza que el pueblo ha puesto en él; no imparte justicia sino que la subasta al mejor postor, ocasionando una de las peores desgracias que le puede ocurrir a una sociedad, consiguientemente, carece de toda idoneidad ética para continuar en el cargo»<sup>56</sup>.*

En conclusión, para utilizar palabras vertidas por el propio Consejo, en la resolución N° 059-2006-PCNM, del 30 de octubre de 2006:

*«(...) los magistrados son personas que cumplen una función profesional en el servicio público y en consecuencia son depositarios de la confianza de La Nación, a las altas responsabilidades que se les encomienda, lo que exige los más altos estándares éticos y morales, es por ello que resulta inaceptable y por demás censurable que un magistrado solicite o acepte dádivas, obsequios y dinero de un litigante, y cuando procede así atenta gravemente contra la dignidad y respetabilidad del cargo de magistrado, haciendo perder al pueblo la confianza que el mismo había puesto en él, por lo que carece de toda idoneidad para continuar en el cargo (...)».*

### **2.4.3. Variar una orden de prisión por otra menos restrictiva de la libertad utilizando criterios manifiestamente deleznable, con posible fuga del inculpado**

En 7 casos de magistrados destituidos durante el quinquenio bajo estudio<sup>57</sup>, hemos advertido la presencia de hechos comunes que desencadenaron la imposición de la máxima sanción: la variación de la orden de prisión a uno o varios sujetos por otra menos gravosa de su libertad utilizando criterios manifiestamente deleznable en virtud de reglas básicas de la lógica. Es de advertir que en dichos casos, existía un alto riesgo de fuga de los sujetos liberados, la misma que se concretó en varios de los procedimientos analizados. Mediante estas resoluciones el Consejo Nacional de la Magistratura se encuentra sancionando una conducta recurrente entre determinados magistrados penales, que favorece a la impunidad de los procesados bajo su juzgamiento.

---

<sup>56</sup> Diario Oficial El Peruano, sección Normas legales, 25 de noviembre de 2005, p. 304935.

<sup>57</sup> Resoluciones de destitución N° 068-2003-PCNM, 077-2004-PCNM, 059-2005-PCNM, 014-2006-PCNM, 090-2007-PCNM y 126-2007-PCNM.

En estos casos, el CNM entra de manera tímida a analizar cuestiones referidas a la motivación de las decisiones judiciales, en aspectos básicos como el cumplimiento mínimo de reglas de la lógica: principio de no contradicción y tercio excluido, sobre todo.

De ese modo, el CNM se encuentra en el límite de lo permisible, habida cuenta que la frontera de lo disciplinario se ubica en el criterio jurisdiccional de los magistrados, el mismo que no puede generarles responsabilidad alguna, tal como lo expresa el artículo 212 de la LOPJ:

*«Artículo 212.- Inaplicabilidad de sanción.  
No da lugar a sanción la discrepancia de opinión ni de criterio en la resolución de los procesos».*

Sin embargo más allá de ello, es importante destacar que en este rubro el CNM cuenta con un número importante de resoluciones en el mismo sentido, por lo que podría esperarse que se mantenga firme en su accionar, superando algunos posibles problemas advertidos.

#### **2.4.4. Participar como abogado patrocinante y luego como juez de la misma causa**

Mediante resolución N° 011-2007-PCNM, de fecha 09 de febrero de 2007, el Consejo Nacional de la Magistratura sustenta:

*«Que, se ha acreditado fehacientemente que el doctor (...) ha actuado como abogado defensor de (...), en el proceso que se le siguió conjuntamente con (...) por delito de receptación y otros en agravio de (...), y posteriormente, con conocimiento de causa, como miembro de la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios que juzgó y sentenció dicho proceso, inobservando lo dispuesto por el artículo 30° del Código de Procedimientos Penales, concordante con el artículo 29° inciso 7) del mismo cuerpo de leyes, así como el artículo 184° inciso 1) de la Ley Orgánica del Poder Judicial».*

#### **2.4.5. Protagonizar incidentes en la vía pública bajo los efectos del alcohol**

El Consejo Nacional de la Magistratura, mediante resolución N° 076-2003-PCNM, del 26 de septiembre de 2003 sanciona:

*«Que, de las pruebas que obran en el expediente se aprecia que en el parte N° (...) del 7 de agosto del 2002 (...) se dejó constancia de la ocurrencia de tránsito registrada por el Suboficial (...) el 3 del mismo mes y año, en la que dio cuenta que a mérito de una información de un conductor de vehículo, quien indicó que en la intersección de los jirones (...) se había producido un accidente de tránsito, en circunstancias que el vehículo de placa BGS-296, (...) al pasar por la intersección formada por el jirón Aguilar, fue colisionado en la parte posterior por el automóvil de placa AQE-211, conducido por doctor (...), Juez Penal de Huanuco que se encontraba de turno, presentado el vehículo conducido por el primero una rozadura en el adorno del lado izquierdo, así como rotura en el guardafango del lado derecho;*

*(...)*

*Que, en el informe policial (...) se consignó que se había establecido que al momento de producirse la colisión del vehículo del doctor (...), aquel se encontraba con visibles signos de ebriedad, y faltó de palabra al personal de la policía interviniente, negándose a identificarse así como a presentar su licencia de conducir, aduciendo que no se le podría intervenir por ser magistrado;*

*(...)*

*Que, con el parte N° (...) y el Certificado de Dosaje Etílico (...) se ha acreditado que el doctor (...) se encontraba en estado de ebriedad el día 3 de agosto del 2002, fecha en la cual su juzgado estaba de turno, protagonizando un incidente en plena vía pública, al impactar su vehículo con la parte posterior del vehículo de servicio público, taxi, manejado por don (...) ocasionándole daños materiales, siendo conducido a la Comisaría, lugar en donde adoptó un comportamiento indebido, lo cual fue difundido a través de las notas periodísticas aparecidas en diarios locales;*

*Que, ha quedado probado que el procesado incurrió en conducta funcional grave, prevista en el artículo 201° numeral 2 de la Ley Orgánica del Poder*

*Judicial, constituyendo lo sucedido un hecho que atenta gravemente contra la respetabilidad del Poder Judicial, comprometiendo la dignidad del cargo y desmereciéndolo en el concepto público (...)*<sup>58</sup>.

#### **2.4.6. Recomendar abogados y absolver consultas de parte respecto de procesos judiciales**

A fin de sancionar una actuación que colisiona con el principio de imparcialidad, el Consejo Nacional de la Magistratura, mediante resolución N° 058-2007-PCNM, 07 de junio de 2007, expuso:

*«(...) dicho magistrado no obstante ser conciente que en un proceso debe ser imparcial y no tomar partido por una de las partes; sin embargo, venciendo tal principio de imparcialidad, le recomendó a la denunciante (...) al abogado (...), para que se haga cargo de su defensa vulnerando con tal acción el artículo 201 numeral 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, incurriendo pues en inconducta funcional.»*

*«(...) (E)l magistrado le recomienda a (...) que «inicie una tercería, en la cual sí va a poder presentar testigos y va a probar que el 50% es suyo» asimismo en dicha conversación agrega que «en el anterior (proceso) no se presentan testigos porque es un proceso de desafectación», con lo que evidencia que el doctor (...) vulneró el deber de imparcialidad que garantiza la plena vigencia de los valores jurídicos procesales, hecho que atenta gravemente contra la respetabilidad del Poder Judicial, desacreditándolo frente a la comunidad, que requiere contar con órganos jurisdiccionales que actúen con integridad, rectitud y neutralidad, conforme a valores positivos, para impartir justicia imparcial; tal comportamiento del procesado carente de ética judicial, compromete la dignidad del cargo y lo desmerece en el concepto público, por lo que su permanencia en el cargo debe cesar (...).»*

#### **2.4.7. Redactar resoluciones fuera del local del juzgado**

En la resolución N° 050-2004-PCNM, 13 de septiembre de 2004, el Consejo Nacional de la Magistratura establece con claridad la prohibición de redactar resoluciones fuera del local del juzgado.

---

<sup>58</sup> Diario Oficial El Peruano, sección Normas legales, 20 de diciembre de 2003, pp. 257796 y ss.

*«Que, no es (posible) admitir que el Juez (...) a fin de evitar las presiones de la prensa local, se retire a redactar la resolución fuera del local del Juzgado, y más aún que la misma haya sido digitada por una tipeadora de computación en un local (...), ya que todas las resoluciones judiciales deben ser redactadas y digitadas en el despacho del Juzgado».*

## **2.5. Aportes para la construcción de un catálogo (legal o reglamentario) de infracciones que generan destitución**

### **2.5.1. Reflexiones teóricas**

El derecho disciplinario tiene por función resguardar ciertos valores o bienes jurídicos considerados importantes para la institución regulada, en este caso el Poder Judicial.

En ese sentido, tal como lo sostiene Cappelletti, el control disciplinario de magistrados cumple la función de asegurar que los jueces, en su papel de especiales funcionarios públicos, observen los deberes de su oficio, deberes típicamente de derecho público<sup>59</sup>, todo ello en clave de una mayor protección para su independencia, que es una de sus características primarias.

De ese modo, un primer paso para la construcción del catálogo legal o reglamentario de infracciones es determinar aquellos valores o bienes jurídicos que se encuentran protegidos como trasfondo de las infracciones disciplinarias, dándoles sustento y dotando de sentido a las causales para la imposición de la sanciones<sup>60</sup>.

En esa línea sería bueno notar que al igual que existen bienes jurídicos que se protegen durante el ejercicio de la función jurisdiccional, lo existen también aquellos que se deberán respetar aún cuando el juez no se encuentre en el despacho.

---

<sup>59</sup>CAPPELLETTI, Mauro, Juízes irresponsáveis, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1989, p. 71.

<sup>60</sup> De manera ilustrativa podemos mencionar a Di Dedda, quien nos reseña el caso italiano, indicando que, según la ley de la materia 269/06, se sanciona disciplinariamente la violación de deberes funcionales, como la imparcialidad, corrección, laboriosidad, diligencia, reserva, equilibrio y la interpretación no vinculante. DI DEDDA, Enrico, La giustizia disciplinare, en: AAVV, Guida alla riforma dell'ordinamento giudiziario, Milano: Giuffrè, pp. 353-361.

Siguiendo a Cappelletti señalamos que los deberes de oficio no se limitan sólo a comportamientos «*in court*», puesto que la responsabilidad disciplinaria usualmente se extiende a ciertas formas vagamente definidas de conductas ilícitas fuera de la actividad judicial<sup>61</sup>. A estas podríamos llamarlas, para seguir la terminología utilizada por Di Dedda, deberes extra-funcionales, cuyo respeto evita que se dañe aquella percepción ciudadana de probidad necesaria para impartir justicia<sup>62</sup>.

### **2.5.2. Propuesta de un catálogo (legal o reglamentario) de infracciones que generan destitución**

Ahora bien, para efectos de este estudio, el análisis sobre la responsabilidad disciplinaria debe centrarse en aquellas causales que ameritan la imposición de la sanción de destitución, dejando de lado aquellas que conlleven consecuencias jurídicas menores.

Las causales legalmente establecidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura arrojan pocas luces sobre los bienes jurídicos o deberes funcionales que nuestro sistema protege a fin de contar con una magistratura a la altura de las circunstancias. Sin embargo, de sus sombras puede derivarse:

1. La incompatibilidad entre el ejercicio de la función jurisdiccional y la condena a pena privativa de libertad por delito doloso;
2. La protección a la difícilmente definible dignidad del cargo y a la imagen que la ciudadanía tiene de los magistrados; y,
3. La defensa a la imparcialidad y a otras prohibiciones no definidas expresamente en la LOCNM.

En contraposición a esto, nuestro aporte para la construcción de un catálogo (legal o reglamentario) de infracciones que generan destitución cuenta con dos

---

<sup>61</sup> CAPPELLETTI, Mauro, *Juizes irresponsáveis*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1989, p. 71.

<sup>62</sup> DI DEDDA, Enrico, *La giustizia disciplinare*, en: AAVV, *Guida alla riforma dell'ordinamento giudiziario*, Milano: Giuffrè, pp. 361. Para dicho autor, estos deberes extra-funcionales en el ordenamiento italiano son: independencia, corrección e imparcialidad.

referentes ineludibles: el dictamen de Ley de Carrera Judicial y el Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios, que se encuentran en los fueros del Congreso y el Consejo Nacional de la Magistratura respectivamente.

El dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, recaído en las Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley de Carrera Judicial (Proyectos N° 176/2006-CR, 229/2006-PE, 268/2006-CR, 287/2006-CR, 304/2006-PE, 469/2006-CR y 1169/2006-CR) señala en su artículo 52 la proporcionalidad correspondiente entre los tipos de faltas y las sanciones, determinando que las faltas muy graves se sancionan con destitución. Este dispositivo es complementado en el artículo 55, que reza que la sanción mayor se sustenta en falta disciplinaria muy grave. Así, en el artículo 48 del dictamen se hace un largo listado de faltas de esa intensidad<sup>63</sup>.

Por su parte, a nivel del Consejo Nacional de la Magistratura se elaboró un Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios<sup>64</sup> que, a exhortación del Tribunal Constitucional<sup>65</sup>, pretende dar un contenido claro al artículo 31.2 de la LOCNM. Precisamente el artículo 13 del ante proyecto es el que aborda el tema.

A su vez, en el artículo 14 de esta última propuesta, el Consejo plantea correctamente trabajar mediante la definición de valores o deberes institucionales que forman parte del modelo de juez intachable que la Constitución y las leyes exigen a «*quienes ocupan el cargo de magistrado o fiscal sin importar el nivel que ocupe, ni tampoco su carácter titular, provisional o suplente*». Ello a fin de coadyuvar en la delimitación del concepto «dignidad en el cargo». De acuerdo al ante proyecto, en la lista abierta de estos deberes se hallan:

1. Imparcialidad;
2. Independencia;

---

<sup>63</sup> En un reciente estudio desarrollado por Justicia Viva se ha podido advertir que el dictamen original sobre la ley de carrera judicial ha sufrido modificaciones en lo que respecta al control disciplinario. Sobre el particular puede consultarse: VASQUEZ AGÜERO, Piero, Ni uñas, ni dientes. Últimas modificaciones al dictamen de ley de carrera judicial, 24 de julio de 2008, en: [www.justiciaviva.org.pe/noticias/2008/julio/24/ni\\_dientes.htm](http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2008/julio/24/ni_dientes.htm).

<sup>64</sup> El texto del Ante Proyecto puede consultarse en: <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/setiembre/13/anteproyecto/texto.pdf>. Por otro lado, su exposición de motivos está disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/setiembre/13/anteproyecto/exposicion.pdf>.

<sup>65</sup> Ver las sentencias signadas con los números de expediente 05156-2006-AA, 04602-2006-AA, 05033-2006-AA y 04596-2006-AA.

3. Justicia;
4. Honestidad; e,
5. Integridad.

Desde nuestro punto de vista, este conjunto de valores o deberes del juez planteados en el Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios es adecuado (aunque debería complementarse, tal como anotaremos a continuación), puesto que refleja varios de los aspectos esenciales a protegerse mediante el control disciplinario.

De entre ellos, cabe resaltarse el componente independencia, habida cuenta que se trata de un rasgo consustancial a la función jurisdiccional. Al respecto el ante proyecto señala:

*«2.1. El Juez y el Fiscal garantizan y encarnan el derecho de todos los ciudadanos a ser investigados y juzgados con parámetros jurídicos; 2.2. El Juez y el Fiscal deben actuar con independencia, sin permitir la influencia en sus decisiones, de factores ajenos al Derecho mismo. La independencia fortalece la imagen del Poder Judicial y del Ministerio Público ante la sociedad; 2.3. El Juez y el Fiscal, con sus actitudes y comportamientos, deben poner de manifiesto que no reciben influencias -directas ni indirectas- de ningún poder público o privado, sea externo o interno al sistema de justicia; 2.4. El Juez y el Fiscal no deben interferir en la independencia de sus colegas».*

Por su parte, la imparcialidad considerada como un principio esencial de la carrera judicial -al igual que la independencia- por el dictamen de Ley de Carrera Judicial, es desarrollada por el ante proyecto de la siguiente manera:

*«1.1. El Juez o Fiscal debe ser imparcial en todos sus actos. Su imparcialidad fortalece la imagen del Poder Judicial y del Ministerio Público; 1.2. El Juez o Fiscal debe otorgar a todos los justiciables un trato equitativo, sin discriminación por motivos de raza, sexo, origen, cultura, condición social o de cualquier índole. Debe asimismo respetar y promover la igualdad procesal de las partes; 1.3. El Juez o Fiscal no debe valerse de su cargo para promover o defender intereses particulares, ni permitir que nadie haga uso de su posición especial para influenciarlo; 1.4. El Juez y el Fiscal deben actuar con objetividad*



*en el ejercicio de sus funciones, y evitar cualquier comportamiento que pueda reflejar favoritismo, predisposición o prejuicio respecto de los justiciables o de sus abogados; 1.5. El Juez o Fiscal no debe ser miembro ni participar, de modo directo o indirecto, en grupos, organizaciones o encuentros de carácter político, que pudieran afectar su imparcialidad en asuntos de su competencia».*

Igualmente, el ante proyecto establece parámetros referenciales para el deber de justicia, honestidad e integridad, a los que se refiere en estos términos:

**«3. Justicia**

*3.1. El Juez y el Fiscal deben ser equitativos y actuar con criterio de justicia. Deben procurar, al aplicar las normas vigentes, tomar en cuenta las peculiaridades del caso, a fin de proceder a la realización de la justicia a través del Derecho; 3.2. En las esferas de discrecionalidad que les ofrece el Derecho, los Jueces y Fiscales deben orientarse por consideraciones de justicia y equidad, y expresarlas en la motivación de sus decisiones; 3.3. El Juez y el Fiscal deben ejercer sus funciones, respetando y promoviendo el respeto de los derechos fundamentales de la persona.*

**4. Honestidad**

*4.1. La honestidad de la conducta de Jueces y Fiscales contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos en el servicio de justicia y contribuye a fortalecer su prestigio; 4.2. Los Jueces y Fiscales no deben recibir beneficios distintos de los que les correspondan de acuerdo a ley, ni utilizar abusivamente o apropiarse de aquellos medios que le sean confiados para el ejercicio de sus funciones.*

**5. Integridad**

*5.1. Los Jueces y Fiscales no deben actuar fuera del ámbito estricto del ejercicio de sus funciones, teniendo en cuenta que la integridad de su conducta contribuye a construir la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia; 5.2. Los Jueces y Fiscales deben adecuar su conducta, a fin de que no resulte gravemente atentatoria contra los valores y sentimientos predominantes de la sociedad».*

A estos deberes debe agregarse, para seguir el ejemplo italiano, el de laboriosidad, a fin de sancionar casos extremos como la inasistencia

injustificada al trabajo por un determinado número de días consecutivos, tal como lo propone el Dictamen de Ley de Carrera Judicial.

Igualmente, en dicho núcleo de deberes podemos agregar uno referido al respeto de la Seguridad Jurídica, que sirva de paraguas para incluir violaciones flagrantes, como aquellas a la cosa juzgada en el «caso Becom» o «caso Roxi» sancionadas por el CNM o el desacato del precedente vinculante.

Por otra parte, estando de acuerdo con el conjunto de valores señalado, habría que hacer notar que éstos pueden extenderse a los jueces que no ejercen función jurisdiccional, sino labores de gobierno o administrativas, así como que el listado contempla principios básicos que pueden aplicarse tanto dentro como fuera del despacho.

De ese modo, el listado de valores o bienes jurídicos que el régimen disciplinario sobre destituciones debe proteger sería el siguiente:

1. Imparcialidad;
2. Independencia;
3. Justicia;
4. Honestidad;
5. Integridad;
6. Laboriosidad; y,
7. Seguridad Jurídica

Ya en lo referido a la formulación concreta de las infracciones disciplinarias, el dictamen y el ante proyecto cuentan con coincidencias importantes, pero su relación debe plantearse sobre todo como complementaria. Así, el dictamen muestra un listado de faltas muy graves mucho más detallado que el ante proyecto, pero que requiere de aportes puntuales del segundo para un mejor desarrollo.

En el siguiente cuadro comparamos ambas propuestas, a fin de que se adviertan algunas marcadas equivalencias, pero principalmente la relación de complementariedad que postulamos.

Sin lugar a dudas, el listado de infracciones disciplinarias planteadas en el Dictamen original de Ley de Carrera Judicial es adecuado –aunque mejorable–, habida cuenta

del exhaustivo catálogo configurado en la línea de concordar en gran medida la normatividad vigente con el respeto al principio de tipicidad, estableciendo una formulación más clara y precisa del acto materia de sanción<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup>Al respecto recomendamos la lectura de: BOLUARTE ZEGARRA, René, La Ley de Carrera Judicial y el control disciplinario de los jueces, en: Jus Doctrina & Práctica, N° 10, octubre de 2007, pp. 27-34; y RAMÍREZ PEQUEÑO, Teresa, El régimen disciplinario en el Proyecto de Ley de Carrera Judicial, en: AAVV, Técnicas de investigación de la corrupción en la administración de justicia, Lima: Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, 2007, pp. 89-100.

**Cuadro N° 3**  
**Causales de destitución en el Dictamen de Ley de Carrera Judicial y el Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios**

Dictamen de Ley de Carrera Judicial (Artículo 50)	Ante proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios (Artículo 13)
La inasistencia injustificada al despacho judicial hasta por dos (2) días (50.1).	
Desempeñar, simultáneamente a la función jurisdiccional, empleos o cargos públicos remunerados o prestar cualquier clase de servicios profesionales remunerados, salvo lo previsto en la Constitución Política para la docencia universitaria (50.2).	
Ejercer la defensa o asesoría pública o privada, salvo en los casos exceptuados por ley (50.3).	
Actuar en un proceso o procedimiento a sabiendas de estar legalmente impedido de hacerlo (50.4).	
Interferir en el ejercicio de funciones de los otros órganos del Estado, sus agentes o representantes, o permitir la interferencia de cualquier organismo, institución o persona que atente contra el órgano judicial o la función jurisdiccional (50.5).	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 (13.2).
Ocultar alguna prohibición que le sea imputable para el ejercicio de la función o abstenerse de informar una causal sobreviviente (50.6).	
Intentar el ejercicio de influencia ante otros jueces en causas que se tramitan en el marco de sus respectivas competencias (50.7).	
No justificar documentalmente, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, los signos exteriores de riqueza que evidencien, previo requerimiento del órgano de control. Los signos exteriores de riqueza se aprecian con relación a la declaración jurada de bienes y rentas efectuada anualmente (50.8).	
Interferir en el criterio de los jueces de grado inferior por razón de competencia en la interpretación o aplicación de la ley, salvo cuando se halle en conocimiento de la causa, a través de los recursos legalmente establecidos (50.9).	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 (13.2).
Cometer actos de acoso sexual o coacción laboral (50.10).	

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 (50.11).	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 (13.2).
La tercera falta grave que se cometa durante los dos (2) años posteriores a la comisión de la primera (50.12).	
Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo (50.13).	Incurrir en una manifiesta y grave infracción de los deberes y/o de las prohibiciones inherentes al ejercicio del cargo (13.1)
La afiliación a partidos, grupos políticos, grupos de presión; o el desarrollo de actos propios de estos grupos o en interés de aquellos en el ejercicio de la función jurisdiccional (50.14).	
Los demás casos expresamente previstos en la ley (50.15).	
	Observar una conducta pública irregular, con vicios y costumbres que menoscaben el decoro y la respetabilidad del cargo (13.3).
	Utilizar criterios opuestos de juzgamiento en casos idénticos, sin expresar la motivación que justifique su cambio de criterio (13.4).
	Resolver contrariamente a los precedentes vinculantes emitidos por el Tribunal Constitucional (13.5).
	Incurrir en una manifiesta y grave inobservancia de las garantías esenciales del debido proceso y la tutela procesal efectiva (13.6)

Fuente: Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso sobre las propuestas de Ley de Carrera Judicial y Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios del Consejo Nacional de la Magistratura.

Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

En ese mismo sentido, apuntó la propuesta formulada por Justicia Viva, signada como Proyecto de Ley N° 12980/2004-CR, cuyo artículo 120 fue una de las fuentes de las que se nutrió el comentado artículo 50 del dictamen original. Lo mismo podemos decir del Proyecto de Ley N° 13230/2004-PJ, planteado por la Corte Suprema de la República, cuyo artículo 73 contribuyó a la confección final de la propuesta en debate<sup>67</sup>.

En ese sentido, la construcción de un catálogo legal o reglamentario de infracciones que ameritan destitución debe partir de lo propuesto en el Dictamen de Ley de Carrera Judicial y ser complementado por lo aportado en el Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios.

En el segundo documento mencionado se plantean faltas que aportan al listado del primero, como son la prohibición de emitir fallos contradictorios (artículo 13.4), desacatar los precedentes vinculantes (artículo 13.5), la interdicción de inobservar groseramente el debido proceso (artículo 13.6) y una causal abierta que ayuda a tutelar de mejor modo los deberes extra funcionales (artículo 13.3).

A lo dicho, debemos agregar dos aportes indubitables extraídos de las resoluciones de destitución del CNM: en primer lugar, la prohibición de vulnerar la cosa juzgada; y, en segundo lugar, la interdicción de solicitar y/o recibir dádivas. Ambas infracciones atentan gravemente contra valores como la seguridad jurídica o la independencia de los magistrados, por lo que deben ser agregados en el catálogo de faltas que aquí construimos.

De ese modo, consideramos que la conjunción de ambas propuestas, así como el recojo de la experiencia del CNM, aportaría considerablemente a construir un catálogo más estructurado de infracciones disciplinarias, mediante el cual el Consejo y los jueces tengan mayores niveles de claridad sobre las conductas punibles. En ese sentido, el listado podría quedar redactado de la siguiente manera:

*«Artículo XXXX.- Las faltas muy graves que ameritan la destitución del magistrado son las siguientes:*

---

<sup>67</sup> Tanto la propuesta de Justicia Viva, como la del Poder Judicial y el proyecto original de la Sub Comisión de Implementación del Plan de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia pueden hallarse en: JUSTICIA VIVA, Carrera judicial: una propuesta de reforma verdaderamente estructural, Lima: Justicia Viva, 2005.

1. *La inasistencia injustificada al despacho judicial hasta por dos (2) días consecutivos.*
2. *Desempeñar, simultáneamente a la función jurisdiccional, empleos o cargos públicos remunerados o prestar cualquier clase de servicios profesionales remunerados, salvo lo previsto en la Constitución Política para la docencia universitaria.*
3. *Ejercer la defensa o asesoría pública o privada, salvo en los casos exceptuados por ley.*
4. *Actuar en un proceso o procedimiento a sabiendas de estar legalmente impedido de hacerlo.*
5. *Interferir en el ejercicio de funciones de los otros órganos del Estado, sus agentes o representantes, o permitir la interferencia de cualquier organismo, institución o persona que atente contra el órgano judicial o la función jurisdiccional.*
6. *Ocultar alguna prohibición que le sea imputable para el ejercicio de la función o abstenerse de informar una causal sobreviviente.*
7. *Intentar el ejercicio de influencia ante otros jueces en causas que se tramitan en el marco de sus respectivas competencias.*
8. *No justificar documentalmente, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, los signos exteriores de riqueza que evidencien, previo requerimiento del órgano de control. Los signos exteriores de riqueza se aprecian con relación a la declaración jurada de bienes y rentas efectuada anualmente.*
9. *Interferir en el criterio de los jueces de grado inferior por razón de competencia en la interpretación o aplicación de la ley, salvo cuando se halle en conocimiento de la causa, a través de los recursos legalmente establecidos.*
10. *Cometer actos de acoso sexual o coacción laboral.*
11. *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.*
12. *La afiliación a partidos, grupos políticos, grupos de presión; o el desarrollo de actos propios de estos grupos o en interés de aquellos en el ejercicio de la función jurisdiccional.*
13. *Utilizar criterios opuestos de juzgamiento en casos idénticos, sin expresar la motivación que justifique su cambio de criterio.*

14. *Resolver contrariamente a los precedentes vinculantes emitidos por el Tribunal Constitucional.*
15. *Incurrir en una manifiesta y grave inobservancia de las garantías esenciales del debido proceso y la tutela procesal efectiva.*
16. *Modificar o vulnerar resoluciones que han adquirido autoridad de cosa juzgada.*
17. *Solicitar y/o recibir dádivas por parte de litigantes.*
18. *Haber sido condenado por delito doloso*
19. *Observar una conducta pública irregular, con vicios y costumbres que menoscaben el decoro y la respetabilidad del cargo.*
20. *Incurrir en una manifiesta y grave infracción de los deberes y/o de las prohibiciones inherentes al ejercicio del cargo.*
21. *La tercera falta grave que se cometa durante los dos (2) años posteriores a la comisión de la primera.*
22. *Los demás casos expresamente previstos en la ley».*



## Capítulo 3

### Los procedimientos de destitución de jueces

Hasta el momento, hemos pasado revista de dos puntos importantísimos de la materia bajo estudio: los órganos sancionadores y las inconductas funcionales. En el presente capítulo estudiaremos el tercer pie de dicho trípode del derecho disciplinario de jueces, que consiste en el procedimiento de destitución.

De ese modo, empezaremos estas líneas describiendo los dos modelos procedimentales actualmente vigentes: el correspondiente a jueces de paz letrados, especializados, mixtos y superiores; así como el respectivo para vocales supremos. El primero de ellos se despliega a través de todos los órganos descritos en el capítulo 1, mientras que el segundo se centra en el CNM, bajo cuya competencia se realizan todas las actuaciones necesarias para confirmar o desvirtuar la responsabilidad del magistrado.

A continuación, presentaremos algunos datos fácticos del procedimiento ante el CNM, extraídos de la base de datos de resoluciones de destitución dictadas por dicho órgano. Así, mostraremos indicadores acerca de la duración de la etapa de Proceso Disciplinario, el número de jueces por procedimiento y el número de cargos imputados también por procedimiento.

En tercer lugar, identificaremos con ayuda de la literatura especializada algunos problemas a nivel de la normativa procedimental, sobre la base de dos criterios: la eficacia del control y el respeto al debido proceso. Con la ayuda de estos dos prismas, estudiaremos el procedimiento vigente y advertiremos ciertas dificultades que lo condicionan sobremanera.

Por último, echaremos un vistazo al Ante Proyecto de Procedimientos Disciplinarios puesto a debate por el CNM durante el 2007. De ese modo, advertiremos las ventajas de la reforma en discusión e intentaremos poner algunos puntos sobre las íes.

### **3.1. Descripción de los procedimientos de destitución de jueces según nivel en la judicatura<sup>68</sup>**

El trámite para la imposición de la sanción de destitución a magistrados es largo y engorroso y varía si se trata de un juez supremo o uno de un nivel distinto.

Para el primer grupo, el procedimiento se desarrolla únicamente ante el CNM, mientras que para el segundo se inicia al interior del Poder Judicial por intermedio de la OCMA, ante el conocimiento de hechos que comprometan la responsabilidad de los magistrados, para luego recaer ante el CNM, que se encarga de deliberar la aplicación o no de la máxima sanción.

Sintetiza esta repartición de funciones el artículo 203 la LOPJ, que establece que:

*«Las quejas e investigaciones de carácter disciplinario formuladas contra los Magistrados, se tramitan y resuelven por el Poder Judicial a través de los organismos que esta ley señala. Cuando las mismas se refieran a un Vocal de la Corte Suprema, se procede de acuerdo al artículo 249 de la Constitución y los reglamentos pertinentes»<sup>69</sup>.*

En el presente acápite formularemos una descripción de los procedimientos de destitución diseñados en las leyes orgánicas del CNM y PJ y sus respectivos reglamentos, a fin de tener un panorama de cómo son actualmente y poder construir sobre dicha base el análisis posterior.

---

<sup>68</sup> La redacción de este subtítulo (3.1.) se ha realizado sobre la base de un texto bastante acabado presentado por Martín Sotero Garzón, como parte de esta investigación.

<sup>69</sup> Actualmente, el artículo constitucional señalado es el 154.

### **3.1.1. Jueces de paz letrados, especializados, mixtos y superiores: doble procedimiento**

Siendo el CNM competente para imponer la sanción de destitución a integrantes de los niveles 2, 3 y 4 de la magistratura, la actuación de este órgano está supeditada a un paso previo al interior del Poder Judicial a cargo principalmente de la OCMA, la que de acuerdo a lo señalado en el artículo 105, numerales 3), 8) y 12), concordante con el artículo 106 de la LOPJ, tiene como función procesar las quejas de hecho y las reclamaciones realizadas contra los magistrados, y además proponer la aplicación de la máxima sanción.

Estas actuaciones se encuentran reguladas de manera específica en el Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA actualmente vigente, aprobado mediante resolución administrativa N° 263-96-SE-TP-CME-PJ, en la sección normativa denominada «Parte Especial».

#### **3.1.1.1. Procedimiento ante la OCMA**

##### **3.1.1.1.1. Etapa de Postulación**

El Título I de esta Parte Especial regula lo referido al inicio del procedimiento, al cual denomina inadecuadamente «Proceso de Postulación», habida cuenta que en estricto no estamos ante un proceso, sino solamente ante una etapa procedimental.

Salvando ello, dicho título establece dos formas de dar inicio a las actuaciones de la OCMA: por iniciativa de parte o de oficio.

La iniciativa de parte se ejerce a través de una queja, regulada en los artículos 42 y siguientes del ROF, donde se indica que ésta puede estar contenida en un escrito presentado en la mesa de partes de la Gerencia Documentaria de la Sede Central o en las Oficina de Imagen Institucional Distrital; o hacerse de manera verbal ante el Jefe de la ODICMA, quien la procesará a través de la oficina de imagen institucional. En el primer caso se exige que se detallen de manera precisa los actos considerados irregulares y se presenten medios probatorios, salvo que la naturaleza de los hechos no lo permita.

El inicio de oficio del procedimiento se canaliza a través de lo que el ROF de la OCMA ha denominado «investigaciones» reguladas en los artículos 51 y 52, donde se establece que las investigaciones son las actuaciones dispuestas por el Jefe de la OCMA y por los Jefes de ODICMA ante el conocimiento de la existencia de presuntas irregularidades, por cualquier otro medio que no sea la queja (por ejemplo, una denuncia periodística).

#### 3.1.1.1.2. Procedimiento Único

El título II del ROF de la OCMA regula el «Procedimiento Único» que prevé las actuaciones que lleva a cabo la OCMA luego de recepcionada la queja o iniciado el trámite de oficio. De ese modo, señala que se debe dar cuenta de la supuesta inconducta funcional al Jefe de la ODICMA, quien procederá a calificar la admisibilidad o improcedencia del reclamo. De ser admitido, el Jefe de la ODICMA designa a un magistrado de su Equipo Especial, quien se encarga de la sustanciación del procedimiento, notificando la resolución admisorio al magistrado investigado, a fin de que éste emita su descargo y proponga medios probatorios.

El literal c) del artículo 54 establece que el Magistrado del Equipo Especial a cargo de la sustanciación, recibido los descargos del investigado o declarada la rebeldía de éste, debe recabar de oficio las pruebas que, además de las aportadas, considere necesarias. Estando tal facultad, observamos que existen tres sujetos que pueden aportar medios probatorios: el quejoso, el quejado y el magistrado que investiga.

El segundo párrafo del literal b) del artículo 54 examinado, establece que «*en caso de que el emplazado no haga valer su derecho de defensa, tal conducta será evaluada por el órgano Contralor de acuerdo a las reglas de la sana crítica*». Al respecto adelantamos que, al encontrarnos ante un procedimiento conducente a la imposición de una sanción (en este estadio una amonestación o multa, o el pedido de destitución o separación), esta disposición podría suponer una vulneración a la presunción de inocencia toda vez que es el órgano que acusa a quien le corresponde probar la comisión de una falta o conducta irregular, por lo cual bastaría que el quejado se apersona al proceso, y no que no recaigan sobre él las presunciones propias de la figura de la rebeldía del proceso civil.

Pero bien, luego del emplazamiento al quejado y la recopilación de material probatorio por parte del magistrado del Equipo Especial, éste se avoca a una labor decisoria en tanto debe emitir un informe opinando sobre la responsabilidad o no del investigado, de conformidad con el literal d) del artículo 54. Dicho informe es remitido al Jefe de la ODICMA, quien a su vez debe pronunciarse sobre si procede archivar, absolver u opinar sobre la imposición de destitución.

De este modo, el Jefe de la ODICMA representaría un organismo eminentemente deliberante de primera instancia, carente de labor probatoria, figura típica del proceso penal, quien de pronunciarse a favor de la imposición de sanción de destitución, eleva directamente el proceso ante el Jefe de la OCMA.

Cabe resaltar que en este supuesto la resolución emitida por el Jefe de la ODICMA es inatacable, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 59 del ROF de la OCMA donde se establece que:

*«(l)as resoluciones, o el extremo de éstas, que opinen o propongan la imposición de una sanción ante el jefe de la OCMA no son susceptibles de impugnación. Sin embargo, contra la resolución del órgano que la impone procede recurso de apelación (...).»*

Existe una excepción a este procedimiento. Cuando el magistrado quejado es un Presidente de Corte Superior o Jefe de la ODICMA la queja debe formularse ante la Gerencia Documentaria de la OCMA, quien hace las veces de la Oficina de Imagen Institucional Distrital, dando cuenta al Jefe de la OCMA directamente. A este último le compete calificar la queja y de ser admitida designar a un Magistrado de la Comisión de Procesos Disciplinarios de la OCMA para que se encargue del emplazamiento, recopilación de medios probatorios y expedición de informe, de acuerdo a lo establecido en el artículo 57 del ROF de la OCMA.

Ahora bien, en ambos supuestos, una vez elevado el informe ante el Jefe de la OCMA, le corresponde a éste decidir acerca de la imposición de una medida disciplinaria o la recomendación de una más gravosa, en caso corresponda la destitución. Si este último fuera el supuesto del caso, el Jefe de la OCMA remite el pedido al Presidente de la Corte Suprema de la República, quien a su vez solicita al Consejo Nacional de la Magistratura en nombre y representación de la corte, en un plazo no mayor de 15 días naturales, la aplicación de sanción más grave, de

acuerdo con lo establecido en el artículo 154 inciso 3) de la Constitución Política y el numeral 8) del artículo 76 de la LOPJ.

### 3.1.1.2. Procedimiento ante el CNM

Como se sabe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 inciso 3 de la Constitución Política del Perú, así como lo señalado en los artículos 2 y 21 inciso c) de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, el Consejo Nacional de la Magistratura posee la función constitucional de imponer sanción disciplinaria de destitución a los magistrados integrantes del Poder Judicial.

El ejercicio de esta potestad sancionadora se encausa, como veremos, a través de un segundo procedimiento, el cual supone la decisión final de aplicar o no la sanción de destitución. Como es de recordar, su existencia y obligatoriedad viene instituida, por un lado, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 32, 33 y 34 de la LOCNM. En dichos dispositivos, se hace referencia a «*actos de investigación*», «*proceso disciplinario*» y «*resolución final*», conceptos que suponen la necesidad de contar con un conjunto de actos metodológicamente ordenados que concluyan en la emisión de una decisión por parte del CNM. Asimismo, también podemos encontrar respaldo normativo subsidiario, en el artículo 230 inciso 2) de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, que señala que la aplicación de sanciones, por parte de entidades públicas, se sujeta al «*procedimiento establecido*» respetando las garantías del debido proceso.

Actualmente, el procedimiento disciplinario ventilado ante el CNM para la destitución de magistrados se encuentra normado por el Reglamento de Procesos Disciplinarios, aprobado por el Pleno del CNM mediante resolución N° 030-2003-CNM del 30 de enero de 2003, es decir durante casi la totalidad del quinquenio bajo estudio.

Como hemos visto en los párrafos precedentes es el Presidente de la Corte Suprema de la República el titular para solicitar ante el CNM la destitución de magistrados de paz letrados, especializados, mixtos y superiores, y dicha solicitud se encuentra prevista en el artículo 19 del Reglamento, donde se indica que ante su recepción el Pleno del CNM se «*avoca al procedimiento*» y remite lo actuado a la Comisión de Procedimientos Disciplinarios del CNM, la cual debe, en un plazo no mayor de 10 días, emitir un informe al Pleno a fin de que «*tome la decisión*

*respectiva» sobre la procedencia o no apertura del Proceso Disciplinario regulado en el Capítulo II del Título III del Reglamento.*

Cabe precisar en este punto que el procedimiento regular ante el CNM cuenta con dos etapas preestablecidas: la Investigación Preliminar y el Proceso Disciplinario. Sin embargo, el artículo III de las Disposiciones Generales del Reglamento, establece que *«(e)n el caso de los pedidos de destitución formulados por la Corte Suprema (...) la investigación llevada a cabo por los órganos de control interno (...) tendrá el carácter de Investigación Preliminar».*

En caso que el Pleno resuelva el inicio del Proceso Disciplinario, nuevamente el expediente es remitido a la comisión respectiva, la cual se encarga de actuar los medios probatorios que considere convenientes entre los cuales se haya la declaración del investigado, recaudación de antecedentes y documentos, etc. Luego de ello, la comisión evacúa un informe al Pleno a fin que éste decida la imposición de la destitución o la absolución del magistrado procesado.

Contra la resolución que pone fin al procedimiento disciplinario, procede recurso de reconsideración de acuerdo a lo estipulado en el artículo 37 del Reglamento. Este es resuelto por el Pleno a través de una resolución inimpugnable que se emite previo dictamen de la comisión.

### **3.1.2. Jueces Supremos: procedimiento único**

Atendiendo a la alta investidura de este tipo de magistrados, el procedimiento disciplinario que conduce a la interposición de la sanción de destitución está reservado para ser ventilado únicamente ante el CNM.

El inicio de este procedimiento se da a partir de dos modalidades: i) ante la denuncia de un tercero regulada en el artículo 12 del Reglamento; o, ii) de oficio, por iniciativa de algún consejero del CNM de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 del mismo cuerpo normativo.

En el primer caso la admisibilidad de aquella denuncia es calificada por la Comisión de Procedimientos Disciplinarios del CNM, que, en caso de valorarla positivamente, pasa a analizarla en temas menos formales y expide un informe

ante el Pleno del CNM pronunciándose respecto de la procedencia o no de la apertura de investigación preliminar, para que éste emita opinión al respecto.

En el caso segundo, el Pleno acuerda de oficio el inicio de la investigación preliminar ante la noticia de hechos pasibles de sanción, puestos a su conocimiento por algún consejero, quien debe recolectar pruebas indiciarias que justifiquen el inicio de la investigación.

Luego de que el Pleno se pronuncie a favor de la apertura de la investigación preliminar, en ambos casos, i) y ii), el expediente disciplinario vuelve a la comisión que analiza la conducta funcional del magistrado supremo. Ella lo emplaza a fin que este rinda sus descargos y acopia material probatorio.

Luego de ello, la comisión eleva un segundo informe al Pleno del CNM a fin que éste resuelva si es procedente o no el inicio de un proceso disciplinario para determinar la aplicación de la sanción de destitución, o si los hechos no ameritan tal procedimiento y debe concluirse todo lo actuado archivando el procedimiento.

En caso que el Pleno resuelva el inicio del procedimiento disciplinario, nuevamente el expediente es remitido a la comisión, que realiza investigaciones a profundidad, mediante la actuación de medios probatorios entre los que se halla, al igual que en el caso de magistrados de distinto nivel, la declaración del investigado. Luego de ello, la comisión evacúa un tercer informe al Pleno del CNM a fin que éste decida la imposición de la destitución o la absolución del magistrado procesado, mediante una resolución de destitución, poniendo fin al procedimiento disciplinario.

Contra la resolución que pone fin al procedimiento disciplinario, procede recurso de reconsideración de acuerdo con lo estipulado en el artículo 37 del Reglamento, el cual sólo puede fundarse en nuevas pruebas o hechos nuevos.

De plantearse tal recurso, éste es resuelto por el Pleno del CNM —previo dictamen de la Comisión de Procedimientos Disciplinarios y que supone una cuarta opinión de su parte a través de una última resolución de reconsideración que es inimpugnable ante ese estamento y sólo podría ser revisada a través de un proceso de amparo por una vulneración al debido procedimiento.



## **3.2. Algunos datos fácticos sobre el procedimiento ante el CNM, en los casos que terminaron en destitución**

### **3.2.1. Duración de la etapa Proceso Disciplinario**

A partir de la base de datos elaborada para la presente investigación, pudimos extraer información acerca de la duración de los Procesos Disciplinarios ante el Consejo Nacional de la Magistratura, en aquellos casos en que se ordenó finalmente la destitución. Al respecto huelga indicar que el trámite de la etapa Proceso Disciplinario no corresponde a la totalidad del procedimiento de destitución, sino sólo a aquella última llevada ante el CNM luego de la Investigación Preliminar.

Así, tenemos que el promedio de duración de la etapa de Proceso Disciplinario ante el CNM es de 151 días, lo que significa que alrededor de 5 meses es lo que dura dicho período del procedimiento disciplinario de destitución ante el Consejo.

Tratándose la cifra anterior de un promedio, lo menos que ha demorado el CNM para este trámite es 47 días. Concretamente, esta etapa se inició un 13 de septiembre de 2006 y la resolución de destitución se acordó el 30 de octubre del mismo año. Se trata del tristemente célebre caso del ex vocal supremo Eduardo Palacios Villar, sobre cuya infracción disciplinaria prácticamente no cabía duda.

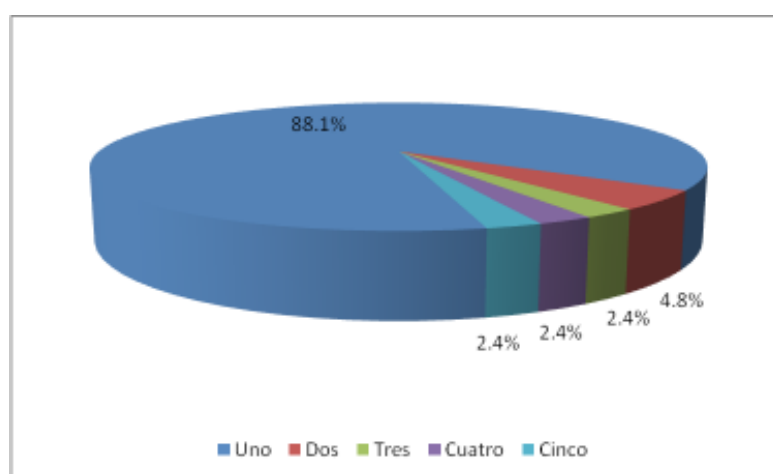
Por otro lado, el caso más extenso, sin tener en cuenta aquellos que han sido cuestionados ante la justicia constitucional, demoró 458 días en transitar por la etapa de Proceso Disciplinario, es decir se inició un 11 de mayo de 2004 y recibió resolución sancionadora el 19 de agosto del año siguiente. Nos estamos refiriendo al caso llevado contra un presidente de Corte, sancionado mediante resolución N° 043-2005-PCNM.

### **3.2.2. Número de jueces encausados por procedimiento**

Del análisis de la totalidad de casos que terminaron con la destitución de un juez durante el quinquenio 2003-2007, hemos podido advertir que en un elevado número de procedimientos, el 88% para ser exactos, se llevaron a cabo para sancionar a solo un juez.

En el 12% de procedimientos hallamos una acumulación de sujetos, de tal suerte que en 2 casos se tramitó una causa con 2 jueces involucrados, y en las otras 3 con 3, 4 y 5 magistrados, respectivamente.

**Gráfico N° 5**  
**Número de jueces por procedimiento**  
**2003-2007**



Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

De dichas cifras tenemos que, en la mayoría de los procedimientos que culminaron con la destitución, el número de jueces incorporados es igual a 1. De modo tal que lo normal es que estemos ante procedimientos que juzgarán a un solo magistrado, lo que se condice con la cifra referida a que el 70% de las destituciones se ordenaron contra jueces de paz letrados, especializados o mixtos, es decir magistrados que trabajan en despachos y no en órganos colegiados.

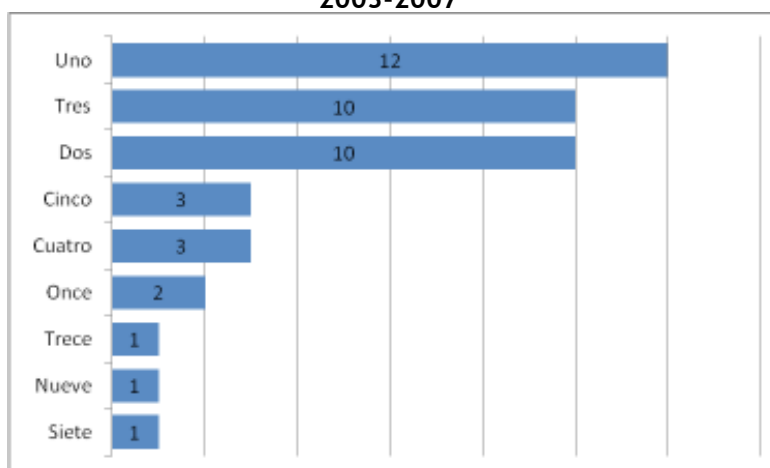
### 3.2.3. Número de cargos imputados por procedimiento

Del mismo modo que conocimos cuántos magistrados están involucrados por procedimiento, pudimos extraer de las resoluciones de destitución, información relativa al número de cargos imputados en cada procedimiento, lo que contribuye a conocer la complejidad de la carga de trabajo del CNM.

Así, vemos que la mayoría de los procedimientos (12) se tramitaron con un solo cargo. Pero no hay una distancia abrumadora con el segundo y tercero del listado, puesto que en 10 ocasiones se tramitaron procedimientos con 3 y 2 cargos imputados.

Ello quiere decir que la complejidad de los casos resueltos por el CNM está compuesta en su mayoría por acusaciones o solicitudes de destitución que tienen entre 1 y 3 cargos imputados.

**Gráfico N° 6**  
**Número de cargos imputados por procedimiento**  
**2003-2007**



Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.

Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

### 3.3. Los problemas a nivel procedimental

La literatura especializada ha identificado diversos problemas a nivel de los procedimientos disciplinarios de jueces, que se relacionan con el de destitución.

Dichos problemas condicionan por un lado la eficacia del control disciplinario, en razón de un diseño inadecuado de los procedimientos, mientras que, por otro, significan una vulneración al derecho al debido proceso, el cual se extiende a procedimientos de esta naturaleza.

Sobre la base de ambos criterios, la eficacia del procedimiento y el respeto al debido proceso, identificaremos algunas taras procedimentales a lo largo del trámite que va desde la ODICMA u OCMA hasta el CNM.

### **3.3.1. Condicionamientos a la eficacia del control debido al diseño del procedimiento disciplinario**

De Belaunde López de Romaña formula una conclusión respecto de los procedimientos disciplinarios de jueces, que se aplica a los que tramitan una propuesta de destitución:

*«Esta organización ha generado tres tramos en el procedimiento disciplinario que además de engorroso puede conducirlo hacia la ineficacia. En efecto, el primer tramo es el que se realiza entre los órganos del propio Poder Judicial (...); el segundo tramo es aquél en que el Poder Judicial envía, en caso considere que corresponde una sanción de destitución, el proceso al CNM; y el tercer tramo es cuando luego de conocer el caso enviado por el Poder Judicial, o de conocer el caso en instancia porque se trata de una investigación iniciada a los vocales supremos, el CNM devuelve o envía el proceso al Poder Judicial para una sanción menor»<sup>70</sup>.*

En efecto, el diseño del procedimiento disciplinario resulta sumamente engorroso, si tenemos en cuenta la multiplicidad de órganos identificada como problema en el capítulo 1 de este libro. Así, una denuncia que se inicia ante una ODICMA, durante diversos momentos de su trámite podrá estar bajo competencia de dicha instancia, la Oficina de Control de la Magistratura, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, el Presidente de la Corte Suprema y el Consejo Nacional de la Magistratura.

Ante un panorama como ese, es evidente que la efectividad del control disciplinario está condicionada por la estructuración del procedimiento, el mismo que requiere

---

<sup>70</sup> DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier, La Reforma del sistema de justicia ¿en el camino correcto? Breve Balance de su situación actual y de los retos pendientes, Lima: Fundación Konrad Adenauer - Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2006, p. 76.

de la participación de varios órganos, muchas veces descoordinados entre sí; lo que puede generar vulneraciones al debido proceso<sup>71</sup>.

*«(...) (D)esde el punto de vista procedimental, las consecuencias jurídicas de las infracciones disciplinarias se aplican mediante un complejo sistema de competencias en el que participa el órgano de control subordinado a los órganos de gestión o gobierno del Poder Judicial, teniendo como principio vertebral la proyección estática de las jerarquías jurisdiccionales y la gravedad de la sanción a imponerse. Se genera así un intrincado mecanismo operativo de difícil comprensión entre órganos que en algunas ocasiones proponen las medidas o las sanciones disciplinarias a otros órganos que se encargan de imponerlas, y que a su vez, de acuerdo a la jerarquía del funcionario implicado o la gravedad de la sanción, en otras ocasiones se limitan a efectuar propuestas de sanciones o medidas disciplinarias que son impuestas, a su vez, por órganos de mayor jerarquía administrativa dentro de la estructura judicial. En suma, se trata de un sistema procesal construido predominantemente en razón de las personas más que en razón de las conductas o grado de afectación de los bienes jurídicos protegidos.*

*Una configuración de competencias procesales de tal naturaleza denota una vez más la llamativa ausencia de una concepción democrática en las relaciones que se suscitan al interior de la judicatura lo cual resiente el principio constitucional de igualdad, sobre todo si tenemos en cuenta que los deberes éticos o de probidad, así como la necesidad de la prestación de un servicio profesional de calidad, son uniformes para todos los magistrados»<sup>72</sup>.*

Ahora bien, además del tema identificado, la doctrina ha advertido que uno de los problemas principales de nuestro procedimiento disciplinario consiste en no diferenciar *«claramente la etapa de la investigación preliminar de la que corresponde al proceso»<sup>73</sup>*. A esta conclusión arribó también Castañeda Serrano,

---

<sup>71</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco y otros, Gobierno y Administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, p. 275.

<sup>72</sup> COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana, Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003, p. 143.

<sup>73</sup> PÁSARA PAZOS, Luis, VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y ESTEBAN DELGADO, Sara, Bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal, Lima: Justicia Viva, 2004, p. 73.

al señalar que nuestro modelo disciplinario corresponde al sistema inquisitivo<sup>74</sup>. A lo que la Comisión Andina de Juristas agrega:

*«Obviamente este modelo tiene consecuencias negativas sobre el debido proceso y la imparcialidad del órgano contralor que reúne en sí mismo las potestades de investigación y decisión. Así lo reconoce Castañeda Serrano y en ese sentido nos adherimos a su posición»<sup>75</sup>.*

La falta de diferenciación entre la etapa de investigación y la del proceso disciplinario es pues una deficiencia del diseño procesal. Así, a fin de contar con definiciones operativas diremos que:

*«La investigación preliminar es la etapa en la cual el órgano encargado realiza una indagación respecto de una presunta falta, en busca de los elementos que le permitan sustentar la respectiva denuncia.*

*El proceso disciplinario es la etapa en la cual se juzga si, en atención a los elementos de prueba aportados como producto de la investigación, el denunciante ha cometido una falta y cuál es la sanción que corresponde a ésta»<sup>76</sup>.*

Ambas etapas deberían estar claramente diferenciadas, a fin de contar con un procedimiento adecuado, donde el órgano que propone es distinto al que finalmente decide la destitución.

### 3.3.2. Vulneraciones al debido proceso

Una primera vulneración al debido proceso la encontramos en cuanto a la restricción de sujetos legitimados para interponer una queja a nivel del órgano de control interno.

---

<sup>74</sup> CASTAÑEDA SERRANO, César, ¿Debe revisarse el procedimiento disciplinario regulado por ROF-OCMA? Publicado en tres entregas en la revista Gaceta de la OCMA N° 3, 4 y 5, correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo del 2002; citado por: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana, Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003, p. 144.

<sup>75</sup> COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana, Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003, p. 144.

<sup>76</sup> PÁSARA PAZOS, Luis, VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y ESTEBAN DELGADO, Sara, Bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal, Lima: Justicia Viva, 2004, p. 72.

*«En segundo lugar, se restringe excesivamente el ámbito de personas que puede imponer una denuncia. Pues, si bien no se establece expresamente, de las normas pertinentes puede inferirse que se limita la posibilidad de interponer la denuncia sólo a la parte directamente afectada, lo cual se confirma con el proyecto de modificación del Reglamento de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), en el que propone como novedad que los Colegios de Abogados u otras entidades de la sociedad civil puedan impulsar una investigación o un proceso disciplinario»<sup>77</sup>.*

En ese sentido, se establece una excesiva restricción para cualquier sujeto que no fuera la parte directamente afectada, de modo que ninguno de ellos puede denunciar una infracción disciplinaria.

Por otra parte, hallamos en los reglamentos respectivos, la imposibilidad de recusar a los miembros integrantes del órgano encargado del control, tanto a nivel interno del Poder Judicial como en el Consejo Nacional de la Magistratura. Esta opción implica la ausencia de un mecanismo importante para tutelar el derecho al juzgador imparcial, que está presente tanto en los procedimientos de ratificación como en los disciplinarios.

En esa línea, Francia Sánchez y Gala Gálvez sostienen que: *«sería adecuado que se establecieran supuestos claros en los que el magistrado sometido al proceso disciplinario pudiera pedir la abstención de un Consejero, o su recusación»<sup>78</sup>.*

A fin de identificar la importancia de este derecho en procedimientos ante el CNM, en la sentencia recaída en el expediente signado con N° 3361-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional aborda el tema e indica que el derecho a la tutela procesal efectiva en ratificaciones se manifiesta, entre otros, en la necesidad de un examinador independiente e imparcial.

---

<sup>77</sup> PÁSARA PAZOS, Luis, VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y ESTEBAN DELGADO, Sara, Bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal, Lima: Justicia Viva, 2004, p. 73.

<sup>78</sup> FRANCIA SÁNCHEZ, Luis y GALA GÁLVEZ, Rocío, Informe sobre el Consejo Nacional de la Magistratura Peruano, en: Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal, edición especial: Consejos de la Magistratura, INECIP, Buenos Aires, 2003, p. 265.

### **3.4. El *ne bis in ídem*: la responsabilidad disciplinaria versus la responsabilidad penal y la ético-gremial**

Uno de los grandes problemas de la responsabilidad disciplinaria es el riesgo de que ésta se entrecruce con otro tipo de responsabilidad del magistrado, como puede ser la penal o la ético-gremial a cargo del colegio de abogados respectivo.

Afortunadamente, sobre ambos tipos de responsabilidad se han generado respuestas de órganos oficiales. Por un lado, la del Consejo Nacional de la Magistratura que, al decidir la suerte del ex juez supremo Eduardo Palacios Villar, analizó si ello era posible habida cuenta que el magistrado también estaba procesado penalmente. Y, por otro, la del Tribunal Constitucional que, en el caso del ex vocal José Antonio Silva Vallejo, dejó clara la posibilidad de que concurra la responsabilidad disciplinaria con la ético-gremial. Pasemos a exponer dichas opiniones jurídicas.

#### **3.4.1. La responsabilidad disciplinaria versus la responsabilidad penal**

De acuerdo al artículo 230.10 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aplicable supletoriamente a la labor del CNM:

*«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 de sujeto, hecho y fundamento».*

A partir del artículo en mención, Morón Urbina explica que:

*«los presupuestos de operatividad para la exclusión de la segunda pretensión sancionadora son tres:*

- i) La identidad subjetiva (eadem personae) consistente en que la doble incriminación se dirija a un mismo administrado, independientemente de su grado de participación o forma de culpabilidad imputable.*
- ii) La identidad objetiva (eadem rea) consistente en que los hechos constitutivos de supuesto de la infracción deben ser los mismos.*
- iii) La identidad causal o de fundamento (aedem causa petendi).- Consiste en la identidad causal o de fundamento en ambas incriminaciones, este es,*



*que exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persigue en los distintos ordenamientos, resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que si son iguales, no procederá la doble punición»<sup>79</sup>.*

Bajo este prisma, le tocó resolver al Consejo Nacional de la Magistratura los diversos pedidos formulados por la defensa de Eduardo Palacios Villar. De ese modo, se fijó con absoluta claridad en la reconsideración del caso, contenida en la resolución N° 329-2006-CNM, criterios básicos sobre el *ne bis in idem* entre el proceso penal y el disciplinario. En ese sentido, el CNM siguiendo la línea descrita señala:

*«Que, respecto a la prohibición del principio ne bis in idem, el Consejo Nacional de la Magistratura (...) ha dejado claramente establecido que si bien es cierto cuando un mismo hecho da lugar a un proceso penal y uno administrativo, prevalece aquél sobre este; sin embargo, dicha primacía sólo se produce siempre y cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, por lo que, en el presente caso al no existir identidad de fundamento, ya que el interés jurídico protegido en el proceso penal que se le sigue al doctor Eduardo Alberto Palacios Villar por delito contra la administración pública-corrupción de funcionarios-tráfico de influencias, es el correcto funcionamiento de la administración pública, mientras que en el proceso administrativo disciplinario el interés protegido es la dignidad y respetabilidad del cargo de magistrado, no se puede suspender el proceso administrativo y ceder el paso al proceso penal, sino que ambos deben tramitarse en sus respectivas vías procedimentales con derroteros y consecuencias distintas».*

### **3.4.2. La responsabilidad disciplinaria versus la responsabilidad ético-gremial**

A inicios del 2008, ha sido publicada la sentencia recaída en el proceso de amparo signado con el N° 3954-2006 (caso «Silva Vallejo N° 2»), mediante la cual se resuelve la pretensión planteada por el ex vocal supremo José Antonio Silva Vallejo

---

<sup>79</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos, Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana, en: *Advocatus*, N° 13, diciembre de 2005, p. 32.

contra el Tribunal de Honor y el Consejo de Ética Profesional del Colegio de Abogados de Lima, que lo sancionó en su calidad de abogado adscrito a dicha orden, por los hechos que a su vez ameritaron su destitución de la judicatura ordenada por el CNM en noviembre de 2005.

De acuerdo con lo señalado por el ex vocal supremo, uno de los fundamentos jurídicos que sustentan su demanda es la prohibición del *ne bis in idem*, entre la sanción impuesta por el CNM y la correspondiente al colegio de abogados.

En esa línea, el TC indica que el Colegio de Abogados de Lima posee autonomía, tal como lo señala el artículo 20 de la Constitución, al igual que la atribución de supervisar el ejercicio de la carrera profesional, investigando y sancionando los actos contrarios a la ética.

A partir de ello, el Tribunal centra su posición en los fundamentos jurídicos 28, 29 y 30, en los cuales expresa las diferencias entre la sanción disciplinaria impuesta por el CNM y la ética ordenada por el Colegio de Abogados de Lima, puesto que la condición de sancionado es distinta en uno y otro caso y los bienes jurídicos protegidos no se yuxtaponen, lo que determina una actuación acorde con el principio *ne bis in idem*.

*«28. En principio, importa señalar que la sanción de destitución impuesta al recurrente por el Consejo Nacional de la Magistratura en aplicación del inciso 2) del artículo 31° de su Ley Orgánica, lo ha sido por infracción del inciso 4) del artículo 196° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, esto es, por admitir o formular recomendaciones en procesos judiciales, en razón de los hechos suscitados a raíz de una entrevista personal efectuada en el domicilio del entonces Sr. Presidente de la República por un proceso judicial de filiación seguido en su contra por doña Lucrecia Orozco, cuando era parte integrante del colegiado que tenía bajo su competencia el trámite de dicha causa. Dicha sanción le fue impuesta por responsabilidad funcional, que se anuda a su conducta en su calidad de magistrado, por haber infringido los deberes de fidelidad y respeto de las formas establecidas por ley, de imparcialidad, y de probidad e independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional constitucionalmente prevista por el artículo 139.2° de la Norma Fundamental.*

*29. Por otra parte, la medida disciplinaria impuesta por el Tribunal de Honor, sustentada en los artículos 50º y 77º de sus Estatutos, y en los artículos 1º, 2º, 3º, 5º y 48º del Código de Ética de los Colegios de Abogados del Perú, se dirige a sancionar al actor en su calidad de profesional de derecho integrante del Colegio de Abogados de Lima, institución que en su calidad de ente fiscalizador del ejercicio de la profesión de abogado, ha considerado que su actuación -por la que ha sido destituido por el Consejo Nacional de la Magistratura- también ha afectado los fines que promueve como institución con personalidad de derecho público, esto es, los parámetros deontológicos y éticos exigidos por la sociedad a la que sirve, y a los principios y valores contenidos en sus estatutos.*

*30. En tal sentido, y dado que el elemento consistente en la igualdad de fundamento es la clave que define el sentido del principio -esto es, no cabe la doble sanción del mismo sujeto por un mismo hecho cuando la punición se fundamenta en un mismo contenido injusto, vale decir, en la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido- tampoco considera este Tribunal que se haya vulnerado el principio non bis in ídem, pues conforme a lo expuesto en los fundamentos 27 y 28, supra, no existe identidad de fundamento en cuanto a las sanciones aplicadas por parte del Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados de Lima, ya que, por un lado, los bienes jurídicos resguardados por cada uno de ellos resultan distintos, y por otro, ambas instituciones tienen diferentes ámbitos de control y sanciones diferenciadas».*

### **3.5. La reforma del procedimiento disciplinario ante el CNM: el Ante Proyecto de Reglamento de Procedimientos Disciplinarios**

Sin lugar a dudas, el Ante Proyecto de Reglamento de Procedimientos Disciplinarios presentado a la opinión pública a mediados del 2007 se trata de una propuesta seria en pos de adecuar las normas procedimentales al marco establecido en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

Tras una lectura detallada de sus disposiciones, así como de su exposición de motivos, hemos podido observar que trata de conjugar tanto la eficiencia del

procedimiento con el respeto a las reglas del debido proceso, dando lugar a una diferenciación entre la etapa de investigación preliminar y la del procedimiento disciplinario, a pesar de que por restricciones de normas de mayor jerarquía, no haya podido establecerse la competencia de cada una de ellas a órganos distintos.

En la línea de la eficiencia y orden del procedimiento se han establecido avances considerables. El primero de ellos, si bien tiene pocas implicancias prácticas, denota el paso a un estadio más avanzado de la doctrina sobre la materia, habida cuenta que se deja de lado la terminología Proceso Disciplinario, para referirse al Procedimiento Disciplinario, la cual es más apropiada pues no hace referencia al ámbito jurisdiccional.

En segundo término, plantea una definición de las dos etapas en las que se divide la actuación ante el Consejo: por un lado, la investigación preliminar y por otro, el procedimiento disciplinario. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 28, la investigación preliminar tiene por finalidad «*determinar si procede o no la apertura de un procedimiento disciplinario. (...) Para tal efecto, la Comisión deberá reunir información sobre la conducta funcional del investigado*». Asimismo, siguiendo el artículo 32 del Ante Proyecto, el norte del procedimiento disciplinario es «*determinar si existe responsabilidad disciplinaria del procesado, que amerite la aplicación de la sanción de destitución o remoción*».

Sobre la base de ambas etapas, luego de haber transitado por una evaluación de la admisibilidad y procedencia de la denuncia, se desarrolla todo el *íter* procedimental que concluirá con la imposición de la sanción mayor.

En tercer lugar, el Ante Proyecto acoge y potencia la autonomía del Consejo Nacional de la Magistratura, sin dejar de lado el principio de colaboración interorgánica. De ese modo, entiende que el procedimiento iniciado ante el Consejo goza de autonomía respecto de lo decidido en sede interna del Poder Judicial (y el Ministerio Público), por lo que lo segundo no puede considerarse propiamente una investigación preliminar.

Sin embargo, la propuesta no pretende restar importancia a las investigaciones de la OCMA, las mismas que, en caso de ser contundentes, determinarán la prescindencia de la etapa de investigación preliminar para pasar directamente al

procedimiento disciplinario. Se trata de ese modo, de una estructuración más ordenada del procedimiento de destitución, que busca garantizar un mejor cumplimiento de las labores del Consejo Nacional de la Magistratura.

Por otra parte, en lo que al debido proceso corresponde, el Ante Proyecto muestra también avances interesantes. En efecto, fija una serie de principios que rigen la actuación del CNM en estos casos, como son la legalidad, inmediación, eficacia, imparcialidad, publicidad, razonabilidad, informalidad, veracidad, eficacia, simplicidad, uniformidad, impulso de oficio, presunción de inocencia, etc. Igualmente presenta un desarrollo de derechos como el de defensa y debido procedimiento, el derecho a probar, el deber de motivación de las resoluciones, entre otros.

Ahora bien, una de las novedades que, en un primer momento podría preocupar, es la ausencia de un informe oral realizado por los interesados en la etapa de investigación, la misma que se restringe únicamente a la etapa disciplinaria. Ello, podría sorprender si no tenemos en cuenta que la investigación preliminar no es la etapa central del procedimiento, sino que sirve para determinar si corresponde o no continuar el trámite ante el CNM.

Por otra parte, uno de los componentes del debido procedimiento que no ha sido acogido de manera adecuada es el de imparcialidad, habida cuenta que se ha recaído en la prohibición de recusar consejeros, a pesar de que éste derecho forma parte del catálogo que ostenta calidad de fundamentales.

Asimismo, el Ante Proyecto busca desincentivar las denuncias maliciosas, que tienen finalidades distintas a la protección de valores instituciones del Poder Judicial. Ello, mediante la regulación hecha en su artículo 10, que establece la cantidad de la multa a pagarse por ese concepto, así como las demás consecuencias jurídicas de dicho actuar irresponsable.

Empero, en la línea de hacer más accesible a los ciudadanos la actuación del CNM, conjuntamente con los requisitos de la denuncia establecidos en el artículo 16 del Ante Proyecto, ha debido establecerse un formulario que facilite dicha actuación.

En suma, desde nuestro punto de vista, la reforma del procedimiento planteado en el Ante Proyecto es una propuesta seria, que respeta la especial calidad del funcionario controlado, quien goza de independencia; y estructura una sucesión de actos que permite la protección de este principio de la función jurisdiccional. Asimismo, respeta la autonomía del Consejo Nacional de la Magistratura y organiza un procedimiento adecuado dividido en etapas relevantes. Ello sin dejar de lado la consagración del derecho al debido procedimiento.

## Capítulo 4

### Radiografía de las destituciones ordenadas durante el quinquenio 2003-2007

Hasta el momento, hemos pasado revista de tres aspectos centrales de la labor disciplinaria relativa a la destitución de jueces: i) los órganos encargados; ii) las infracciones; y, iii) el procedimiento. En el capítulo que iniciamos, presentaremos una serie de indicadores objetivos extraídos de la revisión del total de resoluciones de destitución ordenadas por el Consejo Nacional de la Magistratura durante el quinquenio 2003-2007.

Con la exposición de datos objetivos, queremos mostrar una radiografía de las destituciones ordenadas durante el lustro pasado, exponiendo indicadores relativos al número de ellas según año, nivel de magistrados sancionados, condición de los mismos (titular o precario), sexo y distritos judiciales. En esa línea, cruzando algunos de estos datos, arribaremos a cifras de destituciones clasificadas según año y nivel del juez, así como de este último criterio y condición.

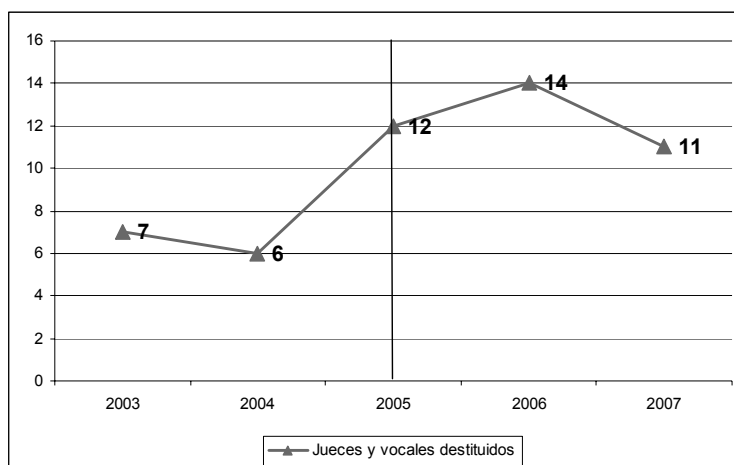
En el siguiente punto, tomaremos como referencia el total de integrantes de la judicatura a fines del 2007, en sus cifras totales y según nivel y lo contrastaremos con el número de destituciones ocurridas en el lapso de tiempo bajo estudio, a fin de hacer un ejercicio que de una idea de la relación entre las destituciones del último quinquenio y el universo de magistrados actual.

## 4.1. Estadísticas sobre destituciones durante el quinquenio 2003-2007

### 4.1.1. Según año

Durante el lapso de estudio se ordenaron 50 destituciones, entre jueces y vocales de todos los niveles, siendo el año 2004, en el que se halla la sima con 6 sanciones y el 2006 el punto más alto con 14.

Gráfico N° 7  
Destituciones de jueces según año  
2003-2007



Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.

Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

Además, puede advertirse que a partir del año 2005 hubo un crecimiento en el número de destituciones ordenadas, el mismo que se mantuvo durante los años siguientes. Es decir, durante los años 2003 y 2004 encontramos 7 y 6 sanciones, respectivamente, mientras que en el período 2005-2007 nos topamos con 12, 14 y 11 destituciones anuales según corresponda. Huelga indicar que el aumento de producción coincide con la renovación del Consejo para el período que empezó a mediados de 2005, tal como lo describimos en el capítulo 1, lo que puede explicar en parte el incremento anotado.

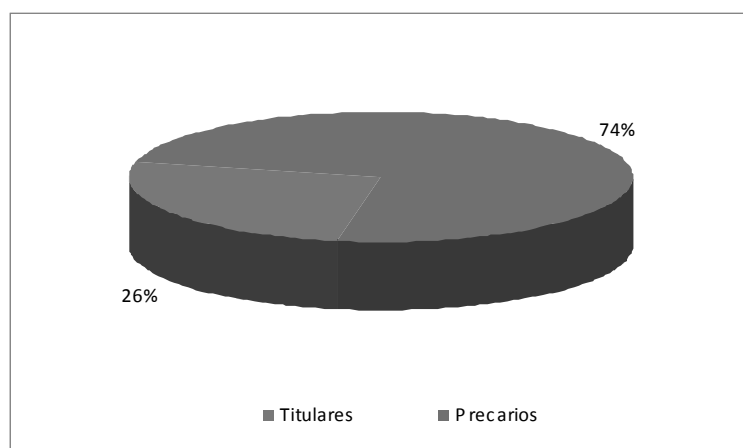


Sin embargo, si bien se trata de un crecimiento elevado en términos porcentuales, la renovación de consejeros no ha significado una mayor producción considerable en cuanto a la imposición de sanciones de destitución, cuyo número ha aumentado sólo en 6 decisiones aproximadamente.

#### 4.1.2. Según condición (titulares y precarios)

A nivel del Poder Judicial, encontramos dos tipos de magistrados según condición. Por un lado, aquellos que son titulares y se encuentran ejerciendo el cargo para el que han sido elegidos; y, por otro, aquellos que denominamos precarios. Bajo esta última categoría englobamos tanto a los provisionales como a los suplentes (precarios relativos y absolutos, respectivamente), que se caracterizan por contar con una protección de menor intensidad a su independencia en relación con los titulares que ocupan el puesto para el que fueron nombrados<sup>80</sup>.

**Gráfico N° 8**  
**Destituciones de jueces según condición**  
**2003-2007**



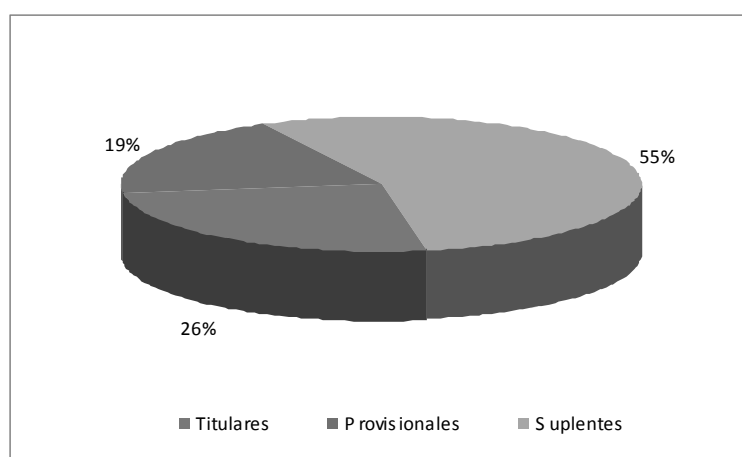
Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

<sup>80</sup> Ver: VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo, Magistratura: Pocos titulares y muchos precarios, en: *Ideele*, N° 184, 2007, pp. 28-30.

Siguiendo esta clasificación, extrajimos de las resoluciones analizadas los datos que nos permitieran elaborar indicadores al respecto. Así, tenemos que del universo de 31 sancionados en los que hallamos datos sobre su condición<sup>81</sup>, 8 eran titulares y 23 precarios.

Si disgregamos más estos datos, bajo la categoría de precarios encontramos 6 provisionales y 17 suplentes, lo que se visualiza así en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 9**  
**Destituciones de jueces según condición (disgregado)**  
**2003-2007**



Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

Los datos aquí presentados contribuyen a corroborar la impresión ciudadana de que los jueces precarios (suplentes y provisionales) son actores recurrentes de infracciones disciplinarias en porcentaje mayor a los titulares, quienes gozan de mecanismos mínimos de protección a su independencia<sup>82</sup>. En ese sentido, observamos que 3 de cada 4 magistrados destituidos ostenta la calidad de precario,

<sup>81</sup> En el universo de 50 magistrados destituidos, se contaba con información sobre la condición de los jueces respecto de 31 de ellos. Sobre este nuevo universo, se construyeron los gráficos de la presente sección.

<sup>82</sup> En septiembre de 2005, frente a la andanada de los medios de prensa y diversas personalidades contra magistrados provisionales y suplentes por el descubrimiento de que uno de ellos había recibido una coima, los vocales supremos de esa condición emitieron un comunicado en el que respondían a las críticas planteadas. Dicho comunicado puede consultarse en: [http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2006/setiembre/14/comunicado\\_magistrados.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2006/setiembre/14/comunicado_magistrados.pdf).

lo que es un índice altísimo y da a entender la existencia de una estrecha relación entre esta condición de juez y la comisión infracciones disciplinarias.

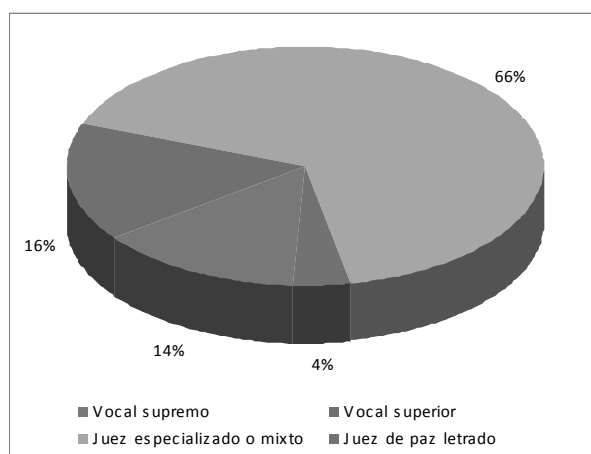
### 4.1.3. Según nivel

A continuación, hemos agrupado las destituciones según el nivel del magistrado en la carrera judicial. En la judicatura, hay 4 niveles definidos:

- Nivel 1: jueces supremos
- Nivel 2: jueces superiores
- Nivel 3: Jueces especializados y mixtos
- Nivel 4: Jueces de paz letrados

Según esta clasificación, tenemos que el 66% de los destituidos se ubica en el nivel 3; el 16%, en el nivel 1; el 14%, en el 2; y un pequeño 4%, en el nivel 4.

**Gráfico N° 10**  
**Destituciones de jueces según nivel**  
**2003-2007**

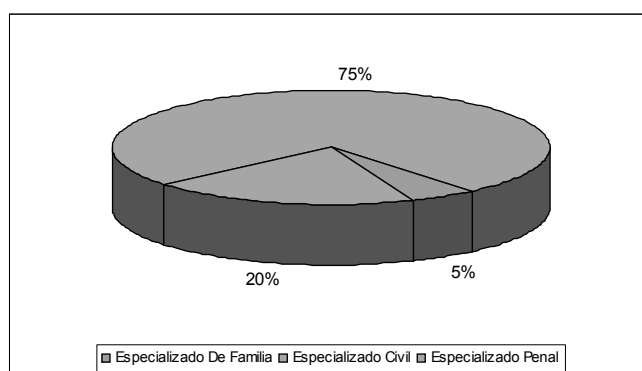


Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.  
Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.

De ese modo, podemos concluir que el grueso de las sanciones fueron destinadas a jueces especializados y mixtos. Asimismo, llama la atención que entre vocales supremos se reparta un porcentaje también elevado, considerando que el universo de este nivel de jueces no es muy grande en comparación con los otros. Igualmente, nótese el bajo porcentaje de magistrados de paz letrados, cuya correspondencia en el gráfico es de lejos la menor.

Entrando a los detalles en el nivel 3 —al que le corresponde el 66% de las destituciones— encontramos 33 jueces involucrados: 20 especializados y 13 mixtos. Entre los jueces especializados llama la atención que el 75% de los sancionados sean jueces especializados en lo penal, lo cual constituye otro dato a destacarse, puesto que indica que estamos ante una categoría donde es más común encontrar magistrados capaces de cometer infracciones muy graves. Además, de los 15 casos que componen el universo de jueces especializados en lo penal, alrededor del 50% son letrados que han ordenado variar la orden de prisión de uno de los involucrados por otra menos restrictiva de la libertad utilizando criterios manifiestamente deleznable, con posible fuga del inculgado<sup>83</sup>.

**Gráfico N° 11**  
**Destituciones de jueces especializados**  
**2003-2007**



Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

<sup>83</sup> Este tema ha sido desarrollado con mayor detalle en el capítulo 2 en el acápite Algunos criterios relevantes fijados en casos concretos.

Asimismo, cabe resaltar el número de presidentes de corte destituidos. En los últimos 5 años se ha ordenado esta sanción para nada menos que 3 presidentes de corte; es decir un altísimo número de destituciones dictado contra la máxima autoridad a nivel del distrito judicial.

A partir de estos hallazgos, corresponde poner la lupa sobre los puestos de jueces penales, presidentes de corte y vocales supremos, cuyo aporte al universo de destituciones es considerable.

Finalmente, presentamos un cuadro con los datos detallados para su apreciación global:

**Cuadro N° 4**  
**Destituciones de jueces según nivel**  
**2003-2007**

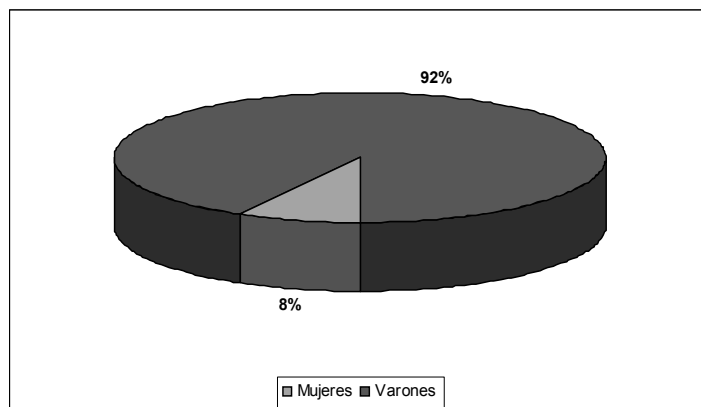
Nivel	Función		Destituciones	Porcentaje	
1	Vocal supremo		7	14%	
2	Vocal superior	En funciones jurisdiccionales	5	10%	
		Presidente de Corte	3	6%	
3	Juez Especializado o Mixto	Especializado	De Familia	1	2%
			Civil	4	8%
			Penal	15	30%
		Mixto	13	26%	
4	Juez de Paz Letrado		2	4%	
<b>TOTAL</b>			<b>50</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

#### 4.1.4. Según sexo

Los datos sobre sexo resultan reveladores de una abrumadora mayoría de varones sancionados con la destitución por la comisión de una conducta funcional muy grave. De ese modo, tenemos que el 92% de sanciones impuestas se ha ordenado contra varones, mientras que el restante 8%, contra mujeres.

**Gráfico N° 12**  
**Destituciones de jueces según género**  
**2003-2007**



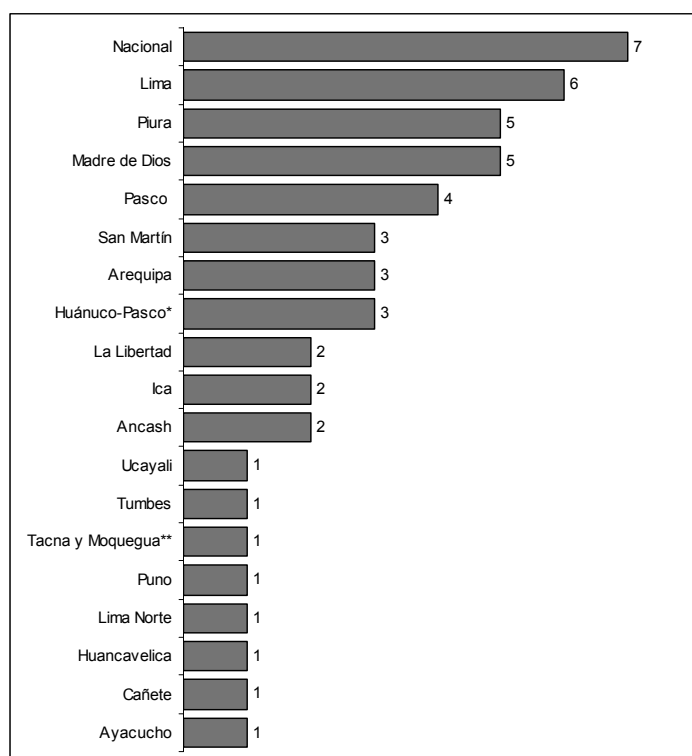
Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

#### **4.1.5. Según ámbito de competencia (nacional y distritos judiciales)**

A nivel de competencias por distritos judiciales y ámbito nacional, hemos elaborado un listado en el que ubicamos a la cabeza a aquel que cuenta con el mayor número de destituciones y al final de la tabla los que suman menos casos.

En ese sentido, curiosamente, está en primer lugar la Corte Suprema que es de competencia nacional y que está compuesta por un número reducido de magistrados. En segundo lugar, ubicamos al distrito judicial de Lima, seguido de cerca por Piura y Madre de Dios, tal como apreciamos en el gráfico siguiente.

**Gráfico N° 13**  
**Destituciones de jueces según ámbito de competencia**  
**(nacional y distritos judiciales)**  
**2003-2007**



\* El distrito judicial Huánuco-Pasco fue separado en dos distritos judiciales. Huánuco no cuenta con destituciones como distrito judicial autónomo.

\*\* El distrito judicial de Tacna y Moquegua fue separado en dos distritos judiciales. Ni Tacna ni Moquegua, como distritos judiciales autónomos, cuentan con destituciones.

Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.

Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

Por otra parte, quedan fuera del listado algunos distritos judiciales que no tienen magistrados destituidos en el quinquenio que va desde el 2003 hasta el 2007. Nos referimos expresamente a Huánuco, Tacna, Moquegua, Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Callao, Cusco, Huaura, Junín, Loreto y Del Santa.

#### 4.1.6. Según año de destitución y nivel

Otro indicador importante para cualquier radiografía de la labor de destitución del Consejo Nacional de la Magistratura se construye al confrontar los datos según año con aquellos sobre el nivel del juez. A partir de ellos, hemos elaborado el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 5**  
**Destituciones de jueces según año y nivel del juez**  
**2003-2007**

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Vocales supremos</b>	0	0	1	5	1
<b>Vocales superiores</b>	1	0	2	2	3
<b>Jueces especializados o mixtos</b>	6	6	8	7	6
<b>Jueces de paz letrados</b>	0	0	1	0	1

Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

Asimismo, dicho cuadro lo acompañamos con un gráfico que permite apreciar la evolución anual de las destituciones según nivel del magistrado.

Como vemos, cada nivel de magistrado tiene su propia evolución según año, entre las que destaca la correspondiente a vocales supremos, nivel en el cual no se destituyó a ninguno durante el 2003 y 2004, se sancionó a 1 en el 2005, a 5 en el 2006 y nuevamente a 1 en el 2007. Igualmente, nota aparte merece el nivel de jueces superiores, puesto que desde el 2005 se ha sostenido la ratio de 2 ó 3 magistrados destituidos.

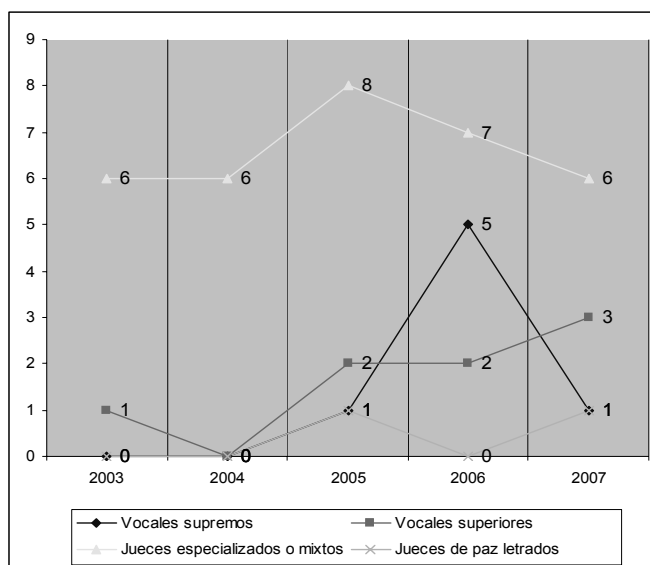
#### 4.1.7. Según nivel y condición

Ahora, si analizamos la información disponible<sup>84</sup> de destituciones según nivel y condición del magistrado, observamos que en 3 de los 4 niveles de jueces

<sup>84</sup> Como hemos anotado, el universo de magistrados según condición está compuesto por 31 destituciones, habida cuenta que son los casos en los que encontramos dicha información.



**Gráfico N° 14**  
**Destituciones de jueces según año y nivel del juez**  
**2003-2007**

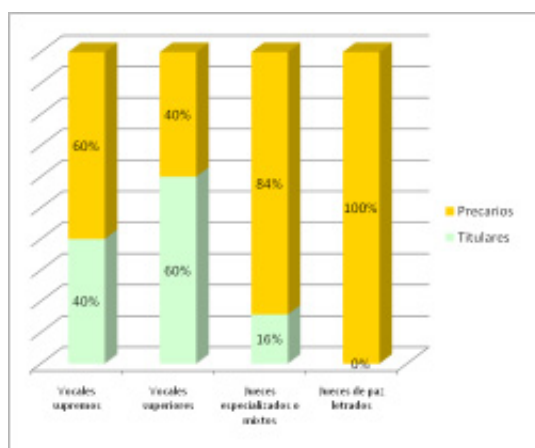


Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
 Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

sancionados, el índice de precarios es mayor que el de titulares. Inclusive, a nivel de jueces de paz, la totalidad de los sancionados fueron precarios, mientras que en el nivel siguiente, el 84% también lo fue.

Por su parte, el nivel de vocales superiores contrasta con el resto. Ahí podemos apreciar que el 60% de los destituidos es titular, mientras que el 40% restante ostenta la calidad de precario.

**Gráfico N° 15**  
**Destituciones de jueces según nivel y condición**  
**2003-2007**



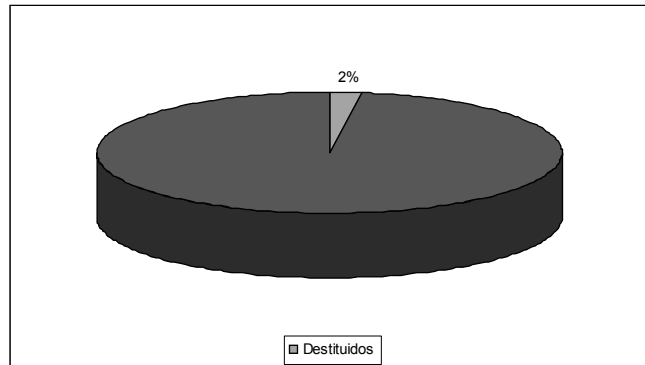
Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

#### **4.2. Estadísticas sobre destituciones ordenadas durante el quinquenio 2003-2007 comparadas con el universo total de jueces**

En el presente acápite, haremos el ejercicio de comparar las estadísticas obtenidas sobre destituciones de jueces durante el quinquenio 2003-2007, con el universo total de la judicatura según información oficial actualizada a fines del período bajo estudio. El objetivo es tener datos para que el lector adquiera una perspectiva de la importancia global de las destituciones dentro del universo total de jueces en el Perú.

A fines de 2007, el universo total de jueces de todas las instancias estaba compuesto por 2143 magistrados. De ese modo, las destituciones durante el período bajo estudio alcanzan al 2% de dicho universo, tal como puede apreciarse en el gráfico siguiente:

**Gráfico N° 16**  
**Total de destituciones versus número actual de jueces**

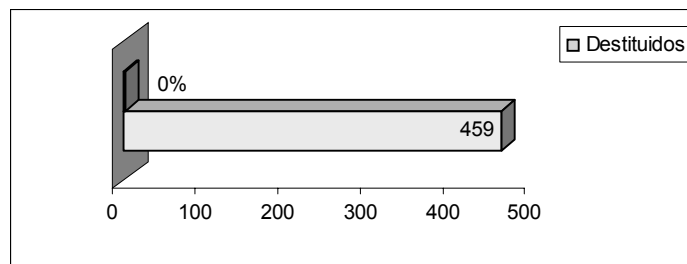


Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución y Consejo Nacional de la Magistratura  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

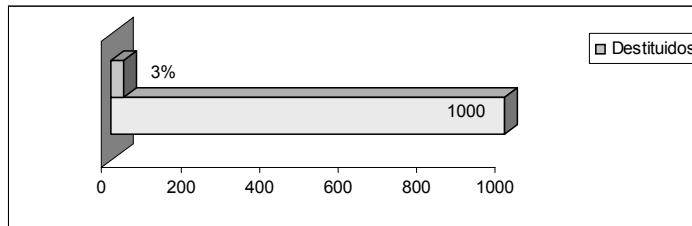
Ya a niveles desagregados se reafirma que son bajos los porcentajes de destituciones de los últimos 5 años en comparación con el universo total de jueces. Ello partiendo del nivel 4: juez de paz letrado, donde aquel se eleva a menos del 0.5% y concluyendo en la Corte Suprema con un 16%:

**Gráfico N° 17**  
**Total de destituciones versus número actual de jueces por nivel**

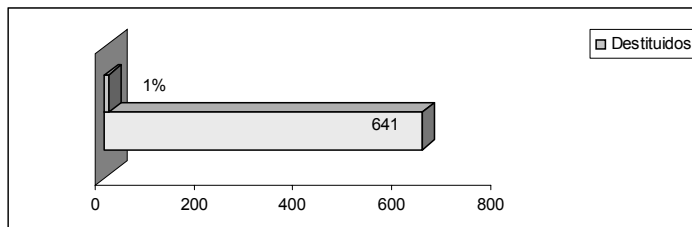
**Jueces de paz letrados**



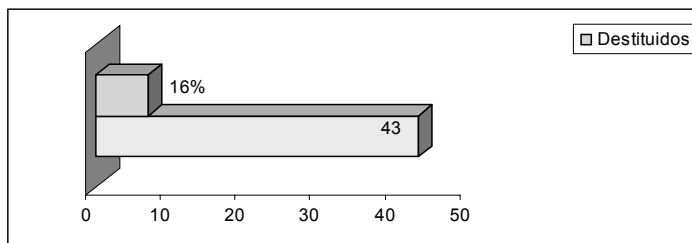
### Jueces Especializados y Mixtos



### Jueces superiores



### Jueces supremos



Fuente: Base de datos de resoluciones de destitución y Consejo Nacional de la Magistratura.  
Elaboración: Consorcio *Justicia Viva*.

## Capítulo 5

### Casos emblemáticos

En el capítulo quinto de la investigación hemos querido presentar a manera de ejemplo, el desarrollo de algunos casos emblemáticos resueltos por el Consejo Nacional de la Magistratura durante el quinquenio 2003-2007. Se trata pues de analizar detenidamente la actuación del CNM en algunos de los casos más candentes que le tocó resolver y que terminaron en la imposición de la sanción de destitución.

Para ello, hemos seleccionado 4 procedimientos emblemáticos, donde se juzga a vocales supremos y a un presidente de Corte; es decir, magistrados de los más altos niveles. Y en los que se puede apreciar, por lo general, una actuación adecuada por parte del CNM para imponer la máxima sanción en procesos disciplinarios que reúnen en torno a sí un gran número de presiones<sup>85</sup>.

En todos los casos seleccionados, salvo parcialmente en el «caso Roxi», el balance de la actuación del CNM es positivo, puesto que se desempeña correctamente al identificar las conductas sancionables y considerar que éstas son sumamente perjudiciales para los valores que respaldan la actuación de los jueces.

De ese modo, en primer lugar, trataremos el «caso Becom». En él, el Consejo Nacional de la Magistratura destituyó en el 2005 a 5 vocales supremos por vulnerar

---

<sup>85</sup> Fuera del período bajo estudio, en mayo de 2008, el Consejo Nacional de la Magistratura tomó la decisión de reconsiderar su decisión de destituir al presidente de la Corte Superior de Lima Ángel Romero. Dicho caso es un ejemplo antagónico a los que expondremos en este capítulo, pero no por ello menos emblemático, puesto que representa cómo el CNM puede ser permeable a presiones y modificar sus decisiones en base a criterios irrazonables.

la cosa juzgada, decisión que, tras ser impugnada ante el Tribunal Constitucional, debió ratificarse nuevamente en el 2006 y 2007 para 3 de ellos, de forma tal que sigue pendiente la resolución final para el caso de 2 vocales.

En segundo lugar, estudiaremos el «caso Roxi». En dicho proceso, se ordenó la correcta destitución de 4 vocales supremos también por vulnerar la cosa juzgada. Sin embargo, indebidamente, el CNM retrocedió posteriormente en el caso de uno de ellos, a partir de su solicitud de reconsideración; mientras que el inicio de un proceso judicial por parte de otro determinó la suspensión de su causa disciplinaria.

En tercer término, abordaremos el «caso Presidente de Corte y remate judicial». En él, se sancionó a un presidente por adquirir, vía testafierro, un inmueble en un remate judicial en el distrito que dirigía. Esta inconducta funcional fue advertida por la OCMA, la cual, luego de cumplir con el procedimiento inicial, recomendó la destitución ante el CNM.

Finalmente, estudiaremos el tristemente célebre «caso Palacios Villar». Aquel vocal supremo provisional fue descubierto, gracias a un operativo de la OCMA, cuando recibía una coima a fin de realizar gestiones a favor de un litigante. Estos hechos dieron la vuelta al mundo y generaron un escándalo de dimensiones considerables, a tal punto que propiciaron algunas propuestas (la mayoría de ellas simbólicas) a favor de la reforma judicial desde el Ejecutivo y el propio Poder Judicial.

### **5.1. El «caso Becom»**

El viernes 18 de noviembre de 2005, fueron publicadas en el diario oficial El Peruano dos resoluciones históricas del Consejo Nacional de la Magistratura: las número 045-2005-PCNM<sup>86</sup> y 051-2005-PCNM, mediante las que se resolvía la destitución de 5 vocales supremos por desacatar la cosa juzgada. Se trató de una experiencia inédita en nuestra historia republicana, habida cuenta de que no hay precedente al que recurrir, si tenemos como referencia los períodos de gobierno democrático. Más aún, si ponemos la vista el hecho que la decisión ha sido tomada

---

<sup>86</sup> A inicios de octubre de 2005, comentamos la resolución N° 045-2005-PCNM en el artículo escrito en coautoría con Alfredo Villavicencio Ríos, titulado «Análisis y comentarios a la decisión de destituir a 5 vocales de la Corte Suprema por parte del Consejo Nacional de la Magistratura», Justicia Viva mail N° 214, 06 de octubre de 2005, <http://www.justiciaviva.org.pe/justiciamail/jm0214.htm>.

por unanimidad al interior de un organismo autónomo y de integración plural, por lo que contó con el voto favorable del consejero designado por el Poder Judicial<sup>87</sup>.

Sin embargo, la historia no termina ahí: 4 de los 5 magistrados llevaron sus casos ante el Tribunal Constitucional y éste ordenó, en agosto de 2006, la nulidad de las destituciones por defectos en la motivación, pero no la reposición de los vocales.

Esta situación tensó fuertemente las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de la Magistratura, dando lugar a un airado reclamo por parte de éste último, pero respetando el principio democrático de cumplimiento de las sentencias judiciales. Así, durante el 2006 y 2007 se emitieron 3 nuevas decisiones de destitución debidamente fundamentadas. De esta manera, queda pendiente, en general, la suerte de 2 vocales supremos involucrados en el caso.

### 5.1.1. Las primeras destituciones del CNM<sup>88</sup>

El 15 de octubre de 2003, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, emitió sentencia en un proceso contencioso administrativo seguido por SUNAT en contra de la empresa Becom S.A. y del Tribunal Fiscal. Dicho fallo concluía el proceso definitivamente, resolviendo a favor de SUNAT, y ordenando que Becom S.A. pagara una determinada suma por concepto de tributos no cancelados. Sin embargo, esta sentencia se dictó desatendiendo una resolución del TC de 1997<sup>89</sup>, que señalaba que Becom S.A. no debía pagar dicho impuesto. Huelga indicar que tal fallo del TC había sido alegado en reiteradas oportunidades por la parte desfavorecida a lo largo del proceso, a la vez que en tal proceso no participó la SUNAT.

La sentencia se notificó el 14 de enero del 2004 y el 22 de enero del mismo año, la Sala Constitucional y Social ordenó devolver el expediente a la Sala que resolvió en primera instancia (Sala Civil de la Corte Suprema), la cual, a su vez, archivó el

<sup>87</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, Alcances y consecuencias de la afectación de la cosa juzgada y las nulidades procesales a propósito de la resolución que destituye a cinco Vocales Supremos, en: *Diálogo con la Jurisprudencia*, N° 86, noviembre de 2005, pp. 45.

<sup>88</sup> Las primeras destituciones del CNM y las sentencias del Tribunal Constitucional y la nulidad de las resoluciones del CNM se han elaborado sobre la base del texto: VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, La vulneración de la cosa juzgada y el respaldo al control disciplinario a vocales supremos, en: AAVV., *El Tribunal Constitucional y el sistema de justicia: balance del año 2006*, Lima: Justicia Viva, 2007, pp. 17-21.

<sup>89</sup> Sentencia recaída en el proceso signado con el expediente N° 158-95-AA/TC.

proceso y dispuso el envío de los actuados administrativamente al órgano competente.

El mismo 22 de enero, Becom S.A. presentó una solicitud de nulidad contra la sentencia del 15 de octubre de 2003 y otra contra la resolución de la Sala Civil que ordenó cumplir lo ejecutoriado. La segunda de ellas, como era de esperarse, fue rechazada, mientras que la primera sorprendentemente no lo fue, de modo que el 26 de enero del 2004, la Sala Constitucional y Social emitió una resolución indicando que iba a resolver la solicitud de nulidad y que por tal razón se le remitieran los expedientes.

El 14 de abril de 2004, la Sala Constitucional y Social declaró nula su sentencia del 15 de octubre, en atención al fallo del Tribunal Constitucional de julio de 1997 que declaró inaplicable a Becom S.A. el impuesto de Promoción Municipal.

Por último, el 27 de octubre de 2004, la propia Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema emitió una nueva sentencia en el proceso en referencia, exonerando a Becom S.A. del pago del impuesto de Promoción Municipal, en función de lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

A nivel disciplinario, el 28 de febrero de 2005, el CNM, mediante resolución N° 010-2005-PCNM, abrió procedimiento a los vocales Vicente Rodolfo Walde Jáuregui, Orlando Miraval Flores, José Vicente Loza Zea, Víctor Segundo Roca Vargas y Manuel León Quintanilla Chacón –miembros de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. Los denunciados: SUNAT y el congresista Heriberto Manuel Benítez Rivas –denuncias acumuladas mediante resolución N° 042-2005, del 20 de enero de 2005– sostienen que se vulneraron los principios constitucionales de cosa juzgada, debido proceso y la debida motivación de las resoluciones judiciales.

Luego del trámite respectivo, el Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura emitió su resolución final N° 045-2005-PCNM, el 03 de octubre de 2005, en la cual encontró responsabilidad disciplinaria por vulnerar el principio de la cosa juzgada y determinó la aplicación de la sanción de destitución.

Tal como era de esperarse, el Pleno del CNM en sesión del jueves 10 de noviembre de 2005, decidió confirmar la sanción interpuesta a los vocales supremos. En la



resolución N° 051-2005-PCNM, publicada el viernes 18 de noviembre del mismo año se declararon infundadas las solicitudes de reconsideración.

Si bien este tema lo hemos analizado en extenso en un trabajo anterior<sup>90</sup>, es de indicar respecto de la actuación del CNM, en primer lugar, que este órgano es competente para llevar a cabo el procedimiento disciplinario correspondiente y aplicar la sanción de destitución a los vocales supremos que participaron de la anulación de la sentencia del 15 de octubre de 2003, en virtud de las competencias constitucionalmente designadas<sup>91</sup>, y debido a que si ello no fuera así, la imposición de este tipo de sanciones a magistrados estaría en manos del Congreso, un órgano político, con el respectivo desmedro del principio de independencia<sup>92</sup>.

Asimismo, en segundo lugar, la sentencia del 15 de octubre de 2003, que posteriormente fue anulada por la propia Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, tenía autoridad de cosa juzgada<sup>93</sup>, puesto que se trataba de una resolución emitida por un órgano jurisdiccional que resolvía el fondo del conflicto, y contra ella no se podía interponer medio impugnatorio.

Habida cuenta de dicha autoridad, que implica inmutabilidad (artículo 123 del Código Procesal Civil) y que el órgano jurisdiccional dejó de ser competente tras la emisión de su sentencia, no cabía plantear nulidad alguna contra ella ante la misma Sala, ni que esta fuera admitida ni declarada fundada.

En tercer lugar, la falta de valoración de un medio probatorio, —como lo es la sentencia del TC de julio 1997— no es un vicio estructural del acto procesal, por lo que de ninguna manera estamos ante una «apariencia de sentencia»<sup>94</sup> o ante un acto procesal inexistente<sup>95</sup>.

<sup>90</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, Alcances y consecuencias de la afectación de la cosa juzgada y las nulidades procesales a propósito de la resolución que destituye a cinco Vocales Supremos, en: *Diálogo con la Jurisprudencia*, N° 86, noviembre de 2005, pp. 45 y ss.

<sup>91</sup> La defensa de los magistrados destituidos argumentó que correspondía al Congreso controlar la actuación de los vocales supremos, puesto que se estaría analizando la comisión de una infracción constitucional. Al respecto, para entender las razones que llevaron a descartar este argumento, se puede consultar la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 006- 2003- AI-TC, igualmente MONTROYA CHÁVEZ, Víctor Hugo, *La infracción Constitucional*, Lima: Palestra Editores, 2005.

<sup>92</sup> Este tema es tratado con mayor extensión en: BAZÁN SEMINARIO, César, Control de magistrados supremos ¿en manos del Congreso?, *Justicia Viva mail*, N° 255 <http://www.justiciaviva.org.pe/justiciamail/jm0255.htm>.

<sup>93</sup> Ver: LINARES, Gonzalo Francisco, Cosa juzgada, inexistencia y nulidades procesales, en: *Boletín Justicia Viva*, Informativo N° 20, noviembre 2005.

<sup>94</sup> Ver: Entrevista a Walde Jáuregui: «Los jueces pueden cambiar sus fallos» en: Portal web de Gaceta Jurídica, 22 de noviembre de 2005, [http://www.gacetajuridica.com.pe/noticias/noviembre\\_08.php](http://www.gacetajuridica.com.pe/noticias/noviembre_08.php).

<sup>95</sup> SERRA DOMÍNGUEZ, Manuel, Nulidad procesal, en: *Revista Peruana de Derecho Procesal*, N° 2, p. 563.

En cuarto lugar, la sentencia del 15 de octubre de 2003, a pesar de dicho vicio, se presumía válida, por lo que la única vía para cuestionarla, en el supuesto que se vulnerasen derechos fundamentales, era el proceso de amparo.

En quinto lugar, la vulneración de la autoridad de cosa juzgada acarrea responsabilidad disciplinaria, en virtud del artículo 4 de la LOPJ. Además de ello, es una conducta grave que compromete la dignidad del cargo y la desmerece en el concepto público, por lo que cabe la aplicación del numeral 2 del artículo 31 de la LOCNM.

Finalmente, la utilización de conceptos de conceptos jurídicos indeterminados es común en el Derecho Administrativo Sancionador y entraña una relativización del principio de legalidad<sup>96</sup>, en la medida que permite evitar la impunidad frente a la diversidad de las inconductas funcionales.

### **5.1.2. Las sentencias del TC y la nulidad de las resoluciones del CNM**

El jueves 21 de septiembre de 2006, el Tribunal Constitucional publicó las sentencias recaídas en los procesos signados con los números de expediente 05156-2006-AA, 04602-2006-AA, 05033-2006-AA, 04596-2006-AA, mediante los cuales los ex vocales supremos Vicente Rodolfo Walde Jáuregui, Manuel León Quintanilla Chacón, Víctor Segundo Roca Vargas y José Vicente Loza Zea, respectivamente, cuestionaron las resoluciones N° 045-2005-PCNM y 051-2005-PCNM del Consejo Nacional de la Magistratura, que imponen su destitución en el cargo de magistrado, al incurrir en una infracción disciplinaria muy grave por vulnerar la cosa juzgada.

Teniendo a la vista que el numeral 5 del artículo 7 del Código Procesal Constitucional permite el cuestionamiento de las resoluciones del CNM en materia de destitución y no ratificación, sólo si carecen de motivación o se han dictado sin previa audiencia del interesado, las sentencias del TC deciden, finalmente, la nulidad de las decisiones del CNM por detectar problemas en su motivación debida, sin que ello implique, por otro lado, la reposición en los cargos de ex vocales supremos.

---

<sup>96</sup> FERRERES COMELLAS, Victor, El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional), Madrid: Civitas, 2002, cap. IV.

Veamos, a continuación, los puntos importantes de las sentencias. En primer lugar, resulta positivo que se reconozca y precise la potestad disciplinaria del CNM para controlar los actos de los vocales y fiscales supremos, a la vez, que se la distinga claramente de la facultad del Congreso para sancionar las infracciones constitucionales. Ello había generado una polémica fuerte, a partir de que la defensa del magistrado Vicente Walde Jáuregui había esgrimido el tema como uno de sus argumentos principales en la vista de la causa.

En tal sentido, queda totalmente claro que:

*«la facultad de sanción reconocida al Pleno del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 100° de la Constitución, está relacionada con la determinación de responsabilidades de naturaleza política que se deriven de la infracción de la ley suprema»*

Así, se respalda la potestad del CNM para aplicar la sanción de destitución referida al campo disciplinario propiamente dicho (fundamentos jurídicos 23 y 24).

En segundo lugar, es importante que el TC no haya amparado el cuestionamiento de los demandantes a la existencia de tipos amplios para imponer sanciones (dignidad del cargo, desmerecimiento del concepto público), habida cuenta de que ello hubiera implicado, en la práctica, la desactivación de un sistema control disciplinario. Si bien es necesaria una modificación legal en el sentido propuesto por el proyecto de ley de carrera judicial, estas sentencias del TC son una pieza importante para definir el alcance de los principios de legalidad y tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador, según la regulación actual. Como bien indica el TC, ante mayor amplitud en la definición de las conductas consideradas infracción, es más intenso el deber de motivación para que el ejercicio de la potestad sancionadora no sea arbitrario.

En tercer lugar, resulta adecuada la decisión del TC de no ordenar la reposición de los demandantes, en la medida en que a partir del principio de autonomía, reconocido por el artículo 201 de la Constitución, el supremo intérprete:

*«tiene la potestad de modular, procesalmente, el contenido y los efectos de sus sentencias en todos los procesos constitucionales, en general, y en el proceso de amparo, en particular (...) en atención a las circunstancias objetivas*

*de cada caso y a las consecuencias que puedan generar los efectos de sus sentencias» (fundamento jurídico 63).*

Sin duda alguna, la vulneración de la cosa juzgada tiene la máxima gravedad posible, por lo que si los problemas están en la motivación y no en la conducta, la decisión del TC tiene plena justificación.

Por otra parte, y en cuarto lugar, el TC dedica un acápite de las sentencias para tratar la problemática relación entre la Sala Plena de la Corte Suprema y el CNM, cuando éste último envía a la primera los casos de magistrados supremos cuyas faltas no han ameritado la imposición de una destitución pero merecen una sanción menor. Ello origina en la práctica la desatención de los pedidos de sanción menor que solicitaba el CNM para tales conductas, en la medida en que la Corte Suprema imponía sanciones inexistentes o no previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Al respecto, el TC señala que los magistrados supremos tienen obligaciones de carácter administrativo-disciplinario, que deben ser cumplidas cabalmente, ya que de otro modo se estaría afectando lo previsto por el artículo 146.3 de la Constitución.

Finalmente, las sentencias del TC, al llamar la atención sobre una obligación fundamental: la debida motivación de las resoluciones, más aún cuando tienen que construirse sobre conductas tipificadas ampliamente, están empujando a que los diversos órganos públicos tengan especial cuidado en la formulación de éstas, de modo que no se ponga en riesgo la sanción de conductas totalmente cuestionables en función de temas formales.

### **5.1.3. Las nuevas resoluciones dictadas por el CNM**

Durante el año 2006 y 2007, el Consejo Nacional de la Magistratura dictó 3 nuevas decisiones en el presente caso, sancionando con destitución a los vocales Vicente Loza Zea, Víctor Roca Vargas y Vicente Walde Jáuregui. Se trata de las resoluciones N° 070-2006-PCNM, 071-2006-PCNM y 066-2006-PCNM (resolución de reconsideración N° 249-2007-CNM) respectivamente.

Todas ellas tienen un primer tenor referido a las sentencias del Tribunal Constitucional, que ordenaron la nulidad de las destituciones anteriores, del cual

se advierte una etapa de fuerte tensión en las relaciones entre el Consejo y el TC. Así, la resolución N° 071-2006-PCNM expresa:

*«(l)as resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura (...) se atienen exclusivamente a la verdad de los hechos y a la ley; en sus motivaciones existe una respuesta jurídica a todas y cada una de las argumentaciones formuladas por los magistrados procesados y sus abogados; no hay en ellas argumentos de carácter jurisdiccional, pues el CNM no tiene competencia para dirimir conflictos judiciales o para modificar las resoluciones judiciales, por lo que no es cierta la afirmación muy subjetiva del Tribunal Constitucional en el sentido de que «la resolución cuestionada se sustenta mayoritariamente en argumentos de carácter jurisdiccional»;*

*Que, la Constitución Política ha distribuido el poder que emana del pueblo confiriéndole al Consejo Nacional de la Magistratura la función de aplicar la sanción de destitución a los magistrados del Poder Judicial mediante resolución final motivada y con previa audiencia del interesado. Al Consejo Nacional de la Magistratura le ha extrañado esta resolución, pues si no se respeta la distribución constitucional del poder entre los diversos órganos del Estado no es posible hablar de Estado de Derecho y democracia;*  
(...)

*Que, la citada sentencia del Tribunal Constitucional contraviene flagrantemente a la Constitución y al Código Procesal Constitucional; determina que la sanción de destitución ahora no sea función del Consejo Nacional de la Magistratura, sino del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial; alienta la corrupción y las inconductas funcionales en el sistema de justicia, hecho que la sociedad justificadamente repudia».*

Sin embargo, a pesar sus fuertes críticas, el Consejo acata las sentencias del TC y emite nuevas decisiones de destitución, apuntando a cumplir con los altos estándares del deber de motivación ordenados por el Tribunal Constitucional. Como no podía ser de otra manera, el CNM reitera la evidente infracción cometida por los vocales supremos: la vulneración de la cosa juzgada y el consecuente atentado contra la seguridad jurídica, un principio básico del Estado de Derecho.

De ese modo, el Consejo Nacional de la Magistratura reitera y refuerza en la referida resolución, los argumentos de fondo que llevaron a que los magistrados estén debidamente destituidos:

*«Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 139, inciso 2 de la Constitución Política, es principio de la función jurisdiccional el que ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución; asimismo, el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone: «No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso»;*

*Que, la seguridad jurídica es un principio consustancial al estado constitucional de derecho, implícitamente reconocido en la Constitución; se trata de un valor supralegal contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes e instituciones públicas y, en general, de toda la colectividad, dentro de los cauces del Derecho y la legalidad;*

*Que, en el presente proceso, es evidente que el magistrado (...) ha vulnerado la seguridad jurídica de los justiciables, al haber transgredido el grado de certeza y estabilidad de la ejecutoria suprema de quince de octubre de dos mil tres; la que anulo seis meses después».*

## **5.2. «El caso Roxi»**

Otro importantísimo caso en el que se destituyó a 4 vocales supremos por vulnerar la cosa juzgada, es «el caso Roxi». Con él, el CNM apuntaba a afirmar una clara tendencia a sancionar con la máxima pena las decisiones de los magistrados que dejaban de lado una sentencia previa de sus propios colegiados, para, anulándolas, emitir fallos en sentidos radicalmente opuestos.

Sin embargo, «el caso Roxi» perdió brillo al poco tiempo de mostrarse en la palestra, puesto que el Consejo Nacional de la Magistratura reconsideró su decisión

para uno de los 4 vocales y suspendió la revisión en otro por el inicio de un proceso de amparo. Así, tenemos una compleja situación, donde por un mismo hecho que amerita la mayor sanción, dos vocales resultaron destituidos, uno no y la suerte de otro se encuentra en suspenso.

De ese modo, pasemos a describir los hechos en palabras de Villavicencio Ríos, con ocasión de la primera decisión del CNM<sup>97</sup>.

### 5.2.1. Hechos

Tratándose de un caso muy complejo, la síntesis de los actos procesales más relevantes es la siguiente:

1. Habiendo llegado en casación un proceso de prescripción, los cinco vocales de la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema no formaron resolución, en la medida en que había 3 votos a favor y 2 en contra de que se declare ésta infundada.
2. Se llamó a un vocal supremo dirimente y tampoco se pudo formar resolución, ya que su voto fue para la posición en minoría.
3. Se convocó a otro vocal para que resuelva definitivamente la controversia que se había puesto 3 a 3 y, antes de la emisión de su voto, la Sala declaró improcedente una nulidad interpuesta por una persona que hasta entonces no era parte en el proceso.
4. La Sala, con fecha 29 de mayo del 2003, declaró improcedente la nulidad.
5. El 30 de mayo del 2003, el vocal dirimente emitió su voto declarando infundada la casación, el que es notificado a las partes, con lo que el proceso debió concluir, puesto que según el artículo 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial «*en las Salas de la Corte Suprema cuatro votos conformes hacen resolución*».
6. El 15 de setiembre del 2003, se planteó la nulidad de la resolución de fecha 29 de mayo, que a su vez había declarado improcedente otra nulidad.
7. El 26 de agosto del 2004, se declaró fundado el pedido de nulidad de la resolución del 29 de mayo del 2003, anulando de este modo el voto dirimente

---

<sup>97</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo, Destituyen a magistrados supremos provisionales por nuevo caso de afectación de la cosa juzgada, Justicia Viva Mail N° 226, 03 de febrero de 2006.

final y afectando la resolución que obtuvo la autoridad de cosa juzgada cuando se emitió este cuarto voto (conforme al artículo 141 ya citado).

### **5.2.2. La resolución de destitución**

Ante estos hechos, que configuraban una actuación similar a la resuelta en «el caso Becom», en noviembre de 2005, es decir, a menos de 3 meses de la decisión bajo comentario, el Consejo Nacional de la Magistratura decidió ratificar una línea «jurisprudencial» que apuntaba a sancionar con la destitución los casos de flagrantes vulneraciones a la cosa juzgada, a fin de proteger la seguridad jurídica.

En esa línea, en febrero de 2006, el CNM ordenó destituir a los magistrados Otto Egúsqüiza Roca, José María Balcázar Zelada, Guillermo Aguayo del Rosario y Luis Miguel Rodríguez Esqueche (los dos últimos jubilados), por su fallo en el caso de la constructora Roxi.

De ese modo, mediante resolución N° 007-2006-PCNM, del 09 de febrero del año en mención, se consideró que los hechos descritos encuadran dentro de lo dispuesto por el artículo 31.2 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, habida cuenta de la lesión que implica para la dignidad del cargo, el hecho de dejar de lado un fallo que arribó a calidad de cosa juzgada. Y ello, mediante una nulidad que regularmente retrotrae cualquier proceso hasta primera instancia, pero qué, en este caso, sólo anuló el voto que había formado resolución y dejó la causa expedita para sentenciar nuevamente, llamando a otro vocal dirimente.

### **5.2.3. El estado actual de las destituciones**

Contra la resolución de destitución, sólo los vocales Otto Egúsqüiza Roca y José María Balcázar Zelada presentaron sendos medios impugnatorios a fin de que la decisión fuera revisada.

Asimismo, por su parte, Balcázar Zelada inició un proceso de amparo contra el Consejo, alegando una inexistente vulneración a sus derechos constitucionales. Ello motivó que el trámite de la reconsideración se suspendiera, mientras el proceso constitucional siguiera su curso.



En lo que respecta a Egúsqüiza Roca, la culminación de la etapa de renovación de consejeros a inicios de 2006 le favoreció, de modo tal que pudo remontar la mayoría obtenida en la decisión de febrero de 2006, y el CNM optó por no aplicarle la máxima sanción, al considerar erróneamente que los hechos no revestían la gravedad necesaria, sentando un pésimo precedente y generando un problema mayúsculo al CNM.

En efecto, ello es así, porque tenemos que por los hechos descritos en «el caso Roxi», a dos ex vocales supremos se les sancionó con la destitución, mientras que a otro no, a pesar de tratarse de condiciones idénticas. Ello implica una lesión considerable al principio de igualdad en la aplicación de la ley, gestada por haber declarado fundada una reconsideración sin que exista realmente sustento.

### **5.3. «El caso Presidente de corte y remate judicial»**

Quizá una de las destituciones más paradigmáticas del 2006 es la correspondiente al vocal superior titular Jorge Eduardo Díaz Campos. Ello debido no sólo a la gravedad de la infracción disciplinaria cometida, sino —y sobre todo por esto— a su condición de presidente de corte en Piura.

Sin lugar a dudas, este especial cargo genera una particular responsabilidad. El presidente de corte es la primera autoridad<sup>98</sup> de su distrito judicial, de manera tal que cuenta con atribuciones del máximo calibre como representar al Poder Judicial, dirigir las políticas jurisdiccionales, cautelar la pronta administración de justicia y el cumplimiento de las obligaciones de los magistrados, tal como indica el artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Como es evidente, el presidente goza de una especial situación de liderazgo en la corte a su cargo, lo que significa que las infracciones disciplinarias cometidas por estas autoridades revisten una gravedad superlativa.

Durante el quinquenio 2003-2007, el Consejo Nacional de la Magistratura ha destituido a 3 magistrados encargados de la presidencia de sus respectivos distritos judiciales, siendo el caso Díaz Campos uno de los ejemplos claros de la

---

<sup>98</sup>JUSTICIA VIVA, Manual del sistema peruano de justicia, Lima: Viva, 2004, segunda edición, p. 46.

comisión de conductas irregulares<sup>99</sup>. Dicho magistrado fue destituido mediante resolución N° 046-2006-PCNM, de fecha 07 de septiembre de 2006, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de noviembre siguiente junto con la resolución N° 321-2006-CNM, que desestimó la reconsideración planteada por el vocal.

### 5.3.1. Hechos

Durante la gestión de Jorge Eduardo Díaz Campos como presidente de la Corte Superior de Piura durante los años 2003 y 2004, acaecieron los hechos materia del proceso disciplinario que devinieron finalmente en su destitución en septiembre de 2006, y que procedemos a narrar de manera sucinta, intercalando nuestra redacción con citas textuales de la resolución N° 046-2006-PCNM referidas a los hechos probados.

*«El doctor Jorge Eduardo Díaz Campos tuvo conocimiento de la realización del remate del inmueble ubicado en la calle Las Sidras S-1, de la Urbanización Miraflores, Distrito de Castilla, Piura, antes de que dicha diligencia se efectuara, con motivo de la queja formulada por doña Grelia Gallo de Vega contra la jueza Lila Fuentes Bustamante (...).*

*El secretario del Vocal procesado, don Daniel Palacios Novoa, se apersonó en diferentes oportunidades al juzgado en el que se tramitaba el proceso de ejecución de garantías contra los esposos Vega Gallo, a fin de tomar conocimiento sobre la ejecución del remate (...).*

*El 2 de abril de 2003 se efectuó el remate del inmueble y el 21 de julio del mismo año se confirmó la resolución por la que se adjudicó el inmueble a don César Becerra Leiva, produciéndose la venta del inmueble un mes y 19 días después, esto es el 9 de setiembre de 2003 (...).*

*El doctor Díaz Campos entregó a don César Becerra Leiva US\$ 6500.00 Dólares Americanos en un sobre con el logotipo del Poder Judicial, dinero con el cual*

---

<sup>99</sup> En diciembre de 2007, el Consejo Nacional de la Magistratura emitió la resolución de destitución de Ángel Romero Díaz, quien había sido elegido a fines del 2006 presidente de la Corte Superior de Lima. Dicha destitución se revisó en mayo de este año y se revocó de manera injustificada la resolución anterior. Ello ha generado una ola de desprestigio para el CNM, que marca un antes y un después en la labor disciplinaria y que no puede dejar de ser mencionado, a pesar de que esta destitución se encuentra fuera del período bajo estudio.

*éste pagó en la diligencia de remate la suma correspondiente al 10% del valor de la tasación del inmueble (...)».*

Dicha propiedad, inicialmente valorizada en US\$ 65000.00, fue adquirida formalmente por César Becerra Leiva por el precio de US\$ 26620.00.

*«El procesado mantenía una amistad de varios años con el adjudicatario don César Becerra Leiva (...)».*

Por su parte, el vocal Díaz Campos realizó mejoras en el inmueble adquirido por Becerra Leiva, consistentes en contratar a un carpintero para que instalara los accesorios que habían sido retirados del bien con ocasión del remate, así como a una persona que reinstalara una escalera metálica.

El 09 de septiembre de 2003, Becerra Leiva transfirió el inmueble en cuestión, por el «precio» de US\$ 31000.00 a Mollín Koo Chang, conviviente y madre de los hijos del vocal Díaz Campos, quien asumió el costo del bien.

*«(...) El doctor Díaz Campos entregó a su conviviente (...) US\$ 31000 Dólares Americanos para la compra del inmueble no obstante que éste provenía de un remate judicial (...).*

*La madre de su conviviente doña Irma Chang Hurtado viuda de Koo adquirió en un remate judicial un inmueble situado en la manzana A, lote 19 de la urbanización San Ramón en Piura: y asimismo el doctor Díaz Campos compró un departamento ubicado en la residencial los Pinos en Piura a don Julio Severino Bazán quien a su vez lo compró a una persona que adquirió el bien en un remate también judicial».*

A partir de estos hechos, el 02 de agosto 2004, el diario El Correo edición regional de Piura, hizo pública una denuncia por la compra del inmueble. De modo tal que el 17 de agosto del mismo año se presentó ante el órgano de control la correspondiente queja funcional contra Díaz Campos. El 31 de agosto siguiente, la OCMA abrió investigación preliminar, a fin de aclarar la situación y ordenar las medidas disciplinarias correspondientes.

### 5.3.2. La resolución de destitución

El proceso disciplinario ante el CNM se inició el 29 de marzo del 2006, imputándosele a Díaz Campos los siguientes cargos:

*«haber adquirido el inmueble litigioso (descrito anteriormente) valiéndose de don César Becerra Leiva como presunto testaferro, para luego adquirirlo por intermedio de su conviviente, la señora Mollín Koo Chang».*

Ello violando el artículo 1366 inciso 4 del Código Civil, y:

*«(ostentar) un desbalance patrimonial de sus ingresos regulares en el año 2003, en relación con la disponibilidad en efectivo que realizó al entregar US\$ 31000.00 a la señora Mollín Koo Chang para la adquisición de dicho inmueble».*

A partir de lo demostrado en el procedimiento disciplinario, el CNM, en su resolución N° 046-2006-PCNM, señala expresamente que:

*«(...) los hechos antes referidos conducen a concluir que el adjudicatario del bien inmueble fue en realidad el vocal procesado, quien se valió de su amigo, don César Becerra Leiva, para adquirir el bien en el remate y posteriormente comprarlo a nombre de la madre de sus hijos, doña Mollin Koo Chang, incurriendo en inconducta funcional grave, prevista en el artículo 201 numerales 1, 2, y 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial».*

Así, Jorge Eduardo Díaz Campos cometió infracción disciplinaria, ya que, en primer lugar, desacató la prohibición a los magistrados de adquirir bienes en remate judicial dentro de su jurisdicción, tal como lo indica el artículo 1366.4 del Código Civil. En segundo lugar, esta situación atenta contra la especial responsabilidad que genera el cargo de presidente de corte, en la medida que el artículo 90.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala que es éste quien está encargado de cautelar el cumplimiento de las obligaciones de los magistrados en su corte superior.

De ese modo, se configuró una vulneración a los deberes funcionales de los jueces, previstos en el artículo 201 de la LOPJ, que generan responsabilidad disciplinaria. Específicamente se refiere el CNM a los incisos 1, 2 y 6, léase infringir los deberes y prohibiciones establecidas en dicho cuerpo legal; atentar públicamente contra la respetabilidad del Poder Judicial o se instigue o aliente reacciones públicas contra el mismo; y, tener notoria conducta irregular, vicios y costumbres que menoscaban el decoro y respetabilidad del cargo. En esa misma línea, de acuerdo a la fundamentación del Código de Ética del Poder Judicial, Díaz Campos ha lesionado el valor transparencia que debe estar presente en todo actuar de los magistrados, al no abstenerse de adquirir un inmueble en remate, en el distrito judicial en el que él desempeña sus funciones y siendo él presidente de la corte.

Además, Díaz Campos habría vulnerado los artículos 6.2 y 8.1 y 2 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, es decir, el deber de respetar la Constitución, las leyes y el principio de probidad, que se reflejan en una actuación recta, honrada y honesta; y la prohibición de mantener relaciones o aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes de su cargo; y, la interdicción de obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, mediante el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia.

Finalmente, el CNM resolvió destituir a Díaz Campos acogiendo el primer cargo bajo la causal contenida en el artículo 31 numeral 2 de la LOCNM, es decir «*la comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca del concepto público*».

En fecha 14 de septiembre de 2006, Díaz Campos presentó un recurso de reconsideración, el mismo que fue declarado infundado mediante resolución de fecha 14 de noviembre del mismo año.

### **5.3.3. Análisis**

Un presidente de corte, al tratarse de un vocal superior, puede ser objeto de control disciplinario por cometer infracciones, desde el cargo que ostenta. En el presente caso, se ha demostrado que Díaz Campos adquirió un inmueble en un remate judicial acaecido en la corte que dirigía, valiéndose de un testaferro.

Precisamente, para los magistrados que se encuentran en labores de gobierno, existe una particular prohibición a fin de que no se utilice indebidamente el poder que se les ha otorgado. Así lo entendieron en su momento los legisladores del Código Civil de 1984, al establecer la interdicción de adquirir derechos reales aprovechándose de la especial posición en que se encuentran, en el artículo 1366.4.

Y así lo ha entendido también el Consejo Nacional de la Magistratura, al considerar que la sanción que merecía el ex presidente de la Corte de Piura es la máxima imponible. Ello se debe a que las autoridades judiciales no pueden mal utilizar su posición de gobierno para adquirir bienes inmuebles de remates en la Corte que dirigen, encubriéndose, además, mediante testaferros.

La actuación de un presidente de Corte debe ajustarse a valores morales de primer orden, que guíen su conducta diaria y las decisiones que tome para dirigir el rumbo de su distrito judicial. Lamentablemente, en el caso bajo comentario, no ha sido así. Sino que, por el contrario, tal como el CNM lo ha hecho notar, el magistrado destituido ha lesionado valores como la probidad y transparencia, lo que se refleja en la falta de una conducta recta, honrada y honesta, en generar situaciones donde se encontraban en conflicto sus intereses personales con los deberes de su cargo y en obtener beneficios familiares indebidos.

Por estas razones, el ex presidente de la Corte Superior de Piura fue correctamente destituido, habida cuenta la gravedad de los hechos imputados y del especial cargo que él ostentaba.

#### **5.4. «El caso Palacios Villar»<sup>100</sup>**

Uno de los grandes problemas que aqueja al sistema de justicia peruano es la corrupción que se teje en las instituciones que lo conforman, lo cual afecta directamente la imparcialidad que debe caracterizar su funcionamiento y deteriora la imagen que proyecta a la sociedad, con lo cual —finalmente— este sistema pierde su legitimidad.

---

<sup>100</sup> La redacción del presente caso se ha realizado sobre la base de un texto bastante acabado presentado por Martín Sotero Garzón, como parte de esta investigación.

Esta perjudicial situación se hace más densa cuando se trata de actos de corrupción que comprometen a altas autoridades judiciales. Ante ello, se hace imprescindible que los mecanismos de control funcionen con la mayor precisión y eficiencia posibles para revertir dichos despropósitos, buscando reponer en parte la imagen de imparcialidad y probidad que resultaron melladas.

«El caso Palacios Villar», acontecido en el 2006, representa un hito importante para reflexionar sobre el control disciplinario de las actuaciones de funcionarios judiciales de alto nivel, así como el de la probanza de la corrupción. Como se recordará, este caso involucró a nada menos que a un vocal supremo integrante de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República, quien cayó *in fraganti* recibiendo una coima a cambio de interceder en un proceso judicial que se ventilaba en la Sala Constitucional y Social Transitoria de dicha instancia. Este hecho, que mereció una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación, puso a la luz pública la aún pendiente tarea de reformar la justicia y erradicar, en esa tarea, la corrupción al interior del Poder Judicial.

#### 5.4.1. Hechos

El 04 de setiembre de 2006, la OCMA, en coordinación con la Policía Nacional del Perú, realizó un operativo de control en el que se descubrió *in fraganti* al magistrado supremo provisional Eduardo Alberto Palacios Villar –integrante de la Sala Penal Especial de la Corte Suprema– recibiendo una coima de S/. 1000.00, de manos de Willy Ipanaqué Lescano a quien Palacios Villar le habría ofrecido, a cambio, interceder en el proceso contencioso administrativo que aquel inició en el 2004 pretendiendo su reincorporación a la Policía Nacional del Perú.

Ipanaqué Lescano había planteado una demanda judicial para ser reincorporado a la Policía Nacional del Perú. En instancia, se estimó su pretensión. Sin embargo, ese fallo fue apelado y en grado fue revocado, declarándose infundada su demanda. Ante ello, Ipanaqué Lescano planteó casación contra la sentencia que denegó su pretensión y el proceso se elevó a conocimiento de la Sala Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema.

Fue en esta etapa que Ipanaqué Lescano habría contactado –por intermedio de la auxiliar encargada de Mesa de Partes de la Sala Penal Especial de la Corte

Suprema, Gloria Ludueña— con Palacios Villar, a quien le dio a conocer el estado de la causa y sus necesidades de obtener un fallo favorable.

Por su parte, Palacios Villar habría accedido a interceder ante algunos vocales amigos suyos de la referida Sala Constitucional y Social —donde el recurso de casación interpuesto ya se encontraba al voto— a fin de lograr que Ipanaqué Lescano obtenga el resultado deseado; a cambio de sus influencias, habría solicitado una botella de whisky y una de vodka (*petitum* que quedó plasmado en una servilleta donde el magistrado anotó de puño y letra las características que debían poseer los licores, señalando que los mismos tenían que ser enviados a la ciudad de Piura, su ciudad natal), además de una fuerte suma de dinero ascendente a S/. 7000.00 aproximadamente, la cual se pagaría en partes.

Antes de ejecutar uno de los desembolsos, Ipanaqué Lescano puso en conocimiento de la OCMA los irregulares hechos. Por ello, el Órgano de Control de la Magistratura intervino para poner en evidencia el actuar corrupto del magistrado. Como parte del operativo entablado, procedieron a marcar los billetes que Ipanaqué Lescano se comprometió a entregar a Palacios Villar en las propias oficinas de la Corte Suprema de la República. Una vez concretada la ilegal transacción, agentes de la OCMA intervinieron al magistrado supremo, encontrándosele en sus bolsillos los billetes señalados. Puesto en evidencia, Palacios Villar reconoció que efectivamente había recibido de manos del litigante una suma de dinero. Luego de ello, el supremo magistrado fue detenido por el personal policial que lo trasladó a la comisaría, donde se iniciaron las investigaciones preliminares para establecer su responsabilidad penal, pasando en pocas horas de juez a acusado.

En lo que respecta al deslinde de la responsabilidad penal del magistrado, una vez que fue detenido, el Ministerio Público presentó ante el Congreso de la República una acusación constitucional contra Palacios Villar. Esta acusación fue desestimada y devuelta de inmediato por la Comisión Permanente del Congreso al Ministerio Público, señalando que el magistrado carecía de derecho al antejuicio político debido a su condición de vocal provisional.

Finalmente, el Ministerio Público acogió lo resuelto por el Congreso de la República y formuló denuncia penal contra Palacios Villar por el delito de tráfico de influencias ante el vocal instructor de la Corte Suprema de la República, José Luis Lecaros,



quien ordenó su detención en el Penal de Reos Primarios, ex San Jorge, donde luego fue procesado por el delito de tráfico de influencias.

#### **5.4.2. El procedimiento ante el CNM y la resolución de destitución**

Los hechos descritos implicaron un grave quebrantamiento de los deberes y responsabilidades funcionales por parte de Palacios Villar, razón por la cual, sin lugar a dudas, debía ser sujeto de investigación y proceso disciplinario a fin de dilucidar los hechos y determinar la sanción correspondiente.

En vista de ello, la OCMA puso a conocimiento del CNM los hechos reseñados. Recibida la denuncia, de conformidad con las atribuciones estipuladas en el segundo párrafo del artículo 32 de la LOCNM, éste órgano abrió investigación preliminar contra Palacios Villar, mediante resolución N° 048-2006-PCNM del 13 de setiembre de 2006. Luego, mediante resolución N° 052-2006-PCNM del 22 de setiembre del mismo año, abrió proceso disciplinario contra el citado magistrado imputándole los cargos de haber recibido dinero y otras dádivas del litigante Ipanaqué Lescano a cambio de influir en el proceso judicial en el que éste era parte, lo que contraviene el artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, haciéndolo pasible de la responsabilidad funcional prevista en el artículo 201 del mismo cuerpo normativo.

Desde un primer momento, la defensa del ex magistrado presentó diversos argumentos formales a favor de su patrocinado. Así, por ejemplo, en el procedimiento disciplinario, Palacios Villar arguyó que debía ser sometido a un antejudio político, cuestión que el Congreso de la República, órgano encargado para determinar aquello, ya había descartado. Por estas razones, mediante resolución N° 048-2006-PCNM del 13 de setiembre de 2006, el CNM desestimó esta defensa. Por otro lado, trató de eludir su responsabilidad señalando que el proceso contencioso administrativo que motivó su intervención era visto por la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República, mientras él ejercía función jurisdiccional en la Sala Penal Especializada de dicha instancia, pretendiendo que el examen disciplinario a su actuación como miembro del Poder Judicial se restrinja a sus actuaciones jurisdiccionales. Igualmente, al ser desbaratados estos argumentos, se acogió a su derecho a guardar silencio, para finalmente solicitar la suspensión del proceso hasta que se resuelva el juicio penal que se le había iniciado, invocando el principio *ne bis in idem*.

El CNM, mediante resolución N° 288-2006-CNM del 04 de octubre de 2006, desestimó dicha solicitud, lo cual fue acertado ya que no se configuraba una violación al principio *ne bis in idem*. Como se sabe, según este principio, recogido en el artículo 230, inciso 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la administración pública no puede imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción por el mismo hecho en los casos que se aprecie identidad de sujetos, hechos y fundamentos, refiriéndose a esta última identidad como aquella:

*«(...) identidad causal o de fundamentos en ambas incriminaciones, esto es, que exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persigue en los distintos ordenamientos, resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que si son iguales, no procederá la doble punición (...).»<sup>101</sup>.*

Así, sobre el caso particular, en tanto el bien jurídico protegido en el delito de tráfico de influencias, tipificado en el artículo 400 del Código Penal, consiste en preservar el correcto funcionamiento de la administración pública, y la responsabilidad disciplinaria tiene por objeto determinar la existencia de faltas de servicio e incumplimientos de los deberes de parte de los funcionarios públicos y mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio, queda claro que se está hablando de bienes jurídicos distintos, por lo cual no se configura una infracción al principio comentado.

Finalmente, mediante resolución N° 059-2006-PCNM del 30 de octubre de 2006, confirmada por la resolución N° 329-2006-CNM del 21 de noviembre de 2006, el Consejo Nacional de la Magistratura impuso la sanción de destitución a Palacios Villar, al haber quedado demostrado el cargo de haber recibido dinero y otras dádivas por parte de un litigante. Esto, en consideración del CNM,

*«(...) se contradice con los deberes de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe que debe observar todo magistrado, por lo que carece de idoneidad para continuar desempeñándose como tal (...).»<sup>102</sup>,*

---

<sup>101</sup>MORÓN URBINA, Juan Carlos, Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana, en: *Advocatus*, N° 13, diciembre de 2005, p. 32.

<sup>102</sup> Resolución N° 059-2006-PCNM del 30 de octubre de 2006.

resaltando que para reforzar esta conclusión, además de mencionar que los actos cometidos por Palacios Villar contravenían claramente el inciso 2 del artículo 196 de la LOPJ, infringían también el Código de Ética del Poder Judicial, al cual estaba sometido el magistrado Palacios Villar, normas que lo ayudan a establecer que:

*«los magistrados son personas que cumplen una función profesional en el servicio público y en consecuencia son depositarios de la confianza de la Nación para cumplir con ella. Se deben a la Nación, a las altas responsabilidades que se les encomienda, lo que exige los más altos estándares éticos y morales, es por ello que resulta inaceptable y por demás censurable que un magistrado solicite o acepte dádivas, obsequios y dinero de un litigante, y cuando procede así atenta gravemente contra la dignidad y respetabilidad del cargo de magistrado, haciendo perder al pueblo la confianza que el mismo había puesto en él, por lo que carece de toda idoneidad para continuar en el cargo (...)»<sup>103</sup>.*

Es importante señalar que en dicha resolución, respecto al cargo de haber influido o realizado recomendaciones a otros magistrados a favor del litigante, el CNM decidió absolver a Palacios Villar al hallar dudas sobre estos hechos. Sobre ese punto, si bien este caso constituye uno evidente de corrupción basado en aprovechar ilícitamente la influencia de Palacios Villar frente a otros magistrados, la oscuridad que caracteriza este tipo de actuaciones y la dificultad con que se cuenta para probar su concreción obstaculizó la labor del CNM, que no encontró pruebas directas sobre estos hechos, y tuvo que aplicar el principio *in dubio pro reo* consagrado en el texto constitucional, absolviendo a Palacios Villar en dicho extremo.

### 5.4.3. Breve comentario

Una concepción amplia y práctica de los actos de corrupción identifica como tales a aquellos en los cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo<sup>104</sup>. Este es

<sup>103</sup> Resolución N° 059-2006-PCNM del 30 de octubre de 2006.

<sup>104</sup> FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL, Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina, Washington, D.C.: Fundación para el debido proceso legal, 2007, p.15. Dicha fuente puede consultarse en: <http://www.dplf.org/uploads/1187994785.pdf>.

el caso de Palacios Villar, quien fue visto recibiendo S/. 1000.00 de un pago que ascendería a S/. 7000.00 y algunos bebestibles, para aplicar sus influencias en un proceso judicial a cargo de una sala suprema.

La claridad del presente caso contrasta con la regla general consistente en que es sumamente difícil probar la corrupción. Pocas veces como ésta se tiene la suerte de encontrar elementos objetivos que desenmascaren dichos actos. Por ello, el caso Palacios Villar fue paradigmático, resaltando la función de la OCMA y la del CNM, que cumpliendo con su rol aplicó la máxima sanción a este magistrado dando el mensaje de que conductas como las que él realizó deben ser extirpadas del sistema de justicia.

## Conclusiones

### 1. Sobre el Consejo Nacional de la Magistratura y los demás órganos participantes

En nuestro país, la competencia de ejercer el control disciplinario de infracciones que ameritan la sanción de destitución está repartida entre diversos órganos. El más importante de ellos es el Consejo Nacional de la Magistratura, que se encargará de decidir finalmente la imposición de la máxima pena. Este órgano es acompañado, cuando se trata de jueces de paz letrados, especializados, mixtos y superiores, por la Oficina de Control de la Magistratura (y sus respectivas ODICMAS), eventualmente por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y siempre por el Presidente del Poder Judicial.

La multiplicidad de órganos se presenta, sin lugar a dudas, como un problema, debido a la descoordinación que se genera, para no mencionar la posibilidad de que un órgano de características políticas y de gobierno, como el CEPJ, revise las decisiones de un órgano de control jurídico, como la OCMA.

Ahora bien, profundizando en la relación entre órganos, observamos cómo se concreta la descoordinación señalada: el CNM deja de lado 1 de cada 4 pedidos de destitución que la OCMA formula. Ello resulta escandaloso, puesto que generalmente al propio Poder Judicial le cuesta mucho solicitar la sanción máxima para uno de sus integrantes. Asimismo, existe una elevada morosidad por parte del CNM para resolver los pedidos de la OCMA, de forma tal que del total de solicitudes de destitución planteadas entre el 2003 y 2008, el 35% aún está en trámite.

Por otra parte, en los casos que arribaron a destitución, el CNM acogió un porcentaje altísimo de los cargos planteados por la OCMA. Lo que quiere decir que en los procedimientos acogidos por el CNM, la actuación de dicho organismo se soporta considerablemente en la labor del control interno, a tal punto que casi la totalidad de los cargos fueron fundados, basándose en gran parte de la actividad probatoria actuada en el PJ.

Finalmente, hemos identificado un gran problema en la imposición de sanciones menores a los vocales supremos que no llegan a ser destituidos por el CNM. Sus casos, al arribar a la Corte Suprema son dejados de lado o sancionados con faltas que en la práctica revelan altos índices de impunidad. Es bueno notar que esta situación puede generar repercusiones en la conducta de los consejeros al momento de decidir por la destitución o la poco efectiva sanción menor a cargo de la Corte Suprema.

## 2. Sobre las infracciones disciplinarias

Resulta de sumo interés analizar la problemática de los supuestos de hecho que una vez cometidos le generan al juez la imposición de la sanción de destitución. Así, respecto de este catálogo legal de infracciones, contenido en el artículo 32 de la LOCNM, el análisis arroja:

Respecto a la causal «*ser objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso*», se requiere, para su configuración, que se trate de una sentencia por delito doloso y que ésta cuente con autoridad de cosa juzgada. Esta causal presenta el problema de generar una duplicidad con la correspondiente a una de separación regulada por la LOPJ. Sin embargo, este *impasse* puede salvarse entendiendo que la separación se aplica cuando el juez ya haya sido condenado con anterioridad al nombramiento, pero dicha ausencia de requisito no haya sido advertida en su momento. Y la destitución procederá *ex post*, es decir, cuando el juez sea sentenciado después de su nombramiento por la comisión de un delito doloso que implique pena privativa de libertad.

Respecto a la causal «*hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca del concepto público*», se observa que ésta recurre a conceptos jurídicos indeterminados, lo cual ha sido

advertido por la literatura especializada, el TC y la CERIAJUS. Específicamente esta causal colisiona con los principios de legalidad y tipicidad regulados constitucional y legalmente. No obstante, la opción de considerar inconstitucional el artículo 31 en su inciso 2 está también reñida con la carta fundamental, habida cuenta que vaciaría de sentido el control disciplinario, haciéndolo inoperante en la práctica, hasta la espera de una reforma de la LOCNM. Por ello, se hace necesario tomar en cuenta la posibilidad de relajar el rigor de taxatividad atendiendo a lo señalado por la doctrina y lo establecido por el Tribunal Constitucional, el cual sostiene que ante la existencia de conceptos jurídicos indeterminados, el deber de motivación exige una mayor intensidad en su cumplimiento para salvar cualquier arbitrariedad.

Sobre la causal «*reincidencia en un hecho que configure causal de suspensión conforme a lo establecido en la ley de la materia*» se advierte que la regulación de las causales de suspensión contiene visos de inconstitucionalidad, siendo el único supuesto aplicable aquel consistente en reincidir en la comisión de infracciones graves sancionadas con multas.

Finalmente, sobre la causal «*intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal*» concluimos, por un lado, que se trata de un articulado que remite ampliamente a las prohibiciones planteadas en las normas que abordan la actuación del juez, a fin de dotarse de contenido, y en segundo lugar, incorpora un elemento no tenido en cuenta anteriormente, que es el conocimiento por parte del juez de la prohibición en su contra.

Ahora bien, el análisis de las causales legales acogidas en las resoluciones de destitución emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura en el quinquenio 2003-2007 arroja que el 98% de ellas se dictaron bajo el paraguas normativo (de manera exclusiva o compartida) del artículo 31.2 de la LOCNM. Esto significa que de las cuatro faltas establecidas en el ley, sólo una es de uso frecuente y abrumadoramente mayoritario.

La conclusión arribada formó parte de las hipótesis con que comenzamos la investigación, por lo que este trabajo tuvo inicialmente el objetivo de identificar reglas de carácter general extraídas de las decisiones de destitución, a fin de construir un catálogo real de faltas. Sin embargo esta empresa no puso ser plasmada debido a la presencia de falencias de motivación halladas en las decisiones

del CNM. Para explicar esta situación generalizada, planteamos hipótesis que nos permiten avanzar. Así, llama la atención que un contexto de extendida corrupción –como el nuestro– sólo en 6 de 50 destituciones se mencione el tema. Ello nos lleva a pensar que son muchos más los casos de destituciones relacionadas a corrupción, pero que, sin embargo, se recurre a infracciones distintas a ella por la dificultad de su probanza, con las secuelas en el respeto del deber de motivación que ello genera. Así, encontramos una fuerte debilidad del Consejo para identificar, afrontar y probar la corrupción judicial que en muchos casos es el móvil principal de las infracciones disciplinarias.

Ahora bien, de las decisiones del CNM podemos extraer algunos criterios en relación a las infracciones disciplinarias. Así, con ocasión de casos concretos, el Consejo sostuvo que está prohibido:

- Vulnerar la cosa juzgada.
- Solicitar y/o recibir dádivas.
- Variar una orden de prisión por otra menos restrictiva de la libertad utilizando criterios manifiestamente deleznable, con posible fuga del inculpado.
- Participar como abogado patrocinante y luego como juez de la misma causa.
- Protagonizar incidentes en la vía pública bajo los efectos del alcohol.
- Recomendar abogados y absolver consultas de parte respecto de procesos judiciales.
- Redactar resoluciones fuera del local de juzgado.

Finalmente, la construcción de un catálogo legal o reglamentario de infracciones que ameritan destitución debe partir de lo propuesto en el Dictamen de Ley de Carrera Judicial y ser complementado por lo dicho en el Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios, agregándosele a ello algunos aportes valiosos extraídos de las resoluciones de destitución del CNM, de modo que el articulado quede constituido de la siguiente manera:

*«Artículo XXXX.- Las faltas muy graves que ameritan la destitución del magistrado son las siguientes:*



1. *La inasistencia injustificada al despacho judicial hasta por dos (2) días consecutivos.*
2. *Desempeñar, simultáneamente a la función jurisdiccional, empleos o cargos públicos remunerados o prestar cualquier clase de servicios profesionales remunerados, salvo lo previsto en la Constitución Política para la docencia universitaria.*
3. *Ejercer la defensa o asesoría pública o privada, salvo en los casos exceptuados por ley.*
4. *Actuar en un proceso o procedimiento a sabiendas de estar legalmente impedido de hacerlo.*
5. *Interferir en el ejercicio de funciones de los otros órganos del Estado, sus agentes o representantes, o permitir la interferencia de cualquier organismo, institución o persona que atente contra el órgano judicial o la función jurisdiccional.*
6. *Ocultar alguna prohibición que le sea imputable para el ejercicio de la función o abstenerse de informar una causal sobreviviente.*
7. *Intentar el ejercicio de influencia ante otros jueces en causas que se tramitan en el marco de sus respectivas competencias.*
8. *No justificar documentalmente, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, los signos exteriores de riqueza que evidencien, previo requerimiento del órgano de control. Los signos exteriores de riqueza se aprecian con relación a la declaración jurada de bienes y rentas efectuada anualmente.*
9. *Interferir en el criterio de los jueces de grado inferior por razón de competencia en la interpretación o aplicación de la ley, salvo cuando se halle en conocimiento de la causa, a través de los recursos legalmente establecidos.*
10. *Cometer actos de acoso sexual o coacción laboral.*
11. *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.*
12. *La afiliación a partidos, grupos políticos, grupos de presión; o el desarrollo de actos propios de estos grupos o en interés de aquellos en el ejercicio de la función jurisdiccional.*
13. *Utilizar criterios opuestos de juzgamiento en casos idénticos, sin expresar la motivación que justifique su cambio de criterio.*

14. *Resolver contrariamente a los precedentes vinculantes emitidos por el Tribunal Constitucional.*
15. *Incurrir en una manifiesta y grave inobservancia de las garantías esenciales del debido proceso y la tutela procesal efectiva.*
16. *Modificar o vulnerar resoluciones que han adquirido autoridad de cosa juzgada.*
17. *Solicitar y/o recibir dádivas por parte de litigantes.*
18. *Haber sido condenado por delito doloso*
19. *Observar una conducta pública irregular, con vicios y costumbres que menoscaben el decoro y la respetabilidad del cargo.*
20. *Incurrir en una manifiesta y grave infracción de los deberes y/o de las prohibiciones inherentes al ejercicio del cargo.*
21. *La tercera falta grave que se cometa durante los dos (2) años posteriores a la comisión de la primera.*
22. *Los demás casos expresamente previstos en la ley».*

### **3. Sobre los procedimientos disciplinarios**

Como es sabido, a nivel normativo existen dos procedimientos para destituir jueces. El primero corresponde a magistrados de paz letrados, especializados, mixtos y vocales superiores; y el segundo es aplicable a vocales supremos.

Estos dos procedimientos coinciden en lo referido a la etapa de Proceso Disciplinario en el CNM. Pero están separados en sus pasos iniciales. En efecto, el primer grupo de magistrados es procesado ante la OCMA, con la participación de la ODICMA, CEPJ y el Presidente de la Corte Suprema.

A partir del análisis de resoluciones de destitución, hemos podido advertir que la etapa de Proceso Disciplinario ante el CNM (estamos hablando de la etapa final), tiene una duración promedio de 5 meses, sin contar la investigación preliminar. Del mismo modo, el 80% de las actuaciones desarrolladas ante esta instancia han carecido de pluralidad de sujetos, de modo tal que la *ratio* es un juez por procedimiento, mientras que el número de cargos se encuentra principalmente entre 1, 2 y 3.

Sin lugar a dudas, la regulación actual muestra grandes falencias desde la perspectiva de la eficacia del control y el respeto al debido proceso. Estamos,

pues, ante un trámite engorroso, complejo y descoordinado en el que se mezcla la etapa de investigación preliminar con el procedimiento de destitución. Igualmente, se restringe indebidamente la participación de otras personas interesadas, no se tutela correctamente el principio de imparcialidad, etc.

Otro tema procedimental relevante consiste en la interpretación del principio *ne bis in idem*, de manera tal que el ejercicio de la potestad disciplinaria no colisione con lo actuado en sede penal o a nivel ético gremial por los colegios profesionales. Ello, para bien, ha sido resuelto tanto por el CNM como por el TC, respectivamente. De ese modo, es importante observar si se cumple la triple identidad necesaria entre los procedimientos ante ambas sedes. En dicho análisis, debe prestarse especial atención a la causa, a fin de advertir correctamente la identidad de los bienes jurídicos tutelados en cada fuero.

Ahora bien, para superar las fallas advertidas, el Consejo Nacional de la Magistratura presentó, durante el 2007, el Ante Proyecto de Procedimientos Disciplinarios, el cual desde nuestro punto de vista es una propuesta seria, que, con miras a la efectividad del control y el respeto al debido proceso, rediseña el procedimiento disciplinario sin excederse de los marcos establecidos en la LOCNM (salvo en la eliminación del requisito de prueba nueva para admitir la reconsideración). Razones por las que debe aprobarse.

#### **4. Sobre las destituciones ordenadas durante el quinquenio 2003-2007: una radiografía de la función del CNM**

A través de la exposición de datos objetivos y sobre la base de estadísticas de destituciones dictadas en el quinquenio 2003-2007, se resalta que:

Durante el lapso estudiado se ordenó un total de 50 destituciones a jueces de todos los niveles. Analizado por años, se observa que el 2004 posee el menor número de destituciones ascendentes sólo a 6. El año 2006 posee el mayor número de destituciones y asciende a 14 y desde el año 2005 se experimenta un incremento en la cantidad de destituciones anuales, lo cual coincidió con la renovación del Consejo a partir de mediados del año 2005.

Del análisis por condición de magistrados, según sean estos titulares o precarios (dividiéndose estos últimos en provisionales y suplentes), podemos concluir que

de un universo de 31 magistrados, 3 de cada 4 destituidos fueron precarios. Específicamente, el 26% de ellos fueron titulares; 19%, provisionales; y el 55% suplentes. Esta situación contribuye a corroborar la percepción de la ciudadanía de que los jueces precarios son más propensos a recibir sanciones por la comisión de infracciones disciplinarias.

Del análisis según el nivel de magistrados, se ve que los jueces supremos ocupan el 14% del total de destituidos, lo cual llama poderosamente la atención. En lo que respecta al nivel 2, vocales superiores, ascienden al 16%, en el que se hallan 3 presidentes de Corte Superiores. El nivel 3, compuesto por jueces especializados y mixtos, abarca el grueso de destituciones con un total del 66%. Del universo de jueces especializados destituidos, el 75% son magistrados penales. Finalmente, el nivel 4 compuesto por jueces de paz letrados solo ocupa el 4%. A partir de estos hallazgos, corresponde poner la lupa sobre los puestos de jueces penales, presidentes de corte y vocales supremos, cuyo aporte al universo de destituciones es considerable.

Del análisis de magistrados destituidos clasificados por sexo, las estadísticas revelan una abrumadora mayoría de hombres, ascendente al 92% del total.

Según el ámbito de competencia (nacional y distritos judiciales), en un ranking sobre destituciones, la Corte Suprema posee el mayor número de casos con un total de 7 magistrados, y es seguida de los distritos judiciales de Lima, con 6 magistrados, y Piura y Madre de Dios con 5 magistrados, respectivamente.

Al analizar las destituciones según nivel de magistrado y año de destitución, se observa que para el caso de magistrados supremos en los años 2003 y 2004, no hubo destituciones; en el año 2005 y en el año 2007, hubo una destitución por año, y en el 2006 se produjeron 5. En lo que respecta a los vocales superiores, las cantidades durante el quinquenio 2003-2007 fueron 1, 0, 2, 2 y 3 de magistrados destituidos, respectivamente. En lo que corresponde a magistrados especializados o mixtos, ellos fueron destituidos en razón de 6, 6, 8, 7 y 6, desde el 2003 al 2007, respectivamente. Y en el caso de jueces de paz letrados, sólo fueron destituidos en el año 2005 y 2007, en cantidad de 1 por vez.

Respecto a las destituciones ordenadas según nivel y condición del magistrado, resalta que, salvo en el caso de magistrados superiores (el 40% de ellos fueron

precarios), el índice de precarios es mayor al de titulares. Así, entre los jueces de paz, la totalidad de sancionados fueron precarios. En el caso de magistrados especializados o mixtos, el 84% de ellos lo fueron.

En segundo lugar, al trabajar las estadísticas sobre destituciones durante el quinquenio 2003-2007 comparadas con el panorama actual de la judicatura, se observa que de un universo total de 2143 magistrados conformantes del Poder Judicial en el año 2007, las destituciones estudiadas durante el referido quinquenio ascienden a un escaso 2% de dicho universo.

## 5. Sobre algunos casos emblemáticos

Del análisis de 4 casos emblemáticos resueltos por el Consejo Nacional de la Magistratura, durante el quinquenio 2003-2007, se puede apreciar la actuación del CNM para imponer la máxima sanción en procesos disciplinarios que reúnen en torno a sí un gran número de presiones. Se trata, pues, de un quehacer positivo en 3 de 4 casos al identificar conductas muy graves y considerarlas sumamente perjudiciales para los valores que respaldan la actuación de los jueces, salvo en el importantísimo «caso Roxi».

«El caso Becom» derivó en la destitución de 5 vocales supremos a través de las resoluciones N° 045-2005-PCNM y 051-2005-PCNM ante la inconducta funcional de desacatar la cosa juzgada y constituye una experiencia inédita en nuestra historia republicana.

Resalta además que al ser cuestionadas estas resoluciones ante el TC, fueron declaradas nulas por éste órgano, mediante las sentencias recaídas en los expedientes N°s 05156-2006-AA, 04602-2006-AA, 05033-2006-AA, 04596-2006-AA, a favor de los vocales Vicente Rodolfo Walde Jáuregui, Manuel León Quintanilla Chacón, Víctor Segundo Roca Vargas y José Vicente Loza Zea, respectivamente, al detectar problemas en su debida motivación, sin que implicara la reposición en los cargos de ex vocales supremos.

Dichas actuaciones tensaron las relaciones entre el TC y el CNM, pese a lo cual el CNM cumplió democráticamente con su ejecución, y durante el año 2006 y 2007 dictó 3 nuevas decisiones (aún falta definirse la situación de 2 magistrados), sancionando con destitución a los vocales Vicente Loza Zea, Víctor Roca Vargas y

Vicente Walde Jáuregui, por intermedio de las resoluciones N° 070-2006-PCNM, 071-2006-PCNM y 066-2006-PCNM (resolución de reconsideración N° 249-2007-CNM) respectivamente, reiterando la gravedad que supone infringir la autoridad de la cosa juzgada.

«El caso Roxi» significó otro importante hito en el que se destituyó a 4 vocales supremos por vulnerar la cosa juzgada. De ese modo, el CNM apuntaba a afirmar una clara tendencia a sancionar con la máxima pena las resoluciones de los magistrados que dejaban de lado decisiones de sus propios colegiados, para anulándolas, emitir sentencias en sentidos radicalmente opuestos. Así, en febrero de 2006, mediante resolución N° 007-2006-PCNM, el CNM ordenó destituir a los magistrados Otto Egúsqiza Roca, José María Balcázar Zelada, Guillermo Aguayo del Rosario y Luis Miguel Rodríguez Esqueche (los dos últimos jubilados).

No obstante, este procedimiento perdió brillo al poco tiempo de mostrarse en la palestra, puesto que el Consejo reconsideró su decisión a favor del magistrado Egúsqiza Roca y en el caso del magistrado Balcázar Zelada suspendió la revisión por el inicio de un proceso de amparo. Así el caso, actualmente paralizado, se encuentra con dos vocales destituidos, uno no y la suerte de otro en suspenso, todo ello a pesar de que los 4 cometieron la misma infracción.

Por su parte, en «el caso Presidente de Corte y remate judicial» nos encontramos con la ex máxima autoridad del distrito judicial de Piura, quien en ejercicio de su cargo, adquirió vía testafarro un inmueble a través de un remate judicial en la Corte que dirigía. Esta inconducta funcional fue advertida por la OCMA, la cual, luego de cumplir con el procedimiento inicial, recomendó la destitución ante el CNM, en medio de un escándalo mediático en la zona.

Un presidente de Corte, al tratarse de un vocal superior, puede ser objeto de control disciplinario por cometer infracciones desde el cargo que ostenta. En el presente caso, se demostró que Díaz Campos adquirió un inmueble en un remate judicial acaecido en la Corte que dirigía, valiéndose de un testafarro.

Precisamente, para los magistrados que se encuentran en labores de gobierno y administrativas existe una particular prohibición a fin de que no se utilice indebidamente el poder que se les ha otorgado. Así lo entendieron en su momento los legisladores del Código Civil de 1984 al establecer la interdicción de adquirir

derechos reales aprovechándose de la especial posición en que se encuentran, en el artículo 1366.4. Y así lo ha entendido también el Consejo Nacional de la Magistratura, al considerar que la sanción que merecía el ex presidente de la Corte de Piura es la máxima imponible.

Finalmente, «el caso Palacios Villar» permite observar la actuación del CNM ante evidentes y públicas conductas irregulares de magistrados que, además, implican severos actos de corrupción. Este caso trasciende, pues se trató de un vocal integrante de la Corte Suprema de la República quien fue detenido *in fraganti* recibiendo dinero por parte de un litigante a cambio de interceder por éste en el proceso judicial que ventilaba en la Corte. Asimismo, resalta la importancia de la actuación conjunta entre órganos de control, toda vez que la OCMA realizó una gran labor para poner en evidencia las conductas irregulares del magistrado Palacios Villar.

Así, el CNM dispuso la destitución de Palacios Villar por recibir dádivas de litigantes, determinado que dicho accionar corrupto atenta contra diversos valores democráticos, entre los que se encuentra la respetabilidad del Poder Judicial.





## Bibliografía

### 1. Libros y obras colectivas

- CAPPELLETTI, Mauro, Juíces irresponsáveis, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1989.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana, Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003.
- DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier, La Reforma del sistema de justicia ¿en el camino correcto? Breve Balance de su situación actual y de los retos pendientes, Lima: Fundación Konrad Adenauer - Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2006.
- DI DEDDA, Enrico, La giustizia disciplinare, en: AAVV, Guida alla riforma dell´ ordinamento giudiziario, Milano: Giuffrè, 2007.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco y otros, Gobierno y Administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco, El Consejo Nacional de la Magistratura, en: Estudios Constitucionales, Lima: ARA Editores, 2002.

- FERRERES COMELLAS, Victor, El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional), Madrid: Civitas, 2002.
- FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL, Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina, Washington, D.C.: Fundación para el debido proceso legal, 2007, en: <http://www.dplf.org/uploads/1187994785.pdf>.
- GALÁN GONZÁLES, Candela, Protección de la imparcialidad judicial: abstención y recusación, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, Sanciones Administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable, Granada: Comares, 2002.
- JUSTICIA VIVA, Carrera judicial: una propuesta de reforma verdaderamente estructural, Lima: Justicia Viva, 2005.
- JUSTICIA VIVA, Manual del sistema peruano de justicia, Lima: Justicia Viva, 2003.
- MARQUEZ GÓMEZ, Daniel, Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medio de control en la administración pública. México, D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- MONTOYA CHÁVEZ, Víctor Hugo, La infracción Constitucional, Lima: Palestra Editores, 2005.
- PÁSARA PAZOS, Luis, VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y ESTEBAN DELGADO, Sara, Bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal, Lima: Justicia Viva, 2004.
- PEREIRA CHUMBE, Roberto, La potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo sancionador en la Ley N° 27444, en:

- Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444, Lima: ARA editores, 2001.
- PICÓ I JUNOY, Joan, La imparcialidad judicial y sus garantías: la abstención y recusación, Barcelona: José María Bosch, 1998.
  - RAMIREZ PEQUEÑO, Teresa, El régimen disciplinario en el Proyecto de Ley de Carrera Judicial, en: AAVV, Técnicas de investigación de la corrupción en la administración de justicia, Lima: Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, 2007.
  - TÁVARA CÓRDOBA, Francisco, Comentarios sobre el Consejo Nacional de la Magistratura, Lima: Gaceta Jurídica, 2007.
  - TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Resumen ejecutivo: Problemas clave de la corrupción judicial, en: Informe Global de la Corrupción 2007. Corrupción en sistemas judiciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2007.
  - VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, La vulneración de la cosa juzgada y el control disciplinario a vocales supremos, en: AAVV., El Tribunal Constitucional y el sistema de justicia: balance del año 2006, Lima: Justicia Viva, 2007.
  - ZOLEZZI IBÁRCENA, Lorenzo, El Consejo Nacional de la Magistratura, en: Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, México D.F.: Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Autónoma de México, 1995.

## 2. Artículos en revistas académicas, suplementos, semanarios, diarios, etc.

- ARRARTE ARISNABARRETA, Ana María, Sobre el deber de motivación y su aplicación en los arbitrajes de conciencia, en: Themis. Revista de Derecho, Segunda Época, 2002, N° 43.
- BAZÁN SEMINARIO, César, Control de magistrados supremos ¿en manos del Congreso?, Justicia Viva mail, N° 255 en: <http://www.justiciaviva.org.pe/justiciamail/jm0255.htm>.
- BAZÁN SEMINARIO, César y SILVA DEL CARPIO, Cruz, Comentarios al nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura, en: Actualidad Jurídica, tomo N° 163, junio, 2007.
- BOLUARTE ZEGARRA, René, La Ley de Carrera Judicial y el control disciplinario de los jueces, en: Jus Doctrina & Práctica, N° 10, octubre de 2007.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy, Sobre la constitucionalización de elementos de la carrera judicial, en: Derecho PUC, Año 58.
- FRANCIA SANCHEZ, Luis E. y GALA GÁLVEZ, Rocío, Informe sobre el Consejo Nacional de la Magistratura de Perú, en: Consejos de la magistratura, pena y Estado, Buenos Aires: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, 2003.
- GACETA JURÍDICA, Entrevista a Walde Jáuregui: «Los jueces pueden cambiar sus fallos» en: Portal web de Gaceta Jurídica, 22 de noviembre de 2005, en: [http://www.gacetajuridica.com.pe/noticias/noviembre\\_08.php](http://www.gacetajuridica.com.pe/noticias/noviembre_08.php).
- GONZALES MANTILLA, Gorki, El secreto de la ratificación y la subordinación como consigna: el juez fungible, en: Revista Jurídica del Perú, volumen 53, N° 47, Trujillo: Normas Legales, junio de 2003.

- LINARES, Gonzalo Francisco, Cosa juzgada, inexistencia y nulidades procesales, en: Boletín Justicia Viva, Informativo N° 20, noviembre 2005.
- MONTOYA ANGUERRY, Carlos, Diez años del Consejo Nacional de la Magistratura. Independencia e institucionalidad, en: Jurídica. Suplemento de Análisis Legal del Diario Oficial El Peruano, año 2, 22 de marzo de 2005, N° 38.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos, Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana, en: Advocatus Nueva Época, N° 13, diciembre de 2005.
- PEREIRA CHUMBE, Roberto, El principio de legalidad y las sanciones administrativas, en: Diario Liberación, 10 de diciembre de 2001.
- PLANAS SILVA, Pedro, El Consejo de la Magistratura en América Latina (anotaciones para un estudio comparativo), en: Advocatus Nueva Época, N° 1, año 1, 1998.
- PODER JUDICIAL, Nota de prensa: Procesos contra vocales supremos se encuentran en trámite, 15 de octubre del 2005, en: <http://www.pj.gob.pe/noticias/noticias.asp?codigo=2395&opcion=detalle>.
- SERRA DOMÍNGUEZ, Manuel, Nulidad procesal, en: Revista Peruana de Derecho Procesal, N° 2.
- VASQUEZ AGÜERO, Piero, Ni uñas, ni dientes. Últimas modificaciones al dictamen de ley de carrera judicial, 24 de julio de 2008, en: [www.justiciaviva.org.pe/noticias/2008/julio/24/ni\\_dientes.htm](http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2008/julio/24/ni_dientes.htm).
- VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo, Destituyen a magistrados supremos provisionales por nuevo caso de afectación de la cosa juzgada, Justicia Viva Mail N° 226, 03 de febrero de 2006, en: <http://www.justiciaviva.org.pe/jm5.htm>
- VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, Alcances y consecuencias de la afectación de la cosa juzgada y las nulidades procesales

a propósito de la resolución que destituye a cinco vocales supremos, en: Diálogo con la Jurisprudencia N° 88, noviembre 2005, año 11.

- VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, Análisis y comentarios a la decisión de destituir a 5 vocales de la Corte Suprema por parte del Consejo Nacional de la Magistratura, Justicia Viva mail N° 214, 06 de octubre de 2005, en: <http://www.justiciaviva.org.pe/justiciamail/jm0214.htm>
- VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, Pluralidad de instancia en los procesos de ratificación. Entre el debido proceso formal y el debido proceso sustantivo, en: Actualidad Jurídica, tomo 152, julio 2006.

### **3. Informes institucionales**

- COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, Lima, 23 de abril de 2004, versión mimeo.
- COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, Secretaría Técnica, Los problemas de la Justicia en el Perú: Hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional, Lima, enero de 2004, en: <http://www.justiciaviva.org.pe/diagnos.htm>.
- CONSEJO TRANSITORIO DEL PODER JUDICIAL, Comisión de Investigación «Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Corrupción», Lima, marzo de 2001, versión mimeo.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán, Informe Defensorial N° 109, Lima: Defensoría del Pueblo, 2006.

- OFICINA DE CONTROL DE LA MAGISTRATURA DEL PODER JUDICIAL, Memoria Anual 2007, Lima: Oficina de Control de la Magistratura, 2008.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, De la exclusión a la confianza mediante el acceso a la justicia, Lima: PNUD, 2001, en: <http://www.justiciaviva.org.pe/informes/pnud.pdf>.

#### **4. Normas, sentencias y proyectos normativos**

- Ante Proyecto de Reglamento de Procesos Disciplinarios <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/setiembre/13/anteproyecto/texto.pdf>. Exposición de motivos disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/setiembre/13/anteproyecto/exposicion.pdf>.
- Caso Delcourt, Corte Europea de Derechos Humanos contra Bélgica, sentencia de 17 de enero de 1970, Serie A, N° 11.
- Oficio N° 155-2007-PR: Observaciones a la autógrafa de Ley de Carrera Judicial en: <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/agosto/16/autografa.pdf>
- Oficio N° 135-2008-J-OCMA/PJ.
- Proyecto de ley N° 1078/2006-CR, en: [http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/junio/21/ley\\_01078.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/junio/21/ley_01078.pdf).
- Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 191-2006-CE-PJ, de diciembre del 2006.
- Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, aprobado por resolución N° 1014-2005-CNM de junio del 2005.

- Reglamento de Procesos Disciplinarios aprobado mediante resolución N° 030-2003-CNM.
- Sentencia recaída en el proceso signado con el expediente N° 08605-2005-AA/TC.
- Sentencia recaída en el proceso signado con el expediente N° 2694-2004-AA/TC.
- Sentencia recaída en el proceso signado con el expediente N° 158-95-AA/TC 78.
- Sentencia recaída en el proceso signado con el expediente N° 006-2003-AI/TC.



Impresión:  
ROBLE ROJO GRUPO DE NEGOCIOS S.A.C.  
Teléfonos: 348 5571 / 349 6636  
[info@roblerojo.com](mailto:info@roblerojo.com)  
[www.roblerojo.com](http://www.roblerojo.com)  
2008  
LIMA - PERÚ

