
El Consejo Nacional de la Magistratura¹

Lorenzo ZOLEZZI IBARCENA

Introducción

El Consejo Nacional de la Magistratura ha sido consagrado en la Constitución peruana de 1993 conjuntamente con la Academia de la Magistratura. El primero se ocupa del nombramiento, ratificación y sanción de los magistrados, mientras que la segunda, de la formación y capacitación. La función de administración del Poder Judicial, que en otros ordenamientos se asigna al consejo (Argentina, Bolivia, Colombia), en el Perú es responsabilidad del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en atención a que el Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura son independientes uno del otro. En lo que sigue del presente trabajo, abordaremos fundamentalmente las tareas de designación y nombramiento de magistrados, para desarrollar brevemente, al final, el tema de la administración interna del Poder Judicial.

1 La designación de magistrados

1.1 Regímenes anteriores a la Constitución de 1993

La Constitución peruana de 1933 estableció un sistema de designación de magistrados que permaneció inalterado durante treinta y cinco años, hasta el golpe militar del general Velasco Alvarado en octubre de 1968.

¹ Ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, celebrado en México en setiembre de 1995, organizado por el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Se trataba de un sistema en el cual el escalón más alto (nivel de la Corte Suprema) dependía exclusivamente del poder político, tanto para la propuesta como para la selección: los vocales y fiscales de la Corte Suprema eran elegidos por el Congreso entre diez candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo. En los niveles inferiores las propuestas las hacía el propio Poder Judicial: los vocales y fiscales de las cortes superiores eran nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema. Los jueces de primera instancia y los agentes fiscales (los fiscales del nivel de primera instancia) eran nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta, en terna doble, de la corte superior respectiva. Los jueces de paz, letrados y no letrados, eran elegidos por las cortes superiores.

El gobierno militar que se instauró en 1968 desconfió de los jueces, a quienes consideraba conservadores y formalistas. Con la ley de Reforma Agraria se creó el Fuero Agrario como órgano jurisdiccional para conocer y resolver los conflictos que se originaran con motivo de la aplicación de la ley. Estaba compuesto por dos instancias, la primera a cargo de los jueces de tierras, y la segunda y última instancia era el Tribunal Agrario. Para ser miembro del Tribunal Agrario no era requisito indispensable ser abogado, pudiendo integrarlo ingenieros agrónomos, disposición ésta que posteriormente fue modificada.

Seis meses después de la dación de la ley de Reforma Agraria el gobierno decidió remover a todos los integrantes de la Corte Suprema y nombrar otros por decreto, a la vez que creó lo que sería una primera experiencia de consejo de la judicatura, es decir, un organismo encargado de seleccionar a los magistrados de todo el Poder Judicial, con excepción de los jueces de paz, que se denominó Consejo Nacional de Justicia.

El Consejo Nacional de Justicia, creado por el decreto ley 18060 (de 23 de diciembre de 1969), estaba integrado de la siguiente manera: dos delegados del Poder Ejecutivo, dos del Poder Legislativo, dos del Poder Judicial, uno de la Federación Nacional de Colegios de Abogados, uno del Colegio de Abogados de Lima y uno por cada programa académico de derecho (facultades) de las dos universidades nacionales más antiguas. Con esta conformación el gobierno aseguraba el control del organismo, pues no existía Congreso, y los vocales de la Corte Suprema que elegirían en sala plena a sus dos delegados habían sido nombrados por el gobierno. De este modo, éste tenía asegurados seis votos: los dos del Poder Ejecutivo, los dos del Legislativo y los dos del Poder Judicial. El control fue aún mayor cuando se redujo a ocho el número de consejeros, al haberse eliminado la participación del representante del Colegio de Abogados de Lima y del delegado de la Universidad Nacional del

Cusco. El Consejo Nacional de Justicia se erigió en una especie de contralor del Poder Judicial, pues no solamente tenía a su cargo la selección de magistrados, sino la evaluación periódica de todos los miembros del Poder Judicial, del Fuero del Trabajo y del Fuero Agrario, así como la propuesta de sanciones (incluyendo la separación o destitución).

Si bien es cierto que el gobierno podía asegurar un control del Poder Judicial con este sistema, es necesario aclarar que los integrantes del consejo, y en particular sus presidentes, fueron reputados juristas que siguieron concitando respeto intelectual y popular después de instaurada la democracia en 1980. Lo que ocurrió es que no sólo en este terreno, sino en muchos otros, se produjo una especie de sintonía entre las propuestas del gobierno militar y un amplio sector de la intelectualidad peruana. Más todavía: muchos intelectuales ejercieron una influencia en el sentido contrario, es decir, no solamente vieron con simpatía el modelo propuesto por el gobierno, sino que se incorporaron a diversas comisiones y organismos en los cuales hicieron prevalecer sus propias ideas, que fueron aceptadas por el gobierno militar.

En materia de selección de magistrados, con posterioridad a la creación del consejo se ampliaron sus atribuciones para que pudiera seleccionar también a los jueces de paz letrados. El consejo no podía escoger libremente a cualquier profesional que considerara idóneo, sino que debía seleccionar a los magistrados entre los candidatos que le propusieran el Poder Judicial, el colegio de abogados respectivo y la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú. Los candidatos eran sometidos a una evaluación en una entrevista personal y se hacían acreedores a una calificación. El consejo, desde sus primeros momentos notó que el mecanismo de propuestas elaboradas por los organismos señalados le quitaba libertad, por lo que «adoptó acuerdos o pidió y obtuvo facultades legales para:

- a) Elegir, dentro de un concurso cuyos candidatos no tuvieran un rendimiento satisfactorio, a un candidato de concurso anterior de igual jerarquía que, aunque no obtuvo la elección en éste por haber sido superado por otro candidato, logró, sin embargo, una calificación excelente, superior al 70% del óptimo posible; b) Proveer un cargo que anteriormente se declaró desierto con un candidato excelente, aunque no triunfante, de concurso anterior; c) Disponer traslados de jueces elegidos en un concurso a otro cargo de la misma jerarquía [...]; d) Establecer como nota mínima para ser elegido el 60% del óptimo posible; e) Convocar pública y directamente a nuevo concurso, sin necesidad de pedir o esperar

nuevas propuestas, cuando se haya declarado desierto un concurso por dos veces»².

Es importante destacar que el Consejo Nacional de Justicia proponía al Poder Ejecutivo, para su nombramiento, un solo candidato. Desde la creación del consejo, hasta 1976, el Ejecutivo nombró siempre a los magistrados propuestos por aquél, pero en noviembre de 1976 se produjo una primera discrepancia. Un vocal supremo elegido por el consejo no fue nombrado por el gobierno, «y en su lugar se nombró a uno que no había concursado. Desde esa fecha el Consejo Nacional de Justicia vivió bajo la espada de Damocles, ya que sabía que en el caso de que eligiese a un magistrado que no contaba con el beneplácito del poder político, éste simplemente no lo nombraba. Este incalificable atropello que motivó la renuncia irrevocable del presidente y vicepresidente del consejo, ha puesto en evidencia la necesidad de que no sólo la elección, sino también el nombramiento, deba recaer exclusivamente en el organismo especializado creado por la ley para estos efectos»³.

Con la Constitución de 1979 aparecen los consejos de la magistratura, concebidos sobre el modelo del Consejo Nacional de Justicia. No se quiso volver a conceder una participación directa a los otros poderes del Estado; por el contrario, se crearon organismos autónomos, integrados por representantes de diversas entidades, pero no se logró evitar la participación política, que se dio en la necesaria ratificación de los vocales de la Corte Suprema por el Senado y en el nombramiento específico de cada magistrado por parte del presidente de la República, quien podía elegir a uno de las ternas que le remitían los consejos de la magistratura.

El Consejo Nacional de la Magistratura estuvo integrado de la siguiente forma: el fiscal de la nación, quien lo presidía; dos representantes de la Corte Suprema; un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú; un representante del Colegio de Abogados de Lima, y dos representantes de las facultades de derecho del país.

Se contemplaron consejos distritales de la magistratura en cada sede de cortes superiores (cortes de apelación), cuyos miembros fueron los siguientes: el fiscal más antiguo del distrito, quien lo presidía; los dos magistrados más antiguos de la corte, y dos representantes elegidos por el colegio de abogados de la jurisdicción.

² Memoria del doctor Héctor Cornejo Chávez, presidente del Consejo Nacional de Justicia, período 1970-1971, pp. 17-18.

³ DELGADO BARRETO, César, «Consejo Nacional de la Magistratura», en *Derecho*, Pontificia Universidad Católica del Perú, n.º 35, 1981 (junio), p. 55.

El Consejo Nacional hacía las propuestas para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de las cortes superiores. Los consejos distritales hacían las propuestas de magistrados de primera instancia y demás cargos de inferior jerarquía.

La ley de los Consejos de la Magistratura (decreto legislativo 25, del 30 de enero de 1981) especificaba que también era competencia de los consejos de la magistratura proponer el nombramiento de los miembros del Ministerio Público.

A diferencia de la composición del Consejo Nacional de Justicia de la época del gobierno militar, en el Consejo Nacional de la Magistratura no había delegados del Poder Ejecutivo ni del Poder Legislativo. Tres consejeros provenían del propio sistema de administración de justicia (el fiscal de la nación y los dos representantes de la Corte Suprema), dos del foro y dos de las facultades de derecho. El concurso, por lo demás, era abierto, pues no existía el sistema de propuestas por instituciones determinadas.

Sin embargo, la figura de la terna le dio un cierto margen de elección al presidente de la República. De hecho, en muchos casos era posible prever, publicadas las ternas, cuál sería el elegido por el presidente. También se supo de presiones políticas ejercidas sobre los consejeros para que conformaran las ternas de determinada manera.

La mecánica de la votación por parte de los consejeros también permitía favorecer a determinados postulantes. Por decreto supremo de mayo de 1981 (D.S. 007-81-JUS), se dispuso lo siguiente: «Cada consejero tiene derecho a un voto. Cuando se formule terna a un cargo del Poder Judicial o del Ministerio Público, cada consejero tendrá tantos votos cuantos sean los candidatos a elegir; votos que pueden distribuirse entre todos ellos o acumularlos, total o parcialmente, a uno solo. La elección se realizará en un solo acto y serán elegidos quienes obtengan mayor número de votos en orden descendente y con un mínimo de cuatro.» Esta acumulación de votos se prestaba a la manipulación, no solamente porque un solo consejero podía determinar el resultado de una votación, sino porque, además, sabiendo todos que cada uno tenía esta prerrogativa, es de suponer que existieron casos de negociación entre los consejeros para lograr ternas integradas por candidatos a quienes se deseaba favorecer.

El 8 de abril de 1992 los consejos de la magistratura dejaron de existir, pues sus miembros fueron cesados por decreto ley. Fue la época del comentado autogolpe del presidente Fujimori. La mayor parte de vocales de la Corte Suprema fue cesada por el gobierno, que procedió a nombrar directamente a doce de los dieciocho vocales que debían integrarla. Los vocales fueron nombrados en calidad de provisionales y buena parte de ellos procedió de las propias filas del Poder Judicial.

Más que el ingreso a la magistratura, la preocupación en dicho momento fue la evaluación de los magistrados a fin de separar del cargo a los jueces presuntamente corruptos. Se conformó así una comisión evaluadora (decreto ley 25446), «integrada por tres vocales de la Corte Suprema designados en acuerdo de sala plena, para llevar adelante en un plazo que no excederá de noventa días, el proceso de investigación y sanción de la conducta funcional de los magistrados de la Corte Suprema y cortes superiores, jueces de primera instancia, jueces de paz letrados, secretarios de juzgado y testigos actuarios [...]» La comisión estaba facultada para solicitar todo tipo de informes, como por ejemplo los referidos a conducta funcional, méritos, deméritos y producción jurisdiccional, signos exteriores de riqueza, propiedad, declaraciones de impuestos, viajes, etc. El 17 de noviembre de 1992 el presidente de la Corte Suprema reveló que como resultado de «la primera etapa» de evaluación en el Poder Judicial habían sido destituidos 100 vocales de cortes superiores (cortes de apelación), 170 jueces especializados, 45 jueces de paz letrados y 357 secretarios de juzgado (personal auxiliar).

En esta época de vacío constitucional, y con un Poder Judicial conformado mayoritariamente por jueces provisionales, se creó la Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia (decreto ley 25726, de 2 de setiembre de 1992). Este dispositivo, hoy derogado, dispuso que era requisito previo para ingresar a la carrera judicial o como fiscal del Ministerio Público, «el haber cursado satisfactoriamente estudios superiores de posgrado en el programa respectivo de la Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia». Esta ley, en exceso reglamentarista, concibió una especie de universidad del Poder Judicial, pues la academia estaba facultada para otorgar grados y títulos a nombre de la nación, y se regía, supletoriamente, por la ley universitaria.

El decreto ley de creación de la academia dispuso que ésta iniciaría sus labores académicas a partir del 4 de enero de 1993, con un número máximo de 100 vacantes. Como ocurre frecuentemente con reformas integrales de gran desarrollo legislativo, han pasado más de dos años y medio y hasta la fecha no inicia sus labores académicas ni ésta ni la academia que se concibió en dispositivo legislativo posterior.

1.2 Una situación transitoria: el Jurado de Honor de la Magistratura

Más urgente que echar a andar la academia, fue por esa época la regularización de la provisionalidad de los magistrados. Recordemos que el Consejo Nacional y los consejos distritales de la Magistratura habían

sido desactivados y que un Congreso Constituyente había sido elegido por votación popular para diseñar una nueva Constitución. Era poco menos que imposible esperar la elaboración de un proyecto constitucional, su aprobación mediante referéndum y la conformación de los organismos que ella creara para elegir magistrados, para regularizar la situación de un Poder Judicial integrado mayoritariamente con magistrados provisionales.

En este contexto, mediante ley constitucional, el Congreso Constituyente creó un Jurado de Honor de la Magistratura. Se trató de una institución *sui generis*, pues se basaba en la idea de configurar una institución cuya legitimidad proviniese de la honorabilidad y respeto que concitaran sus integrantes por sí mismos. La ley utilizó la expresión «cinco miembros de reconocido prestigio y probidad», quienes debían reunir los requisitos para ser magistrados de la Corte Suprema (básicamente, ser miembro de la profesión legal y tener más de 50 años). El jurado debía ser nombrado con el voto de los dos tercios de los miembros de la Comisión de Justicia del Congreso Constituyente. Y aunque parece difícil pensar que se puedan conseguir cinco personas, particularmente de la profesión legal, que puedan generar un consenso en cuanto a su capacidad y honorabilidad, no cuestionadas por ningún grupo político ni por nadie en particular, se pudo constituir el Jurado de Honor de la Magistratura. Se trató de cinco profesores universitarios de derecho, todos graduados y docentes en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Las tareas del jurado no fueron pocas ni pequeñas. Debía:

- Recibir las solicitudes de rehabilitación que formularan los vocales y fiscales supremos cesados, pronunciándose por el cese o disponiendo la reasunción del cargo, elevando luego su informe al Congreso para un pronunciamiento por el pleno del mismo.

- Evaluar a los vocales y a los fiscales supremos provisionales.

- Convocar a concurso público las demás vacantes de la Corte Suprema.

- Recibir las solicitudes de rehabilitación de vocales superiores, fiscales superiores, jueces de primera instancia, fiscales provinciales, jueces de paz letrados y demás fiscales del Ministerio Público que hubieren sido separados de sus cargos.

- Convocar a concurso público para cubrir las vacantes que existieran luego de efectuado el procedimiento a que se refiere el párrafo anterior.

El Jurado de Honor trabajó durante dos años, hasta que empezó el proceso de integración del Consejo Nacional de la Magistratura creado

por la Constitución de 1993, y recompuso la Corte Suprema, la Corte Superior de Lima y el nivel de jueces de primera instancia de Lima (jueces especializados), con sus correspondientes equivalentes del Ministerio Público. El jurado realizó un trabajo arduo y difícil, pero el consenso al final de su labor es que por primera vez en el país se realizaba una selección de magistrados ajena a toda consideración que no fueran los méritos y capacidades de los postulantes. Con posterioridad algunos magistrados elegidos por el jurado han sido acusados de falta de capacidad o de independencia, pero esto puede deberse al tipo de postulantes que se presentaron ante el jurado, y que será materia de comentario posterior.

1.3 La Constitución de 1993

La Constitución de 1993 crea el Consejo Nacional de la Magistratura, con las siguientes notas que lo distinguen de las experiencias anteriores:

1. A diferencia del sistema de la Constitución de 1979, se crea un consejo único, eliminándose la dicotomía entre Consejo Nacional y consejos distritales. El Consejo Nacional de la Magistratura se ocupa de la selección y nombramiento de los jueces y fiscales de todos los niveles y en toda la nación.

2. La conformación del Consejo Nacional de la Magistratura difiere de las experiencias previas. Está integrado por personas elegidas en diversas instituciones de la siguiente manera:

- Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en sala plena.
- Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos.
- Uno elegido por los miembros de los colegios de abogados del país, en votación secreta.
- Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás colegios profesionales del país.
- Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.
- Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

Este módulo básico de siete miembros puede ampliarse a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representati-

vas del sector laboral y del empresarial. Se trata de una conformación que ha sido calificada de «cuasi corporativista»⁴, pero que puede entenderse después de los anteriores intentos peruanos, mayormente fallidos.

3. Las funciones de este consejo son más amplias que las contempladas en el sistema de la Constitución anterior: selecciona a los jueces y fiscales de todos los niveles, ratifica a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años, y aplica la sanción de destitución a los vocales y fiscales supremos y a los jueces y fiscales de los niveles inferiores.

4. Para eliminar toda injerencia de carácter político de los otros poderes del Estado, ya no se envía una terna al Poder Ejecutivo, sino que el propio consejo selecciona al ganador de cada concurso e, incluso, le extiende el título oficial que lo acredita como juez o fiscal. Por cierto que se ha eliminado la ratificación de los vocales y fiscales supremos por el Congreso.

5. Se dispone la elección popular de los jueces de paz e, incluso, se abre la posibilidad de que los jueces de primera instancia (jueces especializados) puedan también ser elegidos.

6. Se inserta el tema de la capacitación judicial especializada en el capítulo de la selección de magistrados. El artículo 151 constitucional dice a la letra: «La Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, *para los efectos de su selección. Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha academia.*»

En concordancia con esta formulación, el inciso m) del artículo 14 del reglamento de los Concursos Públicos de Méritos y Evaluación Personal para el Nombramiento de Magistrados, elaborado por el propio consejo, dispone que los postulantes acreditarán «*certificación expedida por la Academia de la Magistratura de haber aprobado los estudios de formación o de capacitación.*»

2 La administración interna del Poder Judicial

Durante muchos años se creyó que el Poder Judicial se agotaba en el ejercicio de la función jurisdiccional. Una serie de funciones rectoras se encomendaban a la Sala Plena de la Corte Suprema y, en su caso, de las cortes superiores.

⁴ SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Variables y problemática del Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano*, p. 11.

En la ley orgánica del Poder Judicial de 1963 el gobierno del mismo estaba a cargo del presidente y de la sala plena. El presidente de la Corte Suprema era elegido de su seno únicamente por los vocales supremos por un período de un año. La sala plena se constituía con dos tercios del número total de magistrados de la Corte Suprema y se reunía cuando la convocaba el presidente o lo pedían tres o más de sus miembros. Los acuerdos se tomaban por mayoría de votos. La mayor parte de las funciones de gobierno eran competencia de la sala plena. Así por ejemplo, formulaba el proyecto de presupuesto del Poder Judicial y lo administraba directamente.

En las diversas comisiones que a lo largo de varios años se designaron para proponer una nueva ley orgánica hubo coincidencia en que esta manera de gobernar el Poder Judicial era inconveniente. Se señaló que los magistrados integrantes de la sala plena estaban demasiado agobiados por su trabajo habitual en el ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que muchas veces no acudían a las sesiones (las que en algunas ocasiones se frustraban por falta de quórum), o asistían y decidían sin conocer suficientemente los asuntos de carácter administrativo en debate, aparte de encontrarse en algunos casos escasamente motivados.

También se criticó la breve duración del período del presidente (un año), tiempo en el cual no era posible elaborar y conducir un plan de gobierno. El deseo de cada presidente de ser reconocido por la originalidad de sus medidas, atentó severamente contra la continuidad de las políticas.

La nueva ley orgánica del Poder Judicial entró en vigencia el 1.º de enero de 1992 y, recogiendo diversas propuestas, creó el Consejo de Gobierno del Poder Judicial y los consejos de gobierno de los distritos judiciales como órganos distintos a las salas plenas. Muchas tareas de gobierno que anteriormente eran de competencia de las salas plenas se transfirieron a los consejos de gobierno, pero muchas otras se mantuvieron en la sala plena, y, en general, se planteó una subordinación de los consejos de gobierno respecto a las salas plenas. La ley no acogió la sugerencia de integrar las salas plenas con magistrados de grados inferiores y mantuvo la duración anual tanto para el presidente como para los consejos de gobierno.

El Consejo de Gobierno del Poder Judicial estaba integrado por el presidente de la Corte Suprema, quien lo presidía, el vocal jefe de la Oficina de Control Interno del Poder Judicial y el vocal en lo Administrativo, más dos vocales supremos consejeros elegidos por la sala plena. Su mandato se fijó en un año.

Era función del consejo determinar los distritos judiciales en los que debía existir también un consejo de gobierno distrital. Si en éstos hubie-

ra seis o más salas especializadas, el consejo de gobierno estaría compuesto de cinco miembros: el presidente de la corte superior, el vocal decano, el vocal encargado de la Oficina Distrital de Control Interno, el vocal Administrativo y un vocal consejero elegido por la sala plena.

En la relación de funciones que se enumera a continuación, se aprecia la ya referida relación de subordinación del consejo frente a la sala plena:

- Propone a la sala plena la política general y el plan de desarrollo del Poder Judicial y lo ejecuta una vez aprobado por la sala plena.

- Elabora el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial, cuya aprobación corresponde a la sala plena. Lo ejecuta una vez sancionado legalmente.

- Propone a la sala plena en forma excepcional la distribución de causas entre las salas especializadas a fin de descongestionar la carga judicial.

- Propone a la sala plena la creación de salas superiores descentralizadas, la creación y reubicación de salas y juzgados a nivel nacional y la redemarcación de los distritos judiciales.

Por cierto que se le asignaron muchas otras funciones, en total treinta y dos, que anteriormente realizaba la sala plena y que de hecho apuntaban a un manejo más ágil de una gran cantidad de tareas de carácter administrativo.

El Consejo de Gobierno del Poder Judicial no llegó a cumplir cuatro meses de funcionamiento, pues se instaló en enero de 1992 al entrar en vigor la nueva ley orgánica del Poder Judicial, y fue suspendido a fines de abril, en virtud del decreto ley que señaló una conformación distinta de la Corte Suprema a la prevista en la ley orgánica (decreto ley 25455, del 27 de abril de 1992). Durante esos casi cuatro meses quedó demostrado que el modelo no era bueno, pues se originaron conflictos entre la sala plena y el consejo de gobierno. La posición de la sala plena se reforzaba por el inciso 16) del artículo 80 de la ley orgánica, que entre las atribuciones de la sala plena mencionaba la siguiente:

«Acordar en circunstancias extraordinarias, con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros, llamar la atención a los miembros del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, y en casos graves, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, remover total o parcialmente a los miembros de dicho consejo, con excepción del presidente.»

El 26 de noviembre de 1992, cuando todavía se gobernaba por decreto, entró en vigencia el decreto ley 25869, que modificó una serie de artículos de la ley orgánica del Poder Judicial. En lo que respecta a este tema del gobierno judicial, cambió el modelo, respetando, sin embargo, la idea de no asignar las funciones de gobierno a la sala plena. Las características más importantes del sistema aún en vigencia son las siguientes:

– Los consejos de gobierno cambian su denominación por la de consejos ejecutivos.

– El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial se integra de la siguiente manera: el presidente de la Corte Suprema, quien lo preside; el vocal jefe de la Oficina de Control de la Magistratura; un vocal designado por la Sala Plena de la Corte Suprema, que será el último expresidente de la misma cuando sea un vocal en ejercicio; un vocal superior elegido por los presidentes de las cortes superiores del país, y una persona de reconocida experiencia en la gerencia pública o privada, designada por la Junta de Decanos de los colegios de abogados del Perú.

– Los consejos ejecutivos distritales estarán también integrados por cinco personas, entre las cuales debe figurar un juez especializado o mixto elegido por los jueces especializados o mixtos del respectivo distrito judicial.

– Las funciones que anteriormente tenían que ser llevadas a la sala plena para que ésta tomara la decisión final, ahora son directamente concebidas y aprobadas por el propio consejo ejecutivo, como las relacionadas con el presupuesto, política general y plan de desarrollo, creación y supresión de distritos judiciales, creación de salas superiores descentralizadas, reubicación de salas y juzgados, etc.

– El mandato de los integrantes del consejo ejecutivo dura tres años.

– Se han reducido las funciones de la sala plena, muchas de las cuales han pasado al consejo ejecutivo. Se dice expresamente que la sala plena es el órgano supremo de *deliberación* del Poder Judicial. Se ha derogado la atribución que tenía la sala plena de acordar llamar la atención o remover a los miembros del consejo de gobierno.

Para que no queden dudas de que el gobierno del Poder Judicial corresponde al presidente y al consejo ejecutivo, se ha elevado a rango constitucional la limitación de funciones de la sala plena. En efecto, el artículo 144 constitucional dice: «El presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial. *La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial.*»

Reflexiones finales

1. El tema judicial —o la crisis de la judicatura— no estuvo durante muchos años en la agenda de los científicos sociales, ni entre las prioridades políticas; tampoco constituyó materia visible como problema ante la opinión pública. Al menos en el Perú, el tema judicial ha ido creciendo en importancia en la medida en que todos los sectores de la vida pública fueron modernizándose, excepto el judicial, a la vez que aumentó considerablemente el número de personas que, por razones precisamente asociadas con la modernización de la vida toda del país, se vieron en la necesidad de recurrir ante el Poder Judicial. En otras palabras, la gran cantidad de políticas sociales, con sus correspondientes aparatos institucionales y normativos, que se implementaron a partir de la década del sesenta, pusieron a más personas, y al mismo Estado como tal, en contacto creciente con un sistema judicial que no estaba preparado para enfrentar estos nuevos retos: los jueces no estaban adecuadamente capacitados, la organización interna era absolutamente anticuada y los propios niveles directivos no supieron qué hacer para cambiar la mentalidad y la organización judicial.

2. Ante la situación descrita se ensayaron diversos mecanismos, que fueron desde las destituciones y reorganizaciones, dirigidas desde el gobierno, hasta la creación de comisiones y oficinas, como la Comisión de Reforma Judicial o el Centro de Investigaciones de la Corte Suprema. Estos esfuerzos tampoco dieron mayores resultados, primero porque los escalones más altos del Poder Judicial seguían sin entender —o sin internalizar— la forma y magnitud en que debía cambiar la judicatura; y segundo, porque en los niveles más altos del gobierno tampoco hubo una auténtica voluntad política de cambiar de veras el Poder Judicial.

3. A este proceso, que duró muchos años, de intervenciones y de una retórica de reforma, se sumaron otros factores que provinieron de lo mismo. Es decir, se creó un círculo vicioso que produjo un Poder Judicial devaluado e integrado por jueces temerosos de perder su puesto si entraban en contradicciones con el poder político. Contribuyó grandemente a agravar esta situación la propia captura de la institución por el gobierno, a través de medios imperfectos de selección de magistrados, como los reseñados en la parte central de este trabajo. El deseo de controlar el Poder Judicial, por parte del gobierno, tiene su propia dinámica. De un lado, la necesidad de un reforzamiento de sus políticas públicas en los casos eventuales de retos a las mismas en el foro judicial. De otro lado, la consolidación de determinadas acciones de garantía, como el amparo, que a partir de 1979 empezaron a inundar literalmente los despachos judiciales, aconsejaban a los gobiernos tener bajo control a

una institución que podía terminar anulando actos de gobierno. Finalmente, el notable crecimiento de la conciencia en la ciudadanía en el sentido de que los gobernantes deben dar cuentas de sus actos y ser, incluso, destituidos y condenados en el caso de comisión de delitos, ha acrecentado la preocupación de los gobiernos por tener un Poder Judicial dócil.

4. Simultáneamente con los fenómenos reseñados, ocurrió otro que vino a complicar el panorama y a agravar la situación. Siendo el Poder Judicial una institución anticuada, y existiendo tanto interés por parte de los gobiernos de controlarlo, debería esperarse que no hubiera muchos candidatos a ocupar puestos judiciales. Sin embargo ha ocurrido lo contrario, impulsado por la proliferación de facultades de derecho, proceso que empezó precisamente en la década del sesenta. En el Perú existen 26 facultades de derecho, de las cuales sólo en Lima funcionan siete con 16 400 estudiantes. En 1994, de 88 especialidades conducentes a la obtención de un título profesional y un total de 446 500 estudiantes universitarios, 40 861 eran estudiantes de derecho, la segunda especialidad más numerosa después de contabilidad⁵. Dos explicaciones pueden encontrarse en la base de esta explosión de estudiantes de derecho. Primero, la situación económica y política ha limitado el espacio y las oportunidades para una serie de especialidades; la inseguridad en las zonas rurales ha reducido el número de interesados en carreras como agronomía, zootecnia, ingeniería de minas, trabajo social, etc.; un nuevo pragmatismo y el renacimiento de la ideología liberal mantiene muy bajo el número de alumnos en especialidades como sociología, antropología, ciencia política, etc.; el derecho, con su versatilidad para colocar a sus representantes en multiplicidad de puestos de trabajo, es una carrera que atrae a muchos jóvenes. Y segundo, en la base de la explosión de estudiantes de derecho puede estar la facilidad que supone organizar una facultad de derecho, que no requiere laboratorios ni talleres, ni siquiera una buena biblioteca y menos un cuerpo profesoral altamente capacitado.

Tenemos, entonces, que hay una buena cantidad de candidatos a ocupar las plazas judiciales, muchos de ellos sin una adecuada formación. Mientras la carrera judicial no sea realmente atractiva, el mejor sistema de selección fracasará, porque la institución encargada de los concursos tendrá que elegir entre un universo de suyo limitado. En este contexto,

⁵ WEBB, Richard, y Graciela FERNÁNDEZ BACA, *Perú en números 1994*, Lima, Cuánto S.A., 1994, p. 231.

la Academia de la Magistratura resulta, de una parte, indispensable, y de la otra, una empresa casi imposible, porque a la vez que capacitar en el razonamiento judicial y en el manejo de las herramientas de los jueces (las pruebas), tendrá que suplir las deficiencias de las facultades de derecho. Al hacer esto último puede acabar convirtiéndose en otra facultad de derecho, quién sabe con qué nivel de calidad.

Quizá la gran conclusión de un tema como el tratado es que una auténtica reforma del sistema judicial pasa por una auténtica reforma de las facultades de derecho.