

MESA REDONDA
GOBIERNO
Y ADMINISTRACIÓN
DEL PODER JUDICIAL

PROBLEMAS SOBRE EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

Domingo GARCÍA BELAÚNDE

SUMARIO: I. *Precisiones terminológicas*. II. *Alguna literatura reciente*. III. *Los modelos*. IV. *Algunas palabras sobre el Perú*.

I. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

Los problemas que arrastra el Poder Judicial en nuestra América provienen en gran parte de los profundos cambios que se han dado en nuestras sociedades desde la cuarta década de este siglo. El crecimiento vertiginoso de la población, el avance de la técnica y del mundo de los negocios, el crecimiento de las ciudades por la frecuente migración rural han creado una mayor actividad social y, en consecuencia, mayores conflictos. No es un secreto para nadie que el conflicto acompaña a la sociedad desde siempre, y, por eso, el propósito de los gobernantes y de las elites ha sido buscar la forma de solucionar esos conflictos, en la medida de lo posible, de forma directa y rápida, sin dañar ostensiblemente a las partes.

Pero la revolución de las expectativas, el ánimo de abrirse paso en la vida en medio de multitudes cada vez mayores, la crisis económica que afecta a la sociedad agudizan los conflictos, y peor aún, se transforma en un proceso judicial. Dicho en otras palabras, el presente siglo ha presenciado la judicialización de conflictos y ha traído una carga excesiva para un aparato judicial que no había previsto estas demandas. Ha sucedido aquí algo parecido a lo que ocurrió en el mundo universitario, cuando la masificación trajo de inmediato el colapso o, en todo caso, el deterioro de los grandes centros de enseñanza y, paralelamente, el auge de los centros superiores de educación privada para paliar la crisis de las entidades oficiales. El exceso de demandas judiciales provoca una sobrecarga de trabajo, la contratación de mayor personal para resolverla, el paralelo crecimiento de la infraestructura judicial y la disposición de bienes y servicios para que ésta funcione. La estructura judicial, nuevamente, se ve desbordada. Frente a ello se incrementa, por cierto, el número del personal judicial dispuesto a afrontar la

avalancha de peticitorios; sin embargo, se crea una legislación que desalienta el litigio y busca figuras alternativas para resolverlo.¹

Pero el Poder Judicial, curiosamente, no ha sido considerado en ninguna de las propuestas de reforma del Estado que agitan nuestro tiempo. Aún más, se considera que, tal como está, está bien y que sólo hace falta hacer algunos ajustes menores. Esto quizá puede ser cierto en países altamente civilizados, en donde las cosas funcionan mejor, pero no en países como los nuestros. Por eso, en sociedades poco desarrolladas, se siente esto como algo vital e importante para el funcionamiento de las instituciones, y para que el país se desarrolle orgánicamente.

Pues bien, entre los muchos problemas el Poder Judicial que se afronta en este seminario, se ha privilegiado en la mesa en la que me ha tocado participar el gobierno y la administración del Poder Judicial que, sin lugar a dudas, no van a resolver el problema, pero pueden ayudar a mitigarlo y poner las bases para su solución.

Pero, antes de hacer un desarrollo sobre esta cuestión, conviene efectuar algunas precisiones terminológicas, que nos pueden ayudar a entender mejor lo que sigue.

Tradicionalmente, se ha hablado de Poder Judicial, de administración judicial y de administración de justicia. Aún más, la terminología sigue siendo utilizada y es valiosa en ese sentido. Pero, en la actualidad, la moderna doctrina evita referirse a la administración de justicia por el equívoco que ella encierra. Es preferible hacer referencia a la impartición de justicia, ya que la judicatura, en un caso determinado y oyendo a las partes, da la justicia a quien estima que la tiene o sanciona al que la ha violado; esto es, la da, la imparte, la procura o la distribuye. Pero no la administra, ya que la frase administración de justicia está vinculada con la tradición proveniente de la Revolución francesa que creía que, por un lado, la justicia se administraba como se administra un inmueble o un negocio, y por otro, por la creencia de que la justicia era parte de la administración, esto es, del poder político. Hoy en día, como es fácil verse, esta denominación es equívoca y oscurece el problema.²

Y no sólo es anticuada, sino que, no correspondiendo a la realidad, se presta a errores, como lo señalaremos a continuación.

En primer lugar, y como bien lo ha señalado Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández,³ en toda repartición del Estado existe una administración. No es, pues, exacto que la administración sólo pertenezca al Poder Ejecu-

1 Cfr. Gozaíni, Osvaldo A., *Formas alternativas para la resolución de conflictos (arbitraje, mediación, conciliación, ombudsman, procesos alternativos)*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

2 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional", *Ius et Veritas*, núm. 8, junio de 1994.

3 *Curso de derecho administrativo*, 2 vols., Madrid, Civitas, 1993.

tivo, como se pensó clásicamente, sino que también existe administración en los demás órganos del Estado, cualesquiera que éstos sean: así, el Congreso tiene su administración, el Tribunal Constitucional tiene su administración y el Poder Judicial tiene la suya.

Por tanto, el Poder Judicial, en tanto órgano por naturaleza jurisdiccional, necesita una administración que sea el respaldo de sus actividades. Esto es, el Poder Judicial tiene empleados, pagos que hacer a su personal, compra útiles, brinda un servicio de seguridad, etcétera. O sea, un conglomerado de bienes y servicios que alguien debe manejar (por ejemplo, alguien debe encargarse de los servicios dentro los locales judiciales, como es el caso de la luz, el agua, la limpieza, el funcionamiento de ascensores, el mantenimiento de bienes, etcétera).

El problema que ahora afrontamos es si el Poder Judicial, compuesto por magistrados de carrera —en el modelo de funcionariado judicial que tenemos— puede llevar por sí esta carga, o si, por el contrario, debe encargarla a personal especializado y dirigido por ejecutivos que no sean jueces. Por tanto, el problema de la administración del Poder Judicial está referido a este punto.

El segundo es el gobierno del Poder Judicial. Al margen de la tarea jurisprudencial, hay labores de manejo que tiene este poder del Estado, relacionado con el estatuto jurídico del juez, vinculado con su actividad, sus traslados, sus ascensos, sus nombramientos y las sanciones que se le impongan. No se trata del gobierno entendido como manejo político que está a cargo de un presidente de la República o del gabinete, como sucede en los países de corte parlamentario, sino del gobierno como arte de conducir hacia adelante una determinada entidad. La pregunta que también surge es si el gobierno del Poder Judicial deben hacerlo o no los jueces. Y, adicionalmente, si cabe o no el autogobierno de los jueces, como algunos han postulado.

Desde un punto de vista clásico y diríamos que tradicional, la administración y el gobierno del Poder Judicial estaban a cargo del mismo Poder Judicial, si bien es cierto que, en cuanto al gobierno, generalmente lo compartía con el poder político, normalmente el Poder Ejecutivo. Pero en los últimos tiempos se ha denunciado, sobre todo en nuestros países, una excesiva politización en el aparato de justicia. Esto es, la intromisión del poder político, sobre todo el Ejecutivo, en el Poder Judicial, que hacen perder a éste su autonomía y su imagen ante el público y su calidad de servicio eficiente a la comunidad.

La complejidad de la vida moderna, por un lado, y la politización extrema del Poder Judicial, por otro han llevado a los estudiosos a replantear seriamente las estructuras judiciales, y, por tanto, a pensar cómo aliviar estos problemas que, por cierto, no son los únicos.

La pregunta queda, pues, en pie: ¿quién debe tener a su cargo la administración y el gobierno del Poder Judicial?

El problema inquieta desde hace unas décadas, tanto a las democracias europeas como a las latinoamericanas, y ha merecido diversas respuestas y vasta literatura. Sobre todo, a partir de la segunda posguerra, que marca el inicio de nuevos vientos en el derecho público.

II. ALGUNA LITERATURA RECIENTE

Como queda dicho, los problemas del Poder Judicial son grandes: manejo político, corrupción, influencia del narcotráfico en determinados países, espíritu conservador, carácter o tendencia corporativa, lentitud en sus fallos, estructura y lenguaje arcaicos, bajas remuneraciones, etcétera. En síntesis, un poder menesteroso.

Esta preocupación por el Poder Judicial se ha venido acentuando en la América Latina desde el momento en que se hace consciente a la opinión pública culta que algo hay que hacer, agravado todo esto por la revolución de las expectativas y el rápido crecimiento demográfico que se advierte desde la séptima década, o sea, hace más de treinta años, y que se refleja en encuentros académicos y en infinitud de publicaciones.

Publicación importante es el volumen colectivo titulado *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos* (México, UNAM, 1977), que recoge las principales ponencias y la ponencia general que sobre el tema del Poder Judicial fue objeto de debate, como uno de los puntos centrales de la agenda en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, más tarde denominado Primer Congreso Iberoamericano (pues otros le seguirían luego), y que se reunió en la ciudad de México la última semana de agosto de 1975, cuando el continente se encontraba plagado de dictaduras del más diverso pelaje.

Después merecen citarse, entre muchos otros, *Situación y políticas judiciales en América Latina*, editado por Jorge Correa Sutil (Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho, 1993). Al igual que el anterior, es un encuentro no corporativo, que agrupa a diversos juristas latinoamericanos que tratan sobre el problema del funcionamiento del Poder Judicial en diversos países; le antecede una reflexión general que es muy importante, ya que avanza juicios, plantea problemas y resume conclusiones de las ponencias nacionales.

Al esfuerzo de coordinación de José Ovalle Favela se debe el volumen editado por la UNAM (México, 1993) titulado *Administración de justicia en Iberoamérica*, de corte más bien descriptivo.

Como actas del Quinto Congreso Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, en una época en la cual los juristas apostaron por el cambio social y por su papel dentro de él, se publicaron los resultados de la reunión que se celebró en Lima y que luego ha coordinado y publicado Javier de Belaúnde L. de R. *La admi-*

nistración de justicia en América Latina (Lima, 1984). Es importante, sobre todo, por el enfoque sociológico y político, muy acorde con los vientos que por entonces agitaban el continente. No se muestra aquí el interés institucional de otros escritos.

Finalmente, señalemos algunas publicaciones recientes aparecidas en México, en especial, el *Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, editado por la UNAM y el Consejo de la Judicatura Federal (México, 1995). Éste es un volumen muy importante, pues está referido a uno de los problemas que precisamente apunta esta ponencia: el manejo de la judicatura, que en parte ha sido afrontado por la creación de estos consejos, que tienden a expandirse.

Desde un punto de vista comparado, encontramos de interés el importante libro de Henry J. Abraham, *The judicial process* (Oxford University Press, 1993), que trata, *in extenso*, del problema judicial en Estados Unidos, pero también dedica parte de sus comentarios a la organización y problemas de la justicia en Inglaterra y en Francia.

Conjuntamente con los problemas generales o, si se quiere, con el enfoque general, se encuentran numerosos estudios que se han centrado en países concretos. Así, entre los existentes, citemos el de Perfecto Andrés Ibáñez y Claudio Movila Álvarez, *El Poder Judicial* (Madrid, Tecnos, 1986), que está centrado en la problemática española; el reciente de Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cosío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano* (México, Fondo de Cultura Económica, 1996). También merece destacarse el antiguo texto de José Roberto Dromi, *El Poder Judicial* (Tucumán 1982), que contiene doctrina y derecho comparado, si bien ceñido al caso argentino; y el de Eugenio Raúl José Zaffaroni, *Estructuras judiciales* (Buenos Aires, Ediar, 1994). Para el caso de la Argentina, veáanse los ensayos de Alberto A. Spota, *El Consejo de la Magistratura* (1995) y *Colisión de intereses jurídicos en el Consejo de la Magistratura* (1996) ambos publicados en Buenos Aires por la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, y muy críticos con el modelo argentino, que ha dado tanto que hablar, y que se encuentra en pleno debate.

III. LOS MODELOS

La manera como se gobierna el Poder Judicial es muy variada y, en principio, parece resistir a todo encarrilamiento. Así, como lo primero que hubo fue una dependencia del Poder Ejecutivo o, si se quiere, de la Corona, y luego se han ensayado diversas maneras para garantizar su libre accionar; en esto, por cierto, nos limitamos al caso de occidente por razones obvias, aceptado que todo modelo es decididamente relativo, y que toda clasificación que hagamos es necesariamente convencional.

El primer modelo es el *político*. Esto quiere decir que la administración y el gobierno del Poder Judicial radica y depende del poder político, normalmente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, caben matices. El gobierno, en este tipo de modelo, lo tiene siempre el poder político, esto es, decide siempre. Con matices, es quien elige, remueve, asciende y sanciona a un magistrado. Pero, en lo administrativo, puede haber ciertas concesiones, como por ejemplo, que todo el manejo de bienes y servicios lo tenga parcialmente el Ejecutivo, o pase totalmente al mismo Poder Judicial que de esta manera crea su propia administración para manejar su actividad interna. De esta suerte, en el Poder Judicial así concebido, podría distinguirse, por un lado, la clásica tarea jurisdiccional, que le pertenece de suyo, y la nueva, que es como se administran sus recursos, con relación a su personal, bienes, etcétera. Pero aún en el caso de que la administración esté completamente en sus manos, si la parte propiamente de gobierno radica fuera, en otro órgano de naturaleza política, entonces estamos ante un manejo o un modelo político. Esto no es malo en sí mismo, y en otras partes funciona de esta manera. Pero, lamentablemente, en los países de América Latina dejó de ser eficiente hace décadas, y por eso en nuestro continente este tipo de modelo se encuentra no sólo cuestionado, sino desprestigiado.

Aclaremos finalmente que, dentro de este modelo y en lo relacionado con el gobierno propiamente dicho, la tendencia que se ha visto en muchos países es combinar la presencia del Ejecutivo con la del Legislativo. Así, en el caso especial de Estados Unidos, mezcla variopinta de varios modelos, vemos que los jueces de la Corte Suprema son propuestos por el presidente de la República, y luego deben ser ratificados por el Senado, con lo cual todo nombramiento de un juez supremo federal tiene el doble aval del Ejecutivo y del Senado.

El modelo *corporativo* está referido al manejo que hace el Poder Judicial de sí mismo, en todo lo relacionado con su gobierno y administración. Aquí tenemos lo que en ciertos sectores se denomina “autogobierno del Poder Judicial”, que fue un ideal de algunos y de ciertas épocas, pero que hoy día está cuestionado. En efecto, este modelo pretende que la judicatura se gobierne a sí misma; con lo cual, por un lado, hacen y llevan a cabo toda su administración, y por el otro, su gobierno (o sea, nombramiento, remoción, disciplina y promoción) está en sus manos, en una especie de cooptación que puede ser muy tentadora. En realidad, en un gobierno democrático, en la cual los principales órganos son elegidos por el pueblo y responden de sus actos, es difícil aceptar la idea de que exista una importante rama del gobierno que se maneje a sí misma y no responda ante nadie. Esto, como es lógico, no sólo debilita la institución, sino que le resta respaldo democrático frente a las demás instituciones del Estado. Por más que pueda alegarse que el Judicial es un cuerpo técnico y que su legitimidad nace de la Constitución, es evidente, sobre todo en los países que han aceptado el funcionariado judicial, que no sólo deben responder de sus actos, sino que adicional-

mente deben tener alguna relación, aun cuando sea indirecta, con un órgano distinto que, salvando lo jurisdiccional, tenga un cierto control sobre la magistratura.

Por estos motivos, el modelo corporativo, si bien interesante y válido quizá en sociedades muy avanzadas o en épocas tranquilas, es algo que en la actualidad está en serio debate.

El modelo *institucional* es el que ha tenido más influencia en los últimos tiempos, y está centrado en lo que genéricamente se conoce como Consejo de la Judicatura. El modelo tiene su más lejano antecedente en el Consejo Superior de la Magistratura, que en Italia fue creado en 1907, y más en concreto, cuando se perfeccionó en 1948, después de haberse perfilado en la carta que entró en vigor ese año. Es cierto que, con anterioridad, en Francia se creó un consejo similar, pero el modelo francés en este punto no ha tenido mayor influencia, en parte por su composición, y en parte por la natural herencia francesa de desconfianza hacia la judicatura. Por cierto, la presencia de este consejo es variada, disímil, no existe uno solo que pueda en rigor llamarse “el” modelo, pues hay infinidad de matices. Lo cierto es que existe esta idea, que se ha extendido mucho últimamente y que no deja de ser interesante.

Pues bien, el primer problema que se presenta con este modelo institucional, que se refleja en los consejos de la judicatura, es dónde ubicarlos. Así, la reciente experiencia de México nos demuestra que el Consejo de la Judicatura es parte integrante del Poder Judicial, y no otra cosa. Por otro lado, en casos como el Perú, el Consejo Nacional de la Magistratura es un ente fuera del Poder Judicial, autónomo y con rango de órgano del Estado, tan soberano como cualquier otro. Adicionalmente, hay casos, como el argentino, que no se sabe si pertenece al Poder Judicial o no; esto está en discusión en la doctrina.

El segundo punto relacionado con estos consejos es cuál es su composición. Al parecer, existe una cierta idea de que en su composición deben ser parte los jueces, pero no muchos ni menos aún en mayoría. Esto es, los jueces son parte del consejo, pero no son mayoría determinante. Hay otros componentes, como por ejemplo, las facultades de derecho, los colegios de abogados, representantes del Parlamento y de la sociedad civil. Pero esto, como decimos, es muy variado.

El tercer punto relacionado con los consejos es cuáles son sus funciones. Así, la mayoría han sido formados o diseñados para la parte propiamente de gobierno, esto es, para la elección de magistrados, así como la remoción, ascenso, traslados y disciplina. Por cierto, que aquí cabe la posibilidad de distinguir dos matices: el primero es cuando el mismo consejo es el que decide, por sí y ante sí, lo que va a hacer. El segundo es cuando el consejo selecciona para que otro decida, con lo cual, si bien no tiene la última palabra, es un filtro muy importante.

Otra de las funciones que puede ejercer es la administración. Pero ésta es una modalidad no muy extendida, si bien en algunos casos sí lo hace, sobre todo cuando el consejo es parte integrante del Poder Judicial.

Como es fácil constatar, estos modelos son todos productos históricos, frutos de coyunturas y experiencias, que difícilmente pueden ser imitadas o trasvasadas de un lugar a otro, salvo que se les hagan adaptaciones. Muchas veces han funcionado bien, por la alta cultura cívica, por la elite política dirigente, etcétera, sin importar el sistema al cual pertenezca. Por eso, es imposible hacer comparaciones entre ellos, y más bien lo que hay que tener en cuenta, en lo fundamental, es examinar la realidad política del país, su experiencia histórica y sus perspectivas actuales.

En lo referente a América Latina, nos atrevemos a pensar que quizá el modelo que aquí llamamos institucional es el más interesante y el que tiene mayor predicamento. Si hacemos un rápido análisis de su incorporación a nuestros ordenamientos, vemos que ellos han ocupado la preferencia creciente de la elite intelectual y política, como lo demuestra la lista de países y los respectivos años de su incorporación: Venezuela (1961); Perú (1969); El Salvador (1983); Panamá (1987); Colombia (1991); Paraguay (1992); Ecuador (1992); Costa Rica (1993); Bolivia (1994); Argentina (1994), y México (1994). Lo cual hace un total de once países latinoamericanos que lo han adoptado, si bien es cierto que, con diversas variantes, pues no son iguales todos.

Sintetizando nuestra opinión sobre lo que es el tema de este panel, señalaría lo siguiente:

- El gobierno debe ser ejercido por un Consejo de la Judicatura en calidad de órgano del Estado, que tendría como objetivos: *a)* Fijar anualmente la política judicial del país, a largo y corto plazo; *b)* tener a su cargo la Escuela de Jueces o Academia de la Magistratura, para la selección de los futuros magistrados; *c)* encargarse del nombramiento, ascenso, traslado, remoción y disciplina de los magistrados, y *d)* ejercer la supervisión y control del presupuesto del Poder Judicial, en cuanto a su ejecución.
- La administración del Poder Judicial la ejercería un cuerpo burocrático *ad hoc*, compuesto por abogados, economistas, administradores, etcétera, que, en la cúspide dependería de la Oficina Nacional de Administración del Poder Judicial, ubicado en la Corte Suprema, y que dependería del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, integrado éste por tres magistrados y presididos por el presidente de la Corte Suprema. Este Consejo Ejecutivo vería todo lo relacionado con la administración.

Lo anterior debe llevarnos a estudiar la necesidad de replantear el Ministerio de Justicia y ver si mantiene su razón de ser, pues en épocas pasadas, a través de este Ministerio, se creaban lazos de dependencia del Poder Judicial con el poder político.

Finalmente, si el Consejo de la Judicatura está separado del Poder Judicial, como lo preferimos, es indudable que estamos ante un órgano del Estado que tiene naturaleza constitucional y no solamente relieve constitucional.

IV. ALGUNAS PALABRAS SOBRE EL PERÚ

El problema del Poder Judicial, en cuanto tal, afloró en la década que arrancó en 1930, poco después de que cayera la larga dictadura de Leguía. Es de anotar que, con altas y bajas, la judicatura peruana en el siglo XIX funcionó bastante bien, en parte, por cuanto existía personal idóneo para las funciones, en parte, porque no habían surgido los problemas que sólo afloraron más tarde y erosionaron el servicio de justicia.

Esto no quiere decir que no haya habido críticas y propuestas, pero ellas, en realidad, son escasas y están prácticamente circunscritas a determinadas épocas, áreas o situaciones. Pero, a partir de 1930, la situación se agrava y hay conciencia de que hay algo que hacer. Esto explica que ya, en 1931, con motivo del debate nacional de ese año para restaurar las bases institucionales después de una dictadura de once años, surgen por vez primera propuestas de diversos sectores para crear un Consejo de Justicia o Consejo Nacional de Justicia, encargado de la elección de los magistrados. Es cierto que con anterioridad, en 1915, Bernardino León y León propuso crear un Jurado de la Magistratura, pero ello fue producto de un esfuerzo individual, que además ni tuvo acogida ni despertó seguimiento. Pero, en 1930, la cosa fue distinta, pues se presentó como un movimiento nacional de opinión pública. Los esfuerzos, proyectos y debates se sucedieron durante largos años, hasta que, en 1969, en pleno gobierno militar, se creó el Consejo Nacional de Justicia para todo lo relacionado con el nombramiento, remoción y disciplina de los jueces. Lamentablemente, este organismo, creado por una dictadura castrense en medio de una gran aceptación, pronto sucumbió a las tentaciones del poder, y cayó en total descrédito. No obstante ello, al terminar el gobierno militar y en su tramo final, se aprobó la Constitución de 1979 que consagra, por vez primera, al más alto nivel normativo, el Consejo Nacional de la Magistratura, con una composición muy especial, de carácter político en su mayoría, y con el agravante de que sólo propone nombramientos. Las deficiencias que se notarían durante su vigencia contribuyeron a perfilar aún más su papel, como lo demuestra la vigente Constitución de 1993, en donde el modelo se ha mantenido, pero se ha independizado el Consejo de la Magistratura, pues es elegido de manera independiente, como puede verse en el artículo 155. Además, ya no propone, sino que directamente decide; esto es, elige y toma decisiones sin consultar a nadie. En este sentido, el modelo ha avanzado de manera muy

decisiva. Sin embargo, el problema serio de la administración del Poder Judicial y del personal humano (jueces en su mayoría mediocres, provenientes de los despojos de la profesión) es que no ha logrado brindar un servicio eficiente, no obstante que uno de los problemas, el del gobierno, ha sido parcialmente resuelto. Ahora falta encarar el problema de la administración y, sobre todo, del personal, para mejorar la labor jurisdiccional.