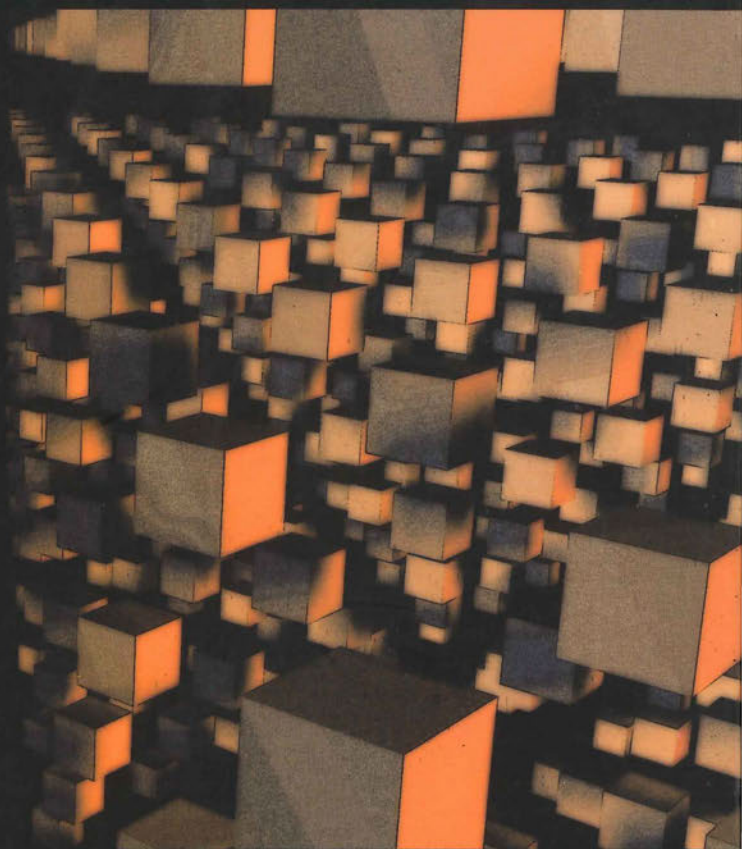


Propuestas para la Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial



Gobierno y administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial

Francisco José Eguiguren Praeli (coordinador)

Abraham Siles Vallejos

Gorki Gonzales Mantilla

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera



Pontificia Universidad Católica del Perú - Fondo Editorial 2002

Con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América - USAID

Francisco José EGUIGUREN PRAELI, Magister por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Profesor Principal de la Facultad de Derecho en los cursos de Derecho Constitucional y Garantías Constitucionales. Actualmente es Jefe del Departamento de Derecho de la misma facultad.

Abraham Santiago SILES VALLEJOS es Profesor Auxiliar de la Facultad de Derecho de la PUCP en los cursos de Deontología Forense, Introducción a las Ciencias Jurídicas y del Seminario de Integración en Teoría General del Derecho.

Gorki Yuri GONZALES MANTILLA es Candidato al Doctorado por la PUCP y Profesor Asociado de la Facultad de Derecho en los cursos de Derecho Civil: Principios Generales y Personas Naturales, Introducción a las Ciencias Jurídicas y del Seminario de Integración en Teoría General del Derecho.

Eloy Andrés ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA es Candidato al Doctorado por la Universidad de Buenos Aires y Profesor Auxiliar de la Facultad de Derecho de la PUCP en los cursos de Derecho Constitucional y del Seminario de Integración en Derecho Constitucional. También es profesor del curso Organización de la Jurisdicción en la Escuela de Graduados de la PUCP.

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

GUBIERNOS Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL, ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN
JURISDICCIONAL Y SISTEMA DE CARRERA JUDICIAL

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LA
LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL
GUBIERNOS Y ADMINISTRACIÓN DEL
PODER JUDICIAL, ORGANIZACIÓN DE LA
FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y SISTEMA

Francisco José López
Abraham S.
Gorki González
Eloy Espinosa-S.



UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO
FONDO EDITORIAL 2011

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

**Gobierno y administración del poder judicial, organización de la
función jurisdiccional y sistema de carrera judicial**

Francisco José Eguiguren Praeli
(Coordinador)

Abraham Siles Vallejos

Gorki Gonzales Mantilla

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

Con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América - USAID



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 2002

PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY
ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

Estudio y análisis del poder judicial, organización de la
función jurisdiccional y sistema de carrera judicial

Propuestas para la Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial
Gobierno y administración del poder judicial,
organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial

Primera edición: julio de 2002

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
Plaza Francia 1164, Cercado, Lima-Perú
Teléfonos: 330-7410 - 330-7411. Telefax: 330-7405
E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Diseño de cubierta: Manuel Flores Caballero

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Derechos reservados

ISBN: 9972-42-448-X

Hecho el depósito legal: 1501052002-3272

Impreso en Perú - Printed in Peru

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
PRIMERA PARTE: GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN JUDICIAL	21
Capítulo I: Marco teórico-conceptual sobre gobierno y administración judicial	23
1. Delimitación conceptual entre gobierno y administración judicial	23
2. Modelos de gobierno judicial	28
2.1. Aspectos generales	28
2.2. Clasificación de los modelos	32
2.2.1. Los modelos según Peña Gonzales	33
2.2.2. Los modelos según García Belaunde	34
2.2.3. Los modelos según Martínez Neira	36
Capítulo II: La normatividad en materia de gobierno y administración judicial en el Perú	37
1. Los fundamentos constitucionales	37
2. La configuración legal del gobierno y administración judicial	44
2.1. Una visión panorámica	44
2.2. El Decreto Ley N° 14605	48
2.3. El proyecto «Alzamora»	50
2.4. El Decreto Legislativo N° 612	54
2.5. El Decreto Legislativo N° 767	56
2.6. El Decreto Ley N° 25869	58
2.7. La Ley N° 26546 y sus leyes ampliatorias y complementarias	61
2.8. El Anteproyecto Pezúa	66
2.9. El Proyecto Bustamante	67
2.10. El Proyecto Altuve	68
Capítulo III: La modernización de los despachos judiciales	71
1. Un diagnóstico elemental	71
2. Los planes de reforma judicial	77
3. La modernización del servicio de justicia y los nuevos modelos organizativos	79

3.1.	El nuevo modelo de despacho judicial	79
3.2.	Los módulos básicos de justicia	89
3.3.	Los órganos jurisdiccionales itinerantes	91
3.4.	El juzgamiento de reos en cárceles	92
3.5.	Los servicios judiciales de apoyo	93
	Conclusiones	94
	Recomendaciones	101
 SEGUNDA PARTE: FUNCIONES JURISDICCIONALES: ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS		105
Capítulo I: Marco teórico-conceptual sobre la función jurisdiccional		107
1.	Funciones jurisdiccionales	107
1.1.	Jurisdicción	107
1.2.	Unidad jurisdiccional	110
1.3.	Exclusividad jurisdiccional	115
1.4.	Competencia	118
1.5.	Medios de Impugnación	119
2.	Acerca del sistema de solución de conflictos peruano. El diseño constitucional	124
2.1.	El sistema jurisdiccional	125
2.2.	El sistema de medios alternativos de resolución de conflictos	126
2.3.	El sistema administrativo	127
2.4.	El sistema de «desjudicialización»	128
3.	Distinción entre lo administrativo y lo jurisdiccional	129
 Capítulo II: La Corte Suprema de la República		139
1.	Evolución del marco legal sobre la Corte Suprema	140
1.1.	Elementos de un diagnóstico básico	140
1.2.	El Decreto Ley N° 14605	145
1.3.	El Proyecto «Alzamora»	147
1.4.	El Decreto Legislativo N° 612	150
1.5.	El Decreto Legislativo N° 767	152
2.	El régimen legal actual: competencias por materias	153
2.1.	En materias civil, de familia y penal	153
2.2.	En materia laboral	161
	2.2.1. Régimen laboral privado	162
	2.2.2. Régimen laboral público	166
	2.2.3. La importancia de un proceso sin dilaciones indebidas	166
2.3.	En materia militar	167
	2.3.1. Modelo europeo continental: tribunales militares permanentes en tiempo de paz	169
	2.3.2. Modelo anglosajón: sin tribunales militares permanentes en tiempo de paz	175

2.3.3. Modelo alemán y francés: sin tribunales militares en tiempo de paz	176
2.3.4. La justicia militar como parte del Poder Judicial	177
2.3.5. La justicia militar como excepción a la unidad orgánica pero no material	177
2.3.6. La falta de control de la Corte Suprema sobre los tribunales militares	179
2.3.7. El juzgamiento de civiles por los tribunales militares	181
2.3.8. La correcta tipificación del delito de función o delito militar	183
2.3.9. El juez militar no es independiente	185
2.3.10. El estatuto del juez militar	186
2.3.11. Tiempos de paz, tiempos de guerra	188
2.3.12. Una cuestión de términos	191
3. Los nuevos proyectos legislativos sobre competencias jurisdiccionales de la Corte Suprema	191
Capítulo III: El Tribunal Constitucional y su relación con el Poder Judicial	197
Conclusiones y Recomendaciones	211
TERCERA PARTE: LA CARRERA JUDICIAL: SISTEMA DE INGRESO, ASCENSO Y TERMINACIÓN DE LA FUNCIÓN JUDICIAL	219
Capítulo I: Relación entre carrera judicial y Estado Constitucional.	221
1. La carrera judicial como problema y su función dentro de un Estado Constitucional	221
2. Presupuestos básicos de la carrera judicial: ingreso, ascenso y terminación en el cargo	223
2.1. Sistema de ingreso	224
2.1.1. Por la cantidad de órganos que intervienen en la evaluación y selección	225
a. Sistema simple	
b. Sistema complejo	
c. El caso peruano	
2.1.2. Por la conformación de los órganos encargados de las diversas etapas del sistema de ingreso	227
a. Sistema autónomo	
b. Sistema no autónomo	
2.2. Sistema de Ascenso	230
2.2.1. Por la relevancia otorgada a los criterios	230
a. Sistema de promoción por mérito a través de concurso	
b. Sistema de promoción por turnos	
c. Sistema de promoción por mérito y antigüedad	

2.2.2. Por la conformación del órgano encargado de los ascensos	234
2.3. La terminación en el cargo	235
Capítulo II: El caso peruano a la luz de los modelos de carrera judicial: una perspectiva comparativa	237
1. Sobre los modelos de carrera judicial	238
1.1. El modelo burocrático	239
1.2. El modelo semi-burocrático	243
2. Configurando el «modelo» peruano: carrera judicial y régimen autoritario	246
Capítulo III: La dimensión normativa de la carrera judicial en Perú	249
1. Las inconsistencias formales del marco normativo: una visión de conjunto	249
2. Los tópicos y sus limitaciones	252
2.1. Requisitos habilitantes para el ingreso a la carrera judicial	252
2.2. Requisitos especiales para la postulación a cada grado de la carrera judicial	256
2.3. Sistema de selección y nombramiento de magistrados	258
2.4. La especialidad de los magistrados	262
2.5. Ratificación de magistrados	263
2.6. Los ascensos	265
2.7. La provisionalidad de los magistrados	267
2.8. La suplencia de magistrados	269
2.9. El cuadro de méritos	270
2.10. La política laboral	271
2.10.1. Sistema único de remuneraciones	272
2.10.2. Beneficios especiales	273
2.10.3. Vacaciones	273
2.10.4. Licencias	274
2.10.5. Sobretiempos	274
2.11. Régimen disciplinario	274
2.12. Causales de terminación del cargo de magistrado	276
2.13. El régimen pensionario	276
2.14. Reingreso de magistrados	277
2.15. El caso de la mujer magistrado como tópico	277
Capítulo IV: Apuntes para el diseño de un sistema de carrera judicial en Perú	279
1. Sobre la sistemática y ubicación del estatuto del magistrado	279
2. Los anacronismos vigentes: razones para su exclusión	281
3. Redimensionando las fortalezas de la carrera judicial	284
3.1. El Consejo Nacional de la Magistratura	285

3.2. La Academia de la Magistratura: función y ubicación orgánica	287
3.3. Un primer intento de promoción interna y el ingreso por todos los niveles	288
3.4. La homologación de salarios	290
Conclusiones y Recomendaciones	291

ANEXOS	299
ANEXO I: Propuesta normativa sobre Gobierno y Administración Judicial	301
ANEXO II: Propuesta normativa sobre Sistema de Carrera Judicial	321
ANEXO III: Análisis comparativo de leyes y proyectos relacionados con la estructura, atribuciones y funcionamiento de los Órganos de Gobierno y Administración del Poder Judicial	339

PRESENTACIÓN

Esta publicación recoge los principales resultados, las conclusiones y recomendaciones de tres estudios realizados por un grupo de profesores del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, elaborados en el marco del proyecto «Apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad e independencia del Poder Judicial en el Perú», ejecutado con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América - USAID.

Este proyecto, diseñado a mediados del 2000 e iniciado en octubre de ese año, ha tenido como objetivo contribuir al proceso de reconstrucción de un marco institucional en el Poder Judicial peruano que fortalezca su independencia orgánica y eficiencia funcional, mediante la formulación y difusión de un conjunto de propuestas legislativas y de política jurisdiccional destinadas a superar los problemas de interferencia política, falta de credibilidad y vulneración de los derechos de los magistrados, que tanto han aquejado a nuestro sistema judicial durante los últimos años.

La crisis del Poder Judicial y el camino hacia una nueva Ley Orgánica

Debemos recordar que desde hace varias décadas se ha venido produciendo un constante deterioro en la imagen, credibilidad y eficiencia del sistema judicial. Ello se ha evidenciado en aspectos tales como la falta de autonomía e independencia del sistema judicial respecto al gobierno y al poder político de turno, crecientes niveles de corrupción y baja calidad de formación profesional en los magistrados y el personal judicial, carencia de una jurisprudencia previsible y destacable, formalismo en el razonamiento judicial y deficiente motivación de las resoluciones, morosidad procesal, precariedad de infraestructura y recursos, así como ausencia de una organización y administración moderna y eficiente.

La Constitución de 1993, a pesar de sus múltiples limitaciones y deficiencias, introdujo algunas novedades positivas en cuanto a la concepción y organización del sistema judicial y la función jurisdiccional, pudiendo así señalar las siguientes:

- Se estableció una distinción entre órganos que ejercen funciones jurisdiccionales y órganos que cumplen tareas de gobierno y administración en el Poder Judicial.
- Se incrementó las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura, cuyos siete integrantes provendrían respectivamente de la designación de la Sala Plena de la Corte Suprema, de la Junta de los Fiscales Supremos, los Rectores de las universidades públicas y privadas, los colegios de abogados y los restantes colegios profesionales del país; sin ninguna participación ni injerencia de los órganos políticos. A este Consejo competiría la selección, nombramiento, promoción, ra-

tificación y destitución de los magistrados de todos los niveles del Poder Judicial y el Ministerio Público.

- Se creó la Academia de la Magistratura, como órgano autónomo y técnico encargado de la formación de los aspirantes a la carrera judicial, de los candidatos al ascenso al interior de ésta, y de la capacitación permanente de los magistrados, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público.
- El Ministerio Público se convirtió en institución autónoma del Poder Judicial y del poder político, separando de sus funciones la tarea de Defensoría del Pueblo, que también se confirió a una nueva institución autónoma.
- Se dispuso la elección y revocación popular de los jueces de paz.
- Se restituyó la existencia del Tribunal Constitucional, ampliando (relativamente) sus atribuciones

Conviene recordar que tras el autogolpe de estado del Presidente Fujimori, del 5 de abril de 1992, se dispuso el cese de gran cantidad de magistrados judiciales, sea bajo la acusación de corrupción (a veces con fundamento) o de politización partidaria, o como represalia por su negativa a someterse al gobierno; todo ello sin la observancia de un debido proceso ni derecho de defensa para los afectados. Su lugar fue ocupado por magistrados provisionales designados «a dedo» por el régimen de facto y, luego, por las autoridades judiciales impuestas por éste.

Posteriormente, la «Reforma Judicial», iniciada a través de una ley del Congreso (de noviembre de 1995) supuso la virtual intervención política del Poder Judicial, la supresión de los órganos de gobierno previstos en la Ley Orgánica y la imposición de autoridades designadas por el régimen fujimorista. Mediante una ley de junio de 1996, se declaró en «reorganización» el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura, por un período inicial de dos años, que fue prorrogado sucesivamente hasta diciembre del 2000.

Al margen de que esta «reforma» realizó, en su fase inicial, algunas mejoras importantes en la organización administrativa y gerencial, así como en la infraestructura de los locales e instalaciones destinadas al servicio de justicia, su rasgo definitorio fue el marcado control político gubernamental de los órganos judiciales y de las decisiones de los magistrados, sobre todo en los asuntos de interés para el régimen. Para este efecto se instauraron y mantuvieron Comisiones Ejecutivas (interventoras) del Poder Judicial y el Ministerio Público, impidiendo que los magistrados designaran a sus órganos de gobierno y autoridades; igualmente, se recortó progresivamente las principales atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura, lo que motivó finalmente la renuncia del pleno de sus miembros en marzo de 1998, siendo reemplazados por suplentes permeables a los intereses oficialistas.

El cuadro existente durante los últimos años en el sistema judicial peruano ha sido pues muy lamentable y alarmante. Dos tercios de los cargos de magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público han sido ejercidos por personal que tiene la condición de provisional o suplente, designados sin cumplir el procedimiento previsto en la Constitución (es decir, preparación por la Academia de la Magistratura y nombramiento, previo concurso, por el Consejo de la Magistratura); con el agravante que durante casi cinco años estuvo vigente una ley dictada por el Congreso que suspendió todo proceso de nombramiento de magistrados titulares, a pesar del insistente reclamo de la

comunidad jurídica y la opinión pública acerca de la necesidad urgente de superar la situación de «provisionalidad» predominante en el sistema judicial.

Debe precisarse que las Comisiones Ejecutivas, y las autoridades designadas por éstas para presidir las Cortes y Fiscalías de los distintos Distritos Judiciales del país, podían nombrar, promover y remover libremente a los magistrados colocados como provisionales o suplentes en todos los niveles jerárquicos del Poder Judicial y el Ministerio Público, lo que atentaba claramente contra la estabilidad e independencia de la función jurisdiccional y facilitaba las presiones o amenazas para lograr decisiones judiciales favorables a los intereses políticos gubernamentales; asimismo, permitió sancionar (con la separación o retorno al cargo inferior de origen) a los magistrados que no se sometían a estos «mandatos». Fue también muy frecuente que se modificara intempestivamente la composición de los juzgados, fiscalías o tribunales cuando debían resolver casos que interesaban directamente al gobierno fujimorista, colocando en éstos a magistrados controlados o permeables a los designios del régimen autoritario; asimismo la designación de fiscales «ad-hoc» para investigar hechos o delitos que podían comprometer al gobierno o cuando se pretendía perseguir o sancionar penal o patrimonialmente a personas incómodas al régimen fujimorista.

Debe también recordarse que a través del control ejercido sobre la composición de la Sala Plena de la Corte Suprema y la Junta de Fiscales Supremos, predominantemente integradas por magistrados provisionales designados por las autoridades «interventoras», se digitó la designación de los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones y del Consejo Nacional de la Magistratura que corresponde elegir al Poder Judicial y al Ministerio Público. El Consejo Nacional de la Magistratura, a su vez, designaba a los Jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC, responsables directos de la organización de los procesos electorales y de la determinación de sus resultados, así como del padrón electoral, respectivamente. Como es fácil observar, el control de las decisiones de los máximos órganos del Poder Judicial y del Ministerio Público incidió en el copamiento y sujeción de los órganos del sistema electoral, para facilitar la manipulación destinada a la reelección del régimen de Fujimori.

Al iniciarse el desplome del régimen fujimorista, a poco de su inconstitucional nueva reelección, se abrió un nuevo espacio de diálogo y concertación política para reconstruir la institucionalidad democrática en el país, donde participaron representantes del Gobierno, la Oposición y la Sociedad Civil, en el marco de las negociaciones auspiciadas por la OEA. En este escenario se acordaron diversas medidas políticas y propuestas normativas, que luego fueron aprobadas por el Congreso, que permitieron ir desactivando los mecanismos de control gubernamental en el sistema judicial e ir recomponiendo la normalidad institucional en el país. Este proceso continuó y se incrementó durante el Gobierno Transitorio presidido por Valentín Paniagua.

Desde entonces, el tema de la reinstitucionalización del sistema judicial tiene especial vigencia e importancia en la agenda política y legislativa nacional. Actualmente, han recuperado su funcionamiento los órganos de gobierno del Poder Judicial y el Ministerio Público, con autoridades designadas por los propios magistrados; se ha depurado los órganos judiciales mediante el cese de muchos magistrados provisionales o suplentes y de quienes han estado comprometidos en casos de corrupción o sometimiento político; se han emprendido los procesos de ratificación a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura y este órgano ha empezado a realizar concursos para la selección y el nombramiento de magistrados titulares.

En este contexto, la Pontificia Universidad Católica y un grupo de profesores de su Departamento Académico de Derecho asumimos como un deber ético ineludible contribuir al proceso de reconstrucción de la institucionalidad jurídica y política del régimen democrático en el país, en particular en el ámbito del Poder Judicial. En este objetivo confluímos con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América - USAID, institución con vasta y reconocida trayectoria en el impulso de proyectos dirigidos al fortalecimiento y modernización de los sistemas judiciales latinoamericanos.

Nuestra labor, plasmada en el proyecto respectivo, ha supuesto la elaboración de pequeños estudios que culminen en la formulación de propuestas normativas y recomendaciones sobre aspectos medulares comprendidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya revisión -según resultaba previsible- debía emprenderse como parte del proceso de reconstrucción institucional del sistema judicial. Nuestra intención ha sido, y es, poner estas propuestas a disposición de la comunidad jurídica, de los magistrados y de las instancias estatales involucradas en la preparación de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

Alcances y limitaciones de nuestro trabajo

Se ha asumido en las instancias políticas y la comunidad jurídica nacional, no sin razón, que el proceso destinado a restablecer un cuadro básico de normalidad institucional y constitucional en el país, condición indispensable para emprender la reconstrucción de la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales, imponía derogar todas las leyes inconstitucionales dictadas en este campo. También planteaba la necesidad de cesar cualquier forma de intervención política impuesta al Poder Judicial y el Ministerio Público, restableciendo los órganos de autogobierno institucional previstos en sus respectivas leyes orgánicas, así como restituir en el pleno ejercicio de sus competencias y funciones al Consejo Nacional de la Magistratura.

Si bien ello resultaba imprescindible, somos plenamente conscientes que la construcción de un Poder Judicial autónomo, independiente y eficiente demanda un esfuerzo mucho más arduo y complejo, debiendo entenderse esas medidas como necesarias pero insuficientes para la consecución del objetivo. Se requiere, también, emprender el diseño y adopción de propuestas de índole transformador y «creativo», en los ámbitos legislativos y de política jurisdiccional, que no sólo tiendan a superar los aspectos que caracterizaban la crisis del Poder Judicial a situación existente sino que contribuyan a crear una nueva, evitando la opción simplista de una mera vuelta al pasado, ya que fueron la reconocida crisis y el desprestigio del aparato judicial los factores que sirvieron de justificación, y muchas veces de pretexto, para adoptar muchas de las medidas cuestionables del régimen fujimorista en este campo.

Tampoco podemos circunscribir este proceso a la mera formulación de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial ni, mucho menos, creer que con su aprobación se resolverá el problema o cumplirá la tarea. Sin embargo, nuestro proyecto ha tenido que someterse a las circunstancias y posibilidades vigentes y previsibles al momento de su formulación, introduciendo sólo algunos pequeños ajustes durante su ejecución, así como a la necesidad de prever resultados concretos para su período de duración. En tal sentido, se asumió claramente que se trataba de formular propuestas

que aportaran a la futura elaboración de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, impulsando un proceso que para entonces aún no estaba «programado» por las autoridades políticas y judiciales, ciñéndose a los marcos de la Constitución de 1993 vigente, ya que tampoco se vislumbraba su reforma.

Propugnamos que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial introduzca modificaciones sustanciales que garanticen la autonomía e independencia de la función jurisdiccional, una composición más representativa, democrática y racional de los órganos de gobierno y conducción institucional, un sistema de carrera judicial que respete los derechos de los magistrados y fortalezca su accionar, una estructura de organización jurisdiccional y de competencias que propicien el papel orientador de la jurisprudencia y de la labor de la Corte Suprema. Esta es la ocasión de incorporar propuestas innovadoras que den solución a los problemas endémicos del sistema judicial peruano, de los cuales se viene hablando y escribiendo hace mucho tiempo, evitando caer en la habitual inercia que tiende a la simple vuelta al pasado o en la resistencia al cambio. Se trata de aprender las lecciones de la experiencia reciente, a fin de que los males no continúen ni los errores se repitan.

Contenido y metodología de elaboración de las propuestas

El proyecto, cuyos resultados presentamos en esta publicación, ha supuesto la elaboración de tres estudios específicos, sobre temas considerados medulares en el contenido de una Ley Orgánica del Poder Judicial. El equipo de investigadores principales ha estado conformado por un grupo de docentes del Departamento Académico de Derecho de la PUCP, coordinado por Francisco Eguiguren Praeli e integrado por los profesores Abraham Siles Vallejos, Gorki Gonzales Mantilla y Eloy Espinosa-Saldaña Barrera. A lo largo de la ejecución del proyecto participaron como asistentes ejecutivos Carolina Garcés, Johan Otoya y Carmen Velazco. El apoyo en la administración del proyecto estuvo a cargo de Rosa Ana Rojas.

Para la elaboración de cada estudio se empezó por sistematizar y analizar los trabajos, antecedentes y proyectos normativos existentes en la materia, lo que se recogió en un informe preliminar; el equipo de investigación procedió luego a su discusión, a determinar los principales temas de interés o controversia en una eventual propuesta. Posteriormente se organizaron reuniones de trabajo donde participaron profesores del Departamento especializados en materia de Derecho Procesal, temas judiciales o con experiencia en la función jurisdiccional, a fin de recoger sus planteamientos para validar y enriquecer el informe y sus propuestas. Asimismo se realizaron talleres donde participaron magistrados, para analizar y discutir temas centrales en cada uno de los estudios.

Las conclusiones y propuestas fueron difundidas en foros, en Lima, Piura, Chiclayo y Arequipa; donde asistieron magistrados, abogados, representantes de organizaciones sociales, estudiantes y público en general, de quienes se recibió comentarios y sugerencias. Los resultados de cada estudio y los proyectos de normas preparados por nuestro equipo sobre el tema han sido entregados a magistrados y parlamentarios, en especial a quienes participan actualmente en la Comisión que viene elaborando el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial.

En cuanto al contenido de esta publicación, ella está dividida en tres partes, cada una de las cuales corresponde al estudio respectivo, sus conclusiones y recomendaciones. Se incluye también un

anexo que contiene proyectos de textos normativos que recogen nuestra propuesta sobre el tema.

La Primera Parte de esta publicación aborda el tema de los Órganos de Gobierno y Administración del Poder Judicial, habiendo sido coordinador del estudio el profesor Abraham Siles. El interés principal de nuestro trabajo se centra en dilucidar (desde el punto de vista conceptual y estratégico) cuáles son propiamente funciones de gobierno y conducción política del Poder Judicial y cuáles funciones de índole administrativa y gerencial, a fin de establecer a qué órgano u órganos específicos deben atribuirse y cuáles deben ser sus competencias y composición. El tema adquiere especial relevancia ante la constatación de que en la reciente «reforma» judicial peruana se diferenció únicamente entre las funciones jurisdiccionales y las administrativas, involucrando deliberadamente en esta última (aunque de manera camuflada) las funciones de gobierno, para favorecer la exclusión o manipulación de la participación de los magistrados en estas instancias.

El trabajo se desarrolla en tres capítulos. El primero examina los conceptos de gobierno y administración judicial, presentando luego diversos modelos existentes en la experiencia comparada. El segundo capítulo revisa la evolución normativa sobre la materia en nuestro sistema judicial, para lo que analiza particularmente las regulaciones bajo los marcos constitucionales de 1979 y 1993, incluyendo las leyes y los proyectos normativos más importantes. El tercer capítulo aborda, de manera sucinta, la modernización administrativa y de los despachos judiciales realizada en el último proceso de reforma judicial. Finalmente, se presenta las conclusiones y recomendaciones de la investigación, acompañando en el Anexo la propuesta de texto normativo elaborada y cuadros comparativos que buscan facilitar el análisis de estos temas en otros proyectos de normas.

En la Segunda Parte de esta publicación se analiza La Función Jurisdiccional, su organización y sistema de competencias, a la luz del marco constitucional y legislativo vigente; la coordinación estuvo a cargo de Abraham Siles, recibiendo el aporte especial del profesor David Lovatón. El trabajo se divide en tres capítulos. El primero brinda un marco teórico-conceptual sobre el contenido y alcances de las nociones de jurisdicción, competencia, unidad y exclusividad de la función jurisdiccional; presentando también el sistema de solución de conflictos existente en la actualidad en el país. El segundo capítulo desarrolla las tareas de jurisdicción propias de la Corte Suprema de la República, formulando propuestas en cuanto a esta función y las competencias asignadas, su tratamiento normativo y la especialización en materia civil, de familia, penal y laboral; se realiza también un análisis particular de la llamada jurisdicción militar y su inadecuado tratamiento. El tercer capítulo se ocupa del diseño vigente del sistema jurisdiccional en materia Constitucional, apreciando las competencias que se asignan al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, así como sus relaciones en este campo.

La Tercera Parte de la publicación aborda el tema del Sistema de Carrera Judicial, cuya coordinación estuvo a cargo del profesor Gorki Gonzales. El estudio está dividido en cuatro capítulos. El primer capítulo busca explicar la relación existente entre la carrera judicial y la configuración y vigencia del Estado Constitucional, asumiendo que ésta supone un sistema de ingreso, promoción, permanencia y culminación en la función jurisdiccional; actuando como garantía de autonomía e independencia del sistema judicial y un verdadero límite al poder político. El segundo capítulo presenta un análisis comparativo de diversos modelos de carrera judicial, afirmando que no existe un «modelo» único y que la noción de modelo esta asociada al lugar que se asigna a los jueces en el sis-

tema político y al tipo de juez que se busca para aquél; constatando que el ordenamiento peruano carece de un sistema de carrera judicial y, más bien, tiene un conjunto de normas desarticuladas, asistemáticas e incompletas que regulan el estatuto del magistrado.

El tercer capítulo, realiza un análisis concreto de la situación peruana en la materia bajo estudio, demostrando como el sistema existente permitió y facilitó la interferencia del régimen autoritario. El cuarto capítulo presenta un cuadro de propuestas dirigidas a fortalecer la posición del juez en el sistema político, a partir de la creación de una carrera judicial regulada de forma sistémica en los diversos temas vinculados al estatuto del magistrado; asimismo, se busca superar los anacronismos legislativos aún vigentes. En el Anexo, finalmente, se plantea una propuesta normativa en materia de Sistema de Carrera Judicial.

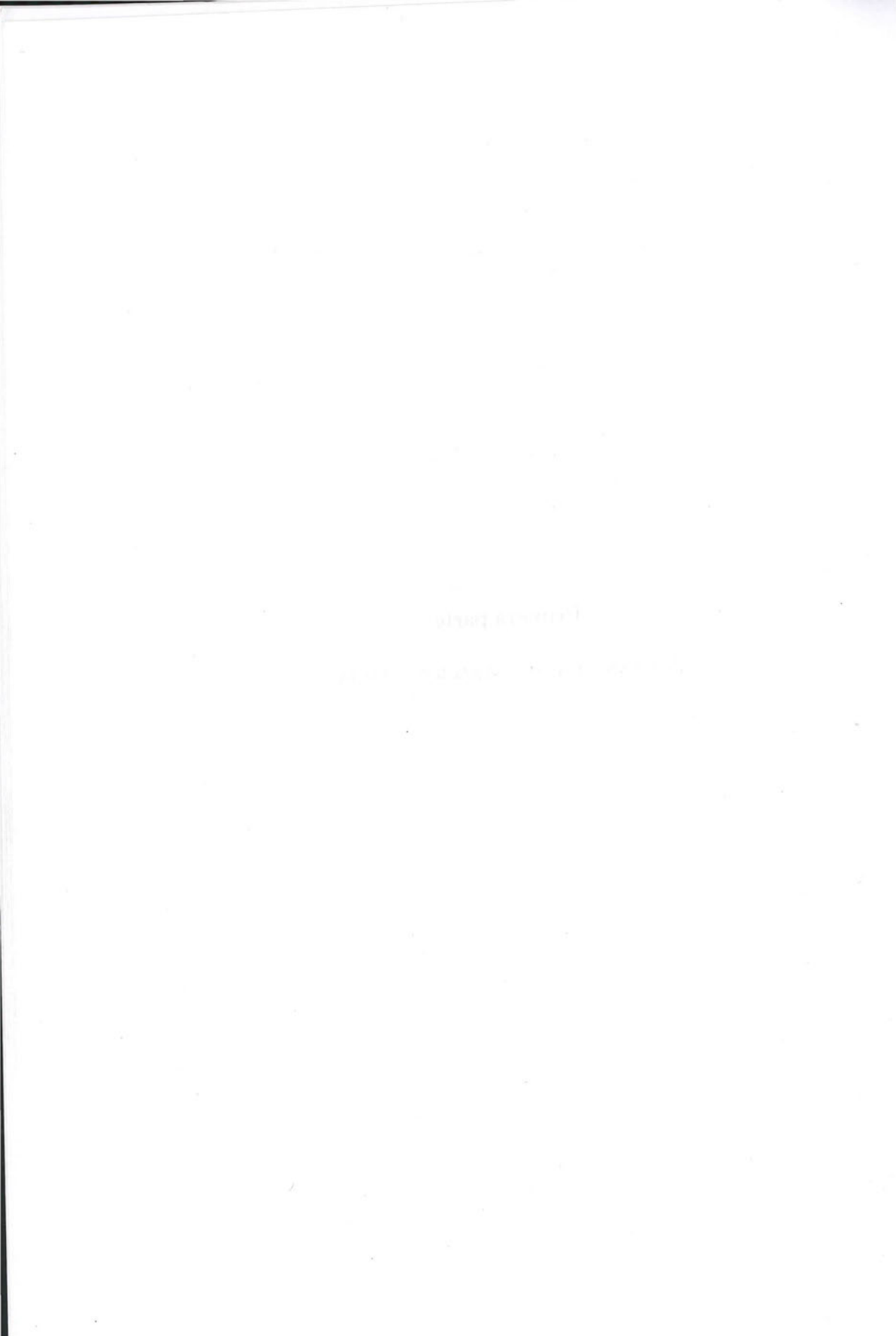
En definitiva, esperamos que los estudios realizados brinden una visión sistemática del estado de la cuestión en cada materia, así como identifiquen los principales temas cuya resolución adquiere especial relevancia. Esperamos también que las conclusiones, recomendaciones y propuestas que presentamos contribuyan al debate instaurado en este campo y conlleven aportes concretos a la futura Ley Orgánica del Poder Judicial.

San Miguel, enero de 2002

Francisco José Eguiguren Praeli
Jefe del Departamento Académico de Derecho
y Coordinador del Proyecto

Primera parte

Gobierno y Administración Judicial



Capítulo I

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

1. Delimitación conceptual entre gobierno y administración judicial

Para un sector de la doctrina nacional y extranjera, no hay claridad conceptual sobre qué entender por **gobierno** y **administración** del Poder Judicial. Desde un punto de vista teórico, cabe al menos dos posibilidades: de un lado, asumir que se trata de un único concepto, cuya complejidad aconseja no examinar por separado los elementos que lo componen; de otro lado, considerar más bien que, aunque estrechamente unidos, gobierno y administración de la judicatura pueden y deben ser diferenciados, por razones teóricas y prácticas.

Diversos autores parecen inclinarse por la primera posibilidad. Fix-Zamudio señala que después de la Segunda Guerra Mundial, «se han establecido instrumentos para lograr sistemas más adecuados para el gobierno y la administración de los organismos jurisdiccionales, ya que los tradicionales han demostrado su insuficiencia frente a las exigencias contemporáneas», y añade que en Occidente podemos encontrar «dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales», uno angloamericano y otro propio de la Europa continental¹.

Montero Aroca, Ortells Ramos, Gómez Colomer y Montón Redondo, por su parte, llegan a fusionar las nociones de gobierno y administración judicial, al hablar de una «actividad administrativa de gobierno»:

«Ahora bien, el ejercicio correcto de la potestad [jurisdiccional] presupone la existencia de varios miles de personas y de varios cientos de órganos, con sus correspondientes dotaciones materiales, siendo necesaria una **actividad administrativa de gobierno**».

«Esa actividad [la «actividad administrativa de gobierno»] venía siendo atribuida al poder ejecutivo, que la había convertido en el medio para reducir al poder judicial a mera administración de justicia»².

En nuestro medio, Javier de Belaunde, en varios textos, diferencia claramente entre jurisdicción y gobierno, pero parece englobar en un solo concepto las funciones gubernativas y administrativas del Poder Judicial, o, en todo caso, parece subsumir éstas en aquéllas:

¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. «Órganos de dirección y administración del Poder Judicial». En: Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, p. 41.

² MONTERO AROCA, Juan y otros. Derecho Jurisdiccional. Tomo I (Parte General), Barcelona: Bosch, 1994, p. 55. El resaltado es nuestro.

«Hay confusión de funciones jurisdiccionales y funciones de gobierno en los mismos órganos».
«El Poder Judicial no puede ser realmente autónomo si no puede, si no tiene condiciones para gobernarse».

«[...] creemos que hay que superar los mecanismos que llevan el **gobierno del Poder Judicial** a Salas Plenas que no funcionan; hay que superar una concepción de la Presidencia como cargo honorífico y no como **función administrativa**»³.

Quizá más claramente, en la ponencia presentada en el seminario internacional «Poder Judicial y democracia», realizado en Lima del 20 al 23 de noviembre de 1989, Javier de Belaunde muestra la asimilación o fusión de los dos conceptos bajo examen:

«La confusión actual de órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno es a nuestro modo de ver causante en gran medida de esta situación. ¿Qué ocurre en la Corte Suprema? Los mismos magistrados que administran justicia, los mismos que tienen una sobrecarga irrazonable de trabajo, **gobiernan al sistema judicial** a través de ese obsoleto sistema de la Sala Plena, que implica la reunión de todos los magistrados para decidir **cuestiones de gobierno y cuestiones administrativas**»⁴.

En realidad, el problema de establecer la distinción conceptual que nos ocupa es de data reciente. Como señalan Rafael Bielsa y Eduardo Graña para el caso argentino, antes no había controversia doctrinal sobre la titularidad de las facultades administrativas y de gobierno por parte de la Corte Suprema, pues derivaban del artículo 99 de la Constitución. Es con la introducción del Consejo de la Magistratura, en virtud de los artículos 113 y 114 inciso 3 de la nueva Constitución federal, que surge la controversia, pues el Consejo administra los recursos y ejecuta el presupuesto del resto del Poder Judicial, excluyendo a la Corte Suprema, que se encarga de las facultades administrativas, en sentido amplio, de su propia organización⁵.

Explican estos autores que la introducción del Consejo de la Magistratura obliga a delimitar conceptualmente dos aspectos relacionados con la gestión **intra órgano**: cuestiones de gobierno del Poder Judicial y actividades encuadrables dentro de lo administrativo. Asimismo, hace necesario establecer a qué institución corresponde la adopción de las decisiones en cada grupo de asuntos, si a la Corte Suprema o al Consejo⁶.

Bielsa y Graña, empero, nos recuerdan que «un órgano de gobierno es algo más que un órgano de administración: gobierno y administración son conceptos muy diferentes, y en situación de **subordinación** la segunda respecto del primero». Añaden que «[...] las funciones de gobierno de la institución, en realidad, pueden considerarse comprensivas de una extensa gama de decisiones, que no son **confinables** con rigor técnico dentro del ámbito administrativo»⁷.

³ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMANA, Javier. «Objetivos del Ante-Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial». En: Nueva estructura del Poder Judicial. Lima: Sudamérica, 1988, pp. XVII-XVIII. El resaltado es nuestro.

⁴ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMANA, Javier. «Aproximación a la realidad de la administración de justicia en el Perú». En: Poder Judicial y democracia. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ) y Centro para la Independencia de Jueces y Abogados, 1991a, p. 30. El resaltado es nuestro.

⁵ BIELSA, Rafael y EDUARDO GRAÑA. Justicia y Estado: A propósito del Consejo de la Magistratura. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1996, p. 702.

⁶ Ibidem, pp. 700-701.

⁷ Ibidem, pp. 702-703.

Para Ricardo Herrera, en América Latina «podría establecerse una relación de género a especie entre gobierno y administración. El gobierno aludiría a la conducción del Poder Judicial, con facultades para decidir su marcha institucional en lo jurisdiccional y lo administrativo. La administración se circunscribiría al empleo de los recursos presupuestales asignados al Poder Judicial en el sostenimiento del servicio de administración de justicia y el logro de los objetivos institucionales»⁸.

Bielsa y Graña señalan que «en su significado más corriente, se entiende por **gobierno** a la acción de los órganos políticos del Estado que conducen la Nación», para agregar en seguida que «cuando esta acción tiene por objetivo inmediato la administración de justicia considerada en su conjunto como una organización, estamos frente a lo que hemos denominado **gobierno del Poder Judicial**»⁹.

A su turno, Domingo García Belaunde, no sin cierta vaguedad, sostiene que en cuanto al **gobierno del Poder Judicial**, hay que indicar que no se trata del gobierno entendido como manejo político de un funcionario del Poder Ejecutivo (el Presidente de la República o el Primer Ministro, por ejemplo), sino del «arte de conducir hacia adelante a una determinada entidad»¹⁰.

En cualquier caso, la polémica puede quedar resuelta con una salida pragmática, en el sentido de indicar las tareas concretas en que se materializa la función de gobierno del Poder Judicial, como hizo un estudio encomendado en 1991 por la Corte Suprema argentina. Tales tareas son las siguientes:

- (i) Fijar las políticas generales.
- (ii) Gestionar, obtener y asignar los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos de la institución.
- (iii) Planificar las actividades conducentes al logro de los mismos.
- (iv) Proyectar el comportamiento futuro de la organización, de acuerdo con las políticas fijadas.
- (v) Dictar la reglamentación que dé marco a la actividad administrativa y judicial.
- (vi) Efectuar el control de gestión, produciendo las rectificaciones necesarias.
- (vii) Mantener relaciones institucionales con los otros poderes y organismos públicos y privados.
- (viii) Establecer mecanismos de comunicación interna y externa¹¹.

En el mismo sentido apuntan las observaciones planteadas por Nissim Alcabés, abogado con estudios de maestría en administración, quien parte de definir al Poder Judicial como una «organización formal», por cuanto tiene una estructura diseñada expresa y deliberadamente por la Constitución y su ley orgánica. La noción de estructura incluye los siguientes elementos: (i) determinación de funciones; (ii) agrupación de éstas en unidades orgánicas; (iii) relaciones de autoridad; y (iv) mecanismos de coordinación.

⁸ HERRERA VÁSQUEZ, Ricardo. Función jurisdiccional (materiales de lectura del Programa de Formación de Aspirantes de la Academia de la Magistratura). Lima: Academia de la Magistratura, 2000, p. 174.

⁹ BIELSA y GRAÑA (1996). Op. cit., p. 700.

¹⁰ GARCÍA BELAUDE, Domingo. «Gobierno y administración del Poder Judicial». En: *Ius et Veritas*. Lima: N° 14, Año VIII, 1997, p. 22.

¹¹ Citado en BIELSA y GRAÑA (1996). Op. cit., p. 700.

Para Alcabés, la estructura del Poder Judicial tiene dos aspectos:

- (i) La **estructura jurisdiccional**, que es aquella dentro de la cual el Poder Judicial aplica la ley a los casos sometidos a su conocimiento.
- (ii) La **estructura de gobierno y administración**, que es aquella por la que el Poder Judicial se rige a sí mismo y ejecuta las actividades relativas a su operación institucional¹².

Alcabés presenta así un esbozo de diferenciación entre gobierno y administración judicial, para más adelante pasar a enumerar las funciones específicas que quedan comprendidas en cada categoría, con lo que también resuelve la discusión con una salida pragmática. La distinción de funciones específicas es la siguiente:

Funciones de gobierno

- (i) Fijar políticas.
- (ii) Dictar normas y reglamentos para la administración del propio Poder Judicial.
- (iii) Aprobar planes y presupuestos.
- (iv) Designar a sus autoridades.

Funciones administrativas

- (i) Aplicación de las políticas y normas.
- (ii) Ejecutar los planes y presupuestos.
- (iii) Dictar las medidas requeridas para el cumplimiento de todo lo anterior.
- (iv) Resolver los asuntos puntuales que surjan en la ejecución de las actividades y el cumplimiento de las normas indicadas¹³.

Por último, también Gorki Gonzales y Frank Rodríguez, autores de un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial encargado por la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial en 1998, distinguen entre organización, estructura y función:

«Cabe precisar que en todo organismo público se identifican un conjunto de funciones que definen su estructura. Así, con la noción 'estructura' se alude a un sistema de funciones que buscan cumplir determinados objetivos de acuerdo a las necesidades previstas y consideradas por la voluntad estatal. Para ser tal, la estructura se organiza, es decir, presenta un conjunto de relaciones de coordinación y subordinación que permiten su desarrollo global en el tiempo, esto es lo que se entiende por organización»¹⁴.

Esta diferenciación permite luego situar a nivel de la «alta dirección» a los órganos que determinan la política institucional, esto es, la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes Superiores, así como las Salas Plenas de ambas, lo mismo que a los órganos que establecen los lineamientos generales de la gestión administrativa, como por ejemplo la «Comisión Ejecutiva»¹⁵.

Gonzales y Rodríguez explicitan un objetivo: «se trata de consolidar normativamente el conjunto de reformas producidas en el ámbito administrativo a través de la determinación y

¹² ALCABÉS, *Nissim*. Aportes a una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Lima: 1999, p. 111.

¹³ *Ibidem*, p. 121.

¹⁴ GONZÁLES, Gorki y RODRÍGUEZ, Frank. Ley Orgánica del Poder Judicial: Informe final (Exposición de motivos y articulado). Lima: 1998a, pp. 18-19.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 18-19.

distinción de las atribuciones que configuran cada uno de los ámbitos en cuestión». Por ello, se otorga a la distinción un papel clave: «esta definición es la pauta para la formulación de la estructura orgánica de la propia Ley»¹⁶.

Por otra parte, el ámbito de la administración judicial queda definido del siguiente modo: «lo administrativo alude a la función de carácter aplicativo que se basa en los lineamientos definidos por los órganos de gobierno para cumplir los fines y metas de la institución. La referencia, en tal sentido, es al conjunto de funciones referidas a la conducción y toma de decisiones para el desarrollo institucional, a la administración general de los servicios de apoyo»¹⁷.

Finalmente, se afirma que la función administrativa, entendida como «el conjunto de atribuciones ejercidas por las entidades del Estado orientadas al cumplimiento de fines institucionales en términos de eficiencia y eficacia», requiere los siguientes componentes:

- (i) La existencia de políticas sectoriales claras.
- (ii) La definición de planes de largo plazo.
- (iii) La previsión de funciones, capacidades, potestades y dimensiones de los diferentes órganos que hacen posible su desarrollo.
- (iv) La determinación de criterios indicadores (calidad, cobertura y costos que permitan medir su desempeño)¹⁸.

En cuanto al alcance del concepto de **gobierno judicial**, debe también decirse que para ciertos autores este concepto resulta fuertemente asociado, cuando no identificado, con la función de se-

¹⁶ Ibidem, p. 43.

Estos criterios son repetidos después en las *Exposiciones de Motivos de propuestas normativas que más adelante analizaremos como el «Anteproyecto Pezúa» y el «Proyecto Altuve» de Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que, entre otros elementos, muestra la filiación textual de estas tres propuestas: «Se consolida normativamente el conjunto de reformas producidas en el ámbito administrativo a través de la determinación y distinción de las atribuciones que configuran cada uno de los ámbitos en cuestión. Esta definición es la pauta para la formulación de la estructura orgánica de la propia Ley». Cfr. COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL. Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (Exposición de Motivos y articulado) [Anteproyecto Pezúa]. Lima: Mayo, 2000a, p. 30; ALTUVE-FEBRES, Fernán. Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (Exposición de Motivos y articulado) [Proyecto Altuve] (Proyecto de Ley N° 948/2000-CR presentado por su autor al Congreso de la República). Lima: Diciembre, 2000, p. 25. El propósito de asegurar legislativamente los «avances» de la reforma no debe extrañar, pues ya en junio de 1997 el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva manifestó que «la reforma» buscaba crear un «nuevo marco legal e institucional», razón por la que se venía preparando un Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, avanzado en un 50%, que debería contar con las siguientes características:*

(i) Ser un instrumento legal que adaptase las transformaciones realizadas en la judicatura como producto de la reforma, y

(ii) No ser «reglamentarista» y «distinguir claramente las funciones administrativas de las funciones jurisdiccionales»

Cfr. DELLEPIANE, José. Reforma y modernización del Poder Judicial. Lima: Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, 1997a, p. 62.

En septiembre de aquel año, el Secretario Ejecutivo señaló: «A la reforma la debemos dejar en condición tal que pueda seguir cambiando con puntos claros en una nueva Ley Orgánica, que debe ser debatida y entregada al Congreso el 31 de julio de 1998». Cfr. DELLEPIANE, José. «Logros y objetivos de la reforma del Poder Judicial». En: Consejo de Coordinación Judicial (CCJ). Primer Encuentro de Decanos de Facultades de Derecho. Lima: CCJ, 1998, p. 31.

A inicios de 1999, los funcionarios de «la reforma» indicaron, empero, que uno de sus objetivos era validar aquel año el Anteproyecto de Ley Orgánica, con vistas a «contar con un marco jurídico adecuado que facilite el desarrollo sostenido del Poder Judicial»; el año 2000, más bien, debía efectuarse el «seguimiento del proceso legislativo y coadyuvar a la aprobación de la Ley». Cfr. VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe. «Optimización del despacho judicial en Secretaría Ejecutiva». En: Gestión administrativa: soporte de la función jurisdiccional. Lima: Poder Judicial, 2000, p. 47.

Como se sabe, el Anteproyecto no fue debatido ni aprobado, habiendo salido a la luz varios proyectos que procuran recoger y plasmar normativamente la institucionalidad creada en el marco de «la reforma», los cuales son objeto de un análisis comparativo en el presente documento.

¹⁷ Ibidem, p. 43.

¹⁸ Ibidem, pp. 56-57.

lección, designación, promoción y control de los magistrados. Así, por ejemplo, Domingo García Belaunde llega a identificar (o reducir), en ocasiones, el concepto de gobierno judicial con el de funciones de selección y designación de jueces, lo que se aprecia cuando indica que la mayoría de los Consejos de la Judicatura «han sido formados, o mejor diseñados, para la parte precisamente de gobierno: elección de magistrados, así como la remoción, ascensos, traslados y disciplina»¹⁹.

De otro lado, para Fix-Zamudio los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura «han asumido diversas modalidades en cuanto a su composición y funcionamiento e inclusive respecto a sus atribuciones, pero en términos genéricos podemos señalar que se les ha encomendado la selección y proposiciones de nombramiento de los jueces y magistrados (y en ocasiones inclusive la designación directa de algunos de ellos); la fiscalización de la carrera judicial, incluyendo promociones y traslados, así como ciertas facultades disciplinarias en relación con los propios jueces y magistrados»²⁰.

2. Modelos de gobierno judicial

2.1. Aspectos generales

Como ya hemos dicho anteriormente, Fix-Zamudio señala que históricamente existen en Occidente dos sistemas de gobierno y administración judicial, uno angloamericano y otro propio de la Europa continental:

«En efecto, podemos señalar dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales. El de carácter angloamericano o del *common law*, que se apoya en un criterio de independencia de los propios jueces y tribunales y encomienda dichas funciones a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. El otro sistema, es el que ha predominado en los ordenamientos de Europa Continental, en los cuales se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fis-

El profesor Marcial Rubio presenta también un listado de tareas pero globalmente consideradas como de «conducción y administración» del Poder Judicial, las cuales contrastan con las labores «jurisdiccionales»; aquel listado comprende lo siguiente:

- (i) Organización jurisdiccional del territorio nacional,
- (ii) Organización eficiente de atención de las necesidades de administración de justicia de la población, previendo necesidades y urgencias,
- (iii) Análisis de la relación entre la violencia y la administración de justicia y diseño de fórmulas de todo tipo que permitan que la segunda sea eficiente en solucionar la primera,
- (iv) Análisis y propuesta de soluciones para las relaciones que existen entre los procedimientos judiciales y la estructura del Poder Judicial,
- (v) Diseño armónico de las formas de solución de conflictos distintas a las que emplea el Poder Judicial (arbitraje, conciliación, etc.),
- (vi) Propuesta de modificación de normas que afecten la administración de justicia,
- (vii) Organización interna de las unidades del Poder Judicial: Cortes, juzgados, etc.,
- (viii) Estrategias de trabajo: modernización, agilidad, simplicidad, capacitación para ello, etc.,
- (ix) Relación con otros órganos del Estado, y
- (x) Relación con organismos de la sociedad Civil, incluidos los colegios de abogados, con especial referencia a la moralización de la administración de justicia

Véase RUBIO CORREA, Marcial. *Quítate la venda para mirarme mejor: La reforma judicial en el Perú*. Lima: DESCO, 1999a, pp. 235-236.

¹⁹ GARCÍA BELAUDE (1997). Op. cit., p. 25.

²⁰ FIX-ZAMUDIO (1993). Op. cit., p. 42.

calización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del Ejecutivo, es decir, del Ministerio de Justicia»²¹.

No obstante, Latinoamérica se caracteriza por poseer en gran medida sistemas mixtos:

«Podemos afirmar que los países latinoamericanos han experimentado ambas influencias, pues si bien han otorgado facultades importantes de gobierno y administración a los tribunales, han establecido también ministerios o secretarías de justicia que comparten con el organismo judicial estas funciones, con lo cual se producen en ocasiones interferencias recíprocas»²².

Los ordenamientos de Francia, Italia y Portugal «fueron seguidos por otros países europeos y más recientemente por algunos latinoamericanos de acuerdo con los sistemas mixtos de influencias angloamericanas y europeas que hemos señalado con anterioridad»²³.

La doctrina discute si debe adoptarse un sistema de **autogobierno** o de **heterogobierno** de la judicatura, así como el contenido y la extensión de estos conceptos. Antiguamente, en la Europa continental la función de gobierno del Poder Judicial quedó atribuida al Ejecutivo — **heterogobierno del Poder Judicial**—, con la siguiente fundamentación:

«La explicación de esta posición del Poder Judicial fue la de que el principio de separación de Poderes impedía encomendar al Judicial otra función que no fuese la de juzgar, pues la de administrar era propia del Poder Ejecutivo»²⁴.

El problema era que la función judicial concedida a autoridades no elegidas (jueces profesionales y no representativos) entraba en contradicción con el principio democrático, siendo además impracticable la responsabilidad política de los jueces ante el Parlamento, por lo que se optó por conceder tal responsabilidad al Gobierno, a través del Ministro de Justicia. Este respondía por el funcionamiento del Poder Judicial, para lo cual era necesario que lo dirigiera o gobernase²⁵.

Ahora bien, la cuestión aparece vinculada, históricamente, a la necesidad de garantizar la independencia judicial en sentido institucional, pero se incurrió en una falacia pues no es lo mismo independencia que separación de poderes:

«Esta distinción entre función de gobierno o instrumental y función primaria, final o principal es esencial para poder enfocar debidamente el problema de la independencia institucional del Poder Judicial respecto del Ejecutivo. Y la falacia doctrinal del Estado de Derecho liberal consistió, precisamente, en confundir estos planos, estimando que esa independencia quedaba garantizada, pura y simplemente, mediante la separación de la función judicial de las otras funciones primarias del Estado y considerando, por ende, a la función de gobierno sobre el Poder Judicial como integrante de la función primaria atribuida al Poder Ejecutivo»²⁶.

²¹ *Ibidem*, p. 41.

²² *Ibidem*, p. 41.

²³ *Ibidem*, p. 42.

²⁴ MOSQUERA, Luis. «La posición del Poder Judicial en la Constitución española de 1978». En: *La Constitución española de 1978 (estudio sistemático dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría)*. 2da. Edición, Madrid: Civitas, 1988, p. 723.

²⁵ *Ibidem*, p. 724.

Sobre la cuestión de la legitimidad democrática de la judicatura, véase también lo expuesto más adelante en este mismo documento, en el acápite relativo a los fundamentos constitucionales del modelo peruano de gobierno y administración judicial.

²⁶ *Ibidem*, p. 725.

El constitucionalismo contemporáneo y la instauración del Estado social y democrático de Derecho aportan el marco institucional necesario para sustraer de la esfera del Ejecutivo el gobierno judicial, con lo que surgen los Consejos de la Magistratura:

«Es, pues, en el marco de la configuración constitucional del Estado de Derecho social y democrático cuando se produce la ruptura con el sistema anterior, sustrayendo al Poder Ejecutivo, en mayor o menor grado, según las respectivas formulaciones, la función de gobierno sobre el judicial, para atribuirle a un órgano especial, previsto en la Constitución, que ha recibido en la mayor parte de ellas el nombre de Consejo Superior de la Magistratura, acogiendo la denominación que el Ministro y prestigioso administrativista italiano Orlando le diera en 1907»²⁷.

Montero Aroca, Ortells Ramos, Gómez Colomer y Montón Redondo llaman a este proceso **desapoderamiento del Poder Ejecutivo**, al comentar la intención primigenia contenida en la Constitución española de 1978. Según estos autores, la Constitución se propuso «elevar al poder judicial al rango de verdadero poder político en el Estado, y lo hace desapoderando al Gobierno de todas sus competencias con relación al estatuto de jueces y de magistrados y prohibiendo su injerencia en los juzgados y tribunales», así como creando el Consejo General del Poder Judicial²⁸.

Cuestión aparte es la de si la consagración de los Consejos de la Magistratura constituye o no un sistema de **autogobierno judicial**. Sobre esto, hay discrepancias y confusión doctrinal. Fix-Zamudio, quien comenta los orígenes del nuevo modelo en los ordenamientos de Francia, Italia y Portugal, dice que los Consejos Superiores de la Magistratura son órganos de **autogobierno judicial**:

«Surgieron entonces los llamados Consejos Superiores de la Magistratura o de la Judicatura, como los organismos que limitaron los poderes tradicionales de los ministerios de justicia y encomendaron a los tribunales las facultades esenciales de su administración por medio de este instrumento, que ha configurado lo que se ha denominado 'autogobierno de la magistratura'»²⁹.

La confusión parece provenir de la doctrina italiana, pues Luis Mosquera indica que no es exacta la tesis doctrinal italiana de que el Consejo realiza el **autogobierno** de la magistratura, pues éste tiene una integración plural y se encarga de la defensa de intereses generales:

«Y no lo es, en primer lugar, porque el Consejo, al igual que en Italia, no sólo se integra por miembros del Poder Judicial o de la Magistratura, sino también por personas elegidas por el Parlamento y ajenas a aquélla, lo que supone ya, a lo sumo, un gobierno compartido, pero no un autogobierno. Pero es que además el autogobierno dice relación al gobierno de intereses auténticamente propios, pero es evidente que ésta no es la razón de existir ni la finalidad del Consejo, el cual en-

²⁷ *Ibidem*, p. 726.

²⁸ MONTERO AROCA (1994). *Op. cit.*, pp. 55-56.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la modificatoria introducida en 1985 a la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo concerniente al Consejo General de este Poder del Estado, supuso una severa afectación del modelo constitucional español de 1978 sobre gobierno judicial, afectación signada por las aspiraciones políticas de reducir al mínimo posible las atribuciones del Consejo General y concentrar el poder en manos del gobierno, a través de su mayoría absoluta en las Cortes, hasta llegar a configurar un «pseudogobierno autónomo» y una entidad convertida en «comisionado implícito» —la expresión es de Perfecto Andrés Ibáñez— de una determinada fuerza política. Cfr. MONTERO AROCA (1994). *Op. cit.*, p. 57 y ss.; MONTERO AROCA, Juan. Independencia y responsabilidad del juez. Madrid: Civitas. 1990, p. 131 y ss., en especial nota 349, 213 y ss.

Para una descripción más detallada del proceso histórico de «desapoderamiento del Poder Ejecutivo», ligado a la lucha por la inamovilidad de los jueces durante el siglo XIX, véase también PAREDES, Javier. «La organización de la justicia en la España liberal: Los orígenes de la carrera judicial. 1834-1870». Madrid: Civitas y Asociación Profesional de la Magistratura, 1991.

²⁹ FIX-ZAMUDIO (1993). *Op. cit.*, p. 42.

cuentra su exclusiva justificación en la necesidad de garantizar la independencia institucional del Poder Judicial respecto del Ejecutivo, como instrumento, a su vez, para garantizar la independencia de cada Juez o Magistrado, a la que hay que considerar como uno de los derechos políticos fundamentales del ciudadano.

[...] El Consejo, pues, no gestiona intereses propios del Poder Judicial, de los Jueces y Magistrados, sino un interés general y, en último término, representa una técnica organizatoria garantizadora de un importante aspecto de la libertad política del ciudadano y de la depuración del Estado de Derecho. El Consejo gestiona, por consiguiente, intereses de la sociedad, del Estado y del ciudadano, sustituyendo al Ejecutivo, que era, y todavía lo es entre nosotros, el titular de esta función»³⁰.

Para Montero Aroca, Ortells Ramos, Gómez Colomer y Montón Redondo, la Constitución española de 1978, que diseña la figura del Consejo General del Poder Judicial, no consagra el **autogobierno judicial**, sino un sistema de **gobierno autónomo**:

«El apoderamiento del poder judicial por el ejecutivo, y su conversión en administración de justicia, llevó a que se pensara que el mejor modo de garantizar la independencia personal de los jueces era establecer el autogobierno de los mismos, que durante décadas ha aparecido como la meta a alcanzar. La Constitución no creemos que pretendiera establecer un sistema de autogobierno en sentido estricto, en el que los jueces se gobernarán a sí mismos —el cual por otra parte no parece deseable—, pero sí pretendió establecer un sistema de gobierno autónomo, es decir, separado de los otros poderes y no condicionado por ellos —lo que sí es perfectamente defendible—»³¹.

Por su parte, Jorge Correa Sutil advierte del triple riesgo que supone el **autogobierno** de la judicatura, por su autocomplacencia, por el peligro del descuido de las funciones jurisdiccionales y por la falta de legitimidad democrática:

«[...] el completo autogobierno de la judicatura puede resultar riesgoso desde, al menos, una triple perspectiva. En primer lugar, cabe tener presente el riesgo, teórico al menos, de la autocomplacencia. Sin controles externos, la judicatura puede carecer de los estímulos adecuados para captar los cambios que deben introducirse al sistema a fin de satisfacer necesidades sociales o la urgencia con que deben llevarse a cabo [...]. Un segundo riesgo del autogobierno es que este implica una tarea vasta que requiere del despliegue de múltiples medios, energías y esfuerzos. Su dirección toma un tiempo considerable; el que, asumido por la Corte Suprema, implica un necesario deterioro en el ejercicio de sus tareas jurisdiccionales. De allí que, en general, los países hayan optado por crear órganos especializados. El autogobierno de la judicatura plantea, por último, el problema de la legitimidad de una política judicial hecha al margen de los órganos representativos de la ciudadanía»³².

Algunos autores consideran que el sistema político consagrado constitucionalmente determina el tipo o modelo de gobierno judicial que ha de adoptarse, lo que conduce a un **autogobierno relativo**:

³⁰ MOSQUERA (1988). Op. cit., pp. 737-738.

³¹ MONTERO AROCA (1994). Op. cit., p. 56.

³² CORREA SUTIL, Jorge. «Análisis panorámico de la situación y políticas judiciales en América Latina». En: Situación y políticas judiciales en América Latina. *Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993*, p. 28.

«En todo caso, la búsqueda de las condiciones que permiten la independencia y eficiencia jurisdiccional no podría contravenir los supuestos de gobierno de un Estado democrático.

[...] A través de la constitucionalización de un órgano titular del gobierno del Poder Judicial se pretende abandonar la idea de un heterogobierno judicial, hacia un sistema de mayor coherencia que garantice el desempeño jurisdiccional.

[...] No asistiríamos, en aras de la independencia judicial, al reconocimiento constitucional de un 'autogobierno', en sentido estricto, de los jueces, sino a un 'autogobierno relativo' que nosotros calificaríamos de 'heterogobierno orgánico'»³³.

También Carlos Peña González, al reflexionar acerca de los imperativos de la democracia sobre la reforma judicial, se pregunta por las condiciones institucionales óptimas para favorecer el carácter necesariamente público del Poder Judicial, entendiendo por tal un poder visible, accesible y cercano, señalando como respuesta la siguiente:

«Me parece a mí que las mejores condiciones para ello se verifican por la vía de instituir un órgano plural que tenga a su cargo la formulación de la política judicial y el nombramiento de los más altos miembros de la judicatura. Un órgano como ese —carente, por cierto, de funciones estrictamente jurisdiccionales— favorecería, creo yo, la visibilidad del poder judicial en un doble sentido: por una parte, y por así decirlo, la visibilidad 'desde dentro hacia fuera' y por otra parte, la visibilidad 'desde fuera hacia dentro'. El poder judicial podría, así, 'ver' y 'ser visto' [...]»³⁴.

2.2. Clasificación de los modelos

En relación con los modelos de gobierno y administración judicial, existen diferentes tipologías o clasificaciones. En el nivel más general, Carlos Peña González, a propósito del tema de la carrera y los nombramientos en la judicatura, se refiere a dos sistemas judiciales: (i) un sistema técnico burocrático, y (ii) un sistema democrático³⁵. Por su parte, Domingo García Belaunde presenta tres modelos: (i) el modelo político, (ii) el modelo corporativo, y (iii) el modelo institucional³⁶. Néstor Humberto Martínez Neira, el jurista colombiano y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hace también una clasificación tripartita: (i) el modelo del juez-administra-

³³ RAMÍREZ ARRAYÁS, José Antonio. «Política, independencia y gobierno del Poder Judicial en Chile». En: El Poder Judicial en la encrucijada: Estudios acerca de la política judicial en Chile. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1992, pp. 93-94.

³⁴ PEÑA GONZÁLES, Carlos. «¿A qué nos obliga la democracia?: Notas para el debate sobre la reforma judicial». En: El Poder Judicial en la encrucijada: Estudios acerca de la política judicial en Chile. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1992, p. 102.

³⁵ PEÑA GONZÁLES, Carlos. «Sobre la carrera judicial y el sistema de nombramientos». En: Revista de la Academia de la Magistratura. Lima: Academia de la Magistratura, N° 1, Enero, 1998.

³⁶ GARCÍA BELAUDE (1997). Op. cit.

dor, (ii) los órganos anexos a la Corte Suprema de Justicia, y (iii) los Consejos Superiores de la Magistratura³⁷.

Presentaremos sumariamente estas tipologías.

2.2.1. Los modelos según Peña Gonzales

Son dos modelos que se han sucedido históricamente en el mundo occidental de tradición jurídica europea continental, a saber, el modelo técnico burocrático y el modelo democrático³⁸.

El modelo técnico burocrático

Este modelo tiene fuerte acento jerarquizado y burocrático. Postula un intenso proceso de selección mediante concursos o la previa obtención de estudios especializados. Concede valor especial a la antigüedad en el cargo. La idea subyacente es la de la naturaleza técnica del servicio de justicia. Impera en Europa occidental antes de la Segunda Guerra Mundial, en países como España, Francia, Alemania e Italia.

Ofrece las siguientes ventajas: (i) la contingencia de la decisión disminuye (estabilidad, previsibilidad), y (ii) la existencia de una profesión judicial fuerte puede contribuir a la independencia del Poder Judicial. Pese a ello, se le atribuye las siguientes desventajas: (i) puede conducir a un corporativismo exacerbado (el conjunto de los jueces configura intereses distintos, a veces opuestos, a los del conjunto de la sociedad y el Estado), y (ii) un conjunto de funcionarios profesionales y no electos puede bloquear decisiones de la mayoría (*judicial review*), problema que está relacionado con las bases de legitimidad de las instituciones del Estado (lo que se ha denominado «dificultad contramayoritaria»).

El modelo técnico burocrático suele estar asociado (Weber, Merryman, Damaska) a una particular forma de razonamiento práctico, a saber, el **paradigma dogmático**, del cual es expresión el **estilo exegético**, el mismo que sigue integrando la matriz disciplinaria de los jueces.

Este modelo, por otra parte, incentivó un tipo de juez aséptico, puramente técnico, despojado de vinculaciones con las valoraciones socialmente dominantes y aislado de la sociedad civil y política. Así, el modelo técnico burocrático acentúa el aislamiento corporativo de la judicatura, cuyos miembros más que actuar con independencia de factores políticos y sociales, actuaban con prescindencia de esos mismos factores («jueces prescindentes» en vez de «jueces independientes»).

El modelo democrático

Este modelo, por contrastar con el anterior, acentúa las vinculaciones del Poder Judicial con el sistema político y con la sociedad civil. Si bien mantiene el sistema de selección técnica, al menos

³⁷ MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. «Los Consejos de la Magistratura en Latinoamérica: Anotaciones sobre el autogobierno judicial». En: Lecciones aprendidas: Ponencias presentadas en la Segunda Mesa Redonda sobre Reforma Judicial. Virginia: USAID, BID y NCSC, 1996.

³⁸ PEÑA GONZÁLES (1998). Op. cit., p. 11 y ss.

hasta cierto nivel de la judicatura, hace participar a todos los sectores del Estado en el sistema de selección, reclutamiento y ascenso, mediante los Consejos de la Magistratura, tal como ocurre por ejemplo en España y Francia (intervención del Legislativo y Ejecutivo, junto al Judicial).

El modelo democrático intenta evitar que las funciones técnicas de casación se confundan con las de gobierno judicial en un solo órgano, pues ello va en desmedro de la independencia interna de los jueces. De esta manera, al separar las funciones de casación y gobierno, se favorece la horizontalidad al interior de la jurisdicción y se fomenta condiciones objetivas de independencia interna.

Como desventaja se menciona que «su buen funcionamiento depende intensamente de variables contextuales: es fácil advertir que en un sistema político con rutinas clientelísticas o confianzas puramente verticales, el sistema acentúa una dependencia explícita de los jueces»³⁹.

Es de resaltar, asimismo, que el modelo democrático suele ir acompañado del establecimiento de una jurisdicción constitucional como institución aparte del sistema judicial común.

Finalmente, debe indicarse que a la evolución del modelo técnico burocrático hacia el modelo democrático subyace una cuestión que ya no es política o histórica, sino conceptual. Los sistemas de selección y nombramiento judicial dependen también de la manera en que concebimos la función jurisdiccional. Si la concebimos como una tarea esencialmente técnica, con márgenes de discrecionalidad mínimos, tenderemos a favorecer un sistema burocrático. Si, por el contrario, entendemos la labor judicial como una labor con amplia discreción y decisión, entonces favoreceremos el modelo democrático.

2.2.2. Los modelos según García Belaunde

El modelo político

Conforme a la clasificación adoptada por el profesor García Belaunde, bajo este primer paradigma, la administración y gobierno del Poder Judicial radica y depende del poder político, normalmente del Ejecutivo. Cabe, empero, matices. Así, en lo administrativo puede haber concesiones: todo o parte del manejo de bienes y servicios puede estar en manos del Poder Judicial. No obstante, si el gobierno se concede a otro órgano de naturaleza política, estamos ante un **modelo político**. En consecuencia, el poder político siempre decide, por lo que, «con variantes, es quien elige, remueve, asciende y sanciona a un magistrado»⁴⁰.

Este modelo no es malo en sí mismo. En otras partes funciona bien (recuérdese que en Estados Unidos de América, los jueces de la Corte Suprema son propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado). Pero en América Latina dejó de ser eficiente hace décadas, por lo que no sólo está cuestionado, sino desprestigiado.

³⁹ *Ibidem*, p. 13.

⁴⁰ GARCÍA BELAUNDE (1997). *Op. cit.*, p. 24.

El modelo corporativo

Este es el modelo que corresponde al **autogobierno** del Poder Judicial. Hoy está seriamente cuestionado. Según García Belaunde, en un sistema democrático, en el que los principales órganos son elegidos por el pueblo y responden por sus actos, es difícil aceptar que una rama del gobierno (el Poder Judicial) se maneje a sí misma y no responda ante nadie. Ello debilita a la institución, le quita respaldo democrático frente al Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.

Aunque pueda alegarse que el Poder Judicial es un cuerpo técnico y que su legitimidad deriva de la Constitución, es evidente que los jueces deben responder por sus actos y que deben tener alguna relación con un órgano de control.

Se trata de un modelo «en retirada»⁴¹.

El modelo institucional

El así llamado modelo institucional es el que ha tenido más influencia en los últimos tiempos. Está centrado en el Consejo de la Judicatura. Este Consejo es muy variado, con infinidad de matices, de suerte que no puede hablarse de «el» modelo⁴². Al respecto, se da cuenta de varios problemas.

El primer problema es el de su ubicación institucional. En México, es parte integrante del Poder Judicial, pero en España se halla emplazado fuera del Poder Judicial, mientras en Argentina no existe claridad constitucional acerca de su inserción en el aparato del Estado.

El segundo problema es el de su composición. Corrientemente se acepta que deben participar los jueces, pero no necesariamente muchos ni siendo la mayoría. Integran el Consejo otros estamentos: abogados, profesores, representantes del Parlamento y de la sociedad civil.

El tercer problema es el de cuáles deben ser sus funciones. La mayoría de Consejos de la Judicatura son diseñados para el gobierno (elección, ascensos, remoción, traslados, disciplina), con dos modalidades: (i) el Consejo de la Magistratura decide, y (ii) el Consejo selecciona para que otro decida («filtro»). Otra función que se les suele atribuir es la de administración, pero no es una facultad extendida; la asume sobre todo cuando es parte integrante del Poder Judicial.

En América Latina, este modelo es el que tiene más predicamento.

⁴¹ *Ibidem*, p. 24.

⁴² Sin embargo, según Néstor Pedro Sagües, los fines de la creación de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura son: (i) despartidarizar a los elencos judiciales, (ii) fomentar el ingreso y promoción según los méritos de los candidatos, (iii) favorecer el acceso de los aspirantes «por derecho propio», (iv) reclutar a los mejores, sin discriminación, (v) robustecer la autonomía de la judicatura, y (vi) perfeccionar la eficacia de la institución. Cfr. SAGÜES, Néstor Pedro. «Variables y problemática del Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano». En: *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1995, p. 171.

2.2.3. Los modelos según Martínez Neira

El modelo del juez-administrador

Bajo este tradicional esquema organizativo y de dirección institucional, el «gobierno de la rama jurisdiccional del poder público» lo ejerce la Corte Suprema de Justicia en tanto máximo tribunal de la Nación.

La principal objeción formulada contra este sistema radica en que atenta contra la «especialización» del trabajo, pues distrae al juez de su tarea primordial como «dispensador de justicia», para trasladarlo al ámbito de la administración, debiendo ocuparse de materias para las que no ha recibido formación profesional⁴³.

El modelo de los órganos anexos a las Cortes

Como una manera de atenuar los efectos negativos de la «desespecialización» que comporta encargar a los propios jueces las labores de administración, ha surgido un modelo intermedio consistente en establecer órganos dependientes de la Corte Suprema de Justicia, a los que se encomienda la atención de las cuestiones administrativas.

Son ejemplo de este modelo, según el autor, la Corporación Administrativa de Chile, el Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial creado en el Perú a partir de 1993.

El modelo de los Consejos de la Magistratura

Este es el modelo más reciente y consiste en que el gobierno de la judicatura corresponde a un ente especializado, no dependiente de la Corte Suprema y que tiene por función preservar la autonomía de la rama judicial.

Tomando como modelo el sistema continental europeo de la posguerra (Francia, Italia, España), los Consejos de la Magistratura se han extendido en América Latina, aunque revisitando formas y matices muy diversos. Además del gobierno, también se les suele encargar tareas de administración y disciplina.

Una versión limitada de este modelo viene dada por aquellos casos en que los Consejos de la Magistratura son introducidos únicamente para los «solos efectos de administrar la carrera judicial y en especial ejercer el *ius nominandi* o *postulandi* dentro del sector»⁴⁴.

⁴³ En América Latina, ha sido común que los magistrados vieran absorbido su tiempo en labores ajenas a la jurisdiccional. Así, hacia 1995, la dedicación a cuestiones administrativas equivalía al 70% de la jornada de trabajo en Argentina, al 65 % en Brasil y al 69% en Perú, mientras en Uruguay (a nivel de la Corte Suprema), tal dedicación suponía el 70% del tiempo total. BUSCAGLIA, Edgardo. «Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina». En: JARQUIN, Edmundo y CARRILLO, Fernando (Eds.). La economía política de la reforma judicial. Nueva York: BID, 1997, p. 37. DAVIS, William, Reforma judicial en Perú (mecanografiado, documento preliminar). San Francisco: DPK Consulting, 1997a, p. 11. DAVIS, William, «Experiencias de organización del despacho judicial y su viabilidad en los países andinos». En: AA.VV. Reforma judicial. Lima: Oficina Técnica de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997b, p. 89.

⁴⁴ MARTÍNEZ NEIRA (1996). Op. cit., p. 3.

CAPÍTULO II

LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN JUDICIAL EN EL PERÚ

1. Los fundamentos constitucionales

La Constitución de 1993 ha establecido ciertas normas innovadoras en materia de gobierno judicial. Su predecesora, la Carta de 1979, recibió diversas críticas a causa de la regulación que dedicaba a la judicatura. Así, Juan Monroy señala que, en materia de organización judicial, «la Constitución de 1979 no postula ninguna renovación, de hecho no es un tema que haya captado su interés», cuestionando a renglón seguido las negativas consecuencias que para el sistema se derivan del conformismo del constituyente con el *statu quo* jurisdiccional:

«Al contrario, al presentar la Constitución un esquema repetitivo de la conformación de la organización judicial, limita considerablemente cualquier posibilidad de reforma que, como resulta obvio, tendría que pasar necesariamente por una modificación constitucional, con los avatares que encierra tal acto. Por lo demás, el mismo acto de describir lo existente trasunta un relativo, si no resistente, ánimo de contribuir a una modificación sustancial del sistema judicial vigente»¹.

Por su parte, Javier de Belaunde llama la atención sobre la indefinición de los órganos y funciones gubernativos en la Ley de Leyes de 1979:

«En materia de gobierno del Poder Judicial la Constitución no precisó ni órganos ni funciones, aunque de su sistemática podemos colegir que dicha función fue concebida en la Corte Suprema. El silencio es expresivo de hasta qué punto no hubo conciencia de la necesidad de diferenciar en el Poder Judicial los órganos de gobierno de los órganos jurisdiccionales, cuestión que se revela fundamental para crear condiciones mínimas no sólo de reforma, sino de gobernabilidad del sistema de administración de justicia»².

¹ MONROY GÁLVEZ, Juan. «El Poder Judicial a diez años de vigencia de la Constitución de 1979». En: *Lecturas sobre temas constitucionales*. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ) y Fundación Friedrich Naumann, N° 4, 1990, p. 68. Marcial Rubio corrobora esta aseveración, al comentar que «a lo largo de toda la vida republicana nacional, el Poder Judicial prácticamente no ha cambiado: la estructura de Corte Suprema, Cortes Superiores en distritos que se parecen mucho a los departamentos, y juzgados especializados o de primera instancia, puede leerse ya en la Constitución de 1823, la primera de nuestra vida independiente. Los criterios de organización y administración tampoco variaron en el tiempo». Cfr. RUBIO CORREA (1999a). Op. cit., p. 103.

² DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMANA, Javier. «Apuntes para una agenda sobre la reforma constitucional: Poder Judicial». En: *Lecturas sobre temas constitucionales*. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ) y Fundación Friedrich Naumann, N° 8, 1992a, p. 52.

En distinta pero complementaria vertiente crítica, este mismo analista advierte las limitaciones del detallismo constitucional y las consiguientes dificultades de adaptación a las nuevas realidades institucionales y sociales que desafían a la administración de justicia peruana:

«Tal vez uno de los defectos del Capítulo sobre Poder Judicial de la Constitución vigente [la de 1979], ha sido un excesivo reglamentarismo en cuestiones cuya naturaleza es típicamente de un nivel legislativo.

Si la Constitución es un marco general, dicho marco debe estar en capacidad de resistir los cambios políticos y temporales. Ello lleva a simplificar. En materia de administración de justicia, importa permitir la permanente adecuación de la organización judicial a los múltiples requerimientos de cambio de una sociedad en convulsión»³.

En fin, Domingo García Belaunde, al defender las bondades de la Carta de 1979, recomienda empero «algunos afinamientos que el tiempo transcurrido aconseja efectuar», indicando entre los temas a revisar —junto al modelo regional, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo y los mecanismos de participación ciudadana— la problemática referida al Poder Judicial, con énfasis en la selección y nombramiento de los miembros de la magistratura⁴.

Como es de suponer, también la Constitución de 1993 ha sido objeto de reparos y observaciones debido a los preceptos que contiene sobre el Poder Judicial. Una crítica de fondo es la formulada por Yván Montoya, quien considera que las «insuficiencias» del propio modelo constitucional contribuyen decididamente a mantener la sujeción y falta de independencia de los jueces peruanos, en razón de la ausencia en el Texto Fundamental de elementos de «garantía orgánica» a la mencionada independencia (interna y externa), tales como una entidad de gobierno judicial plenamente democrática —del tipo del Consejo Superior de la Magistratura italiano o del primer Consejo de Gobierno del Poder Judicial español (anterior a la reforma de 1985)—, entidad que debería ser complementada por la activa participación del asociacionismo judicial:

«La proclamación del principio de independencia judicial es clara en nuestra Constitución, sin embargo no se ha establecido un instrumento de carácter jurídico político que permita hacer efectiva semejante independencia, es decir un órgano especial representativo (democráticamente) de la organización judicial en su conjunto, que instrumentalice los medios a su alcance para salvaguardar la independencia judicial. Un órgano de esta naturaleza [...], complementado con la vitalidad de las asociaciones judiciales, posibilita efectivamente jueces con identidad, con dignidad y con el valor suficientes para asumir el rol que les corresponde en un Estado constitucional de Derecho»⁵.

³ *Ibidem*, p. 50.

⁴ GARCÍA BELAUNDE, Domingo y GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. *Las Constituciones del Perú*. Lima: Ministerio de Justicia, 1993, p. 69.

⁵ MONTOYA, Yván. *Poder Judicial y Estado Democrático de Derecho en el Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 1997, p. 25. *En el Informe sobre la independencia del Poder Judicial en el Perú, elaborado por la Misión del Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA), de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), se puso de relieve que «el asociacionismo judicial existente en el Perú es puramente gremial y corporativo sin otros planteamientos doctrinales o ideológicos que permitan expresar opiniones y críticas sobre la legislación orgánica, sustantiva y procesal, y debatir el contenido y funcionamiento constitucional del Poder Judicial y su compromiso en la defensa de los derechos humanos».* Cfr. MARTÍN PALLÍN, José Antonio. *Perú: La independencia del Poder Judicial*. Lima: Centro para la Independencia de Jueces y Abogados, 1989, p. 78.

Por su parte, el «Informe sobre la administración de justicia en el Perú» preparado por la Comisión de Juristas Internacionales (CJI), indicó que, en lo que se refiere a la independencia del Poder Judicial y los derechos básicos del debido proceso, el documento constitucional de 1993 «contiene ciertas disposiciones favorables», pero al mismo tiempo «otras que menoscaban seriamente la independencia y jurisdicción del Poder Judicial Civil, así como limitan el ejercicio de derechos y garantías esenciales del debido proceso»⁶. La Comisión, entre otras consideraciones, estimó positivo el fortalecimiento del Consejo Nacional de la Magistratura y, en líneas generales, el catálogo de derechos humanos, pero mostró seria preocupación por la regulación de la jurisdicción militar y por la posibilidad constitucional de aplicar la pena de muerte, a la vez que lamentaba la desaparición constitucional de «una asignación anual obligatoria en el presupuesto nacional para la rama judicial»⁷.

Como quiera que fuere, la Carta de 1993 trae algunas novedades relacionadas con el gobierno y administración del Poder Judicial, que merecen ser destacadas. Las más llamativas son, probablemente, las tres siguientes:

- (i) La distinción entre órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno y administración (artículo 143, párrafo 1).
- (ii) La consagración del Presidente de la Corte Suprema de Justicia como Presidente del Poder Judicial (artículo 144).
- (iii) El reconocimiento de la Sala Plena de la Corte Suprema como «órgano máximo de deliberación del Poder Judicial» (artículo 144)⁸.

Varios cuestionamientos se han formulado contra estas normas. Comentaristas como Lorenzo Zolezzi y Pedro Planas las han considerado superfluas:

«Existen otras normas, unas de detalle que no tendrían por qué figurar en una Carta Magna, como que el Poder Judicial tiene órganos de gobierno y administración, que la Sala Plena es el órga-

El Informe revela también que «en el diálogo mantenido con los jueces y fiscales en Lima, se planteó la conveniencia de formar secciones o corrientes de opinión que sirviesen de cauce para expresar posturas sobre el funcionamiento interno del Poder Judicial y sobre la legislación sustantiva y procesal, para reafirmarse en la función de garantía y protección de los derechos humanos que incumbe al Poder Judicial y para mantenerse al corriente de las convenciones e instrumentos internacionales de protección, aplicándolos cuando lo permita o lo exija la Constitución». Cfr. MARTÍN PALLÍN (1989). Op. cit., p. 39.

Posteriormente, se ha formado la asociación «Jueces por la democracia y la justicia», integrada por «jueces conocidos por su trayectoria intachable, su profesionalismo y compromiso por la renovación del Poder Judicial», con una marcada preocupación por enfrentar la erosión de la imagen judicial provocada por la injerencia política en la judicatura. Cfr. VILLARÁN, Susana. «Una corriente democrática en el Poder Judicial (reportaje)». En: Ideele. Lima: Instituto de Defensa Legal, N° 118, 1999, pp. 69-73.

⁶ COMISIÓN DE JURISTAS INTERNACIONALES. Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la administración de justicia en el Perú (Informe Goldmann). Lima: Instituto de Defensa Legal, 1994, p. 79.

La Comisión, que fue presidida por el Dr. Roberto Goldman, visitó el país en setiembre de 1993, con el objeto de «evaluar las características más importantes y las reformas previstas al sistema de justicia del Perú», como fruto de un acuerdo entre el gobierno peruano y el gobierno de Estados Unidos de América tras el golpe de Estado fujimorista de abril del año anterior. Cfr. COMISIÓN DE JURISTAS INTERNACIONALES (1994). Op. cit., p. 15.

⁷ COMISIÓN DE JURISTAS INTERNACIONALES (1994). Op. cit., pp. 79-86.

No obstante, en relación con el Texto Fundamental de 1979, el Informe del CIJA había concluido precedentemente: «Se puede afirmar que la estructura política constitucional del Poder Judicial, tal como se diseña en la Constitución peruana, satisface las exigencias de independencia proclamadas por la regla 1 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura aprobados por Naciones Unidas en el Séptimo Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de setiembre de 1985». Cfr. MARTÍN PALLÍN (1989). Op. cit., p. 76.

⁸ Desde luego, no son éstas las únicas normas relevantes o novedosas en materia de organización y conducción del Poder Judicial, contenidas en la Constitución de 1993. Un análisis más detenido de las mismas debe ser objeto de otro documento en el marco del presente Proyecto de investigación.

no máximo de deliberación del Poder Judicial y que los jueces pueden ejercer la docencia universitaria, pero fuera de su horario de trabajo»⁹.

«Una curiosa innovación de esta Carta (artículo 144) indicaba que el Presidente de la Corte Suprema lo era también del Poder Judicial y que la Sala Plena de la Corte Suprema era el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial. Preceptos innecesarios, por evidentes»¹⁰.

A su turno, Marcial Rubio ha censurado estos mismos dispositivos debido a su imprecisión y a su parquedad:

«La Constitución no contiene reglas suficientemente precisas en referencia a la conducción y administración de los órganos [de la administración de justicia]».

«Existe un Presidente de la Corte Suprema que también lo es del Poder Judicial, pero sus funciones no están especificadas en la Carta».

«En síntesis, la Constitución no trata suficientemente la institucionalidad del aparato de administración de justicia, remitiendo la inmensa mayoría de las normas requeridas a las leyes orgánicas respectivas»¹¹.

No obstante, hay que tener en cuenta, en primer término, que la diferenciación entre funciones jurisdiccionales y funciones de gobierno y administración del Poder Judicial responde a un vasto proceso de alcance continental, que se origina en la necesidad de procurar mayores márgenes de eficiencia de la judicatura¹²:

«La separación de las funciones jurisdiccionales (administrar justicia y resolver conflictos) de aquellas que corresponden al gobierno y administración del Poder Judicial, ha sido una constante asumida en los procesos de reforma judicial de la región andina»¹³.

«Sin lugar a dudas, el tema de la diferenciación entre 'funciones administrativas' y 'funciones jurisdiccionales' a efectos de dotar de mayor eficiencia y funcionalidad a la labor realizada por jueces y

⁹ ZOLEZZI, Lorenzo. «Sobre la administración de justicia». En: *Ius et Veritas*. Lima: N° 8. 1994, p. 66.

¹⁰ PLANAS, Pedro. *Proceso a la reforma judicial (1992-1998)*. Prólogo a GONZÁLES, Gorki. Poder Judicial. Interés público y derechos fundamentales en el Perú. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Diego Portales de Chile, 1998b, p. 29.

¹¹ RUBIO CORREA (1999a). Op. cit., pp. 58-59.

¹² Al respecto, conviene tener en cuenta la delimitación doctrinal entre los conceptos de eficiencia y eficacia. Como ha indicado Rogelio Rogelio Pérez Perdomo, «la eficiencia se refiere a la relación medios-fines. Una organización o sistema es eficiente en la medida que realice los fines que se ha propuesto con la mayor economía de medios. Con frecuencia se distingue de la eficacia, que se refiere sólo a la realización de los fines». Cfr. PÉREZ PERDOMO, Rogelio. «Informe sobre Venezuela». En: Situación y políticas judiciales en América Latina. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993, p. 546.

Por su parte, la Universidad Externado de Colombia (UEC) define la eficacia como «la capacidad del sistema judicial para lograr los resultados propuestos», mientras remite la eficiencia a «la producción de un resultado bajo condiciones de tiempo y costos satisfactorios». Cfr. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA (UEC). «La administración de justicia en Argentina. Bolivia. Ecuador. Jamaica. México. Panamá. Paraguay y Uruguay». En: Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1993, p. 276.

Santos Pastor, a su turno, ha dicho que «eficiencia es una expresión que, en su versión más sencilla, se asocia a situaciones en que no hay derroche, en que la sociedad dispone del máximo bienestar posible con los recursos de que dispone», añadiendo que, en tal situación, «la sociedad disfruta de un grado de bienestar, el que sea, conseguido al menor coste necesario». Cfr. PASTOR PRIETO, Santos. ¡Ah de la justicia! Política judicial y economía. Madrid: Civitas y Ministerio de Justicia, 1993, p. 39.

Por último, César San Martín, confirma los significados apuntados: «la eficacia alude a la efectiva consecución de objetivos prefijados», en tanto «la eficiencia puede definirse como subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma». Cfr. SAN MARTÍN, César. «Eficiencia y carga procesal en el proceso penal: algunas referencias generales». En: AA.VV. Reforma judicial. Lima: Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997, pp. 77-78.

¹³ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. La reforma judicial en la región andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?. Lima: CAJ. 2000, p. 29.

magistrados, es uno de los más importantes de la reciente ola de modernización de la judicatura regional. A tal punto es esto así que, hoy por hoy, puede decirse que tal distinción se ha vuelto ampliamente consensual»¹⁴.

En tal sentido, el que la Constitución peruana de 1993 recoja la distinción entre lo jurisdiccional, de un lado, y lo gubernativo y administrativo, de otro lado, puede ser entendido como parte de un esfuerzo por delimitar mejor los ámbitos en que han de desenvolverse los correspondientes órganos que en la actualidad integran este Poder del Estado, máxime si consideramos que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, vigente desde inicios de 1992, había ya creado el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, mientras una norma modificatoria de noviembre del mismo año estableció que la Sala Plena de la Corte Suprema era «el órgano supremo de deliberación del Poder Judicial»¹⁵.

Ocurre que tradicionalmente ha sido la Corte Suprema, en su calidad de máximo tribunal de justicia de la República, la que se ha encargado no sólo de fallar en definitiva los litigios, sino también de conducir los destinos del Poder Judicial¹⁶. Las serias limitaciones de este esquema de dirección institucional¹⁷, sin embargo, parecen haber convencido al constituyente peruano, a la luz de los antecedentes legislativos que tenía a la vista, de la conveniencia de separar con claridad las dos funciones referidas, aunque cuidando de conservar la suficiente amplitud y flexibilidad en su normativa, de tal suerte que permitiera un desarrollo infra-constitucional que afinara y consolidara el delicado equilibrio de competencias de gobierno judicial que la Carta bosqueja.

Y es que la Constitución no sólo distingue entre órganos de gobierno y administración y órganos jurisdiccionales, sino que además menciona que éstos últimos son: «la Corte Suprema de Justicia y las demás Cortes y juzgados que determine su ley orgánica» (artículo 143, párrafo 2). Tal regulación, considerada aisladamente, da pie entonces para interpretar que el Tribunal Supremo quedaría excluido de las tareas de conducción del Poder Judicial. Como expone Ricardo Herrera, de esta norma se sigue, en principio, que la Corte Suprema «no podría ejercer en adelante ninguna función de gestión institucional, sino solamente permanecer como la máxima instancia en lo jurisdiccional»¹⁸. No obstante, esta conclusión sería precipitada, pues precisamente la regulación de la Ley de Leyes se completa con aquellos otros artículos que estipulan que el Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial y que la Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación de la institución. En consecuencia, como aclara el mismo autor:

¹⁴ SILES VALLEJOS, Abraham. Modernización y reforma de los sistemas de justicia en América Latina y el Caribe. Lima: Consejo de Coordinación Judicial, 1998, p. 67.

¹⁵ Decreto Legislativo N° 767, artículos 81 y 82, vigentes desde el 1° de enero de 1992; Decreto Ley N° 25869, artículo 1 (modificadorio del artículo 79 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), vigente desde el 26 de noviembre de 1992.

¹⁶ Cfr. LEDESMA NARVÁEZ, Marianella. Jueces y reforma judicial. Lima: Gaceta Jurídica, 1999, p. 37; RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., p. 62.

¹⁷ Cfr. DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1988). Op. cit., pp. XVII-XVIII; DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1991a). Op. cit., p. 30; DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier. «Antecedentes de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial». En: Themis. Lima: N° 18, 1991b, p. 59 y DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier. «La nueva ley orgánica y la reforma del Poder Judicial». En: Lecturas sobre temas constitucionales. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ) y Fundación Friedrich Naumann, N° 8, 1992b, p. 98.

¹⁸ HERRERA VÁSQUEZ (2000). Op. cit., p. 175.

«La Presidencia de la Corte Suprema no sólo supone un cargo de representación institucional, sino también de activa participación en el gobierno del Poder Judicial, al punto de ejercer la conducción en la gestión del mismo, en tanto implica la Presidencia de dicho Poder del Estado.

De otro lado, la Sala Plena de la Corte Suprema se constituye como el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial. En esa medida, las decisiones de mayor trascendencia en la marcha institucional del mismo deben ventilarse y adoptarse en el seno de la reunión de los magistrados de la más alta jerarquía en nuestra judicatura»¹⁹.

Así, pues, estamos ante una delicada distribución constitucional de competencias entre los que podrían ser considerados los órganos históricos de dirección de la judicatura —la Presidencia y la Sala Plena del Supremo Tribunal—, que sin embargo habilita a la vez la existencia de nuevos entes de gobierno y administración judicial, acordes con la modernas necesidades de una justicia autónoma y eficiente que debe actuar en el marco de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. De allí que sea válido afirmar, como hace Marcial Rubio, que con el modelo constitucional de 1993, los órganos jurisdiccionales «pueden ser o pueden no ser, total o parcialmente, los órganos de administración [y gobierno, habría que añadir] del Poder Judicial», lo que «quiebra una tradición de mucho tiempo, según la cual eran los propios magistrados los que conducían la administración [y el gobierno] del órgano»²⁰. La atribución de competencias específicas a cada una de las entidades gubernativas y administrativas del Poder Judicial habrá de cuidar ese equilibrio, a fin de no desnaturalizar el marco constitucional, y deberá responder a las crecientes exigencias de la realidad, desde luego tomando en cuenta la experiencia y evolución de las instituciones.

En cuanto al sistema de selección y nombramiento de jueces profesionales —que, como ha sido indicado, un importante sector de la doctrina estima que forma parte de las funciones de gobierno judicial—, la Constitución consagra un modelo que hay que calificar de «institucional», en los términos de García Belaunde, y de «democrático», según las categorías propuestas por Peña González, en tanto la Carta configura un Consejo Nacional de la Magistratura autónomo y de representación plural, sin predominio de miembros de la judicatura y con una amplia participación de la sociedad civil en su composición (art. 150 y ss.), además de instaurar una Academia de la Magistratura que debe formar y capacitar a jueces y fiscales de todos los niveles, para efectos de su selección y promoción (art. 151).

En lo que se refiere al sistema de control de la carrera judicial —que igualmente, como se ha visto, es considerado por comentaristas acreditados como un componente clave del sistema de gobierno judicial—, hay que anotar que la Constitución diseña un «modelo mixto», al atribuir la facultad de destitución al Consejo Nacional de la Magistratura (art. 154.3), con lo que permite entender en vía de interpretación que esta institución queda excluida de la aplicación de otras sanciones (apercibimiento, multa, suspensión y separación), que corresponden, según el Texto Unico Ordenado de la Ley Orgánica (art. 206 y ss., art. 202), a órganos del propio Poder Judicial. En el caso de magistrados supremos, el mencionado «modelo mixto» se aprecia en el hecho que la Carta combina el rol disciplinario del Consejo Nacional de la Magistratura (potestad de destitución) con el control parlamentario a través de la figura de la acusación constitucional (arts. 99 y 100, Const.)²¹.

¹⁹ *Ibidem*, p. 175.

²⁰ RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 5*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999b, pp. 178-179.

²¹ *El presente documento no analiza con más detenimiento el sistema de selección y nombramiento y el sistema de control de magistrados, por cuanto éstos son objeto de estudio separado en el marco del mismo Proyecto de investigación.*

Para concluir, amerita una mención especial la propuesta de Marcial Rubio de dotar al Poder Judicial de legitimidad a través de la elección popular de sus principales autoridades. Este analista sostiene lo siguiente:

«En realidad, de los tres grandes órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) este último es el único cuyo poder carece del voto popular en su origen, lo que le quita legitimidad en un Estado democrático en el que el fundamento del poder es la representación del pueblo. Por carecer de ella es que el Poder Judicial tiene, de todas formas, un sometimiento estructural a los poderes políticos. Estos pueden siempre enrostrarle (y a menudo lo hacen) su origen popular del que el primero carece.

En una reforma de la administración de justicia considerada en forma integral, es indispensable estudiar fórmulas de legitimación popular de la autoridad máxima del Poder Judicial (así como de las otras cabezas de los órganos de administración de justicia)»²².

En virtud de estas consideraciones, el profesor Rubio sugiere adoptar un sistema de «elección indirecta», pues reputa que ésta «es más adecuada para dar legitimidad electoral a quienes requieren ciertas condiciones especiales para el cargo»; en consecuencia, ha de formarse «un colegio electoral que está compuesto por representantes del pueblo, que a su vez elige a los magistrados»; concluye el estudioso que «esta es la fórmula que nos parece adecuada para elegir a los máximos conductores del Poder Judicial, que en realidad serían los conductores de todo el sistema de administración de justicia»²³.

Es encomiable la preocupación por procurar mayores dosis de legitimidad a la judicatura, en particular, en lo que se refiere a su relación con los otros Poderes del Estado y a su inserción en el sistema político y social del país. No obstante, hay que poner de relieve los reparos planteados a la idea tradicional de que el Poder Judicial padece un «déficit de legitimación democrática» al no estar vinculados directamente sus miembros con el principio de mayorías, pues en realidad el fundamento de la legitimidad de la judicatura en un Estado de Derecho se halla, más bien, en el «principio de verdad en el juicio»²⁴.

Como recuerda Gorki Gonzales, la función judicial se diferencia de las demás funciones estatales en que aquélla consiste en una «actividad cognoscitiva», cuyos criterios apuntan siempre a la «búsqueda de la verdad objetiva», razón por la cual cabe sostener que «el Poder Judicial, a diferencia de cualquier otro poder público, no sólo exige sino que ni siquiera admite una legitimación de tipo representativo o consensual»²⁵. Luigi Ferrajoli, llevando las cosas hasta el límite, lo ha planteado con notable agudeza:

²² RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., p. 104.

²³ Ibidem, p. 232.

El autor ha desarrollado su propuesta en más de un escrito. Cfr. RUBIO CORREA, Marcial. «Justicia: el Poder sin poder». En: Quehacer. Lima: DESCO. N° 116. 1998-1999, p. 20 y RUBIO CORREA, Marcial. Organización y desarrollo del Poder Judicial durante la vigencia de la Constitución de 1993 (Informe de investigación presentado a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Coordinación Judicial). Lima: inédito, 1996, p. 61.

²⁴ MONTOYA (1997). Op. cit., pp. 13-14.

²⁵ GONZÁLES, Gorki. Poder Judicial. Interés público y derechos fundamentales en el Perú. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Diego Portales de Chile, 1998b, p. 93, 92.

«Ni basta que reciban el consenso de la comunidad: ni una amplísima mayoría y ni siquiera la totalidad de los consensos pueden justificar que se acepte como presupuesto de una decisión judicial una tesis no probada o no sometida a prueba. No se puede sacrificar la libertad de un hombre de quien no se haya verificado la responsabilidad penal al interés o la voluntad de todos»²⁶.

Así, pues, por la propia naturaleza de la labor jurisdiccional, la legitimación de los órganos encargados de la impartición de justicia tendrá que provenir necesariamente de un criterio sustancial relacionado con la justificación de las decisiones adoptadas en el marco del proceso, desde luego a través de argumentaciones sólidas y persuasivas que, elevándose sobre la literalidad del texto de la ley, logren calar en el sistema de valores fundamentales plasmado en la Constitución y en los principios que fundamentan y dan consistencia al Estado de Derecho²⁷.

2. La configuración legal del gobierno y administración judicial

2.1. Una visión panorámica

El marco normativo infra-constitucional sobre gobierno y administración del Poder Judicial ha variado mucho en los últimos años, al menos desde que la Carta de 1979 hiciera perentoria la elaboración de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (11ª DGT, Const. 1979). La antigua Ley Orgánica (D.L. N° 14605), que databa de julio de 1963, fue finalmente reemplazada en virtud del Dec. Leg. N° 767, publicado el 4 de diciembre de 1991 y en plena vigencia desde el 1° de enero de 1992²⁸. Antes, empero, se había promulgado y publicado el Dec. Leg. N° 612, en las postrimerías del gobierno del Presidente Alan García Pérez, esto es, el 26 y 27 de julio de 1990, respectivamente. Siendo su regulación muy criticada por sus deficiencias de orden técnico, el Dec. Leg. N° 612 nunca llegó a regir, pues durante el período de *vacatio legis* que él mismo había previsto, se conformó una Comisión Revisora que optó por una reelaboración completa y que, a la postre, dio como fruto el ya referido Dec. Leg. N° 767²⁹; este dispositivo derogó y sustituyó íntegramente a su predecesor (30ª DFT).

La promesa de renovar la organización y funcionamiento del Poder Judicial que la reciente Ley Orgánica contenía se vio intempestivamente frustrada cuando, apenas cumplidos tres meses de su entrada en vigor, el Presidente Fujimori dio el golpe de Estado del 5 de abril de 1992. La autodenominada «Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional» (Decreto Ley N° 25418) proclamó como una de sus metas «moralizar la administración de justicia, las instituciones vinculadas a ella y el Sistema Nacional de Control, decretando la reorganización integral del Poder Judicial, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Consejo Nacional de la Ma-

²⁶ Citado en GONZÁLES (1998b). Op. cit., p. 92.

²⁷ *Ibidem*, pp. 95-99.

²⁸ La 29ª DFT señalaba que éstas entrarían en vigencia el día de su publicación en el diario oficial.

²⁹ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1991b). Op. cit., pp. 60-61; DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1992b). Op. cit., pp. 97-98.

gistratura, del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República» (artículo 2, inciso 2); por cierto, ordenó también dejar en suspenso «los artículos de la Constitución y las normas legales que se opongan al presente Decreto Ley» (artículo 8).

A mayor abundamiento, en el Mensaje a la Nación que dirigió la noche misma del golpe, Fujimori sostuvo:

«La administración de justicia ganada por el sectarismo político, la venalidad y la irresponsabilidad cómplice, es un escándalo que permanentemente desprestigia a la democracia y a la ley. El país está harto de esta realidad y desea soluciones. Quiere un sistema de administración de justicia eficaz y moderno que constituya Plena garantía para la vida ciudadana. No quiere más feudos de corrupción allí donde debería reinar una moral intachable [...], la corrupción y la infiltración política ha llegado a tal grado que se da en todos los niveles e instancias del Poder Judicial. En el Perú, la justicia siempre ha sido una mercancía que se compra o se vende al mejor postor»³⁰.

Establecidas estas premisas, en lo que al Poder Judicial se refiere, se procedió a destituir a magistrados de diversas instancias y a nombrar en su reemplazo a jueces en condición provisoria³¹. Las negativas consecuencias de estas medidas, inclusive en el mediano y largo plazo, han sido advertidas por diversos estudios. Así, la Comisión Goldman se pronunció en los siguientes términos:

«Aun cuando el gobierno peruano no decretó abiertamente la abolición de la independencia de la rama judicial, consideramos que los efectos prácticos de estas medidas, vistas como un todo frente a los parámetros aplicables, han sido los de erosionar gravemente, si no eliminar, la independencia institucional del Poder Judicial. En nuestra opinión, estas medidas también otorgan un fundamento legítimo para cuestionar la independencia personal y objetividad del personal judicial nombrado por el gobierno, quienes tienen un *status* 'provisional'»³².

Por su parte, Pedro Planas ha llamado la atención sobre la falla original de la reforma judicial fujimorista y sobre las secuelas que de ella derivaron para todo el devenir del proceso:

«Es válido preguntarse si con estos métodos abruptos e inconstitucionales, que cercenan derechos adquiridos por los magistrados y violan directamente su esfera de autonomía, podía iniciarse una sincera reforma destinada a proteger derechos fundamentales y a garantizar la independencia judicial. Es necesario preguntarse si podían admitirse como instrumentos sustantivos de cualquier reforma institucional una purga judicial caracterizada por la acusación genérica y la destitución en masa, sin individualizar ni precisar casos y sin permitir que los propios magistrados tuviesen derecho a la defensa [...].

³⁰ LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 31.

³¹ Cfr. LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., pp. 32 y 34; GONZÁLES (1998b). Op. cit., pp. 56-57; RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., p. 98.

³² COMISIÓN DE JURISTAS INTERNACIONALES (1994). Op. cit., p. 59.

De hecho, la idoneidad de esta metodología también limita y afecta la futura esfera de acción de los vocales provisionales, nombrados en sustitución de los injustamente destituidos. Examinar aquel inicio del proceso desde la perspectiva de la ética de los procedimientos y la idoneidad de los medios parece vertebral, al grado de haber marcado hondamente la orientación que tendrá, en su aspecto organizativo, el futuro proceso de reforma judicial³³.

En noviembre de 1992, hallándose el país aún bajo dictadura abierta e intervenida directamente la judicatura, se expidió el Decreto Ley N° 25869, modificatorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual introdujo cambios y añadidos gravitantes en lo regulado por el Decreto Legislativo N° 767; dispuso asimismo la posterior aprobación, mediante Decreto Supremo, de un Texto Unico Ordenado de la Ley Orgánica, en el que se volvería a numerar correlativamente los artículos de ésta, considerando las modificaciones realizadas. El Texto Unico Ordenado fue publicado recién el 2 de junio de 1993, con la correspondiente refundición normativa, habiendo servido de instrumento para la consolidación de las enmiendas legales.

Lo que vino luego fue la segunda etapa de las reformas judiciales fujimoristas. Clausuradas las fases iniciales de (i) dación de grandes cuerpos normativos (1990-1992) y (ii) injerencia directa en la magistratura y creación de un Jurado de Honor encargado de las designaciones judiciales (1992-1995)³⁴, se restableció formalmente la democracia y se sancionó mediante referéndum la Constitución de 1993, con lo que la Nación comenzó el azaroso y arduo tránsito por los cauces institucionales previstos en esta última. Es así que, a partir de 1995, con la súbita creación de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y de su Secretaría Ejecutiva, encargada de la titularidad del Pliego Presupuestario, se inaugura (iii) un nuevo período en la historia reciente de la judicatura peruana (1995-2000). Las leyes más importantes que viabilizan el flamante orden de cosas son la Ley N° 26546, vigente desde el 26 de noviembre de 1995, la Ley N° 26623, en vigor desde el 20 de junio de 1996, y la Ley N° 26695, operativa desde el 4 de diciembre de 1998. Estas y otras normas complementarias suspenden y derogan numerosos artículos del Texto Unico Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, alterando radicalmente su sistema de gobierno y administración³⁵.

Sólo en fecha muy reciente se ha empezado el desmontaje de la maquinaria de control judicial erigida por el régimen fujimorista, con la dación de las Leyes N° 27362, N° 27367 y N° 27368 (publicadas el 31 de octubre y el 6 y 7 de noviembre del 2000, respectivamente), que restablecen par-

³³ PLANAS, Pedro. En GONZÁLES (1998b). Op. cit., pp. 15-16.

³⁴ Fernando de Trazegnies da Cuentra detallada de la labor desarrollada por el Jurado de Honor de la Magistratura. Cfr. DE TRAZEGNIES, Fernando. «Reformando el Poder Judicial: Balance de situación». En: Reflexiones sobre la sociedad Civil y el Poder Judicial. Lima: Ana Editores. 1996, p. 81 y ss.

Por su parte, Pedro Planas y Marianella Ledesma, sin cuestionar la honorabilidad de los integrantes del Jurado ni la idoneidad de su trabajo, tienen visiones críticas frente a esta figura sui generis, no prevista en el ordenamiento constitucional. Cfr. PLANAS, Pedro. En GONZÁLES (1998b). Op. cit., pp. 17-21; LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., pp. 36-37.

³⁵ Javier de Belaunde ha indicado que «el gobierno del Presidente Fujimori asume la reforma de la justicia desde su instalación en 1990 como un tema de interés nacional» y que «entre 1990 y 1992 (...) alienta reformas en la legislación como una manera de superar el abandono legislativo que había en torno al Poder Judicial. De este período —en el cual parece ser que la reforma se concibe centrada en un cambio de leyes— son la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal, el Código Procesal Civil y el Código Procesal Penal». El golpe de Estado marca una nueva fase, pues «es a partir de abril de 1992 que se ensayan otras rutas», aunque será recién desde 1995, luego de la primera reelección Presidencial, que la prioridad política concedida a la judicatura «intenta traducirse en algo sistemático». Cfr. DE BELAUDE LÓPEZ DE ROMANA, Javier. «Justicia. Legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997)». En: Ius et Veritas. Lima: N° 15, 1998, pp. 109-113.

cialmente la institucionalidad de la Ley Orgánica, desactivan la Comisión interventora y crean un Consejo Transitorio del Poder Judicial, que entre sus funciones tiene la de «reordenar y reestructurar los órganos de gobierno y de control» de este Poder del Estado (art. 2, Ley N° 27367)³⁶.

Entre tanto, se ha ido presentando al escrutinio y debate público una serie de Proyectos de Ley Orgánica del Poder Judicial que intentan mejorar las instituciones que rigen a la judicatura. En orden cronológico, el primero es el Proyecto preparado por Gorki Gonzáles y Frank Rodríguez por encargo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, el cual data de julio de 1998 (Proyecto Gonzáles). De mayo del 2000 es el Anteproyecto propuesto para su validación por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial (Anteproyecto Pezúa). Unos meses más tarde, en octubre del mismo año [?] en el marco formal del diálogo iniciado para solucionar el déficit democrático puesto en evidencia por la segunda reelección del Presidente Fujimori —diálogo que fuera promovido por la Organización de Estados Americanos (OEA) entre el gobierno peruano y fuerzas políticas de la oposición, con participación de la sociedad civil—, el entonces Ministro de Justicia del régimen, Alberto Bustamante, presenta en dicha mesa de negociación un nuevo proyecto (Proyecto Bustamante). Finalmente, en diciembre del 2000, se da a conocer la propuesta de Ley Orgánica preparada por el parlamentario oficialista Fernán Altuve-Febres (Proyecto Altuve). Cada una de estas propuestas normativas cuenta con una Exposición de Motivos.

A diferencia de estos Proyectos de Ley Orgánica del Poder Judicial, todos de fecha reciente —en particular, los tres últimos— y de una u otra manera vinculados a los órganos de la reforma judicial impulsada por el gobierno del Presidente Fujimori, el texto elaborado por la Comisión que presidió Mario Alzamora Valdez data de febrero de 1986 (Proyecto Alzamora) y, pese a su relativa antigüedad, debe ser tenido en cuenta debido a la gravitación que ha ejercido y aún ejerce en la vida institucional de la judicatura y en las distintas propuestas en discusión, habiendo sido además uno de los documentos básicos que posibilitaron la dación de los Decretos Legislativos N° 612 y 767.

En lo que sigue, se comenta los rasgos más saltantes de estas leyes y proyectos, adoptando para ello una perspectiva evolutiva. El seguimiento de los cambios legales en las normas vigentes y propuestas permitirá una apreciación más certera de la adecuación o inadecuación de los modelos de gobierno y administración judicial de que cada uno de los documentos bajo examen es portador. Permitirá asimismo medir relativamente el grado de arraigo y aceptación de los diferentes órganos de dirección y ejecución diseñados por la normatividad y de las funciones a ellos atribuidas. Para facilitar el análisis, se ha tenido a bien elaborar una serie de cuadros comparativos que procuran presentar, de manera sintética y ordenada, la información central sobre la temática. Los mismos pueden ser consultados en la sección de «Anexos» del presente trabajo.

A su turno, Pedro Planas plantea que «con la labor desempeñada por el Jurado de Honor culmina la etapa de 'reorganización judicial' y que «luego en 1995, al crearse la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, se inició una nueva etapa, ciertamente engarzada a la anterior: la etapa de la 'reforma judicial'». Cfr. PLANAS, Pedro. En GONZÁLES (1998). Op. cit., p. 2.

En suma, se trata de tres períodos asociados a los cambios en la judicatura promovidos durante la década del régimen fujimorista:

- (i) Modificaciones Legislativas (1990-1992);*
- (ii) Reorganización judicial (1992-1995); y*
- (iii) Reforma judicial (1995-2000).*

³⁶ Terminada la presente investigación, mediante la Ley N° 27465 (aparecida en El Peruano el 30 de mayo del 2001) se ha modificado nuevamente el régimen de gobierno y administración judicial, redefiniéndose las atribuciones de sus principales órganos, lo que será comentado en nota aparte más adelante.

2.2. El Decreto Ley N° 14605

Como ha sido dicho, la Ley Orgánica del Poder Judicial puesta en vigencia mediante el Decreto Ley N° 14605 data de julio de 1963. Vino a reemplazar a su longeva predecesora, la Ley N° 1510, promulgada el 15 de diciembre de 1911 y en vigor desde el 28 de julio del año siguiente. Domingo García Belaunde ha puesto de relieve el significado histórico de estos dos cuerpos normativos, al señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912 «es la primera que organiza técnicamente este órgano del Estado de manera coherente para su época» y que la Ley Orgánica de 1963, al sustituir la normatividad que por más de cincuenta años rigió los destinos de la judicatura, «representó un avance notable»³⁷.

El Decreto Ley N° 14605 confería el gobierno y la administración del Poder Judicial al Presidente de la Corte Suprema de Justicia y a la Sala Plena de este alto tribunal; esquema que se repetía en los distritos judiciales, existiendo una Presidencia y una Sala Plena en cada Corte Superior; finalmente, a nivel provincial, se preveía un Juez Decano y una Junta de Jueces de Primera Instancia. El Presidente de la Corte Suprema era elegido entre sus integrantes, por la Sala Plena; su mandato duraba un año y podía ser reelecto una vez. La Sala Plena se constituía con dos tercios del número total de magistrados de la Corte —originalmente compuesta por once vocales, tres fiscales en lo judicial y dos fiscales en lo administrativo— y se reunía a convocatoria del Presidente de la misma o de tres o más de sus miembros; adoptaba decisiones por mayoría de votos.

El cargo de Presidente del Supremo Tribunal era primordialmente representativo y honorífico. Así, se le encomendaba presidir a los demás miembros de la Corte Suprema de Justicia, lo mismo que a los magistrados de inferior jerarquía y demás empleados judiciales, en todo acto oficial. Junto a ello se le atribuía determinadas funciones jurisdiccionales —completar cualquiera de las Salas de la Corte en caso de falta o ausencia momentánea de alguno de los vocales— y tareas administrativas menores, tales como vigilar la asistencia de los vocales al despacho, suscribir la correspondencia oficial que no fuera de la incumbencia del Secretario Administrativo y visar las planillas de sueldos y gastos de la Corte Suprema. En la ceremonia de apertura de los tribunales, el Presidente saliente leía una Memoria.

La mayoría de las labores gubernativas eran competencia de la Sala Plena. Estaba encargada de velar por el respeto de las atribuciones y garantías del Poder Judicial, pero sobre todo formulaba el Proyecto de Presupuesto de la institución, lo remitía al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministro de Justicia, para que siguiera su trámite con arreglo a la Ley Orgánica de Presupuesto de la República, y, una vez aprobado, administraba directamente el Pliego correspondiente. Además, la Sala Plena participaba en el sistema de nombramiento de vocales y fiscales de las Cortes Superiores mediante la formulación de ternas dobles, ratificaba quinquenalmente a los miembros de la judicatura de primera instancia y de Corte Superior, poseía potestad normativa secundaria, ejercía vigilancia sobre todas las actividades de las Cortes y Juzgados de la República, y revisaba los acuerdos de las Cortes Superiores que por su naturaleza lo requirieran.

³⁷ GARCÍA BELAUNDE, Domingo. «La reforma del Poder Judicial en el Perú». En: *Ius et Veritas*, N° 17, Año IV, 1993, p. 68.

Este sistema de gobierno y administración judicial se reveló ineficiente e inoperativo. No sólo no distinguía adecuadamente entre tareas gubernativas y administrativas, y asignaba unas y otras a órganos y personas que debían atender una pesada carga jurisdiccional; no sólo no perfilaba con claridad ciertas labores de conducción institucional sumamente trascendentes, tales como la elaboración de la política judicial y los planes de desarrollo de este Poder del Estado, sino que su propio mecanismo de funcionamiento padecía una severa incapacidad, en parte al menos condicionada desde el mismo diseño legal. En tal sentido, más de un autor ha constatado la inercia de los máximos órganos de dirección de la judicatura bajo la Ley Orgánica de 1963:

«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»³⁸.

«Hemos anotado en múltiples oportunidades que uno de los aspectos más graves en la actual situación de la administración de justicia es la incapacidad del Poder Judicial de generar planes y programas, la absoluta falta de iniciativa para impulsar reformas, para generar alternativas, para diseñar, en fin, una política judicial. Consideramos que ello se debía, en una importante medida, a que la estructura organizativa del Poder Judicial lo condenaba a esta situación, ya que no existían órganos que canalizaran adecuadamente un ejercicio diferenciado de las funciones jurisdiccionales y las funciones de gobierno»³⁹.

Un ejemplo puede ilustrar mejor las dificultades referidas. La Constitución de 1979 estableció que el Presupuesto del Poder Judicial no habría de ser menor del dos por ciento del Presupuesto de gastos corrientes para el Gobierno Central (artículo 238, párrafo 2), debiendo procederse progresivamente al cumplimiento de este dispositivo (Sexta Disposición Transitoria). A pesar de la claridad del mandato, éste no fue nunca obedecido, habiéndose incluso vulnerado la mencionada progresividad⁴⁰ debido a las restricciones introducidas por el Poder Ejecutivo y el Parlamento que no consideraban de prioridad política el fortalecimiento económico de la judicatura, convirtiéndola hasta hoy mismo en un poder menesteroso y a sus órganos de gestión en una suerte de mendicantes del Legislativo y del Ejecutivo⁴¹.

³⁸ ZOLEZZI, Lorenzo. «El Consejo Nacional de la Magistratura». En: Derecho PUC. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. N° 49. 1995, p. 174.

³⁹ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1992b). Op. cit., p. 98.

⁴⁰ Cfr. BUSTAMANTE BELAUNDE, Alberto. Justicia alternativa. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993, p. 23; DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1991a). Op. cit., p. 26.

⁴¹ GARCÍA BELAUNDE (1997). Op. cit., p. 24.

Lo lamentable de la situación de entonces es que, estando dotada la Corte Suprema de la potestad de impugnar las Leyes de Presupuesto de la República mediante una acción de inconstitucionalidad a interponer ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, no lo hiciera nunca, como fue observado por algunos comentaristas⁴². ¿Cuál puede haber sido la causa para tan grave y significativa omisión? Sorprendentemente, el testimonio del propio Presidente de la Corte Suprema durante el año 1989, pone al desnudo la ineptitud de los órganos de gobierno judicial:

«El Dr. Alfaro Alvarez, actual Presidente de la Corte Suprema, en su discurso de toma de posesión se hizo eco del clamor general y remarcó la necesidad de mejorar los servicios de la Administración de Justicia (Ver: El Peruano del 4 de enero de 1989); explicando la aparente inacción por la dificultad de conseguir el acuerdo mayoritario de la Sala Plena de la Corte Suprema para ejercitar las acciones pertinentes ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, pues como se contempla en el artículo 115 inciso 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es a la Sala Plena a quien corresponde la responsabilidad de velar por el respeto a las atribuciones y garantías del Poder Judicial, de acuerdo con la Constitución y las leyes»⁴³.

De otro lado, debe considerarse asimismo que la cuestión no se reducía a la necesidad de que se respetase la asignación presupuestaria ordenada por la Constitución, sino que además existía una corriente de opinión, surgida del seno mismo de la magistratura nacional, en el sentido que la Corte Suprema «no tiene capacidad de gestión para invertir de manera efectiva las cantidades asignadas»⁴⁴. Hablando en términos más generales, la inadecuada administración de sus recursos económicos por el Poder Judicial será una situación que se mantendrá en los siguientes años, pues para el año 1994 se comprobó que, de un Presupuesto adicional de 10 millones de dólares americanos otorgado por el denominado Programa de Focalización del Gasto Social, sólo se pudo utilizar el 35%, no habiéndose conseguido a lo largo de aquel período anual una organización eficiente del gasto⁴⁵.

2.3. El Proyecto «Alzamora»

Las limitaciones teóricas y prácticas del modelo de gobierno y administración del Poder Judicial dieron lugar a un movimiento de reforma que tomaría cuerpo a partir de la década de los ochenta y que alcanzaría efectiva plasmación en la normatividad durante los años noventa. El primer gran antecedente de esa larga labor de preparación fue el «Proyecto Alzamora» de Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁴² Cfr. MONROY GÁLVEZ (1990). Op. cit., p. 71; MARTÍN PALLÍN (1989). Op. cit., pp. 27-28.

⁴³ Ibidem, p. 28.

La Carta de 1979 incluyó entre los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad contra las leyes y normas de rango equivalente, a la Corte Suprema de Justicia (artículo 299.2), lo que fue desestimado por la Constitución de 1993.

⁴⁴ Ibidem, p. 30.

⁴⁵ DE TRAZEGNIES (1996). Op. cit., p. 92.

Con el doble propósito de «adecuar la organización judicial a la Constitución» y, notablemente, servir de «instrumento de reforma judicial», el Proyecto trajo una serie de novedades; entre las más destacadas cabe citar:

- (i) El reforzamiento de la autonomía presupuestaria,
- (ii) El diseño de una carrera judicial,
- (iii) La implementación de un Instituto Académico de la Magistratura,
- (iv) La formulación de un mandato de modernización de la gestión, la instauración de la Corte Suprema de Justicia únicamente como tribunal de casación,
- (v) La creación de jueces auxiliares como jueces de trámite y la de Juzgados de Revisión colegiados,
- (vi) La reformulación total de las secretarías de juzgados para convertirlas en verdaderos órganos del Poder Judicial,
- (vii) La eliminación de los jueces suplentes y la creación de jueces super-numerarios,
- (viii) La especialización funcional y orgánica,
- (ix) El establecimiento del principio de gratuidad de la justicia sin restricciones,
- (x) La introducción de pautas de interpretación sustantivas,
- (xi) La potenciación de la justicia de paz no letrada (incluyendo la elección popular de sus miembros),
- (xxii) El desarrollo de las normas sobre control interno, y, de singular importancia, la distinción entre órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno y administración⁴⁶.

Son, pues, numerosas y trascendentes las innovaciones propuestas por el Proyecto Alzamora. En lo que a la tarea de gobernar y administrar el Poder Judicial se refiere, hubo claridad sobre la obsolescencia del sistema tradicional basado en la Presidencia y en la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Según constataba entonces Javier de Belaunde, ponente de la parte relativa a los órganos de dirección institucional del Proyecto, «no hay en el Poder Judicial una estructura de gobierno y de toma de decisiones eficiente y oportuna», lo cual «es clara responsabilidad de la Ley Orgánica». De allí su afirmación en el sentido que «es fundamental diferenciar órganos jurisdiccionales de órganos de gobierno»⁴⁷.

En consecuencia, el Proyecto, de un lado, señala que «el Poder Judicial administra justicia a través de los órganos de la función jurisdiccional, con apoyo de los órganos auxiliares», y, de otro lado, indica que la judicatura «formula y dirige la política judicial, planifica, norma y controla su propia actividad por intermedio de los órganos de gobierno del Poder Judicial», pero «sin que las funciones de un órgano interfieran con las del otro» (artículo 20). Quedaba así claramente delimitado el ámbito correspondiente a cada función, lo mismo que la separación de los órganos que se encargarían de desempeñarlas. Serían órganos distintos y no habría interferencias mutuas. En efecto, una de las mayores novedades que trae el Proyecto es que en él «se crea el Consejo de Gobierno del Poder Judicial como órgano central y de mayor jerarquía de gobierno del Poder Judicial»⁴⁸.

⁴⁶ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMANA (1988). Op. cit., p. XII y ss.

⁴⁷ Ibidem, pp. XI y XVIII.

⁴⁸ Ibidem, p. XVIII.

Al Consejo de Gobierno del Poder Judicial se le atribuyó competencia en todo el territorio nacional. La Presidencia del Poder Judicial, la Sala Plena de la Corte Suprema y la Presidencia, Salas Plenas y Consejos de Gobierno de los Distritos Judiciales ejercerían funciones gubernativas y administrativas complementarias, en sus correspondientes ámbitos territoriales. Los órganos administrativos, a nivel nacional, serían la Secretaría General del Poder Judicial y, a nivel de Corte Superior, la Secretaría General del Distrito Judicial.

El Consejo de Gobierno del Poder Judicial estaba integrado por cinco miembros: el Presidente y el Vicepresidente del Poder Judicial, junto a tres magistrados supremos elegidos por la Sala Plena de la Corte Suprema entre vocales de especialidades diferentes entre sí y respecto de las propias del Presidente y Vicepresidente. La duración del cargo era de tres años, habiéndose previsto una dedicación de tiempo completo y en exclusividad, de suerte que se garantizara de mejor manera la continuidad de las acciones y su adecuada planificación y ejecución, al estar exentos los vocales miembros de las agobiantes tareas jurisdiccionales.

Entre las principales labores específicas del Consejo se establecía el aprobar la política general, los planes de desarrollo y el Proyecto de Presupuesto del Poder Judicial, además de velar por el respeto de las atribuciones y garantías de este Poder del Estado. De otro lado, el Consejo debía resolver en instancia definitiva los acuerdos y resoluciones de los Consejos Distritales de Gobierno, vigilar las actividades de las Cortes Superiores, los Juzgados y la Corte Suprema de la República, así como resolver en instancia definitiva las apelaciones de las medidas disciplinarias impuestas por los órganos de control interno. También se le encomendaba distintas funciones relacionadas con la organización jurisdiccional (sede, jurisdicción e integración de Salas y juzgados), el nombramiento del Secretario General del Poder Judicial y la elección del magistrado Presidente del Órgano de Control Interno, siendo de destacar, por último, el otorgamiento de potestad reglamentaria y el encargo de aprobar la memoria anual que con motivo de la apertura del Año Judicial leería el Presidente del Poder Judicial.

Como se ve, se confería al Consejo de Gobierno del Poder Judicial un rol fundamental en la conducción institucional. La figura del Presidente «del Poder Judicial», cuyo mandato duraría también tres años, igualmente resultaba fortalecida. Ante todo, se le calificaba de «primera autoridad judicial de la República», se le encomendaba «la representación del Poder Judicial y de los órganos de gobierno y órganos jurisdiccionales que lo integran» y se le reconocía «categoría y honores correspondientes al titular de uno de los Poderes del Estado». Por otra parte, sus funciones gubernativas y administrativas, sin duda, estaban mejor definidas que antes y, siendo complementarias de aquellas asignadas al Consejo de Gobierno, eran de importancia, pues presidía las sesiones de este órgano y de la Sala Plena de la Corte Suprema (con voto dirimente), dirigía la aplicación de la política judicial y, quizá sobre todo, ejercía las funciones de titular del pliego presupuestal. Asimismo, se encargaba de dirigir la ejecución de los acuerdos del Consejo de Gobierno y de coordinar y controlar la función de los órganos de gobierno y administrativos.

Por contraste, la Sala Plena de la Corte Suprema veía seriamente limitado su rol tradicional, en la medida que sus atribuciones se reducían a asuntos electivos y protocolares, tales como la designación del Presidente y Vicepresidente del Poder Judicial y de los integrantes del Consejo de Gobierno, la nominación de los representantes de la Corte Suprema ante el Consejo Nacional de la Magistratura, la elección de tres miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales y la recepción del juramento de

diversos altos funcionarios estatales (el Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva, el Contralor General de la República, etcétera). De ese modo, se sustrajo de entre las competencias de la Sala Plena —ente lento, indeciso e inoperante— importantes cuestiones gubernativas y administrativas para otorgárselas al Consejo de Gobierno y a la Presidencia del Poder Judicial, con la esperanza de incrementar en términos cualitativos la eficiencia en la conducción de la institución.

A su turno, la Secretaría General del Poder Judicial quedaba definida como «órgano administrativo y nacional que tiene como objetivo la dirección, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial», siendo su titular nombrado y removido por el Consejo de Gobierno de alcance nacional. La subordinación de la Secretaría respecto del Consejo se veía reflejada asimismo en la enumeración de las funciones de aquella entidad, a la que se encargaba proponer para la aprobación de éste la política administrativa no jurisdiccional del Poder Judicial, además de otorgársele un rol de asesoría al Consejo de Gobierno y al Presidente del Poder Judicial en materias administrativas, y de concedérsele potestad resolutoria delegada, siempre de parte de estos dos últimos órganos.

En definitiva, el Proyecto Alzamora formulaba un nuevo modelo de gobierno y administración judicial que, no obstante las modificaciones que introducía —algunas, bastante avanzadas—, procuraba mantener y redimensionar o reasignar, según correspondiera, órganos y atribuciones forjados por una larga tradición. El éxito de este diseño de dirección institucional reposaba fundamentalmente sobre los siguientes elementos:

- (i) La clara distinción de órganos y funciones jurisdiccionales, de un lado, y de gobierno y administración, de otro lado;
- (ii) La creación del Consejo de Gobierno del Poder Judicial y los Consejos Distritales de Gobierno a nivel de Cortes Superiores;
- (iii) El fortalecimiento de la Presidencia del Poder Judicial como figura ejecutiva y complementaria del Consejo de Gobierno y la correlativa disminución del rol de la Sala Plena de la Corte Suprema;
- (iv) La explicitación de la necesidad de elaborar políticas judiciales y planes de desarrollo institucional, encomendando su aprobación al Consejo y su ejecución a la Presidencia del Poder Judicial;
- (v) El traslado de la titularidad del Pliego Presupuestario de la Sala Plena de la Corte Suprema a la Presidencia del Poder Judicial;
- (vi) La ampliación del plazo de desempeño del cargo de Presidente y miembro del Consejo de Gobierno del Poder Judicial a tres años, con dedicación exclusiva y a tiempo completo;
- (vii) La creación de Secretarías Generales administrativas a nivel nacional y distrital.

El Proyecto Alzamora, elaborado por encargo del Ministerio de Justicia, no se convirtió en ley debido a que la autoridad política optó por someterlo a consideración de la Comisión Consultiva del Ministerio, la que incorporó «importantes y no siempre acertadas modificaciones», publicándose luego la versión enmendada en *El Peruano* del 11 de noviembre de 1986⁴⁹. Diversas vicisitudes llevaron a la conformación de sucesivas Comisiones de Revisión tanto en el Ejecutivo como en el Colegio de Abogados de Lima⁵⁰ hasta que, como se ha anticipado, el propio Gobierno, haciendo

⁴⁹ CATACORA, Manuel y otros. *Nueva estructura del Poder Judicial*. Lima: Sudamérica, 1988, p. VIII.

⁵⁰ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1991b). *Op. cit.*, pp. 59-61.

uso de facultades legislativas delegadas por el Parlamento, poco antes de fenecer el período Presidencial del Dr. Alan García Pérez, promulgó y publicó mediante Decreto Legislativo N° 612 la que debía convertirse en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

2.4. El Decreto Legislativo N° 612

Aunque nunca llegó a regir, a causa de las ya anotadas deficiencias de orden técnico que lo aquejaban y de los avatares propios de una elaboración normativa más bien lenta y azarosa, como la que es típica de una Ley Orgánica del Poder Judicial, el Dec. Leg. N° 612 debe ser tenido en cuenta como una normatividad de tránsito, en la cual el legislador asimiló propuestas del Proyecto Alzamora y dejó sentadas las bases de una serie de dispositivos luego recogidos en el Dec. Leg. N° 767.

En el esquema general de órganos de gobierno y administración judicial, a nivel nacional y distrital, el Dec. Leg. N° 612 no exhibe diferencias esenciales respecto del Proyecto Alzamora, esto es, mantiene la figura del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, junto a la Sala Plena y la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia (ya no del Poder Judicial), además de sus equivalentes en las Cortes Superiores (Sala Plena, Presidencia y Consejo de Gobierno del Distrito Judicial donde lo hubiere). A nivel provincial, sin embargo, se vuelve a considerar con funciones gubernativas al Juez Decano y a la Junta de Jueces que ya estaban previstos en la Ley N° 14605, de 1963, y que el Proyecto Alzamora desestimaba al no regularlos de manera explícita.

Los órganos administrativos, por otra parte, muestran también una novedad, a saber, la creación de la Vocalía Administrativa de la Corte Suprema bajo cuya dependencia se encuentra la Dirección General de Administración; ambos órganos, a su vez, dependen del Consejo General de Gobierno del Poder Judicial. Correlativamente, en los Distritos Judiciales actuaría una Subdirección Distrital de Administración, en aquellos casos en que la circunscripción tuviera seis o más Salas Especializadas.

Quizá el punto crucial respecto del sistema de gobierno de la judicatura consagrado en el Decreto Legislativo N° 612 sea que, aceptando la distinción entre órganos jurisdiccionales y órganos de dirección institucional, y manteniendo la figura del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, reserva empero un rol determinante a la Sala Plena del Supremo Tribunal en desmedro del propio Consejo y, en menor medida, de la Presidencia de la Corte. En efecto, la Sala Plena adquiere nuevamente, junto a sus roles de nominación y protocolo, importantes funciones de gestión. Así, se manifiesta que ejerce el derecho de iniciativa legislativa y acuerda la interposición de la acción de inconstitucionalidad (a pesar de la nula experiencia previa en este terreno), pero principalmente se establece que aprueba cada tres años a propuesta del Consejo de Gobierno la política general y el plan de desarrollo del Poder Judicial, así como le corresponde aprobar también el Proyecto de Presupuesto institucional. En adición a ello, la Sala Plena tiene potestades disciplinarias, normativas y de organización jurisdiccional y, lo que es muy significativo, se le confiere competencia para acordar en circunstancias extraordinarias, con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros, llamar la atención a los integrantes del Consejo de Gobierno del Poder Judicial y, en casos graves, con el voto de las dos terceras partes de aquéllos, remover total o parcialmente a éstos, exceptuado el Presidente.

Paralelamente, el Consejo de Gobierno —conformado ahora por el Presidente de la Corte Suprema, quien lo preside, el Vocal Jefe de la Oficina de Control Interno, el Vocal en lo Administrativo y dos vocales supernumerarios elegidos por la Sala Plena, para desempeñar funciones durante dos años— ve disminuidas sus atribuciones, muchas de las cuales pasan a ser de naturaleza de **propuesta**. Si bien conserva la competencia genérica de velar por el respeto de las atribuciones y garantías del Poder Judicial, aunque sin facultades de iniciativa legislativa ni de interposición de acciones de inconstitucionalidad, trasladadas a la Sala Plena, —como se acaba de apuntar—, ya no **aprueba** la política general, el plan de desarrollo y el proyecto de presupuesto de la institución, sino que se limita a **proponerlos** a la asamblea de vocales supremos. Igualmente, sus potestades en materia de organización jurisdiccional (redistribución de causas, creación y reubicación de Salas, redemarcación distrital, etcétera) consisten en elevar proposiciones a la Sala Plena, sin contar que su rol disciplinario se ve disminuido —**resolver en primera instancia**— en el caso de la separación y destitución de magistrados que corresponde plantear a la Oficina de Control Interno.

Por su parte, el papel de la Presidencia de la Corte Suprema, cuyo mandato se ve también reducido al término de dos años, es aún destacado, no obstante el notable reingreso de la Sala Plena al núcleo mismo de unas funciones gubernativas que están considerablemente mejor perfiladas en el texto mismo de la ley. De hecho, el Presidente de la Corte es calificado de **representante del Poder Judicial** y se le reconoce los **honorarios de titular de uno de los Poderes del Estado**. Preside la Sala Plena del Supremo Tribunal y las sesiones del Consejo de Gobierno, con voto dirimente, debiendo ejecutar los acuerdos adoptados en el seno de ambos órganos. También propone y lleva a la práctica la política de la institución⁵¹ y ejerce las determinantes funciones de titular del Pliego Presupuestario. Le corresponde igualmente coordinar y controlar a los órganos de gobierno del Poder Judicial y de los Distritos Judiciales, así como designar al Vocal Supremo en lo Administrativo. Por último, en la ceremonia de apertura del Año Judicial, el Presidente saliente lee una Memoria y propone al menos un anteproyecto de ley sobre materia judicial.

En suma, lo más significativo del Decreto Legislativo N° 612 parece ser el mantenimiento del Consejo de Gobierno y la confirmación de la Presidencia de la Corte Suprema —ya no «del Poder Judicial», lo que comporta un menoscabo— como órganos de dirección y ejecución, pero bajo un esquema de relanzamiento de las potestades de conducción superior de la Sala Plena del máximo Tribunal, la cual recupera funciones que perdía en el Proyecto Alzamora y aun las ve aumentadas, ya que es la asamblea de vocales supremos la que ostenta la decisión sobre aspectos cardinales, tales como las políticas judiciales, los planes de desarrollo y la elaboración del presupuesto institucional. En tal sentido, no puede pasar desapercibido el hecho que la Sala Plena recibe la facultad de amonestar y destituir a los integrantes del Consejo de Gobierno, salvo el Presidente, quedando de este modo claramente establecida una relación de subordinación de este órgano respecto de aquella asamblea. Virtualmente en su totalidad, estos rasgos se verán repetidos en la normatividad inmediatamente posterior.

⁵¹ En este punto existe una duplicidad de funciones entre el Presidente de la Corte Suprema y el Consejo de Gobierno, pues ambos órganos tienen atribuidas facultades de proposición y ejecución de la política judicial (inciso 3 del artículo 77 e inciso 1 del artículo 83), lo que pone en evidencia un defecto serio del Dec. Leg. N° 612.

En cuanto a las funciones administrativas, en cambio, el Consejo de Gobierno alcanza una posición preeminente, puesto que nombra previo concurso al Director General de Administración y lo remueve en su calidad de funcionario de confianza. Este, a cargo del «manejo inmediato de la administración del Poder Judicial», depende del Vocal Administrativo de la Corte Suprema, a quien le corresponde, a su vez, «la superior dirección, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales». Ambos, empero, no sólo el Director General de Administración sino también el Vocal Administrativo, dependen del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, el cual además dicta el reglamento de las atribuciones de los dos órganos. También estas características del diseño de las tareas administrativas se verán reproducidas en la legislación que vendrá a continuación.

2.5. El Decreto Legislativo N° 767

El modelo de gobierno y administración del Poder Judicial que plasma el Decreto Legislativo N° 767 es en esencia el mismo de su antecesor, el Decreto Legislativo N° 612. Se mantienen los órganos encargados de cada una de estas funciones a nivel nacional y distrital, con la salvedad ciertamente menor que, en lo que se refiere a las labores gubernativas, en las provincias que no son sede de Corte Superior, se contempla de modo expreso la Junta de Jueces Especializados o Mixtos, aunque no el tradicional Juez Decano. En lo que atañe a los órganos administrativos, la única variación es meramente nominal, en tanto las entidades correspondientes se denominan ahora Dirección de Administración del Poder Judicial y Sub-Dirección Distrital de Administración.

En cuanto a la cuestión sustantiva de la distribución de competencias entre los órganos encargados de gobernar a la judicatura, el aspecto más destacable resulta la conservación de la preeminencia de la Sala Plena de la Corte Suprema por sobre la Presidencia de la misma y el Consejo de Gobierno del Poder Judicial. El Consejo, sin embargo, a diferencia de lo que ocurría con la Ley Orgánica promulgada en julio de 1990, recupera ciertas atribuciones, si bien continúa subordinado a la asamblea de vocales del primer Tribunal de la República. Disminuye en algo, más bien, el papel asignado anteriormente al Presidente de la Corte. Así, el Presidente, siempre calificado de **representante del Poder Judicial** y, en tal condición, merecedor de los honores de **titular de uno de los Poderes del Estado**, además de ver la duración de su mandato severamente limitada a un año, pierde en beneficio del Consejo de Gobierno la muy relevante facultad de ejercer la titularidad del Pliego Presupuestario, cuya responsabilidad es ahora solidaria de todos los integrantes del Consejo. Asimismo, la incertidumbre acerca de quién es el titular de la facultad de proponer a la Sala Plena la política general y el plan de desarrollo del Poder Judicial y de ejecutarlos una vez aprobados, queda zanjada a favor del Consejo. Este órgano, empero —compuesto por el Presidente de la Corte Suprema, quien lo preside, el vocal jefe de la Oficina de Control Interno, el vocal en lo administrativo y dos vocales consejeros de la Corte Suprema elegidos por la Sala Plena—, también desempeñará funciones apenas durante un año.

Las restantes potestades de gobierno concedidas a la Presidencia y la Sala Plena de la Corte Suprema y al Consejo de Gobierno del Poder Judicial, se mantienen casi incólumes en la regulación del Decreto Legislativo N° 767. En otras palabras, fuera de lo que se acaba de ex-

poner, las previsiones del Decreto Legislativo N° 612 sobre la materia han sido repetidas prácticamente sin variación en la nueva Ley Orgánica. En particular, el articulado correspondiente a las atribuciones de la Sala Plena en cada uno de estos cuerpos normativos es virtualmente idéntico. Lo mismo puede afirmarse de lo que atañe a los órganos administrativos, tanto a nivel nacional como a nivel distrital: la normatividad es esencialmente la misma.

Así, pues, valen para la Ley Orgánica promulgada mediante el Decreto Legislativo N° 767 los comentarios hechos en relación con la nunca vigente Ley que la precedió, con el añadido que la reducción del tiempo de ejercicio del cargo de Presidente de la Corte Suprema y de miembro del Consejo de Gobierno del Poder Judicial constituye, a no dudarlo, una seria limitación para un desempeño mínimamente adecuado, el cual exige la posibilidad de una continuidad de acciones, muy difícil de conseguir en períodos cortos como el anual. De allí que un autor como Javier de Belaunde haya criticado enérgicamente este punto, el mismo que en realidad trasluce una concepción tradicional de las funciones de gobierno judicial:

«El asunto del plazo [del Consejo de Gobierno] no es cuestión de poca importancia, máxime si está vinculado con el plazo del ejercicio de la Presidencia de la Corte Suprema. Nuevamente ha prevalecido la visión de estos cargos como un honor y no como una función. No se puede entender si no, cómo se ha llegado a establecer un plazo tan corto y tan evidentemente inapropiado para la implementación de políticas.

Muchas veces he oído el argumento de que es derecho de todo magistrado la posibilidad de coronar su carrera judicial con la Presidencia de la Corte Suprema. Pero ¿dicho anhelo puede prevalecer contra la racionalidad administrativa y política más elemental?

No basta que la Ley haya previsto que el Plan de Desarrollo y las políticas se aprobarán cada tres años; se trata de dar continuidad a la ejecución de políticas y ello resulta imposible en el plazo que la Ley Orgánica ha admitido»⁵².

En fin, el objeto central de la crítica dirigida por los comentaristas nacionales contra el sistema de gobierno judicial previsto en el Decreto Legislativo N° 767 es el relativo a la sujeción del Consejo de Gobierno respecto de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Así, para Lorenzo Zolezzi, los escasos meses de vigencia de la Ley demostraron que «el modelo no era bueno, pues se originaron conflictos entre la Sala Plena y el consejo de gobierno», lo que venía condicionado por el hecho que, si bien «muchas tareas de gobierno que anteriormente eran de competencia de las Salas Plenas se transfirieron a los consejos de gobierno», no obstante «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», lo que se reforzaba por la potestad sancionatoria de los miembros del Consejo, salvo el Presidente, concedida a la asamblea de vocales supremos⁵³.

En realidad, este peligro de neutralización del Consejo de Gobierno por una Sala Plena dotada de atribuciones pero inerte en la práctica, había sido advertido por el profesor Javier de Belaunde muy poco después de conocida la nueva normatividad, al llamar la atención acerca de las distorsiones que ésta introducía en el modelo ideal originado en el Proyecto Alzamora:

«En materia de las funciones del Consejo de Gobierno, estimamos que la Ley ha supeditado de una manera muy importante el Consejo de Gobierno a la Sala Plena de la Corte Suprema.

⁵² DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1992b). Op. cit., pp. 103-104.

⁵³ ZOLEZZI (1995). Op. cit., pp. 132-133.

La cantidad de funciones acordada a la Sala Plena, así como el tipo de relación entre ésta y el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, importa a nuestro entender una peligrosa distorsión que puede generar en muchos casos problemas de operatividad severos.

Estimamos que en la distribución de funciones se ha mediatizado peligrosamente al Consejo de Gobierno del Poder Judicial, dando o manteniendo funciones en la Sala Plena, cuando es por todos conocido que una de las principales causas del problema de desgobierno que se ha querido atacar, está precisamente en la inoperancia de las Salas Plenas⁵⁴.

Como quiera que fuere, la instauración de un gobierno *de facto* vino a interrumpir la novel experiencia del Consejo de Gobierno del Poder Judicial cuando aún no había tenido el tiempo suficiente para su consolidación en la práctica. La dictadura fujimorista canceló el intento de renovación del que —con defectos y virtudes— era portador el Decreto Legislativo N° 767 y, transcurridos apenas unos meses de la brusca aparición del «Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional», en noviembre de 1992, modificó en una serie de cuestiones de primer orden, entre ellas las relativas al gobierno y administración institucional, la Ley Orgánica de enero de aquel año.

2.6. El Decreto Ley N° 25869

A juzgar por sus normas sobre la materia, el Decreto Ley N° 25869 se propuso dinamizar el cumplimiento de los deberes gubernativos y administrativos del Poder Judicial. En efecto, sobre la base de la misma estructura establecida poco antes por el Decreto Legislativo N° 767, los cambios introducidos por el gobierno *de facto* apuntaban a un manejo institucional más expeditivo. A nivel nacional, se mantuvo la Presidencia y la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, pero el Consejo de Gobierno que transitó desde el Proyecto Alzamora hasta el Decreto Legislativo N° 767, pasando por el Decreto Legislativo N° 612, quedó convertido en «Consejo Ejecutivo», el cual, además, tendría a su cargo una «Gerencia General». A nivel de distrito judicial, subsistieron también el Presidente y la Sala Plena de la Corte Superior, a lo que se sumó el correspondiente Consejo Ejecutivo Distrital, mientras en las provincias que no fueran sede de Corte, se reconoció a la Junta de Jueces Especializados o Mixtos.

Puede decirse entonces, a partir de estas consideraciones de sistemática y denominación legal, que el Decreto Ley N° 25869 parece haber recibido el influjo de una visión más gerencial y ejecutiva sobre lo que deberían ser las funciones de dirección del Poder Judicial. Tal impresión se ve corroborada al revisar las potestades conferidas a cada uno de los principales órganos de gobierno y administración, pues en tanto el Presidente de la Corte Suprema mantiene sus más importantes atribuciones —únicamente se le priva de la facultad de designar al vocal supremo en lo administrativo, pero a cambio se le encomienda la sustentación ante el Congreso de eventuales proyectos de ley—, la Sala Plena nuevamente ve sustraídas de su ámbito de competencia diversas prerrogativas de conducción, las que son entregadas al Consejo Ejecutivo. Es más, queda derogada la atribución de la Sala Plena de amonestar o remover a los miembros del Consejo y, al mismo tiempo, por primera vez en el ordenamiento jurídico peruano, se define a la tradicional asamblea de vocales como «el ór-

⁵⁴ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1992b). Op. cit., pp. 102-103.

gano supremo de deliberación del Poder Judicial», aparentemente con el propósito de limitar sus funciones a favor del Presidente y del Consejo Ejecutivo, lo que más tarde, para mayor seguridad, se estimará conveniente elevar a rango constitucional⁵⁵.

En consecuencia, el Consejo deja atrás su débil naturaleza primordialmente propositiva y deliberativa, para pasar a asumir la toma de decisiones en esferas cruciales para la marcha institucional, tales como la formulación y ejecución de la política general y el plan de desarrollo del Poder Judicial, la aprobación del Proyecto de Presupuesto presentado por la Gerencia General y su ejecución una vez sancionado, la designación del Gerente General y otros altos funcionarios, y la adopción de diversas resoluciones concernientes a la organización jurisdiccional (creación, reubicación y supresión de Salas y juzgados, redemarcación de distritos, etcétera), que se agregan a otras atribuciones que ya preveía el Decreto Legislativo N° 767 y que se mantienen inalteradas, entre las que destaca, por cierto, la de ejercer la titularidad del Pliego del Presupuesto con responsabilidad solidaria de todos los miembros del colegiado.

En consonancia con el rol asignado al Consejo Ejecutivo y con un esquema de distribución de competencias que procura maximizar la eficiencia de la gestión institucional, la Gerencia General ocupa el lugar de la precedente Dirección General de Administración (que desaparece), y es definida como «el órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Poder Judicial que tiene a su cargo las funciones de ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial. Asimismo, ejerce las funciones de documentación y tramitación de las actas de los órganos de gestión del Poder Judicial». El Gerente General—equiparado, como se ha visto, a los vocales supremos— asiste a las sesiones de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Ejecutivo, con voz pero sin voto, correspondiéndole actuar como secretario de actas de ambos organismos.

De otro lado, hay que poner de relieve la innovadora composición del Consejo Ejecutivo, pues muestra una mayor apertura en la búsqueda de fortalecer la representatividad y legitimidad del ente mediante la incorporación al gobierno judicial de sectores hasta entonces excluidos, como son los magistrados superiores, que a través de los Presidentes de las Cortes del país designan un representante, y los Colegios de Abogados, que mediante acuerdo de la Junta de Decanos, nominan un experto en gerencia pública o privada. A estos dos consejeros se une el Presidente de la Corte Suprema, a cargo de la Presidencia del organismo, el vocal jefe de la Oficina de Control de la Magistratura y un vocal designado por la Sala Plena del Supremo Tribunal, que será el último exPresidente cuando sea un vocal en ejercicio.

Por último, también contribuye a dotar de un mayor dinamismo a los órganos de dirección judicial, al menos en el diseño legal, el que los plazos en que habrán de desempeñar sus cargos, tanto el Presidente del máximo Tribunal como los integrantes del Consejo Ejecutivo, hayan sido ampliados a tres años de duración, volviéndose de esa manera al planteamiento original del Proyecto Alzamora, sucesivamente desestimado por el Decreto Legislativo N° 612 y por el Decreto Legislativo N° 767, que como ha sido anotado con anterioridad, fijaron períodos insuficientes de dos años y un año, respectivamente.

⁵⁵ ZOLEZZI (1995). Op. cit., p. 134.

Ahora bien, a pesar de la orientación de las enmiendas reseñadas y del propósito perseguido por el legislador, la realidad de la dirección del Poder Judicial continuó siendo deficiente. Aunque para algún comentarista, los cambios introducidos por el Decreto Ley N° 25869 en materia de gobierno judicial importaban la construcción de un nuevo «modelo»⁵⁶, varios autores han observado que en la práctica los órganos encargados de gobernar el aparato judicial siguieron lastrados por los viejos males de la indecisión, la demora y la inercia.

Así, Marcial Rubio ha sostenido que el Consejo Ejecutivo no constituyó sino «una innovación a medias», pues «esta modalidad de gobierno careció de iniciativa y de visión para realizar lo que en sentido propio llamamos la **conducción** de la institución»⁵⁷. ¿Cuáles fueron las barreras que impidieron el éxito de la remozada estructura de dirección? A decir de este mismo analista, dos factores claves se erigieron en obstáculo insalvable, a saber, en primer lugar, el no haber alterado «los aspectos institucionales de la relación de poder entre el Judicial y los otros órganos del Estado, pues el Consejo Ejecutivo cambiaba la institucionalidad **hacia dentro** pero no **hacia fuera**», y, en segundo término, el que, «a pesar de la dedicación exclusiva de sus miembros, el Consejo Ejecutivo no contaba con personas capacitadas para la administración compleja que requiere un órgano estatal de la dimensión del Poder Judicial: cuatro de sus cinco miembros eran magistrados judiciales y las calidades del quinto dependían de la designación de la Junta de Decanos de los colegios de abogados del Perú»⁵⁸.

Dejando de lado las observaciones sobre las relaciones de poder entre la judicatura y los demás órganos políticos del Estado, atinadamente puestas de relieve por el profesor Rubio, también el *Task Force* sobre reforma judicial constituido por el Instituto Apoyo insistió en las carencias que minaban el gobierno del Poder Judicial basado en el Consejo Ejecutivo y que condicionaban su ineficiencia o inoperancia: «Integrado exclusivamente por abogados, la percepción de la mayoría de miembros del *Task Force* es que el Consejo Ejecutivo careció de una visión gerencial de sus funciones. El gerente general a cargo de la administración del Poder Judicial participaba en las reuniones del Consejo Ejecutivo con voz, pero sin voto, por lo que en la práctica no gozaba de prerrogativas importantes. Los resultados de este esquema de organización no fueron satisfactorios»⁵⁹. El pesimismo parece agravarse al constatar que las antiguas prácticas de ineptitud que la flamante legalidad se proponía erradicar se ven sin embargo reproducidas de modo inmisericorde, pues «uno de los miembros del *Task Force* señaló que muchas decisiones de menor importancia eran tomadas por el Consejo en lugar de ser delegadas a la gerencia», de tal suerte que «hasta la correspondencia era leída íntegramente y respondida por el órgano colegiado»⁶⁰.

De ese modo, la penosa realidad que desde hace tanto tiempo ha agobiado a la judicatura nacional, impidiendo su desarrollo y su conversión en una entidad capaz de cumplir con eficiencia su rol de tutela de los derechos fundamentales y de defensa del Estado Democrático de Derecho, se imponía sobre el voluntarismo legal, con lo que se evidenciaba además un peligroso problema de

⁵⁶ *Ibidem*, p. 134.

⁵⁷ RUBIO CORREA (1999b). *Op. cit.*, p. 103.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 63.

⁵⁹ INSTITUTO APOYO. *Reforma del Poder Judicial*. Lima: Instituto Apoyo, 2000, p. 17.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 17, nota 14.

falta de aptitud personal⁶¹. Conservando los viejos hábitos y el tradicional estilo de gobernar bajo la brillante superficie de formas y canales institucionales de reciente creación, se anulaba así, de manera no por discreta menos grave y bochornosa, el incipiente esfuerzo por sacar del marasmo a un órgano que, pese a estar formalmente definido como un Poder del Estado y pese a tener un rol constitucional de primera importancia, seguía sumido en la parálisis y la ingobernabilidad, abonando con ello el terreno a quienes reclamaban la adopción de medidas más radicales de intervención y control.

Como quiera que fuere, la propia regulación excepcional contenida en el Decreto Ley N° 25869 complotó también y contribuyó a derribar el modelo trabajosamente elaborado en el cuerpo principal de la normatividad, pues el Gobierno de facto, valiéndose de la fuerza que le daba la concentración de los poderes públicos, postergó los mecanismos democráticos previstos en la Ley para la elección del Presidente de la Corte Suprema y de los miembros del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, y, en ominoso anuncio de lo que más tarde sería moneda corriente, estatuyó normas de designación nominal de las personas encargadas de dirigir los destinos de la magistratura. Fue así como se estableció la prórroga del mandato del Presidente de la Corte en ejercicio hasta el 31 de diciembre de 1994, cuando recién se aplicarían los procedimientos electivos institucionales. Igualmente, en el caso del Consejo, por idéntico plazo se designó a título individual a sus integrantes⁶².

2.7. La Ley N° 26546 y sus leyes ampliatorias y complementarias

La dación de la Ley N° 26546, en noviembre de 1995, inaugura una nueva etapa en la historia del Poder Judicial peruano durante la década de los noventa. Ligada en su origen a una infausta proposición legislativa presentada por el entonces Presidente de la Corte Suprema, la misma que comportaba una interferencia directa de los poderes políticos en la judicatura⁶³, el Parlamento aprobó, tras diversos y poco claros avatares, una nueva institucionalidad que se encargaría de asumir «las funciones de gobierno y gestión del Poder Judicial». Como ya se mencionó, se creó súbitamente, una **Comisión Ejecutiva** que debía operar por el lapso de 360 días y que contaría con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva a la que se encomendaba la importante titularidad del Pliego Presupuestario. Aunque se declaraba solemnemente que el Presidente de la Corte Suprema y la Sala Plena «mantienen la competencia y atribuciones que por ley les corresponde», esto no pasaba de ser un mero enunciado formal y engañoso, pues al mismo tiempo se les sustraía, en términos por demás amplios, «todo aquello que se oponga a la presente Ley», sin contar que los

⁶¹ Jorge Basadre, reflexionando sobre la fundación misma de la República, ha dicho que «es el nuestro un Estado concebido primero como un bello ideal y llevado luego penosamente a la realidad». Cfr. BASADRE, Jorge. Historia de la República del Perú. 1822-1933. Tomo I, 7ma. Edición (corregida y aumentada), Lima: Editorial Universitaria, 1983, p. 3.

Por su parte, Domingo García Belaunde, en opinión vertida sobre la situación actual de la judicatura, ha empleado palabras de suma dureza, tildando a los jueces de «mediocres» en su mayoría y estimando que son reclutados «de los despojos de la profesión». Cfr. GARCÍA BELAUNDE (1997). Op. cit., p. 24.

⁶² Las personas designadas fueron: Luis Serpa Segura, David Ruelas Terrazas, Manuel Sánchez Palacios Paiva, Orestes Zegarra Zevallos y Guillermo Lohmann Luca de Tena.

⁶³ Cfr. LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., pp. 39-40; INSTITUTO APOYO (2000). Op. cit., p. 17.

artículos de la Ley Orgánica referidos al Consejo de Gobierno y a la Gerencia General (artículos 81 a 87) quedaron expresamente suspendidos.

La Comisión Ejecutiva estaba integrada por los vocales supremos Presidentes de las Salas Constitucional, Civil y Penal del primer Tribunal del país —con la consiguiente exclusión del Presidente de la Corte Suprema y del Poder Judicial, en clara infracción del artículo 144 de la Constitución de 1993, entonces ya en vigencia—, quienes, pese a las formas legales alambicadas que se empleó, resultaban nominados en términos personales y no en razón de los cargos desempeñados, como se intentó aparentar⁶⁴. Sus funciones específicas se mostraban anodinas, pues además de potestad normativa secundaria, apenas se le confería la facultad de calificar y evaluar al personal de los órganos auxiliares y administrativos de la judicatura, pudiendo decretar la ratificación o el cese, según los resultados obtenidos. Existiría, en todo caso, una Comisión Consultiva de Emergencia, de composición plural (con participación de distintos agentes del foro), que elaboraría proyectos normativos destinados a fortalecer la autonomía judicial y la eficiencia en los procesos. La Comisión Consultiva de Emergencia, empero, nunca llegó a entrar en funciones⁶⁵, siendo posteriormente derogada por el artículo 9 de la Ley N° 26695, publicada el 3 de diciembre de 1996.

Poco tiempo después, mediante Resolución Administrativa N° 018-CME-PJ, del 8 de enero de 1996, la propia Comisión Ejecutiva expidió su Reglamento de Organización y Funciones, en el que especificó entre sus principales atribuciones las siguientes: aprobar a propuesta del Secretario Ejecutivo la política general «administrativa», aprobar los planes de reforma judicial y las medidas conducentes a su realización, y crear, modificar, reubicar y suprimir Distritos Judiciales y órganos jurisdiccionales. Así, la Comisión adentraba sus funciones en terreno que con la Ley Orgánica era privativo del Consejo Ejecutivo. A su turno, el Secretario Ejecutivo fue definido como el «funcionario ejecutivo de mayor nivel jerárquico» y se sujetó a su cargo «las funciones de ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas del Poder Judicial, así como la dirección técnica del proceso de reforma administrativa y gerencial del Poder Judicial», para lo que se le otorgaba «rango de vocal supremo, pudiendo concurrir a las sesiones de Sala Plena cuando se le convoque, con derecho a voz, pero no a voto»⁶⁶.

En junio de 1996, mediante Ley N° 26623, se creó el Consejo de Coordinación Judicial, se declaró en reorganización el Ministerio Público —conformándose también aquí una Comisión Ejecutiva y una Secretaría Ejecutiva— y se amplió y profundizó el papel a desempeñar por la nueva estructura de conducción institucional de la judicatura. Ante todo, se hizo indefinido su plazo de funcionamiento, encargándose al flamante Consejo de Coordinación, sometido igualmente a un régimen transitorio, fijar de manera discrecional su término. A la vez, «la competencia y atribuciones» de la Comisión Ejecutiva fue aumentada «a fin de factibilizar la reestructuración y reorganización integral del Poder Judicial, incluyendo las materias referidas al Despacho Judicial, carrera judicial y estatuto orgánico del magistrado». En consonancia con estas medidas, la suspensión de normas de la Ley Orgánica se hizo extensiva, entre muchas otras, a aquellas que establecían genéricamente los órganos institucionales de dirección judicial e inclusive a la regulación de la elección del

⁶⁴ RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., pp. 64 y 81.

⁶⁵ HERRERA VÁSQUEZ (2000). Op. cit., p. 179, nota 3.

⁶⁶ La Resolución Administrativa N° 018-CME-PJ ha sido compilada por el Consejo de Coordinación Judicial en su Compendio de Derecho Judicial. Cfr. CONSEJO DE COORDINACIÓN JUDICIAL (CCJ). Compendio de Derecho Judicial. Lima: CCJ. 2000, p. 263 y ss.

Presidente de la Corte Suprema. Esto último guardaba relación con otro precepto, en virtud del cual, desde el 1 de enero de 1997, durante todo el período de reorganización judicial, la Presidencia de la Corte sería ejercida por el decano de los vocales supremos.

La Ley N° 26623 también estatuyó, en un dispositivo que podría ser calificado de omnívoro a causa de la vastedad de su ámbito, que la Comisión Ejecutiva «asume las atribuciones que correspondan al gobierno del Poder Judicial y que no se encuentren expresamente señaladas como propias de autoridad diferente en la presente ley», a lo que debe agregarse que se otorgó a esta entidad iniciativa legislativa «en los asuntos de su competencia» y la potestad de separar magistrados que no observaran conducta e idoneidad propias de su función. El cuadro intervencionista y de excepción se completaba con la declaratoria de reorganización de la Academia de la Magistratura —la que pasaba a depender del Secretario Ejecutivo y recibía una amenazante competencia de evaluación de la idoneidad técnica de magistrados de nivel inferior al supremo—, y, sin duda de suma trascendencia, con la introducción de «modificaciones» a las potestades del Presidente y de la Sala Plena de la Corte Suprema que conllevaban un radical recorte de sus atribuciones. Así, el Presidente retornaba a su rol meramente honorífico y protocolar —presidir el Poder Judicial y sus integrantes, presidir la Sala Plena y disponer la ejecución de los acuerdos de ésta—, mientras la asamblea de vocales supremos, en situación insólita, también se veía despojada de la casi totalidad de sus funciones, debiendo limitarse en lo sucesivo a designar representantes ante el Jurado Nacional de Elecciones y el Consejo Nacional de la Magistratura, además de entregarse a las labores, de menor relevancia, de sistematizar y difundir jurisprudencia.

Se consumaba de ese modo la concentración de todo el poder en manos de la Comisión Ejecutiva y de su Secretaría Ejecutiva, que empujaban hasta casi desaparecer a la Presidencia y la Sala Plena de la Corte Suprema, mientras en simultáneo el Consejo Ejecutivo y la Gerencia General quedaban en suspenso por mandato de la ley⁶⁷. Tan grosera interferencia en los mecanismos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica para la dirección de la judicatura no era aceptable sin más. Primero, una tímida y vacilante sentencia del Tribunal Constitucional declaró, en lo que al Poder Judicial se refiere, contrarias a la Carta la disposición que despojaba de iniciativa legislativa a la Sala Plena de la Corte Suprema y la transfería a la Comisión Ejecutiva, así como la que autorizaba a separar magistrados, lo que estimó equivalente a una destitución⁶⁸. Más tarde, una enmienda legal dictada mediante Ley N° 26695, de diciembre de 1996, intentó maquillar el avasallamiento de la institucionalidad judicial por la normatividad transitoria e introdujo algunas correcciones superficiales, tales como añadir entre las facultades del Presidente de la Corte Suprema, «durante el período de reorganización del Poder Judicial», la de designar a los integrantes de las Salas supremas, a los Presidentes de éstas, al vocal jefe del Órgano de Control de la Magistratura y a los vocales supremos para cargos especiales. Asimismo, la Ley N° 26695 restituyó formalmente, de conformidad con el fallo del Tribunal Constitucional, la iniciativa legislativa como atribución de la Sala Plena, y, por otra parte, ordenó la recomposición de la Comisión Ejecutiva, a partir del 1 de enero del año siguiente, mediante la incorporación del Presidente de la Corte, en calidad de Presidente del colegia-

⁶⁷ Gorki González ha hecho notar que la dación de la Ley N° 26623 vulneraba asimismo «el principio constitucional en virtud del cual una Ley Orgánica sólo se puede modificar con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (artículo 106 de la Constitución Política), supuesto ausente para la votación de la mencionada Ley 26623». Cfr. GONZÁLES (1998b). Op. cit., p. 79.

⁶⁸ La sentencia del Tribunal Constitucional fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de noviembre de 1996.

do, y la continuación de los Presidentes de las Salas Penal y Constitucional y Social Permanentes; más allá de formas legales de propósito encubridor, los tres magistrados fueron designados a título personal y su mandato extendido hasta el 31 de diciembre de 1998.

Sin embargo, junto a las medidas de presunta enmienda reseñadas, el poderoso Secretario Ejecutivo, en un acto de sinceramiento, vio elevado su estatuto legal al de miembro pleno de la Comisión Ejecutiva «con derecho a voz y voto», mientras que, de nuevo merced a un dispositivo omnívoro, se autorizaba a la Comisión Ejecutiva para que en su calidad de «órgano de gobierno y gestión» asumiera «las funciones que están suspendidas» y dictara «las normas correspondientes». Para cerrar el círculo del control de la dirección judicial, se amplió hasta el 31 de diciembre de 1998 la suspensión de las normas de la Ley Orgánica relativas al Consejo Ejecutivo y la Gerencia General.

Dos años después de la dación de la Ley N° 26695, esto es, en diciembre de 1998, cuando era inminente el vencimiento del plazo de actuación de la Comisión Ejecutiva y el de suspensión de las instituciones de gobierno y administración del Poder Judicial previstas en la Ley Orgánica, el Congreso expidió una nueva norma de prórroga, la Ley N° 27009, que extendió dichos plazos hasta el 31 de diciembre del año 2000. Antes de que este término expirara, empero, con la caída del régimen acaecida tras la polémica segunda reelección del Presidente Fujimori, se inició el desmontaje de su maquinaria de intervención y control judicial, al expedirse, en un período de tránsito hacia una plena restauración democrática, las ya mencionadas Leyes N° 27362, N° 27367 y N° 27368, de octubre y noviembre del 2000, complementadas más tarde con la Ley N° 27465.

En síntesis, el enrevesado pero apabullante diseño legal de un mecanismo excepcional y provisorio —de duración una y otra vez extendida, sin embargo— para gobernar el aparato de administración de justicia entre los años 1995 y 2000, reposó en unas determinadas líneas maestras, las cuales consistieron primordialmente en la anulación de los roles de la Presidencia y la Sala Plena de la Corte Suprema y la supresión temporal del Consejo Ejecutivo y la Gerencia General, para entregar todos los poderes a una Comisión Ejecutiva conformada por miembros que el poder político designaba individualmente. La Comisión, por lo demás, se hallaba controlada por la figura férrea de su Secretario Ejecutivo, quien resultaba equiparado en jerarquía a los vocales supremos, integraba la propia Comisión con derecho a voz y voto y, quizá sobre todo, ejercía la titularidad del Pliego, estando además encargado de las funciones administrativas y de la reforma judicial, sin contar sus insólitas atribuciones sobre la Academia de la Magistratura⁶⁹.

⁶⁹ Según Javier de Belaunde, «en el ordenamiento jurídico peruano, el titular del pliego debe ser siempre el funcionario de más alto nivel ejecutivo, en la medida que es el responsable por el desarrollo de las actividades y funciones de la entidad estatal cuyos fondos presupuestales maneja y es, a su vez, responsable de la identificación de los objetivos y metas anuales, distribuye la asignación presupuestal y, en fin, es el responsable de más alto nivel en el manejo de los fondos estatales que le correspondan a su institución». Cfr. DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMANA (1998). Op. cit., p. 113.

Por su parte, Marcial Rubio indica que, al radicar la titularidad del Pliego en el Secretario Ejecutivo, «en la práctica ninguna decisión que suponga uso de fondos públicos puede ejecutarse sin que él lo apruebe», de suerte que «es la característica de ser titular del pliego la que le da importancia». Es más, este autor piensa que la atribución de la titularidad del Pliego al Secretario Ejecutivo y no al Presidente de la Corte importa una «inconstitucionalidad abierta» y que «la razón es muy simple: el Presidente de la Corte Suprema tendrá que pedir la autorización del Director Ejecutivo para utilizar el presupuesto del Poder Judicial y eso lo sitúa por debajo de él». Cfr. RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., pp. 65-66 y 81.

En fin, sobre esta cuestión de a quién atribuir la responsabilidad principal en el manejo de los recursos económicos, no debería perderse de vista la opinión de Néstor Pedro Sagüés, quien ha hecho notar que «en Latinoamérica, cuando un ente pierde poder patrimonial, frecuentemente pierde también poder político». Cfr. SAGÜES (1995). Op. cit., p. 176.

El fracaso de la reforma judicial fujimorista se debió en definitiva a que, más allá de sus aciertos de índole administrativa, de logística o de infraestructura, sus cauces organizativos y de conducción institucional servían a un designio de copamiento del Estado orientado a garantizar, as como diera lugar, la perpetuación en el poder de un modelo político autoritario⁷⁰. De allí que sea posible afirmar que «la Comisión Ejecutiva y su Secretario encarnaron específicamente las dos vertientes de la estrategia gubernativa frente a la administración de justicia: control de lo político y modernización y eficiencia en lo administrativo»⁷¹. De allí también que, poco antes del derrumbe final del régimen, un sector de los expertos reunidos por el Instituto Apoyo opinara que «la reforma es una pieza del plan del Poder Ejecutivo por controlar todas las instituciones relacionadas a la justicia en el país: Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura y el Tribunal Constitucional», mientras «en conjunto y con diversos matices, la opinión mayoritaria en el *Task Force* es que la reforma, por sus efectos sobre la independencia del Poder Judicial del poder político, deja un saldo negativo, aunque se reconoce algunos logros concretos en el ámbito administrativo»⁷².

Como quiera que fuere, tras la fallida experiencia que se acaba de examinar, han quedado también algunos Proyectos de «nueva» Ley Orgánica del Poder Judicial, los cuales contienen propuestas en materia de gobierno y administración de este Poder del Estado que es preciso revisar⁷³.

⁷⁰ Poco después de su creación, en enero de 1996, la Comisión Ejecutiva presentó a la Sala Plena de la Corte Suprema un «Plan Estratégico», una de cuyas líneas matrices era la adopción de una definición de tareas administrativas y tareas jurisdiccionales. El «Plan Estratégico» consideró que tenían carácter administrativo «todas las personas u organizaciones y sus actos que no son jurisdiccionales, entendiéndose por jurisdiccionales los actos realizados exclusivamente por el magistrado dentro del proceso». Asimismo, el Plan intentó diferenciar entre autonomía e independencia, vinculando la primera «con el autogobierno, con el autogobierno administrativo», en tanto se reservaba la segunda a la esfera individual de cada juez. Cfr. DELLEPIANE (1998). Op. cit., p. 25.

En mayo de aquel año, José Dellepiane afirmó que este mismo concepto de las labores administrativas permitía considerar comprendido dentro de los alcances de la competencia de la Comisión Ejecutiva u «todas las personas, las organizaciones y sus actos que no son jurisdiccionales en el ámbito del Poder Judicial». Cfr. DELLEPIANE, José. «Reforma y modernización de la administración de justicia». En: Desafíos de la Justicia en el Perú. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL), 1996, p. 6.

Así, es posible sostener que en las definiciones transcritas se aprecia un importante elemento conceptual de apoyo a la sustracción de atribuciones de conducción institucional efectuada en perjuicio de los tradicionales órganos de gobierno de la judicatura, esto es, la Presidencia y la Sala Plena de la Corte Suprema. Por la vía de identificar o reunir bajo un mismo concepto asuntos gubernativos y administrativos, y mediante una definición residual («todo lo que no es jurisdiccional») se facilita la transferencia a la Comisión Ejecutiva—cuya figura protagónica era el Secretario Ejecutivo—de las principales funciones de dirección de la judicatura. La formulación de la ecuación autonomía = autogobierno = autogobierno administrativo, así como el confinamiento de la independencia a la conciencia personal de cada juez, permiten la operación ideológica (y práctica) de traspasar las atribuciones de gobierno y gestión al nuevo órgano interventor del Poder Judicial, bajo la apariencia de no estar afectando en lo esencial sus mecanismos institucionales (el principio de independencia supuestamente queda intacto, en tanto se logra marcos organizativos y funcionales más eficientes).

⁷¹ Cfr. RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., p. 67.

⁷² INSTITUTO APOYO (2000). Op. cit., pp. 14-15.

Para una crítica más integral a la reforma judicial fujimorista puede consultarse diferentes analistas Cfr. DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMANA (1998). Op. cit., pp. 114-115; RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., pp. 81 y ss; GONZÁLES (1998b). Op. cit., p. 58 y ss; LEDESMA NARVAEZ (1999). Op. cit., p. 39 y ss; entre otros.

⁷³ Con posterioridad a la conclusión del presente estudio, ha sido publicada, como hemos dicho, la Ley N° 27465 (El Peruano, 30 de mayo del 2001), que redefine las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno y administración judicial. Entre los rasgos más saltantes de la nueva normativa, hoy en vigencia, se halla el fortalecimiento de la Presidencia de la Corte Suprema y del Poder Judicial, así como de la Sala Plena del máximo Tribunal. En efecto, al Presidente del Poder Judicial, calificado como «titular de uno de los poderes del Estado», se le atribuye la muy importante titularidad del Pliego Presupuestario, entre otras funciones; mientras a la Sala Plena de la Corte Suprema se le encomienda la aprobación de la política general del Poder Judicial a propuesta de su Consejo Ejecutivo, además de la designación de los vocales supremos integrantes de este órgano y la del vocal supremo encargado de la Jefatura de la Oficina de Control de la Magistratura, también entre otros roles. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, sin embargo, conserva entre sus principales atribuciones la de aprobar el plan de desarrollo y el presupuesto del Poder Judicial, debiendo ejecutar este último una vez que haya sido sancionado legalmente, además de estar llamado a ejercer potestades sancionatorias y funciones de diseño del trabajo

2.8. El Anteproyecto Pezúa

Continuando por la senda que transitara su antecesor en la Comisión Ejecutiva, dos años después el Anteproyecto Pezúa fusiona los «órganos de gestión y gobierno» de la judicatura y, junto a la Presidencia «del Poder Judicial y de la Corte Suprema», contempla la Sala Plena del primer Tribunal de la República y la Dirección Nacional del Poder Judicial, aunque con un añadido muy significativo, a saber, la introducción de un «Consejo de Gobierno Judicial». Correlativamente, a nivel de Cortes Superiores, existe la Presidencia, la Sala Plena y el Administrador de la Corte. A nivel de provincias que no son sede de Corte, en fin, se reconoce a la Junta de Jueces Especializados o Mixtos y, si hubiere tres o más de éstos, al Juez Decano.

El rasgo central de este Anteproyecto es, hablando en términos generales, la disminución de los roles a desempeñar por el Presidente del Poder Judicial y la Sala Plena de la Corte Suprema para la conducción institucional, y el correlativo espacio ganado por el Consejo de Gobierno y, en particular, por la Dirección Nacional. Efectivamente, aunque el plazo del mandato del Presidente se hace de tres años, en la definición de sus atribuciones se vuelve a acentuar los aspectos honoríficos y protocolares —«representante máximo del Poder Judicial y de la Corte Suprema», recibe los «honores de titular de uno de los Poderes del Estado»—, mientras la asamblea de vocales del primer Tribunal, reconocida nuevamente como «órgano supremo de deliberación del Poder Judicial», cuenta principalmente con potestades electivas, administrativas y jurisdiccionales —adopta acuerdos en estas dos últimas materias y, en lo referido a lo específicamente jurisdiccional, establece políticas mediante circulares y directivas—, viendo reducidas sus funciones típicamente de dirección institucional a cuestiones que, siendo importantes son ahora menos, tales como la aprobación del plan de desarrollo institucional y la política general propuestos por el Consejo de Gobierno, así como el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa.

El Consejo de Gobierno se torna más pequeño, lo que podría favorecer su mayor operatividad, pero por otra parte pierde naturaleza representativa, al estar compuesto sólo por el Presidente de la Corte Suprema, quien lo preside, y por dos vocales designados por la Sala Plena de entre sus miembros. Curiosamente, se estatuye como condición especial que sus integrantes actuarán como órgano colegiado, independientemente del cargo que ostentan en la judicatura, lo que abre campo a interpretaciones que eventualmente pudieran sostener que su dedicación no es exclusiva y de tiempo completo⁷⁴. Debe ponerse de relieve, asimismo, que no se fija legalmente el período de duración de su mandato, el que es por lo tanto incierto. En cuanto a sus facultades, las principales incluyen la formulación de la política general y la supervisión de la ejecución del plan de desarrollo institucional, la aprobación del Proyecto de Presupuesto a propuesta del Director Nacional, su presentación al Ejecutivo y su sustentación ante el Congreso, además de la aprobación del Informe Anual de Gestión elaborado por el Director General y la adopción de diversas decisiones en materia de organización jurisdiccional.

Pero es el desarrollo normativo de la Dirección Nacional del Poder Judicial lo que llama la atención en el Anteproyecto Pezúa, debido a la trascendencia y a la naturaleza de las labores que se le

jurisdiccional y administrativo, etcétera; todo lo cual evidencia el papel trascendente que el Consejo mantiene para la conducción institucional de la judicatura.

⁷⁴ LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 41.

encomiendan. Ante todo, la entidad es definida como el «órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Poder Judicial, encargado de ejercer las funciones de dirección, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas establecidas en la presente ley y su reglamento», por lo que «administra los bienes, recursos, servicios y proyectos del Poder Judicial». Paralelamente, se declara que «el Director Nacional del Poder Judicial es el funcionario que ejerce el más alto cargo administrativo». Rótulos y calificaciones formales pueden ser, sin embargo, engañosos. Y es que, no obstante este énfasis en la índole «administrativa» de su labor y no obstante la subordinación al Consejo derivada del hecho de ser este organismo el que designa al Director, el rango que se le confiere, equivalente al de vocal supremo, y, sobre todo, el conjunto de las atribuciones que se le otorgan, las que se extienden a asuntos propiamente «gubernativos», apuntan a un esquema de distribución de competencias que nuevamente, a través de mecanismos y funciones supuestamente «técnicas» y «administrativas», podría favorecer en la práctica una excesiva concentración de poderes de dirección en un funcionario que ocupa un nivel intermedio en la estructura organizativa y que, quizá principalmente, carece de reconocimiento constitucional.

Como quiera que fuere, las facultades del Director Nacional incluyen las siguientes:

- (i) Ejercer la determinante titularidad del Pliego Presupuestario,
- (ii) Proponer al Consejo de Gobierno el Proyecto de Presupuesto,
- (iii) Ejecutar el plan de desarrollo institucional y la política general del Poder Judicial,
- (iv) Concurrir con derecho a voz a la Sala Plena de la Corte Suprema y ejecutar sus acuerdos, y;
- (v) Concurrir en idénticas condiciones a las sesiones del Consejo de Gobierno.

Sin contar sus potestades consultivas y resolutivas, las que ejerce inclusive por delegación de la Presidencia del Poder Judicial, el Director Nacional cuenta también con una serie de funciones «técnicas» especialmente relevantes en el contexto actual, de tránsito desde una reforma judicial que, como se ha indicado, privilegiaba estos aspectos como punta de lanza del control político de la magistratura. Entre tales funciones el Anteproyecto menciona:

- (i) Dirigir técnicamente los requerimientos de desarrollo de la gestión del Poder Judicial,
- (ii) Desarrollar los proyectos de modernización,
- (iii) Aprobar la estructura orgánica, el Reglamento y Manual de Organización y Funciones, el Cuadro de Asignación de Personal y demás instrumentos de la organización descentralizada del Poder Judicial, entre otros.

2.9. El Proyecto Bustamante

En relación con el Anteproyecto Pezúa, el Proyecto Bustamante implica, hasta cierto punto, un movimiento pendular en la línea evolutiva trazada en los últimos años por las propuestas de Ley Orgánica del Poder Judicial. Y es que, sobre la base de distinguir claramente los «órganos de gobierno» de los «órganos administrativos», el Proyecto Bustamante elimina empero el efímero Consejo de Gobierno o Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. A nivel nacional, las entidades de dirección son únicamente el Presidente y la Sala Plena de la Corte Suprema, en tanto a nivel

distrital se mantiene a sus equivalentes, el Presidente y la Sala Plena de la Corte. A nivel provincial, por último, se reconoce a la Junta de Jueces Especializados o Mixtos, si hubiere tres o más de éstos. Los órganos de administración, por su parte, son la Dirección Administrativa del Poder Judicial, con competencia en toda la República, y los Administradores de Corte en el ámbito de las Cortes Superiores.

Como es de suponer, algunas potestades perdidas por el Presidente de la Corte Suprema bajo otros modelos de gobierno y administración de la judicatura, reaparecen ahora que el Consejo ha sido eliminado. Sobre todo, al Presidente, quien ejercerá el cargo durante tres años, le corresponde formular la política y los planes institucionales de desarrollo, lo que se une a su facultad de convocar y presidir la Sala Plena, con voto dirimente, y de cumplir y hacer cumplir los acuerdos adoptados en el seno de ésta. También subsisten, por cierto, sus atribuciones electivas y de decisión en materia de organización jurisdiccional, entre otras. Lo novedoso empero es que, aunque el Presidente no es el titular del Pliego Presupuestario, goza de la prerrogativa de designar a quien ejercerá tal titularidad, con lo que se introduce una fórmula intermedia para la determinación de cuestión tan delicada y sensible.

La Sala Plena del primer Tribunal de la República, por su parte, no alcanza una situación de preeminencia, siendo poseedora de funciones más bien anodinas o poco significativas (electivas, jurisdiccionales, disciplinarias y de organización judicial, en lo primordial). Es, más bien, la Dirección Administrativa del Poder Judicial la que recibe un conjunto de atribuciones que, a semejanza de lo que ocurre en el Anteproyecto Pezúa, apuntan a convertirla en un poderoso organismo «técnico» o «administrativo» que, en la práctica, puede devenir en el verdadero detentador de los poderes de conducción institucional, máxime cuando su genérica definición legal —el consabido «órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Poder Judicial, encargado de ejercer las funciones de dirección, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas establecidas en la presente ley y su reglamento», por lo que «administra los bienes, recursos, servicios y proyectos del Poder Judicial»— vuelve a ser sobrepasada por la enumeración de sus potestades específicas, que es esencialmente la misma del Anteproyecto Pezúa, lo que equivale a decir que incluye funciones que en rigor conceptual deben ser consideradas propias del «gobierno» institucional.

2.10. El Proyecto Altuve

El último de los proyectos presentados es el que se ha denominado aquí Proyecto Altuve. Una de sus características más saltantes es que regula como una unidad indiferenciada los «órganos de gestión y gobierno», entre los que diseña, al lado de la Presidencia «del Poder Judicial» y la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Judicial y la inédita Oficialía Mayor de la Judicatura. A nivel de Cortes Superiores, existe la Presidencia y la Sala Plena, mientras, en las provincias que no son sede de Corte, ejercerán funciones las Juntas de Jueces Especializados o Mixtos y, si hay tres o más de éstos, el Juez Decano. Curiosamente, los órganos administrativos se desempeñarán únicamente a nivel de las Cortes, siendo tales órganos la Oficialía de la Corte Suprema y la Oficialía de la Corte Superior.

El Proyecto Altuve establece plazos de tres años para el ejercicio del cargo de Presidente del Poder Judicial y de miembros del Consejo Judicial. Contiene, además, una distribución de competencias de dirección institucional que comporta una disminución de los roles que están llamados a jugar los órganos tradicionales —Presidencia y Sala Plena—, en beneficio de los flamantes Consejo Judicial y Oficialía Mayor de la Judicatura. Así, por ejemplo, más allá de la pomposa y ya conocida declaración del Presidente como «máximo representante» del Poder Judicial y merecedor de los «honores de titular de uno de los Poderes del Estado», es llamativo que, en materia presupuestaria, sus facultades sólo alcancen a la aprobación y presentación del presupuesto anual de la Corte Suprema ante la Oficialía Mayor de la Judicatura, para ser tomado en cuenta en la elaboración del Proyecto de Presupuesto del Poder Judicial que esta entidad presenta a consideración final del Consejo Judicial.

Por su parte, la asamblea de los vocales supremos, de modo similar a lo acontecido en el caso del Proyecto Bustamante, ostenta funciones que en líneas generales puede calificarse de poco significativas, aunque, por cierto, aprueba el plan de desarrollo institucional y la política general que le propone el Consejo, además de poseer otras atribuciones electivas, jurisdiccionales y de organización jurisdiccional. Son el Consejo Judicial y la Oficialía Mayor de la Judicatura los órganos que acaparan los papeles protagónicos. El Consejo es conformado de modo plural, por el Presidente de la Corte Suprema, quien lo preside, un vocal supremo designado por la Sala Plena entre sus pares, un vocal superior elegido por los Presidentes de las Cortes Superiores, el vocal jefe de la Oficina de Control de la Magistratura y, reveladoramente, el Oficial Mayor de la Judicatura. El Consejo, formula la política general, supervisa la ejecución del plan de desarrollo institucional y aprueba el Proyecto de Presupuesto, lo presenta al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso, además de aprobar los documentos de gestión para el óptimo funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y acordar plantear, a la Junta de Coordinación Judicial, los lineamientos de coordinación y concordancia de políticas de desarrollo y organización de las instituciones vinculadas al servicio de justicia, entre otras tareas.

Finalmente, la Oficialía Mayor de la Judicatura —definida de conformidad con la ya trillada fórmula de «órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Poder Judicial, encargado de ejercer las funciones de dirección, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas establecidas en la presente ley y su reglamento», en virtud de lo cual «administra los bienes, recursos, servicios y proyectos del Poder Judicial»— es dirigida por un funcionario de confianza con rango de vocal supremo, mediante designación del Consejo Judicial, y se encarga, como era de esperar, de ejercer la titularidad del Pliego Presupuestario, de proponer al Consejo el Proyecto de Presupuesto de la institución, de ejecutar el plan de desarrollo y la política general, además de ostentar similares funciones «técnicas» a las ya adjudicadas a su equivalente «administrativo» en el Anteproyecto Pezúa y en el Proyecto Bustamante, con los que guarda una afinidad espiritual en lo esencial.

CAPÍTULO III

LA MODERNIZACIÓN DE LOS DESPACHOS JUDICIALES

El presente capítulo examina de manera sucinta los principales cambios experimentados en materia de organización de los despachos judiciales en el Perú, en el marco de la reforma judicial impulsada durante el gobierno del Ingeniero Alberto Fujimori, en particular, a partir de noviembre de 1995, cuando mediante la Ley N° 26546 se crea la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y su poderosa Secretaría Ejecutiva, encargada de la titularidad del Pliego Presupuestario.

Se parte de algunas consideraciones elementales de diagnóstico, para luego revisar los planes y objetivos trazados sobre la materia por los encargados de «la reforma». A continuación, se estudia los aspectos centrales de los nuevos modelos organizativos y de modernización del servicio de justicia, así como los avances y logros dados a conocer por los propios gestores del proceso. Los temas específicos abordados son: el nuevo despacho judicial, los módulos básicos de justicia, los juzgados y Salas jurisdiccionales itinerantes, el juzgamiento de reos en cárcel y la modernización de determinados servicios judiciales de apoyo (notificaciones, archivos, custodia y control de bienes incautados, etcétera).

1. Un diagnóstico elemental

Entre los analistas existe un amplio consenso sobre los males que agobian al sistema de justicia peruano. Javier de Belaunde ha propuesto una visión de síntesis y señala cuáles son los problemas esbozados desde diferentes perspectivas y que aparecen como «una suerte de común denominador de todos los diagnósticos», a saber:

- (i) Los problemas económicos y las condiciones de trabajo (presupuesto judicial y remuneraciones de los magistrados como «cuestiones previas»),
- (ii) La mellada autonomía del Poder Judicial,
- (iii) La obsolescencia de los procedimientos (inadecuación de los códigos y dilaciones en los juicios),
- (iv) La ausencia de previsibilidad y de certeza en los fallos,
- (v) La inadecuación de la organización judicial,
- (vi) La falta de acceso a la administración de justicia y, finalmente,

(vii) La escasa vigencia social de ésta¹.

Así, pues, las imperfecciones en la estructura y el funcionamiento de los despachos judiciales ocupan un lugar central en la definición de la problemática del Poder Judicial peruano y guardan estrecha relación con otros asuntos igualmente graves, como la estrechez económica de este Poder del Estado o la imposibilidad material de importantes sectores de la población de recibir tutela judicial efectiva. Dichas imperfecciones estructurales y funcionales se expresan frecuentemente bajo la forma de cuestiones tales como el excesivo volumen de las causas, los retardos en la resolución de las mismas, los costos elevados, la carencia de información cierta y oportuna sobre el estado de los procesos, la dedicación del tiempo del juzgador a tareas no jurisdiccionales, la ineptitud de éste para la gestión administrativa y de control, entre otras².

Puede decirse entonces, hablando en términos generales, que la temática del despacho judicial involucra en gran medida aspectos de «eficiencia» y «eficacia» del aparato de administración de justicia. Como hemos visto en el capítulo segundo, estos conceptos han sido claramente definidos a nivel doctrinal. En cualquier caso, no debe perderse de vista que el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia del aparato de justicia ha de nutrirse también de criterios sustanciales y propios de la tarea jurisdiccional. En tal sentido, la finalidad garantista de la judicatura y la naturaleza del Estado Constitucional de Derecho determinan que no todas las técnicas de gestión administrativa puedan ser adoptadas sin más por el Poder Judicial; se requiere un sistema de organización que respete los grandes principios de la potestad jurisdiccional: unidad, exclusividad y juez natural, además de la independencia judicial³. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la productividad judicial no podrá ser examinada a la luz de consideraciones meramente cuantitativas, sino que será necesario incorporar patrones de evaluación cualitativa, esto es, que aludan al mejoramiento de la calidad del servicio⁴.

De allí que la Comisión Andina de Juristas haya advertido del peligro que acecha a los procesos de reforma judicial que, en mucho influenciados por la cooperación internacional, han privilegiado los aspectos de organización y gestión, en desmedro de un **enfoque integral** que apunte al fortalecimiento institucional del Poder Judicial y que, en consecuencia, no descuide los aspectos de autonomía, independencia y democratización, entre otros⁵.

Como quiera que fuere, algunas cifras permiten una apreciación de la irracionalidad de la organización de la judicatura poco antes de la reforma judicial fujimorista. Infortunadamente, la inexistencia de estadísticas impide un conocimiento más exacto de la realidad, por lo que es necesario recurrir a informaciones asistemáticas y sin una sólida base científica, pero que brinden una idea aproximada⁶.

¹ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1991a). Op. cit., p. 25 y ss.

² Desde luego, el fenómeno no es exclusivo de nuestro país, sino que se halla extendido en las más diversas realidades, mereciendo en la actualidad especial atención en el ámbito regional. Cfr. HERNÁNDEZ MARTÍN, Valeriano. Independencia del Poder Judicial y desorganización judicial. Madrid: Civitas y Ministerio de Justicia, 1991, p. 19 y ss; SILES VALLEJOS (1998). Op. cit., p. 44 y ss.

³ SAN MARTÍN CASTRO (1997). Op. cit., p. 78.

⁴ LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 130.

⁵ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). Op. cit., pp. 24-25.

⁶ Aunque parezca increíble, recién para 1995 se elaboró una estadística completa y a nivel nacional del Poder Judicial, que precisara la carga procesal y productividad por tipo de órgano jurisdiccional, según distritos judiciales, además del número de magistrados y

En primer término, es de notar la saturación de juzgados y tribunales con un volumen de causas inmanejable. Javier de Belaunde se ha referido al caso de la judicatura civil de Lima, presentando diversas estimaciones, las mismas que van de 5 000 a 8 000 y 10 000 procesos anuales que debían ser atendidos por un solo juez⁷. Dejando de lado estos casos extremos que ponían de manifiesto una desigual distribución de la carga de trabajo —en la medida que es de presumir que no todos los juzgados podían hallarse bajo esta elevada demanda de servicio—, hay que poner de relieve que un cálculo oficial para los juzgados de Lima a inicios de 1996 arrojó un ingreso promedio de 1 800 causas al año, lo que también fue considerado excesivo⁸.

Dado este volumen de juicios, no es de extrañar la acumulación de procesos pendientes de resolución. Según manifestó en junio de 1997 el propio José Dellepiane, al 31 de diciembre de 1995 había 106 360 expedientes aguardando resolución en todo el país, lo que hizo necesaria la inmediata creación de órganos jurisdiccionales transitorios⁹. De otro lado, se calcula que, en octubre de 1994, «los 93 centros penitenciarios del país albergaban una población de 19 891 personas, de las cuales el 73% se encontraba en calidad de procesada, lo que evidencia un alto nivel de retardo procesal en la justicia peruana»¹⁰. En materia penal, un estudio de 1989 realizado en 9 distritos judiciales estableció que ningún proceso ordinario duraba menos de 6 meses, siendo la duración máxima de 2 a 7 años, en tanto los procesos sumarios iban de 5 meses como mínimo hasta 1 a 3 años como máximo¹¹.

Sobre el problema de los costos y la duración de las causas, el siguiente cuadro sintetiza la situación en sede jurisdiccional civil durante el año 1993. Las estimaciones incluyen los costos directos del proceso, el pago de honorarios y los costos financieros, pero no comprenden los costos indirectos, tales como transporte, alojamiento, comidas, papel, fotocopias, etcétera, los que son variables de caso a caso¹². Llamen la atención lo elevado de los costos calculados y la prolongada duración de

dependencias. Esta información era entonces «inédita», conforme reveló José Dellepiane, el primer Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva, poco después de su designación, y conforme ratifica más de un texto posterior. Cfr. DELLEPIANE, José. «La reforma judicial peruana». En: Reforma judicial. Lima: Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997b, p. 23; DELLEPIANE (1998). Op. cit., p. 28 y INSTITUTO APOYO (2000). Op. cit., p. 13.

⁷ Cfr. DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1988). Op. cit., p. XIX; DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1991a). Op. cit., p. 34; DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1998). Op. cit., p. 106.

⁸ DELLEPIANE (1996). Op. cit., p. 27.

Para Marcos Ibazeta, Presidente de la Corte Superior de Lima en 1996, la «eficiencia basada en la calidad siempre se ha visto afectada por falta de racionalidad en la carga procesal asignada», pues «si un juez Civil en Lima recibe una carga procesal anual de dos mil expedientes cuando su capacidad física y funcional sólo le permite atender setecientos por año, obviamente no sólo existirá un mayor margen de error en sus resoluciones, sino que el retardo será clamoroso» Cfr. IBAZETA, Marcos. «Eficiencia de los procesos y carga procesal». En: Reforma judicial. Lima: Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997, p. 64.

⁹ Citado en RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., pp. 88-89.

En la ponencia presentada al I Encuentro de Decanos de Facultades de Derecho, celebrado en Arequipa en setiembre de 1997, el Secretario Ejecutivo habló de la terrorífica cantidad de 2 500 000 expedientes acumulados, lo que, de no tratarse de un error, probablemente incluía la carga de expedientes fenecidos que, no obstante su condición, no habían sido enviados al archivo de la Corte correspondiente, distorsionando seriamente cualquier estimación Cfr. DELLEPIANE (1998). Op. cit., p. 28.

¹⁰ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Democracia. Derechos Humanos y Administración de Justicia en la Región Andina. Lima: CAJ. 1994, p. 77.

¹¹ Citado en ZOLEZZI, Lorenzo. «Informe sobre Perú». En: Situación y políticas judiciales en América Latina. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993, p. 499.

¹² EYZAGUIRRE, Hugo. «Marco institucional y desarrollo económico: la reforma judicial en América Latina». En: La economía política de la reforma judicial. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997, pp. 106-107.

los juicios, inclusive para los casos de menor dificultad jurídica y de menor monto dinerario en disputa, lo que viene a agravar la situación.

Costos y duración de algunos procedimientos judiciales en el Perú

Procedimiento	Causa	Monto (US \$)	Duración	Costo (US \$)
Ordinario	Incumplimiento de contrato	200 000	4 años	27 112
Ejecutivo	Cobro de deuda en US \$	60 000	1 año, 9 meses	12 197
Sumario	Indemnización	20 000	3 años	7 134
Sumario	Indemnización	4 000	3 años	1 110
Ejecutivo	Cobro de deuda en S/.	1 500	1 año, 9 meses	549
Ejecutivo	Alimentos	250	2 años	322

La problemática del excesivo volumen de causas —íntimamente ligada a las dilaciones de los procesos y a la elevación de los costos, como se acaba de apuntar— tiene relación también con la cantidad de magistrados y con la organización interna de las unidades jurisdiccionales. En cuanto al número de jueces, en noviembre de 1992 se estimaba para la provincia de Lima una tasa de 4,16 jueces por cada 100 000 habitantes, mientras a nivel nacional se observaba un ligero incremento a 4,70 jueces por cada 100 000 habitantes, considerando en ambos casos únicamente la judicatura profesional y las plazas previstas¹³. No obstante, en el mismo año 1992, la relación entre juzgadores y población en España prácticamente duplicaba a la reportada para el Perú, esto es, llegaba a una tasa de 8 jueces por cada 100 000 habitantes¹⁴. La clamorosa distancia de las cifras peruanas respecto de la realidad de algunos países adelantados —los cinco principales de los estudiados por Santos Pastor— salta a la vista en el siguiente cuadro, que da cuenta de la situación durante el primer quinquenio de los ochenta, es decir, al menos ocho años antes de la estimación hecha para nuestro país:

¹³ ZOLEZZI, Lorenzo. «Informe sobre Perú». En: Situación y políticas judiciales en América Latina. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993, pp. 489 y 525.

¹⁴ PASTOR PRIETO (1993). Op. cit., p. 186.

Número de jueces por cada 100 000 habitantes¹⁵

Países	Núm. de jueces / 100 000 habs.
Alemania (RF) (1984)	28
Austria (1984)	20
Bélgica (1984)	20
Estados Unidos (1983)	11
Francia (1981)	10

De otro lado, la organización de los juzgados y tribunales adolecía también de notorias deficiencias. Ante todo, las funciones jurisdiccionales y administrativas permanecían confundidas a nivel de juzgados y Cortes, por lo que los magistrados veían buena parte de su tiempo absorbido por labores ajenas a su función primordial, esto es, la resolución de los litigios conforme a Derecho. Un indicio de la gravedad de la situación, la misma que por lo demás afectaba a diversos países de Latinoamérica, viene ofrecido por el siguiente cuadro, que corresponde fundamentalmente al año 1995:

Tareas administrativas en el Poder Judicial: tiempo de dedicación¹⁶

País	% del tiempo total
Argentina	70%
Brasil	65%
Perú	69%
Uruguay	70% ¹³⁵

¹⁵ Fuente: *Ibidem*, p. 193.

¹⁶ Cfr. BUSCAGLIA (1997). *Op. cit.*, p. 37; DAVIS (1997a). *Op. cit.*, p. 11 y DAVIS (1997b). *Op. cit.*, p. 89.

* En adición a ello, las secretarías de juzgado¹⁷, pese a su incorporación a la estructura del Poder Judicial en virtud de la Ley Orgánica de 1992, continuaron funcionando con esquemas organizativos y prácticas tradicionales de palmaria ineficiencia. En efecto, las escribanías, que antiguamente operaban como una suerte de **pequeñas empresas**¹⁸, no contaban aún con oficinas en la misma sede de los juzgados —al menos, en lo que se refiere a los juzgados civiles de Lima— y carecían de sistemas de informática documental y sobre todo de sistemas de informática de gestión, razón por la cual se indicó que «salvo viendo el expediente, el juez no tiene forma de saber en qué estado se encuentra un caso, en qué etapa está cada uno de ellos, en cuántos se han vencido los plazos, cuál es en general su carga de trabajo, cómo puede proyectar su trabajo y distribuir tareas entre sus auxiliares»¹⁹.

Marcial Rubio describe sumariamente el sistema anterior al de la corporativización, señalando que:

«[...] tenía al juez como centro de la organización del trabajo, en torno al cual existían unos 'secretarios de juzgado' o 'escribanos' como se les solía llamar antes, que eran los encargados de realizar los trámites del proceso. Esta organización exigía del juez revisar tanto los aspectos administrativos como los jurisdiccionales de las causas, si quería controlar él las decisiones y no dejárselas a los secretarios o a sus amanuenses. El riesgo de corrupción, de demora y aun de pérdida de los expedientes, bien por dolo, bien por negligencia, era muy alto»²⁰.

No es de extrañar, pues, que el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, en un evento celebrado en setiembre de 1997, diera a conocer una estimación de la **corrupción menuda**, la relativa al impulso del proceso, la cual ascendía a 500 000 000 soles por año, es decir, una cifra mayor a la del propio Presupuesto anual asignado al Poder Judicial²¹.

En definitiva, el **diagnóstico inicial** del aparato de justicia del que partía la reforma implementada desde noviembre de 1995 se podía reducir a un listado de males tradicionales y conocidos, enumerándose en consecuencia las siguientes características de la judicatura peruana: impredecible, lenta y burocrática, corrupta, costosa, sin control, inaccesible, centralizada, con organización irracional, con infraestructura y equipamiento deficiente e insuficiente, con personal no calificado, sin cultura organizacional, ineficaz, de calidad deficiente, no orientada al usuario, con falta de comunicación intra-institucional, sin sistema de información, con un mercado de proveedores cerrado y, en general, obsoleta²².

* Información referida a los miembros de la Corte Suprema de Justicia (1997).

¹⁷ Según William Davis, «el núcleo organizacional del sistema de justicia es la organización de los juzgados»; es allí donde circula el público, los litigantes y los abogados, constituyéndose en «el mercado donde se ofrece justicia». Cfr. DAVIS (1997a). Op. cit., p. 12.

¹⁸ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMANA (1991a). Op. cit., p. 35.

¹⁹ ZOLEZZI (1993). Op. cit., p. 502.

²⁰ RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., p. 89.

²¹ DELLEPIANE (1998). Op. cit., p. 23.

²² Cfr. SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ). Plan Estratégico [de] Modernización y Reforma. Lima: CEPJ, 1997, p. 13; DELLEPIANE (1997). Op. cit., p. 4.

2. Los planes de reforma judicial

Tan pronto quedó establecida la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y una vez que se hubo delimitado su marco institucional y legal, dicha entidad elaboró un **Plan Estratégico** que fue presentado a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en enero de 1996²³. Una de las líneas matrices de este Plan consistía en la adopción de una definición de lo que debía entenderse por tareas administrativas y por tareas jurisdiccionales. Se estipuló que tenían carácter administrativo «todas las personas u organizaciones y sus actos que no son jurisdiccionales, entendiéndose por jurisdiccionales los actos realizados exclusivamente por el magistrado dentro del proceso»²⁴. De igual manera, se procuró distinguir entre autonomía e independencia, relacionando la primera con el **autogobierno administrativo**, mientras se reservaba la segunda a la esfera individual de cada juzgador, quien presuntamente puede decidir, de modo libre y en la integridad de su conciencia, si acepta o no presiones de cualquier tipo.

Tras precisar los principios que la inspiraban y los objetivos que guiaban su accionar, la Comisión Ejecutiva esbozó cuatro subproyectos a través de los cuales materializaría los cambios propugnados en el Plan Estratégico. Estos subproyectos se desarrollarían en las áreas de: (i) administración, (ii) despacho judicial, (iii) magistratura y (iv) marco jurisdiccional. Posteriormente, en mayo de 1997, se adicionó un nuevo objetivo al transferirse al ámbito del Poder Judicial la gestión de los centros de reclusión juvenil²⁵.

En el subproyecto relativo al despacho judicial, que es el que primordialmente interesa ahora, se definió como objetivo el **tener una organización de apoyo administrativo jurisdiccional, tecnicada y racionalizada que facilite el ejercicio del magistrado en su tarea de hacer justicia**. Adicionalmente, se deseaba poner énfasis en el servicio de atención al público, incorporando personal preparado en lo profesional, motivado en lo psicológico y guiado por patrones de conducta irreprochable desde un punto de vista ético; el subproyecto, por otro lado, abarcaba todas las instancias del Poder Judicial a nivel nacional, **a través de un proceso integral de modernización estructural, que permita un equilibrio entre la oferta y la demanda de la ciudadanía**. En fin, para el logro de estos propósitos, se identificó los siguientes componentes: descarga procesal, nuevo despacho judicial, racionalización de los distritos judiciales y sistemas alternativos de justicia²⁶.

En la versión del «Plan Estratégico» dada a conocer en julio de 1997, la Secretaría Ejecutiva ratificó sus conceptos primigenios, introduciendo algunas importantes precisiones²⁷. Fijó como imagen —objetivo del programa relativo a la «administración del despacho judicial», la siguiente: «organización de apoyo al magistrado, con énfasis en el servicio de atención al público, acercando la justicia al ciudadano, estableciendo condiciones para un servicio de calidad». Declaró como «propósito» el «implantar el nuevo despacho judicial nacional, en todas las instancias del Poder Judicial, a través de un proceso integral de modernización estructural y descarga procesal».

²³ DELLEPIANE (1998). Op. cit., p. 24.

²⁴ DELLEPIANE (1998). Op. cit., p. 25.

²⁵ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (1997). Op. cit., pp. 28 y 30.

²⁶ DELLEPIANE (1997). Op. cit., pp. 20-21.

²⁷ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (1997). Op. cit., p. 29.

Para conseguir todo ello, identificó estos «factores claves»: sistema de defensa al ciudadano, descarga procesal, nuevo despacho judicial, racionalización de los distritos judiciales, sistemas alternativos de justicia, sistemas básicos de justicia, informática aplicada, acceso a la justicia, procesos jurisdiccionales, capacitación de auxiliares jurisdiccionales, renovación de personal auxiliar, y locales y equipamiento. Por último, explicitó un ámbito de acción que comprendía: la Corte Suprema, las Salas Superiores, los Juzgados Especializados, los Juzgados de Paz Letrados y otras instituciones²⁸.

En lo que se refiere al área de «administración general», el Plan Estratégico de julio de 1997²⁹ indicó como imagen —objetivo la de una «organización eficiente y moderna al servicio del magistrado, los despachos judiciales y la ciudadanía». El «propósito» era disponer de una organización racionalizada e identificada con las necesidades de la administración de justicia. Como «factores claves» señalaba: saneamiento de pasivos, mantenimiento del servicio, desarrollo organizacional, cambio cultural, desarrollo y capacitación del personal, personal dentro del régimen del Decreto Legislativo N° 728, atención al público, imagen institucional, informática, sistema de información de gestión, sistema de control, servicios de apoyo judicial, seguridad y soporte económico. Finalmente, el ámbito de intervención abarcaba: el órgano de gobierno, la organización administrativa de los órganos jurisdiccionales, los órganos de control, el órgano de defensa, la Gerencia de Operaciones de Centros Juveniles y los centros juveniles.

Así, pues, las ideas originales sobre modernización organizativa y funcional de los despachos judiciales se veían enriquecidas, con el transcurso del tiempo, con propuestas complementarias sobre temas tales como el acceso a la tutela judicial y la creación de sistemas básicos de justicia, entre otros. La conexión de las tareas concernientes al despacho judicial y a la administración general también se veía claramente reflejada en los documentos y planes de «la reforma». Sobre la base de estas premisas y como complemento de las mismas, el Plan Estratégico de julio de 1997 elaboró una imagen —objetivo del Poder Judicial para diciembre de 1998, que incluía — como no podía ser de otra manera— una serie de aspectos de renovación administrativa y de organización de los despachos judiciales, algunos de los cuales fueron definidos en términos bastante precisos y cuantificables³⁰:

- (i) Poder Judicial que proyecta mayor seguridad jurídica al usuario y que opera con creciente nivel de confianza ciudadana.
- (ii) Menor atraso en su gestión. Los aspectos administrativos han sido saneados y la carga procesal se ha normalizado.
- (iii) Estructura orgánica que soporta los procesos y procedimientos reestructurados de la Gerencia General, OCMA, Inspectoría, Procuraduría, y Judiciales.
- (iv) Sistema que incorpora progresivamente a magistrados éticos, probos, equitativos y capaces, identificados en su función jurisdiccional, que actúan con independencia jurisdiccional.

²⁸ El denominado «Plan integral de reforma del Poder Judicial», publicado por el Consejo de Coordinación del Poder Judicial, confirma también los lineamientos básicos que se acaba de reseñar. Citado en DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1988). Op. cit., pp. 115-116.

²⁹ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (1997). Op. cit., p. 28.

³⁰ *Ibidem*, p. 25.

- (v) Sistema de línea de carrera y de estabilidad para los magistrados y para los recursos humanos en general. El personal administrativo y auxiliar jurisdiccional trabajan dentro del régimen del Decreto Legislativo N° 728.
- (vi) En proceso de informatización.
- (vii) Capacidad para continuar el proceso de modernización y reforma dentro de un nuevo marco legal.
- (viii) 50 Módulos Básicos de Justicia implantados en el ámbito nacional.
- (ix) Sedes principales en locales y con equipamiento adecuados.
- (x) Nuevos despachos judiciales implantados en los distritos judiciales de Lima, Callao, Cono Norte, Santa, Lambayeque, Cusco, Arequipa, Junín, Piura, Cajamarca, Ica, Trujillo, Ucayali y Tacna.

3. La modernización del servicio de justicia y los nuevos modelos organizativos

3.1. El nuevo modelo de despacho judicial

El innovador modelo de despacho judicial peruano ha merecido entusiastas elogios. Uno de los primeros en manifestar su adhesión fue William Davis, quien en 1997 afirmó rotundamente: «Perú está demostrando al resto del hemisferio cómo proceder en este tema. Ningún otro país ha tenido la visión y el deseo de atender los problemas en los juzgados como el Perú»; para el consultor norteamericano, «en ningún país de la región se está haciendo un esfuerzo tan completo por modernizar todo el sistema de gestión administrativa como se está haciendo en el Perú. Es notable que el fin de la modernización es dejar instalado un órgano administrativo con los más modernos elementos de administración pública»³¹. Dos años después, Marcial Rubio considera que, pese a subsistir aún muchos problemas por resolver en materia de módulos corporativos, «la idea es buena y constituye una reforma mayor en la historia judicial peruana que no debe ser desperdiciada»³².

Pero, ¿cuáles son las principales características de la nueva organización de juzgados y tribunales de justicia? ¿qué ventajas ofrece el denominado «modelo corporativo»? A mediados de 1996, José Dellepiane sostuvo que tal modelo «consiste en la reestructuración integral del entorno del magistrado, dotándolo de sistemas de procesos informáticos, de un grupo de apoyo de auxiliares jurisdiccionales común para un máximo de 10 magistrados por módulo corporativo, la creación de procesos simplificados y de la infraestructura, equipamiento, mobiliario y ambiente adecuado al nivel de la labor que deben realizar. Se incluyen en él cambios muy importantes en cuanto a la instruc-

³¹ DAVIS (1997a). Op. cit., pp. 12-13.

³² RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., p. 90.

Por su parte, Marianella Ledesma opina que «de todas las medidas que ha desarrollado la reforma, el separar la función jurisdiccional de la administrativa y la modernización de la infraestructura pudieran ser las de mayor acierto, pues han permitido que los magistrados deban concentrarse exclusivamente en su función jurisdiccional y cuenten con los medios adecuados para su labor. Con ello se está logrando que las tareas del sistema judicial se cumplan con la especialización de los profesionales que las producen, como es la participación de los administradores en los módulos para las funciones netamente administrativas y la de los magistrados para las tareas estrictamente jurisdiccionales». Cfr. LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., pp. 183-184.

ción y capacitación del personal del despacho, en cuanto a los procesos que se llevan a cabo y cambios sustantivos en el manejo y archivo del expediente»³³.

Acudiendo a una reciente descripción de síntesis, se tiene que en el programa de módulos corporativos, los juzgados «están reunidos en torno a un mismo equipo de auxiliares de justicia que realizan el trámite administrativo para todos ellos: una misma administración general encargada de la distribución de archivos, mesa de partes común, oficina de atención al público y archivo de causas. La administración de cada módulo corporativo está a cargo de un órgano que supervisa y coordina a todos los órganos del nuevo despacho judicial. El Centro de Distribución General (CDG) se encarga del acceso y salida de todos los documentos relacionados con los procesos, además de atender al público. El módulo corporativo de apoyo a los juzgados cuenta con personal que se encarga de apoyar tanto en las funciones jurisdiccionales como administrativas, además de atender al público en las consultas sobre los trámites realizados»³⁴.

A su turno, Marcial Rubio resume su visión del siguiente modo: «En la actualidad, los juzgados corporativos tienen una secretaría común a varios de ellos, organizada modularmente, de tal manera que es ella la que concentra el trabajo administrativo del expediente con áreas especializadas y con un servicio múltiple a los jueces encargados del trámite de los juicios»; concluye este estudioso que «el sistema es más ordenado, puede acumular ventajas marginales en términos de uso de recursos y de tecnología, y hace más difícil la corrupción»³⁵.

A propósito de las ventajas que ofrecía el recién estrenado modelo, José Dellepiane mencionó, durante el segundo año de «la reforma» y con respecto a la corporativización de las Salas Civiles, las siguientes: (i) contar con un solo equipo de auxiliares jurisdiccionales divididos por tareas dentro del proceso, lo que evita el exceso de personal; (ii) reducir el espacio físico, debido a que las Salas de juzgamiento son compartidas; (iii) brindar a los magistrados un espacio de trabajo para compartir experiencias y unificar criterios, quebrando su tradicional aislamiento; (iv) permitir una distribución aleatoria de los procesos y una conformación igualmente aleatoria de cada órgano colegiado encargado de una causa; y (v) dificultar la corrupción³⁶.

Ahora bien, para la Comisión Andina de Juristas, en el Perú, «los objetivos buscados con el nuevo diseño de administración del despacho judicial son: rediseñar procesos para una administración de justicia justa y eficaz, evitar la carga procesal, lograr mayor transparencia en los procesos judiciales e implantar mecanismos de autocontrol del costo y la calidad de la administración de justicia»³⁷. A nivel latinoamericano, Jorge Correa corrobora que lo más saltante de los modernos esfuerzos de reorganización de juzgados es que, en ellos, «se ha intentado salir de la lógica tradicional de una secretaría por cada tribunal de justicia, procurando unificar actividades, estandarizar trámites y, en general, incorporar un sistema racional de apoyo administrativo a la función jurisdiccional»³⁸.

Es de mencionar asimismo que los antecedentes del nuevo despacho judicial peruano parecen estar principalmente en las experiencias desarrolladas precedentemente en Colombia y Costa

³³ DELLEPIANE (1998). Op. cit., p. 29.

³⁴ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). Op. cit., pp. 84-85.

³⁵ RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., p. 89.

³⁶ DELLEPIANE (1998). Op. cit., p. 35.

³⁷ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). Op. cit., p. 85.

³⁸ CORREA SUTIL (1993). Op. cit., p. 21.

Rica³⁹. Con respecto a lo ocurrido en Colombia, conviene recordar que los «juzgados corporativos» fueron establecidos mediante el Decreto Extraordinario N° 2278, de 1989, el cual estatuyó lo siguiente:

«Los tribunales podrán integrar grupos de juzgados con una organización interna que permita la utilización compartida de los servicios de los empleados, equipos, locales y demás elementos materiales; organizarlos alrededor de una secretaría común asignando la responsabilidad de su manejo a uno de los secretarios, o a uno de los jueces, exonerándolos total o parcialmente de las funciones propias de su cargo; transferir funciones jurídicamente administrativas como el reparto, las notificaciones, el manejo de los depósitos judiciales, el archivo de elementos decomisados; determinar subalternos, e introducir todas las modificaciones que consideren útiles para la sistematización de los despachos judiciales»⁴⁰.

Como quiera que fuere, es posible un conocimiento más detallado de la organización corporativa de los despachos judiciales en el Perú, atendiendo a los planes, informes y evaluaciones difundidos en los últimos años por los propios funcionarios de «la reforma». Así, en enero de 1999, tres años después del inicio del proceso de modernización judicial fujimorista, la imagen-objetivo del subproyecto era definida en términos más comprensivos y precisos que antes: «Implantar el nuevo despacho judicial, con métodos modernos, tecnologías de punta y adecuada infraestructura, pero sobre todo con una organización estructurada, con personal eficiente y permanentemente capacitado que brinde al magistrado un adecuado soporte de apoyo a su labor de administrar justicia, reduciendo el tiempo de duración de los procesos judiciales y ofreciendo a los litigantes un servicio de justicia eficiente»⁴¹.

De otro lado, conscientes de la trascendencia del nuevo modelo, los gestores del cambio explicitaban los principios en los que éste descansa:

«El nuevo despacho judicial se basa en una concepción organizativa denominada módulos corporativos, que constituyen uno de los grandes aportes de la reforma judicial y consiste en nuclear a los factores intervinientes en una sola sede [...], responde a una nueva concepción de organización y funcionamiento del despacho judicial y se sustenta en tres grandes principios:

1. La separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas.
2. El establecimiento de un sistema administrativo de apoyo a la labor jurisdiccional que permite a los magistrados concentrarse exclusivamente en dicha tarea.
3. El uso masivo de la tecnología informática y equipos de oficina instalados en nuevos ambientes físicos sustantivamente mejorados, para optimizar el rendimiento del personal y los magistrados, dando especial énfasis a la mejor calidad del servicio de atención a los usuarios»⁴².

³⁹ Cfr. LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 121, nota 162; DAVIS (1997a). Op. cit., pp. 12-13.

⁴⁰ GIRALDO, Jaime. «Informe sobre Colombia». En: Situación y políticas judiciales en América Latina. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993, p. 143-144.

⁴¹ VILLAVICENCIO TERREROS (2000). Op. cit., p. 38.

⁴² Ibidem, pp. 38-39.

En sintonía con estas ideas, en la apertura del año judicial de 1999, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia «describió al sistema corporativo bajo tres grandes aspectos», destacando «en primer lugar, la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, para encomendar las primeras al administrador del módulo asistido por su equipo de apoyo, de modo que los magistrados se aboquen estrictamente a la función jurisdiccional; en segundo lugar, el agrupamiento de los técnicos o auxiliares de justicia en equipos de trabajo para brindar servicios comunes de carácter operativo a los jueces del módulo, en una lógica de optimización de los recursos humanos con que cuenta el Poder Judicial; y finalmente, la informatización de los juzgados, a partir de la instalación de computadoras y la interconexión en redes para el puntual seguimiento de los procesos». Citado en LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 123.

Un año más tarde, en marzo del 2000, se dio a conocer oficialmente un estado de la cuestión actualizado, el mismo que contiene consideraciones precisas y útiles para una cabal comprensión del nuevo despacho judicial⁴³. En tal sentido, los objetivos establecidos son: (i) rediseñar procesos para una administración de justicia ágil y eficaz; (ii) evitar la sobrecarga procesal; (iii) lograr mayor transparencia en los procesos judiciales; (iv) fomentar una lógica de competitividad: eficiencia y eficacia; y (v) implantar mecanismos de autocontrol del costo y la calidad de la administración de justicia.

Adicionalmente, la Secretaría Ejecutiva expresa que la «característica principal» de los modernos despachos judiciales es «la existencia de equipos de apoyo al magistrado, diferenciando las labores jurisdiccionales de las administrativas». El personal se incrementa «a niveles justos y requeridos», procurándose efectiva especialización y capacitación debida, así como mejores remuneraciones y condiciones de trabajo. Por lo demás, la carga procesal es fijada con respeto a los estándares prescritos por la Comisión Ejecutiva mediante Resolución Administrativa N° 108-CME-PJ.

De otro lado, los elementos del nuevo despacho judicial son: (i) separación entre lo jurisdiccional y lo administrativo, proponiendo una división de tareas de apoyo a la labor del juez, en equipos especializados de «apoyo jurisdiccional» y de «apoyo administrativo»; (ii) asignación aleatoria de expedientes; (iii) apoyo directo a cada juez en el despacho, a través de «asistentes de jueces»; (iv) sistemas informáticos jurídicos especializados; (v) archivos de expedientes sistematizados y centralizados; (vi) tamaño de la organización en función de la carga procesal y tareas de apoyo; y (vii) estadísticas generadas por el sistema informático.

En fin, en cuanto a su composición, la organización del módulo comprende: (i) la Administración del Nuevo Despacho Judicial; (ii) el Centro de Distribución General (CDG); y (iii) el Módulo Corporativo de Apoyo a los Juzgados. La Administración «ejerce el control, supervisión y coordinación con todos los órganos del Nuevo Despacho Judicial a su cargo» y «debe atender los requerimientos de éstos, así como brindar apoyo en el desarrollo de sus actividades y solucionar los problemas administrativos que se presenten». Su regulación está contenida en el Manual de Organización y Funciones. Por su parte, el Centro de Distribución General «es el núcleo de acceso y salida de todo documento referido a un proceso judicial, en el cual se realizan las funciones de atención al público en consultas, recepción, registro y asignación de documentos para el inicio y/o seguimiento de un proceso, así como también las funciones de devolución y entrega de anexos, recaudos, entre otros. Cuenta con administración, ventanillas de atención al público y mensajeros».

Por último, el Módulo Corporativo de Apoyo a los Juzgados «es la organización de apoyo a los juzgados, cuyas funciones están divididas entre un equipo de apoyo administrativo y otro de apoyo jurisdiccional, contándose además con un Administrador del Módulo». La Administración del Módulo «se encarga de dirigir, coordinar y controlar integralmente el Módulo Corporativo, facilitando el desarrollo de los procesos, así como proveer administrativamente de todo lo necesario a los jue-

⁴³ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ). La reforma en cifras. Lima: Poder Judicial. 2000b, pp. 185-188.

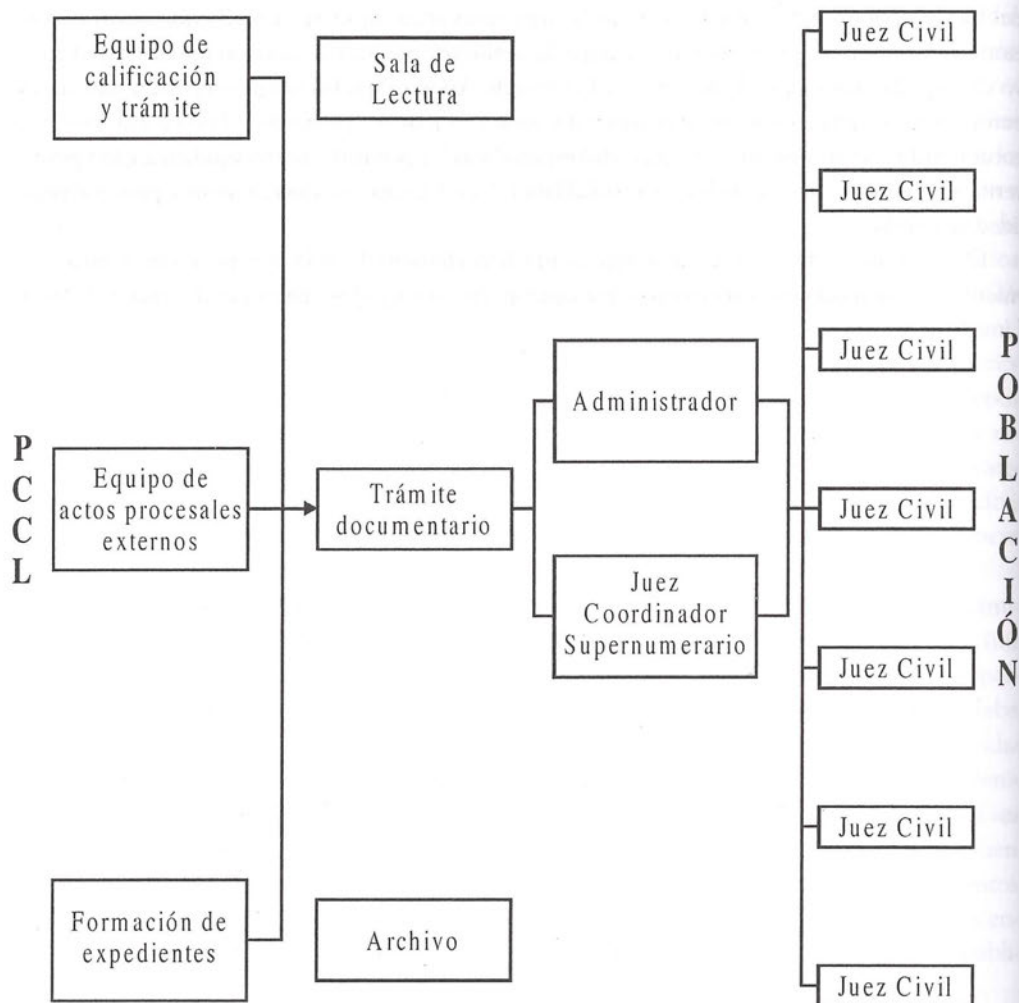
ces y personal, manteniendo una estrecha coordinación con el Administrador del Nuevo Despacho Judicial».

El Equipo de Apoyo Administrativo «actúa en forma conjunta brindando apoyo a todos los juzgados que integran el Módulo Corporativo»; está conformado por el Centro de Distribución del Módulo, que a su vez se subdivide en las siguientes áreas: (i) recepción, distribución y devolución de documentos; (ii) recepción y entrega de notificaciones; (iii) atención al público; y (iv) archivo de expedientes y Sala de lectura. El Equipo de Apoyo Jurisdiccional, «dependiendo de los componentes, brindará apoyo al magistrado, ya sea de manera personalizada o en equipo»; está conformado por: (i) asistentes de jueces; (ii) especialistas legales; (iii) asistentes judiciales; (iv) peritos verificadores de planillas, para la especialidad laboral; y (v) equipo multidisciplinario, para la especialidad de familia.

El siguiente gráfico ofrece una representación elemental de la composición y funcionamiento de los módulos corporativos que operan en los juzgados civiles del distrito judicial de Lima⁴⁴:

⁴⁴ LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 122.

NUEVO MODELO: MÓDULO ADMINISTRATIVO DE NATURALEZA CORPORATIVA EN LOS JUZGADOS CIVILES DE LIMA



Para la adecuada implementación del modelo corporativo fue necesario llevar a cabo una serie de tareas previas. Como se ha indicado, junto a la instauración del nuevo despacho judicial, se identificó inicialmente ciertos factores críticos, a saber, la descarga procesal, la racionalización de los distritos judiciales y el impulso a los sistemas alternativos de resolución de disputas, elementos que luego fueron ampliados para incluir aspectos tales como la falta de acceso de la población al sistema y la conveniencia de crear circuitos de justicia básica, entre otros. También se ha visto de qué manera las difíciles condiciones materiales en que se encontraba el Poder Judicial obligaban a ejecutar acciones tan elementales como el saneamiento físico de los edificios y oficinas, la racionalización administrativa, la dotación de equipamiento de informática y, sorprendentemente, la elaboración por primera vez de una estadística judicial completa a nivel nacional.

Fue, pues, indispensable adoptar medidas de urgencia que apuntaran a crear las condiciones mínimas para el establecimiento del flamante modelo que desplazaba al tradicional sistema de Corte o juzgado «piramidal»⁴⁵. Según Marianella Ledesma, tales medidas fueron:

- a) Eliminar la carga procesal acumulada a diciembre de 1995, para lograr una mejor planificación sobre los saldos a partir de 1996.
- b) Eliminar de los despachos judiciales el atiborramiento de expedientes para presentar ambientes destugurizados.
- c) Integrar con tecnología las áreas administrativas y jurisdiccionales para asegurar el control del proceso por el magistrado, el seguimiento por el público usuario, el acceso a información estadística, control sobre los materiales y costos de producción, entre otros⁴⁶.

En realidad, la preocupación mayor parece haber estado centrada al inicio en atacar la problemática del excesivo volumen de causas y de los retrasos en la finalización de los juicios, para lo cual se privilegió como estrategia fundamental la creación de nuevos órganos jurisdiccionales de carácter «provisorio», junto a acciones administrativas tales como el archivamiento de los expedientes fenecidos, la mayor dotación de personal adscrito a los juzgados y Salas, la especialización y división racional de las tareas, etcétera⁴⁷.

Así, en el caso de la Corte Superior de Lima, que concentraba alrededor de 40% de la carga procesal del país, además de aumentar el número de órganos jurisdiccionales, se procedió a la «colectivización de los juzgados» en el ámbito civil, lo que suponía reagrupar el volumen de causas conforme a los siguientes criterios: procesos contenciosos, procesos de familia y no contenciosos, y procesos para ejecución; se asignó tres magistrados a cada juzgado, confiándose la carga reagrupada a fin de procurar calidad, especialización y homogeneidad⁴⁸.

El siguiente gráfico esquematiza los pasos que debían darse a fin de establecer las condiciones mínimas necesarias para implantar el modelo corporativo, según la Presidencia de la Corte Superior de Lima⁴⁹:

⁴⁵ DELLEPIANE (1996). Op. cit., p. 26.

⁴⁶ LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 120.

⁴⁷ DELLEPIANE (1997). Op. cit., p. 20 y ss.

No es nuestro propósito analizar aquí la grave situación de interferencia política que la provisionalidad de la judicatura contribuyó decisivamente a crear. Sobre el particular, puede consultarse varios estudios. Cfr. RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., pp. 93 y ss; LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 159 y ss; DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1988). Op. cit., p. 116 y ss; entre otros.

⁴⁸ LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., pp. 118 y 120.

⁴⁹ Citado en LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 193.

PASOS PARA CONSTRUIR UNA ORGANIZACION CORPORATIVA
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA



Ahora bien, conviene asimismo tener presente que la especialización y subespecialización de los órganos jurisdiccionales dentro de los módulos corporativos, tanto a nivel de juzgados como a nivel de Salas superiores, supuso importantes cambios en los patrones tradicionales de organización judicial. Por tal razón, en setiembre de 1997, el Secretario Ejecutivo podía decir que «en las Salas de Lima, en los juzgados civiles de Lima, se ha producido otra transformación», explicando que «ahora existen juzgados corporativos subespecializados para procesos ejecutivos, para procesos de conocimiento y abreviados, y para procesos sumarísimos», lo que «tiene su reflejo en otra Sala, una Sala de cinco miembros, una más de cinco, otra de cinco y finalmente una de diez miembros»⁵⁰.

Como quiera que fuere, la implantación del «nuevo despacho judicial» ha avanzado no sólo en Lima, sino en otras Cortes Superiores, y no sólo en la jurisdicción civil, sino también en las dependencias encargadas de resolver controversias de naturaleza penal, laboral y de familia. Es verdad que se dista mucho de haber cumplido las metas trazadas en los primeros años de «la reforma» —por ejemplo, comprender a la Corte Suprema o alcanzar, a diciembre de 1998, a los distritos judiciales de Lima, Callao, Cono Norte, Santa, Lambayeque, Cusco, Arequipa, Junín, Piura, Cajamarca, Ica, La Libertad, Ucayali y Tacna—, no obstante lo cual existen logros. Los siguientes cuadros dan una idea de la situación conforme a la información oficial disponible de fecha más reciente⁵¹:

Distrito Judicial de Lima

Módulos de apoyo a los juzgados especializados	Despachos	Magistrados
8 para juzgados civiles	47 para trámite 15 para ejecución	62
2 para juzgados laborales	18 para trámite 2 para ejecución	20
2 para juzgados de familia	9 para trámite civil 2 para ejecución 3 penales 2 tutelares	16
Total: 12	98	98

⁵⁰ DELLEPIANE (1998). Op. cit., p. 36.

Según información reciente, en la Corte Superior del distrito judicial de Lima existen los siguientes órganos jurisdiccionales en materia Civil: Sala Civil para procesos sumarísimos y no contenciosos, Sala Civil para procesos ejecutivos y cautelares, Sala Civil para procesos abreviados y de conocimiento, juzgados para procesos de conocimiento y abreviados, juzgados para procesos sumarísimos y no contenciosos, juzgados para procesos ejecutivos, juzgados para procesos de ejecución y trámites de exhortos, juzgados para procesos no contenciosos iniciados antes de la Ley N° 26662 (procesos de ejecución y trámites de exhortos), juzgados de trámites, sentencia y ejecución de expedientes seguidos con el Código de Procedimientos Civiles. Cfr. INSTITUTO APOYO (2000). Op. cit., p. 31.

⁵¹ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (2000b). Op. cit., pp. 191-193.

Distrito Judicial de Lambayeque

Módulos de apoyo a los juzgados especializados	Despachos	Magistrados
1 para juzgados civiles	5 despachos	5
2 para juzgados penales	10 para trámite 2 para ejecución 1 para reos en cárcel 1 para procesos en reserva	14
Total: 3	19	19

Distrito Judicial de Cono Norte

Módulos de apoyo a los juzgados especializados	Despachos	Magistrados
1 para juzgados civiles	6 para trámite 2 para ejecución	8
Total: 1	8	8

En adición a lo dicho, debe anotarse que se está trabajando en la implementación de módulos corporativos de apoyo a distintas especialidades jurisdiccionales —civil, penal, laboral y de familia— y a nivel de primera y segunda instancia, en las Cortes Superiores de Arequipa, Cusco y Madre de Dios, y Tacna y Moquegua, en tanto existen planes de desarrollo del nuevo modelo organizativo a ser ejecutados en los distritos judiciales de El Callao, El Santa, Junín y Ucayali⁵².

Finalmente, sobre las críticas al modelo —y dejando al margen cualquier tipo de consideraciones acerca de la interferencia y control políticos de la judicatura, que, como se expuso, no forman parte del objeto del presente documento—, debe tenerse en cuenta las observaciones planteadas por Marianella Ledesma tras realizar una comparación entre causas resueltas antes y después de «la reforma». En efecto, esta estudiosa ha hecho notar que, al menos en lo referido al cumplimiento de los términos procesales, y según los resultados del análisis de su muestra, los nuevos despachos corporativos no han permitido ajustar la actuación judicial a las previsiones legales:

⁵² COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). Op. cit., p. 85; SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (2000b). Op. cit., pp. 194 y ss.

«El resultado de los tiempos tomados en los procesos judiciales es la respuesta a uno de los objetivos que contiene el Plan Estratégico de la Reforma del Poder Judicial: 'lograr que el Poder Judicial administre justicia con independencia, dentro de los plazos establecidos en las normas'. Vemos, pues, que en ningún caso se ha llegado a operar dentro de los términos ideales que señala la norma procesal a pesar del sistema corporativo y del apoyo informático y la infraestructura moderna con la que se opera»⁵³.

De igual manera, es del caso tomar nota de las recomendaciones formuladas por los Presidentes de las Cortes Superiores de la República, reunidos en Lima en enero de 1999, en la medida que tales recomendaciones advierten sobre la aparentemente débil interiorización de la diferencia, de carácter estructural, entre funciones administrativas y jurisdiccionales. Así, junto con mencionar la conveniencia de difundir el modelo corporativo y de capacitar al personal, entre otros aspectos de diversa índole, se sostiene que la presencia del administrador del módulo corporativo «es positiva y necesaria debido a las funciones de especialidad que cumple», no obstante lo cual, a renglón seguido, se dice que «sería adecuado que el administrador del módulo, para que tenga un mayor nivel de autoridad frente al personal auxiliar del módulo, sea un magistrado especializado en administración, como mínimo de un año y de esta forma pueda solventar en forma idónea las labores propias de la administración del módulo, así como las jurisdiccionales»⁵⁴.

De modo paralelo a esta recusación más o menos disfrazada de la figura del administrador del módulo para pretender el retorno al esquema del «juez-administrador»⁵⁵, los Presidentes de Cortes Superiores rechazan también al «asistente de juez», de quien afirman que «no debe actuar como asesor»; en consecuencia, su papel debe limitarse al de «un asistente de despacho que cumple funciones de orden interno», tales como llevar la agenda del juez, ordenar la oficina, apoyar en la búsqueda de jurisprudencia o doctrina, elaborar la ayuda memoria de los expedientes que le indique el magistrado, y transcribir resoluciones»⁵⁶.

3.2. Los módulos básicos de justicia

Los así denominados módulos básicos de justicia constituyen también una novedosa manera de concebir las labores jurisdiccionales, impulsada en el marco de la reforma judicial fujimorista. Vinculado a la temática relativa al acceso al servicio, originalmente «la reforma» imaginaba los módulos básicos simplemente como «la aplicación de un módulo corporativo a nivel de los juzgados de paz letrados»⁵⁷. Más adelante, sin embargo, se llegó a diseñar un ambicioso proyecto, con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la implantación de 83 módulos básicos de justicia a nivel nacional, que permitirían «integrar en un mismo espacio físico a instancias del

⁵³ LEDESMA NARVÁEZ (1999). Op. cit., p. 126.

⁵⁴ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ). Gestión administrativa: soporte de la función jurisdiccional. Lima: Poder Judicial. 1999, pp. 209-210

⁵⁵ MARTÍNEZ NEIRA (1996). Op. cit., p. 2.

⁵⁶ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (1999). Op. cit., p. 210.

⁵⁷ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (1997). Op. cit., pp. 33, 85 y Anexo 1-8.

Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, así como a otras organizaciones que atenderán al ciudadano y lo orientarán en materia jurídica», con el propósito de descentralizar la judicatura, facilitar el acceso a ella y ampliar la cobertura de sus servicios; cada módulo básico contaría con juzgados de primera y segunda instancia, fiscalía provincial, defensores de oficio, centros de conciliación y consultorios jurídicos gratuitos, entre otros agentes⁵⁸.

Al trazar los planes y metas para el bienio 1999-2000, los gestores de «la reforma» estaban ya en condiciones de proporcionar una más nítida imagen-objetivo de este programa: «mejoramiento del acceso, la eficiencia y la calidad de la justicia de paz letrada y especializada para poblaciones de menores recursos económicos, zonas periféricas, urbano-marginales, selváticas, alto-andinas y de fronteras, a través de la implantación de 83 módulos básicos de justicia, que encarnan un modelo moderno *sui géneris* de administración de justicia, que involucra a todas las instituciones encargadas de impartirla»⁵⁹.

Posteriormente, la Secretaría Ejecutiva ha precisado que los módulos básicos «responden a un concepto de concentración de servicios judiciales en locales únicos y descentralización de la administración de justicia hacia zonas alejadas de los centros urbanos, procurando una atención integral al usuario. Conllevan una reingeniería de procesos, una reorganización administrativa y una reasignación de funciones para hacer a los juzgados más eficientes y eficaces. En especial, los módulos básicos de justicia separan las funciones administrativas de las judiciales, permitiendo al juez dedicarse de lleno a las tareas jurisdiccionales. Las labores administrativas son encomendadas a profesionales debidamente capacitados y organizados. Con todo ello se espera obtener mejoras sustantivas en la duración de las causas, la calidad de las decisiones y la atención al público»⁶⁰.

De otro lado, se ratifica que «los agentes que intervienen en el proceso de justicia —jueces, fiscales, defensores de oficio, médicos legistas, policías, conciliadores, defensores municipales del niño y del adolescente, entre otros— se concentrarán en un solo edificio y su quehacer será coordinado en base con reglamentos de organización, funcionamiento y régimen interno común. En consecuencia, se espera agilizar el servicio judicial, integrarlo en un sistema efectivo y reducir y racionalizar las necesidades de apoyo administrativo y personal auxiliar, incluyendo su profesionalización y adecuada capacitación técnica»⁶¹.

A inicios de 1999, se reportaba oficialmente que se hallaban operando los módulos básicos de justicia «pilotos» de las poblaciones de Caraz (distrito judicial de Ancash), Requena (distrito judicial de Loreto) y Ventanilla (distrito judicial de El Callao). Se preveía, al parecer con demasiado optimismo, la puesta en funcionamiento de un total de 53 módulos para aquel año y 30 más para el siguiente, cuando debía llegar a término la ejecución del proyecto financiado con recursos proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo⁶².

⁵⁸ PODER JUDICIAL. «En el camino de la descentralización». En: Revista Poder Judicial. Lima, 1998, p. 8.

⁵⁹ VILLAVICENCIO TERREROS (2000). Op. cit., p. 45.

⁶⁰ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (2000b). Op. cit., p. 51.

⁶¹ Ibidem, p. 51.

⁶² VILLAVICENCIO TERREROS (2000). Op. cit., p. 46.

No debe perderse de vista que, como se ha señalado, la imagen-objetivo del Poder Judicial a diciembre de 1998, contenida en el Plan Estructural de 1997, establecía «50 módulos básicos de justicia implantados en el ámbito nacional», al parecer conforme al concepto original de este programa. Lamentablemente, no fue posible materializar esta intención.

La Comisión Andina de Juristas, en un libro publicado recientemente, ha considerado que el haber proyectado un programa de módulos básicos de justicia en diferentes lugares del país, constituye uno de los «logros del proceso de reforma en sus aspectos administrativos y de modernización»⁶³.

3.3. Los órganos jurisdiccionales itinerantes

También en relación con la temática del acceso a la justicia, se ha introducido un nuevo mecanismo de organización y funcionamiento de los juzgados y tribunales de la República, mediante la creación de órganos jurisdiccionales «itinerantes». Ya en el Plan Estratégico de julio de 1997 se consignaba un «Proyecto operacional» sobre esta materia⁶⁴. Y un mes antes de la publicación de aquel documento, José Dellepiane señalaba que el objetivo de la itinerancia no era otro que «acercar la administración de justicia a las poblaciones de las zonas de menor desarrollo», llevando hacia ellas las Salas y juzgados «a través de un mecanismo de visitas a las zonas aledañas»; informaba al mismo tiempo el Secretario Ejecutivo que, desde agosto de 1996, fueron creados dichos órganos, en razón de lo cual «se tiene proyectado implantaciones a nivel nacional para el período 1997»⁶⁵.

Tiempo después, los funcionarios de «la reforma» han dado a conocer información más precisa para estar en aptitud de comprender los elementos centrales del nuevo modelo⁶⁶. Así, se declara que «las Salas y juzgados itinerantes son órganos jurisdiccionales autorizados por la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, cuyos magistrados y personal auxiliar jurisdiccional se desplazan de su sede habitual a las provincias o distritos de su competencia territorial». La finalidad es la de «permitir el acceso de la población a la administración de justicia, evitándoles mayores costos y resolviendo en su lugar habitual de residencia sus conflictos, con lo que el costo [de] oportunidad, tiempo, gastos, atención, recursos del ciudadano, se reducen al mínimo».

En cuanto a la operatividad, cada mes el Presidente de la Sala Superior o el juez autorizados a itinerar deben presentar una propuesta de fechas, lugares y tiempo, además por cierto de las causas a resolver durante el desplazamiento. Con ello, el Presidente de la Corte Superior correspondiente dicta una resolución autoritativa, previa coordinación con la Administración del distrito judicial, para efectos de solventar los gastos a efectuar. De otro lado, el desplazamiento también implica la realización de coordinaciones para que los litigantes estén informados y preparados, así como para que las restantes instituciones del sistema de justicia —Ministerio Público, Policía, Defensoría de oficio, etcétera— puedan tomar las previsiones necesarias.

Las bondades de este sistema han sido destacadas por la Comisión Andina de Juristas, en la medida que permiten que «un mayor número de ciudadanos, principalmente quienes viven

⁶³ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). Op. cit., pp. 81-82.

⁶⁴ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (1997). Op. cit., p. 33.

⁶⁵ DELLEPIANE (1997). Op. cit., p. 50.

⁶⁶ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (2000b). Op. cit., pp. 62 y ss.

en zonas más alejadas, accedan a la justicia, siguiendo una lógica adecuada a las realidades geográficas más que a las divisiones políticas de los distritos judiciales», por lo que la mencionada institución regional concluye que «de esta forma se obtiene un importante avance en las metas de descentralización y desconcentración»⁶⁷.

Es de resaltar también que los Presidentes de Cortes Superiores del país han sugerido implementar mecanismos de itinerancia para el mejor funcionamiento de los módulos básicos de justicia, en particular en lo que concierne a los juzgados de paz letrados «con la finalidad de descentralizar aun más la administración de justicia en los lugares más alejados de la población, propiciando de esta forma el acceso a la justicia»⁶⁸.

El siguiente cuadro, elaborado conforme a datos oficiales, muestra las Salas superiores autorizadas por la Comisión Ejecutiva a desplazarse bajo el modelo de la «itinerancia»⁶⁹:

3.4. El juzgamiento de reos en cárceles

La necesidad de contribuir al descongestionamiento y a la agilización de la justicia penal determinó que, al lado de otras medidas también renovadoras —creación del juzgado penal de turno permanente y de juzgados para procesos en reserva, instauración de juzgados transitorios, subespecialización por tipos de procesos, etcétera⁷⁰—, a partir de 1996 se dispusiera, en todos los distritos judiciales de la República, el traslado de los magistrados a los establecimientos penitenciarios para desarrollar allí sus labores jurisdiccionales⁷¹. En 1999, la imagen-objetivo de este programa es definida del siguiente modo: «lograr que la administración de justicia en el ámbito penal se imparta no sólo en el despacho judicial, sino en las Salas y juzgados que se viene acondicionando en los penales del país»⁷².

Se afirma que, antes de «la reforma», cada juzgado penal tenía que resolver más de 1,800 causas anuales, cifra ciertamente inmanejable⁷³. De otro lado, la situación inmediatamente anterior al juzgamiento de los reos en los centros de reclusión era sumamente grave: número elevado de audiencias frustradas, corruptela en el traslado de los internos, trámites administrativos innecesarios, fugas e incidentes durante la traslación de los presos, reos olvidados en los penales, crecimiento desmedido de inculpados, humillante conducción de los internos a las sedes de Corte, lentitud de los procesos⁷⁴.

Debido a lo alarmante de la situación reseñada y a la naturaleza altamente sensible de la justicia penal en materia de derechos humanos, los gestores de «la reforma» han llegado a especificar los siguientes objetivos del programa relativo a los juzgamientos en los centros de reclusión⁷⁵:

⁶⁷ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). Op. cit., p. 82.

⁶⁸ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (1999). Op. cit., p. 211.

⁶⁹ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (2000b). Op. cit., p. 63.

⁷⁰ PODER JUDICIAL. «Justicia penal en el Perú». En: Revista Poder Judicial. Lima: 1998, pp. 4-5.

⁷¹ DELLEPIANE (1997). Op. cit., p. 42.

⁷² VILLAVICENCIO TERREROS (2000). Op. cit., p. 47.

⁷³ PODER JUDICIAL (1998b). Op. cit., p. 4.

⁷⁴ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (2000b). Op. cit., p. 86.

⁷⁵ Ibidem, p. 85.

1. Mejorar el acceso a la justicia para quienes se hallan en calidad de inculcados en los penales.
2. Realizar los estudios correspondientes sobre la reubicación, modificación, construcción o adecuación de los ambientes, a fin de brindar un mejor servicio en el juzgamiento.
3. Ofrecer a los magistrados servicios complementarios de apoyo al desempeño de sus funciones, garantizando seguridad y reserva.
4. Llevar a cabo coordinaciones con las instituciones que intervienen en las distintas etapas del enjuiciamiento penal.

Los centros penales en los que existe Salas de juzgamiento en su interior, son los siguientes: Río Seco (Piura), El Milagro (Trujillo), Picsi (Chiclayo), Yanamilla (Ayacucho), Quencorro (Cusco), Imperial (Cañete), Pucallpa (Pucallpa), Carquín (Huacho), Socabaya (Arequipa), Cristo Rey (Ica), Huamanccaca (Huancayo), La Capilla (Juliaca), Cambio Puente (Chimbote), Tambo de Mora (Chincha), Haucariz (Cajamarca), Pocollay (Tacna), Sarita Colonia (El Callao), San Pedro, Castro Castro, Santa Mónica y San Jorge (Lima)⁷⁶.

La Comisión Andina de Juristas ha puesto de relieve la importancia del juzgamiento de reos en los propios centros penitenciarios, considerándolo uno de los «logros del proceso de reforma en sus aspectos administrativos y de modernización»⁷⁷. Por su parte, los Presidentes de las Cortes Superiores del país, además de recomendar la adopción de diversas medidas administrativas menores (mejoras en el equipamiento y mobiliario, entre otras), proponen ciertos criterios para regular y limitar los casos que han de ser comprendidos dentro del programa, los cuales son: (i) la proximidad geográfica del establecimiento penitenciario, (ii) el número de justiciables, (iii) su peligrosidad, y (iv) la gravedad del delito y/o la complejidad del caso y de la correspondiente actividad probatoria⁷⁸.

3.5. Los servicios judiciales de apoyo

También los diversos «asuntos operacionales»⁷⁹ de la actividad de juzgados y tribunales han merecido la atención de los gestores de «la reforma», pues, como se ha indicado, las carencias materiales y la obsolescencia de los sistemas administrativos habían llevado al Poder Judicial peruano a una situación límite.

Es así como se ha procedido a modernizar el servicio de notificaciones y casillas judiciales, el servicio de cosas materia de delitos y de efectos decomisados, los registros de peritos judiciales y de abogados hábiles para litigar, el registro de requisitorias y el de condenas, el registro de declaraciones de bienes y rentas de los magistrados, el sistema de archivo de expedientes, la administración de las tasas judiciales, el sistema de multas, entre otros⁸⁰.

⁷⁶ Ibidem, p. 93.

⁷⁷ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). Op. cit., pp. 81-82.

⁷⁸ SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (1999). Op. cit., pp. 211-212.

⁷⁹ DAVIS, William. «Estrategias para disminuir el retraso en los tribunales de primera instancia». En: Lecciones aprendidas: Ponencias presentadas en la Segunda Mesa Redonda sobre Reforma Judicial. Virginia: USAID, BID y NCSC, 1996, p. 10.

⁸⁰ Cfr. SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ) (2000b). Op. cit., pp. 207 y ss; COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). Op. cit., pp. 81-83; RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., pp. 92-93; DELLEPIANE (1997). Op. cit., p. 36 y ss.

Conclusiones

1. En un sector de la doctrina nacional y extranjera, el alcance del concepto de «gobierno y administración del Poder Judicial» no ha sido establecido con total claridad. Algunos autores fusionan sus dos elementos en uno solo o los hacen coincidir de modo parcial, otros hacen derivar el segundo del primero, y otros, en fin, los diferencian nítidamente. La distinción es relevante en sistemas jurídicos como el nuestro, en los que la Carta Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial realizan una compleja distribución de competencias entre diferentes órganos gubernativos y administrativos (entre la Corte Suprema de la República y el Consejo Nacional de la Magistratura, en un primer nivel, pero también, en un segundo nivel, entre la Sala Plena de la Corte Suprema, la Presidencia de la misma y el Consejo de Gobierno o Consejo Ejecutivo del Poder Judicial).

La aparición de órganos como el Consejo Nacional de la Magistratura y el Consejo de Gobierno o Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que sustraen funciones tradicionalmente asignadas a la Presidencia o a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, impone la necesidad de delimitar clara y cuidadosamente los ámbitos competenciales de los viejos y nuevos órganos a los que se encomienda compartir la conducción institucional.

Si bien hay duda sobre la extensión y límites del concepto de gobierno y administración del Poder Judicial, no la hay, empero, sobre la diferencia de estas dos funciones respecto de la función principal de la judicatura, a saber, la de resolución de conflictos (función jurisdiccional).

2. Entre los elementos esenciales que definen la función gubernativa se hallan: la fijación de políticas, la asignación de los recursos económicos, la planificación institucional, el dictado de normas y reglamentos, la designación de autoridades y el sostenimiento de relaciones institucionales, además de la selección y nombramiento de los magistrados y el ejercicio de las tareas disciplinarias y de control.

La función administrativa, por su parte, se refiere esencialmente a actividades de aplicación de políticas y normas y de ejecución de planes y presupuestos, con capacidad para el dictado de medidas orientadas al cumplimiento de estos cometidos, así como para la resolución de cuestiones puntuales surgidas en la ejecución de las actividades y el cumplimiento de las normas indicadas.

3. El constitucionalismo moderno y la instauración del Estado Social y Democrático de Derecho ofrecen, en los sistemas jurídicos de filiación romano-germánica, el marco institucional adecuado para el surgimiento de los Consejos Superiores de la Magistratura como nuevo modelo de gobierno judicial, eliminando así la tradicional injerencia del Poder Ejecutivo en la conducción y control de la judicatura. Así, el «desapoderamiento del Poder Ejecutivo» (Montero y otros) lleva a la fundación de un sistema de gobierno «autónomo», el mismo que no puede ser confundido con un sis-

tema de «autogobierno», que resulta indeseable debido a los peligros que representa para la eficiencia y el designio democrático de la organización judicial.

Las tradicionales teorías sobre la separación de poderes han contribuido a generar confusión acerca del sujeto al cual le correspondían las funciones gubernativas y administrativas del Poder Judicial, otorgando en el pasado tales funciones al Ejecutivo.

4. De las diversas tipologías o clasificaciones de los sistemas judiciales o, más específicamente, de los sistemas de gobierno judicial, hay que poner de relieve el «modelo democrático» (Peña Gonzáles) y el «modelo institucional» (García Belaunde) en el que se inserta el Consejo de la Magistratura, pues, en los ordenamientos jurídicos romano-germánicos, son los más compatibles con una conducción y desarrollo de la judicatura dentro de un Estado Constitucional de Derecho.

La propuesta de dotar al Poder Judicial de legitimidad mediante la elección popular directa o indirecta de sus autoridades carece de fundamento y resulta inadecuada, pues la legitimidad democrática del Poder Judicial viene dada, no por su sometimiento al principio de mayorías, sino por su acatamiento al principio de la verdad en el juicio, así como por las peculiaridades de su inserción en el sistema político y jurídico diseñado por la Constitución.

5. La Constitución peruana de 1979 y la de 1993 han recibido críticas debido a su regulación sobre el gobierno del Poder Judicial. No obstante, debe ponerse de relieve algunas normas contenidas al respecto en la última Carta Política, bien por su trascendencia para el tema que es objeto del presente trabajo, bien por su carácter innovativo.

En primer término, debe destacarse que la Constitución define un sistema de gobierno judicial «mixto», en tanto hace participar en el mismo a dos órganos constitucionales de distinta naturaleza y con atribuciones específicas diferentes, a saber, de un lado, el Consejo Nacional de la Magistratura, al que se encomienda la selección y nombramiento de los jueces junto a roles disciplinarios y de ratificación en el cargo, y, de otro lado, los órganos gubernativos del propio Poder Judicial, tanto los tradicionales (Sala Plena y Presidencia de la Corte Suprema de Justicia) como los nuevos (Consejo de Gobierno o Consejo Ejecutivo del Poder Judicial).

En segundo lugar, es altamente relevante la distinción constitucional entre órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno y administración, la consagración del Presidente de la Corte Suprema de Justicia como Presidente del Poder Judicial y el reconocimiento de la Sala Plena de la Corte Suprema como órgano máximo de deliberación del Poder Judicial, a lo que se añade el señalamiento de la Corte Suprema como «órgano jurisdiccional» junto a «las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica». Estas disposiciones suponen que tanto el Presidente como la Sala Plena de la Corte Suprema participan de las funciones gubernativas de la institución, aunque pueden hacerlo junto con otros órganos distintos de los tradicionales. Ello habilita la creación de un órgano como el Consejo de Gobierno o el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, llamado a compartir tareas de dirección institucional al lado de la Presidencia y la Sala Plena de la Corte Suprema.

La especificación de las competencias y atribuciones de cada órgano queda encomendada a la normatividad infra-constitucional, debiendo por lo tanto ser objeto de regulación, ante todo, en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la que deberá respetar los parámetros generales establecidos en la Constitución. En ese marco, el fortalecimiento del Consejo de Gobierno o Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, a la luz de la experiencia y la evolución de las tradicionales entidades gubernativas y administrativas de la judicatura, sin menoscabo de roles importantes a ser reservados a la Presidencia y a la Sala Plena de la Corte Suprema, aparece como recomendable, por su diseño legal e institucional caracterizado por mayores dosis de dinamismo, eficiencia y representatividad.

6. La Ley Orgánica del Poder Judicial, puesta en vigencia mediante D.L. N° 14605, de julio de 1963, instituyó un sistema de gobierno que el paso del tiempo rebasó y dejó obsoleto, pues reposaba fundamentalmente en la Sala Plena de la Corte Suprema, a la que se otorgaba atribuciones de elaboración del Presupuesto y titularidad del Pliego, y en la Presidencia de la Corte Suprema, que debía ejecutar y conducir la institución durante un período muy breve de apenas un año, bajo una concepción honoraria y protocolar del mismo. No existía una clara diferenciación entre órganos jurisdiccionales, de gobierno y administrativos, hallándose fusionadas las diversas tareas y encomendadas a los mismos órganos. El sistema basado en la Sala Plena y la Presidencia de la Corte Suprema se hizo altamente ineficiente, lo que debe ser apreciado en un contexto mayor de serias limitaciones para el buen desempeño de la magistratura, en el que confluyeron restricciones económicas, falta de apoyo político, deficiencia de la normatividad legal y aun ineptitud personal de los titulares de la función jurisdiccional.
7. El primer gran intento para superar la grave situación de inoperancia a la que se llegó en la conducción del Poder Judicial viene constituido por el Proyecto Alzamora (1986), el cual ha dejado una fuerte impronta en todos los ordenamientos legales posteriormente puestos en vigor o presentados como propuesta para el gobierno de la judicatura. Entre sus principales aportes se cuenta: la diferenciación entre órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno y administración; la creación del Consejo de Gobierno del Poder Judicial; la prolongación del mandato del Presidente de la Corte Suprema a tres años, idéntico período al señalado para los miembros del Consejo; y la especificación de las responsabilidades de los órganos gubernativos en materia de establecimiento de políticas, elaboración de planes de desarrollo y del presupuesto institucional, con un rol central conferido al Consejo de Gobierno. Por otra parte, la muy relevante titularidad del pliego presupuestal correspondía al Presidente «del Poder Judicial», mientras el papel de la Sala Plena, cuya ineficiencia había sido comprobada en la práctica, se reducía sensiblemente a funciones electivas y protocolares.
8. Los Decretos Legislativos N° 612 y N° 767 (de 1990 y 1992, respectivamente) recogieron muchas de las propuestas del Proyecto Alzamora, aceptando la distinción entre órganos jurisdiccionales y órganos de dirección institucional, y manteniendo la figura del Consejo de Gobierno, pero con una diferencia muy importante respecto del modelo original, a saber, la reintroducción de un rol protagónico de la Sala Plena del Supremo Tribunal en desmedro del propio Consejo y, en menor medida, de la

Presidencia. Así, la Sala Plena se encarga de la aprobación cada tres años de la política general, el plan de desarrollo y el proyecto de presupuesto institucional, adquiriendo a la vez la potestad de amonestar y sancionar a los integrantes del Consejo, a excepción del Presidente. El Presidente de la Corte Suprema, por su parte, conserva la titularidad del Pliego Presupuestario en el marco del Dec. Leg. N° 612, mientras la pierde en beneficio del Consejo de Gobierno en el marco del Dec. Leg. N° 767. Los plazos para el ejercicio de los cargos de dirección temporal (Presidencia de la Corte y Consejo) también se ven reducidos, a dos años y a uno, respectivamente, conforme a cada uno de los referidos cuerpos normativos.

9. La instauración de una dictadura, a partir de abril de 1992, interrumpió el proceso de consolidación del nuevo modelo contenido en el Dec. Leg. N° 767, sin que se le concediera la oportunidad de madurar y afinar las novísimas instituciones de gobierno y administración, las cuales fueron consideradas un fracaso. El D.L. N° 25869 introdujo una visión más gerencial y ejecutiva, relanzando el ente de gobierno, ahora denominado «Consejo Ejecutivo», el cual asumió muchas de las atribuciones de la Sala Plena de la Corte Suprema. Con esta normatividad, por primera vez en el ordenamiento peruano se establece que la Sala Plena de la Corte Suprema es el «órgano supremo de deliberación del Poder Judicial», al parecer con la intención de confinar los roles de la asamblea de vocales supremos a asuntos no ejecutivos ni de gestión, lo que luego se elevará a rango constitucional en 1993. No obstante, las normas no fijan de modo preciso los alcances del nuevo concepto, ni en la Ley Orgánica ni en la Carta Política fujimorista.

Por otra parte, el D.L. N° 25869 vuelve a establecer en tres años el período del Presidente de la Corte Suprema y de los miembros del Consejo de Gobierno. También es de destacar la composición más plural de esta última entidad, a la que se suman representantes de las Cortes Superiores y del gremio de abogados.

No obstante, pese a las innovaciones, una vez más el desempeño de las autoridades fue deficiente, contribuyendo a la ineficiencia de la institución. Finalmente, la designación nominal del Presidente de la Corte y de los integrantes del Consejo inauguró en la década del noventa una nociva práctica antidemocrática que más tarde sería reiterada.

10. La creación de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, con una todopoderosa Secretaría Ejecutiva, ahondó los problemas sustantivos de la judicatura, relacionados con la autonomía e independencia de este Poder del Estado, si bien atendió las cuestiones más urgentes y superficiales relativas a la administración, logística, equipamiento e infraestructura de la institución. Las líneas maestras del modelo intervencionista del Fujimorato, a partir de 1995, reposaban en: la eliminación del papel de la Presidencia y la Sala Plena de la Corte Suprema; la supresión temporal del Consejo Ejecutivo y la Gerencia General; la conformación de una Comisión Ejecutiva con miembros designados a título personal y controlados políticamente; el férreo control ejercido por el Secretario Ejecutivo, responsable del Pliego Presupuestal, quien se veía equiparado en rango a los vocales supremos y quien integraba la Comisión Ejecutiva por derecho propio y con participación en las decisiones; y

la supuesta limitación de las reformas y cambios a la esfera administrativa del aparato judicial, como pretexto dirigido a justificar la injerencia política en la conducción y control de la judicatura.

11. Los cuatro Proyectos de Ley Orgánica del Poder Judicial elaborados a partir de 1998 revelan el diseño de consagrar normativamente los cambios introducidos durante la reforma judicial fujimorista. Tienen en común el privilegiar los aspectos administrativos, aunque bajo este concepto deslizan funciones que son propiamente gubernativas. Tanto el Proyecto Gonzáles como el Proyecto Bustamante eliminan el Consejo de Gobierno o Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, fortaleciendo correlativamente la figura del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, aunque este fortalecimiento es incompleto por cuanto, en el Proyecto Gonzáles, la trascendental función de titular del Pliego Presupuestal es otorgada a un funcionario de menor rango jerárquico, encargado de funciones administrativas, a saber, el Gerente General, mientras en el Proyecto Bustamante el Presidente del máximo Tribunal no ejerce dicha titularidad pero goza de la prerrogativa de designar a la persona que se hará cargo de la indicada función. El Anteproyecto Pezúa y el Proyecto Altuve también encomiendan la responsabilidad del Pliego a funcionarios administrativos —el Director Nacional en el primer caso, y el Oficial Mayor de la Judicatura en el segundo caso—, en desmedro de la autoridad del Presidente de la Corte Suprema y del Poder Judicial.

Los tres últimos proyectos —en orden cronológico— coinciden asimismo en disminuir los roles de la Sala Plena de la Corte Suprema, mientras el primero no se ocupa del tema. No obstante, tanto el Anteproyecto Pezúa como el Proyecto Altuve confieren a la asamblea de vocales supremos la potestad de aprobar el plan de desarrollo institucional y la política general, a propuesta del Consejo de Gobierno y del Consejo Judicial, respectivamente.

12. El órgano administrativo del Poder Judicial ha experimentado un paulatino fortalecimiento de su papel como oficina técnica y de ejecución de las actividades de apoyo a la función jurisdiccional, bajo la dirección de las entidades gubernativas de este Poder del Estado. En particular, se suele atribuir al Consejo de Gobierno o Consejo Ejecutivo la responsabilidad de dirigir, coordinar y supervisar al órgano administrativo, debiendo éste reportar y dar cuenta de sus tareas ante aquél.

El transcurso del tiempo ha llevado a que el modelo evolucione desde una Secretaría General (Proyecto Alzamora) hasta una Dirección General de Administración (Decretos Legislativos N° 612 y N° 767) o una Gerencia General (D.L. N° 25869). Los Proyectos recientes se inclinan por el establecimiento de una moderna entidad ejecutiva de inspiración privatística (la Gerencia General, en el Proyecto Gonzáles) o por una entidad de más tradición en la Administración Pública, como es una Dirección Nacional o Dirección Administrativa (Anteproyecto Pezúa y Proyecto Bustamante, respectivamente); el Proyecto Altuve es innovador al proponer una Oficialía Mayor de la Judicatura, denominación de resonancias parlamentarias.

La existencia de una Vocalía Suprema en lo Administrativo, como entidad de coordinación y mediación entre el Consejo de Gobierno y el órgano administrativo, se ob-

serva en los Decretos Legislativos N° 612 y N° 767, pero tal entidad desaparece a partir de la dación del D.L. N° 25869, habiéndose ido decantando con los años que su presencia no es imprescindible, máxime cuando opera un Consejo de Gobierno o Consejo Ejecutivo.

En cualquier caso, en el marco de la reforma judicial fujimorista, ha sido frecuente atribuir a los órganos administrativos funciones y competencias que, en rigor conceptual, son típicamente de gobierno, por cuanto constituyen actividades de conducción institucional. Mención especial merece lo ocurrido durante la actuación de la denominada Comisión Ejecutiva del Poder Judicial (1995-2000). La mayoría de los Proyectos de Ley Orgánica recientes transitan por este mismo camino, al menos, al encomendar al órgano administrativo la titularidad del Pliego Presupuestario del Poder Judicial (Proyecto González, Anteproyecto Pezúa y Proyecto Altuve), una prerrogativa que, como se ha dicho, debiera corresponder al Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Otras medidas positivas han sido el mejoramiento de la infraestructura y logística, la racionalización de la organización administrativa de apoyo jurisdiccional, la tecnificación de los métodos de trabajo y la búsqueda de una mejor atención a los usuarios. También merece ser destacado el juzgamiento de reos en cárceles y la implementación de órganos jurisdiccionales itinerantes. El nuevo modelo de despacho judicial debe ser objeto de una evaluación profunda e integral, a fin de establecer con el rigor requerido sus aciertos y desaciertos.

Los nuevos modelos organizativos y de modernización del servicio de justicia, impulsados durante la reforma judicial fujimorista, muestran aspectos rescatables en tanto favorecen la obtención de mayores niveles de eficiencia y eficacia en la impartición de justicia. Entre los principales aportes debe mencionarse el diseño e implantación de los módulos básicos de justicia, que procuran facilitar el acceso a la justicia a poblaciones marginales y de escasos recursos mediante la concentración e integración de las diversas agencias de justicia en sedes únicas y descentralizadas.

Otras medidas positivas han sido el mejoramiento de la infraestructura y logística, la racionalización de la organización administrativa de apoyo jurisdiccional, la tecnificación de los métodos de trabajo y la búsqueda de una mejor atención a los usuarios. También merece ser destacado, como experiencias piloto, el juzgamiento de reos en cárceles y la implementación de órganos jurisdiccionales itinerantes. El nuevo modelo de despacho judicial, por su parte, debe ser objeto de una evaluación profunda e integral, a fin de establecer con el rigor requerido sus aciertos y desaciertos.

RECOMENDACIONES

1. Debe distinguirse claramente entre funciones de gobierno y funciones de administración judicial, distribuyendo con igual nitidez las atribuciones y competencias entre los diversos órganos involucrados. Esta distinción debe ser complementada con una adecuada definición de la función jurisdiccional en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La claridad en la separación legal de las funciones de gobierno, administración y jurisdicción contribuirá al fortalecimiento de la independencia y eficiencia del Poder Judicial, evitándose que una indebida definición de los alcances de estos conceptos o una deliberada confusión de su ámbito y extensión, favorezca nuevamente la instauración de mecanismos de sometimiento y control político de la judicatura.

2. El gobierno del Poder Judicial debe ser encargado a los siguientes órganos: Presidencia de la Corte Suprema y del Poder Judicial, Sala Plena de la Corte Suprema y Consejo de Gobierno del Poder Judicial, a nivel nacional. A nivel de distritos judiciales, existirá correlativamente la Presidencia y la Sala Plena de la Corte Superior, así como el Consejo de Gobierno Distrital; a nivel provincial, podrá existir también eventualmente la Junta de Jueces Especializados y Mixtos y el Juez Decano.

El órgano administrativo del Poder Judicial será una Gerencia General (o una Dirección General de Administración, en términos más tradicionales), que reportará directamente al Consejo de Gobierno del Poder Judicial. Habrá igualmente una Gerencia Distrital (o Dirección Distrital de Administración) a nivel de distritos judiciales.

La Vocalía Suprema en lo Administrativo no resulta esencial para el buen desempeño de las tareas gubernativas y administrativas de la judicatura si existe el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, por lo que no deberá ser considerada.

3. La Sala Plena de la Corte Suprema, en tanto «órgano máximo de deliberación del Poder Judicial» (art. 144, Const.), decide sobre la marcha institucional de dicho Poder del Estado y sobre todos los asuntos que no sean de competencia de otros órganos, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En tal sentido, no sólo tiene atribuciones en materia de elección y nombramiento de integrantes de entidades constitucionales, ni se encarga únicamente de la labor de sistematización y difusión de jurisprudencia, sino que además es el órgano al que corresponde aprobar, cada cinco años, las políticas generales del Poder Judicial y los objetivos institucionales de mediano y largo plazo. También ejerce el derecho de iniciativa legislativa y, una vez restituida la norma constitucional habilitante, interpone la acción de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley, entre otras atribuciones.

La Sala Plena de la Corte Suprema, sin embargo, no debe intervenir en otros asuntos de gobierno judicial, tales como los referidos a la organización jurisdiccional, la racionalización de los métodos de trabajo, las labores de control y tareas análogas, debido a que su estructura $\frac{3}{4}$ la asamblea de todos (y únicamente) los vocales titulares que integran la Corte, cuyos miembros, por ende, mayoritariamente ejercen jurisdicción $\frac{3}{4}$ no es la óptima para la adopción de tales decisiones que requieren especialización, estudio y seguimiento constante.

4. No conviene restituir la potestad de la Sala Plena del máximo Tribunal de amonestar y hasta sancionar a los miembros del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, excepción hecha de su Presidente —que lo es, por lo tanto, de la Corte Suprema y de todo el Poder Judicial—, por cuanto esta atribución configura un indeseable patrón de relación vertical y jerárquico entre la asamblea de vocales supremos y el Consejo de Gobierno. No existe ninguna razón ni preeminencia jerárquica que deba traducirse en la posibilidad de aplicar sanciones a quienes, integrando el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, son en realidad «pares» permanentes o provisorios de los integrantes de la asamblea de vocales supremos.
5. El Consejo de Gobierno del Poder Judicial es definido como «el órgano principal del gobierno del Poder Judicial» y, dada su especial naturaleza $\frac{3}{4}$ ente dotado de mayor dinamismo y ejecutividad que la Sala Plena de la Corte Suprema y, a diferencia de ésta, con características de pluralismo y representatividad $\frac{3}{4}$, deberá tener a su cargo la «aprobación» de los planes de desarrollo y la fijación de los objetivos institucionales de corto plazo, así como el establecimiento de las políticas especiales del Poder Judicial, en el marco de las políticas generales que cada quinquenio señala la asamblea de vocales del máximo Tribunal.

Adicionalmente, el Consejo de Gobierno propondrá al Presidente del Poder Judicial el Proyecto de Presupuesto Anual y, una vez sancionado legalmente, lo ejecutará. También dirigirá al órgano administrativo para el desempeño de las funciones aplicativas que a éste corresponde y deberá hacerse cargo de las principales decisiones operativas acerca de la organización jurisdiccional (distribución de expedientes, existencia de distritos judiciales, cortes, salas y juzgados, etcétera), siempre bajo los principios de independencia y eficiencia del Poder Judicial.

6. La integración del Consejo deberá atender no sólo al criterio de exclusividad y eficiencia, sino además al del pluralismo y la representatividad, haciendo participar en la entidad a magistrados de diversas instancias y a representantes de organizaciones de la sociedad civil, tales como los gremios de abogados y las Facultades de Derecho del país.

La composición del Consejo de Gobierno conforme a principios fundamentales de un sistema democrático $\frac{3}{4}$ pluralismo, representatividad $\frac{3}{4}$, podría contrapesar en parte ciertas constantes históricas del modelo judicial peruano, como son la tendencia al enclaustramiento y el corporativismo, y la organización de la judicatura bajo criterios de rígida jerarquía y verticalidad, algo que resta legitimidad a la conducción institucional por parte de la

Presidencia y la Sala Plena de la Corte Suprema, a la par que puede afectar la independencia interna de los jueces.

El plazo para un desempeño adecuado de los miembros del Consejo de Gobierno deberá ser de tres años. La dedicación deberá ser de tiempo completo y en trabajo exclusivo. El Consejo deberá contar con un Gabinete de Asesores debidamente calificados, provenientes de distintas profesiones.

7. La denominación del órgano parece poco significativa desde un punto de vista sustancial, pero a nivel simbólico no debe olvidarse que el nombre «Consejo Ejecutivo» fue introducido por el Decreto Ley N° 25869, dictado bajo dictadura y con una perspectiva supuestamente técnica y gerencial que sirvió más tarde para profundizar el sometimiento político de la judicatura a través de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y su todopoderosa Secretaría Ejecutiva. La designación como «Consejo de Gobierno», en cambio, es la adoptada por el Proyecto Alzamora y por los Decretos Legislativos N° 612 y N° 767, corriendo a su favor además que subraya, desde la misma denominación, el carácter propiamente «gubernativo» del ente.
8. La Presidencia de la Corte Suprema deberá tener también un rol protagónico en la dirección del Poder Judicial. El cargo no puede seguir siendo concebido como esencialmente protocolar y honorífico. Además de definirse al Presidente de la Corte Suprema y del Poder Judicial como «la primera autoridad judicial de la República» y de otorgársele una función de representación y defensa de los fueros institucionales, le corresponderá el presidir la Sala Plena y el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, con voto dirimente de ser necesario, así como el ejecutar y hacer cumplir las políticas generales y especiales, los objetivos institucionales de corto, mediano y largo plazo y los planes de desarrollo del Poder Judicial. Asimismo, el Presidente deberá tener a su cargo la muy trascendente función de titular del Pliego Presupuestario de la institución, entre otras tareas trascendentes.

El plazo de ejercicio del cargo deberá ser igual al señalado para los miembros del Consejo de Gobierno. También la dedicación del Presidente será exclusiva y de tiempo completo, esto es, sin ejercicio de funciones jurisdiccionales.

9. La Gerencia General (o Dirección General de Administración) desempeñará una labor meramente administrativa, bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, ante el cual reportará sus actividades. Su participación en las instancias de gobierno será a título de asesoría y únicamente ante invitación especial de tales órganos (la Presidencia y la Sala Plena de la Corte Suprema y el propio Consejo de Gobierno del Poder Judicial), con derecho a voz pero sin voto. De ninguna manera le corresponderá la titularidad del Pliego Presupuestario, la misma que, como se ha dicho, ha de ser otorgada al Presidente de la Corte Suprema en su calidad de Presidente del Poder Judicial. Deberá cuidarse, hasta donde fuere posible, que en el diseño legal e institucional de las tareas administrativas, así como en su operación práctica, no queden resquicios que puedan ser aprovechados para implementar nuevamente una estrategia de control y sometimiento político de la judicatura.

10. El modelo de gobierno y administración judicial diseñado a nivel nacional deberá ser replicado a nivel de las Cortes Superiores y sus correspondientes distritos judiciales, en todo cuanto sea aplicable, desde luego con las adaptaciones y cambios a introducir *mutatis mutandis*.

SEGUNDA PARTE

FUNCIONES JURISDICCIONALES: ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL SOBRE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

1. FUNCIONES JURISDICCIONALES

Desde que Montesquieu divulgara la teoría de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) hasta que se reconceptualizara dicha noción en los Estados modernos, se entiende que el ejercicio del poder del Estado se realiza a través de funciones distintas y separadas¹. Una de estas funciones es la **función jurisdiccional**, que no es otra cosa que el servicio de impartición de justicia, único y exclusivo del Estado, en tanto derivado de la soberanía popular, que se brinda por medio del órgano usualmente denominado Poder Judicial.

Como veremos a continuación, existe una estrecha relación entre los términos jurisdicción y función jurisdiccional². En realidad son dos aspectos de una misma concepción: la heterocomposición en la solución de conflictos de manera válida. La **jurisdicción** es el aspecto estático del concepto, mientras que la **función jurisdiccional** es el aspecto dinámico del mismo. En otras palabras, la función jurisdiccional, mediante el servicio de justicia, hace posible en la práctica a la jurisdicción; por ello, ambas forman parte de una misma idea. En consecuencia, se requiere comprender lo que es la jurisdicción, pues sabremos que ésta se hará posible por medio del órgano que cumpla su función.

1.1. Jurisdicción

Creemos conveniente tener presente la noción de **jurisdicción** utilizada por el profesor Juan Monroy Gálvez, quien ofrece una definición suficientemente comprehensiva en tanto incluye, junto a la solución de conflictos de intereses, el control punitivo y el control constitucional:

¹ En el Capítulo VI del Libro XI de su célebre obra, tras sostener que la reunión de legislativo y ejecutivo en la misma persona o cuerpo suprime la libertad, Montesquieu afirma que «tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor». Véase MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, p. 151.

² La etimología del término jurisdicción tiene sus orígenes en el Derecho Romano. La palabra jurisdicción deriva del latín *jurisdictio*, que significa decir o mostrar el derecho (*ius dicere*).

«(...) consideramos que la llamada función jurisdiccional o más específicamente, jurisdicción, es el poder-deber del Estado, previsto para solucionar conflictos de intereses intersubjetivos, controlar las conductas antisociales (faltas o delitos) y también la constitucionalidad normativa, en forma exclusiva y definitiva, a través de órganos especializados que aplican el derecho que corresponde al caso concreto, utilizando su imperio para que sus decisiones se cumplan de manera ineludible, y promoviendo a través de ellas una sociedad con paz social en justicia»³.

Es de resaltar, de otro lado, la naturaleza relativa del concepto de jurisdicción, el cual ha de apreciarse según coordenadas históricas de tiempo y lugar, con particular atención a las estipulaciones jurídicas:

«Resulta un presupuesto para el estudio de la jurisdicción admitir que se trata de una categoría procesal de naturaleza jurídica relativa. Lo que de ella se exprese depende del tratamiento que le otorgue el sistema jurídico de cada país. Asimismo, su relatividad se manifiesta en el hecho de que es un concepto multidisciplinario, es decir, son muchas las opciones científicas desde las cuales puede ser investigada, lo que como es natural conduce a conclusiones regularmente diversas»⁴.

En el mismo sentido se han pronunciado los tratadistas españoles Montero Aroca, Ortellos Ramos, Gómez Colomer y Montón Redondo; subrayando empero la centralidad de las previsiones constitucionales y de la legislación orgánica:

«El concepto de jurisdicción al que ha de intentarse llegar tiene que ser aquél que atienda a la realidad de nuestro país y en este momento histórico, es decir, que tome como base de partida la Constitución y comprenda el desarrollo de la misma en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985.

Desde esta perspectiva la jurisdicción es la potestad dimanante de la soberanía del Estado, ejercida exclusivamente por los juzgados y tribunales, integrados por jueces y magistrados independientes, de realizar el derecho en el caso concreto juzgando de modo irrevocable y ejecutando lo juzgado»⁵.

Puede decirse que los elementos esenciales de la jurisdicción son el carácter definitivo y la coercibilidad de las decisiones independientes adoptadas por quienes se hallan premunidos de la potestad soberana de juzgar. Según la sintética fórmula del profesor Serra, por jurisdicción debe entenderse «la determinación irrevocable del derecho en un caso concreto, seguida en su caso, por su actuación práctica»⁶.

³ MONROY GÁLVEZ, Juan. Introducción al proceso civil. Tomo I. Bogotá: Temis, 1996b, p. 213.

En un trabajo anterior, este autor había dado una definición más restrictiva: «Precisamente la llamada función jurisdiccional o más específicamente, jurisdicción, es el poder-deber del Estado destinado a solucionar un conflicto de intereses o incertidumbre jurídica en forma exclusiva y definitiva a través de órganos especializados que aplican el derecho que corresponde al caso concreto, utilizando su imperio para que sus decisiones se cumplan de manera ineludible, y promoviendo a través de ellas el logro de una sociedad con paz social en justicia». Véase MONROY GÁLVEZ, Juan. «Conceptos elementales de proceso civil». En: Revista del Foro. Lima: Colegio de Abogados de Lima, Año LXXXI, N° 1, Enero-Junio 1993, pp. 75-76.

⁴ Ibidem, p. 227.

⁵ MONROY GÁLVEZ (1994). Op. cit., p. 35.

⁶ Citado en CHAMORRO BERNAL, Francisco. La tutela judicial efectiva. Barcelona. Bosch: 1994, p. 18.

Para Marcial Rubio, a su vez, «en buena cuenta, la **potestad jurisdiccional** puede ser definida como aquella atribución del poder del Estado que le permite resolver válida y definitivamente los conflictos que se presentan en la sociedad», aunque debe advertirse que «el hecho que el poder judicial tenga la potestad jurisdiccional no implica, sin embargo, que sea el único órgano del Estado que puede resolver conflictos»⁷.

Lo anterior nos lleva a la noción de «cosa juzgada» (*res iudicata*) como exclusiva de los órganos jurisdiccionales, la cual «se sustenta en los siguientes tres pilares: la inimpugnabilidad, la inmutabilidad y la coercibilidad de la sentencia. Por la primera se entiende la imposibilidad de revisar internamente un fallo judicial que ha quedado firme. Por la segunda, la imposibilidad de su ulterior modificación por algún agente externo al Poder Judicial. Y la tercera alude a la posibilidad del cumplimiento de la sentencia a partir de su exigibilidad y ejecución»⁸.

La diferencia con la «cosa decidida» o «cosa juzgada administrativa» o «acto definitivo» estriba en que este concepto se refiere a la inmodificabilidad de una decisión en sede administrativa, aunque tras ello aun cabe la posibilidad de atacar tal decisión ante los órganos jurisdiccionales mediante la acción contencioso-administrativa, por lo que la «cosa decidida» no es en rigor inalterable⁹.

De hecho, la doctrina distingue claramente entre la labor resolutoria de la Administración y la que desarrollan los órganos dotados de jurisdicción, sobre la base de elementos muy precisos:

«En nuestra opinión las diferencias entre Administración y Jurisdicción se centran en tres aspectos:

- (i) La actuación del derecho objetivo sólo se realiza por la Jurisdicción ante el ejercicio de pretensiones y resistencias, lo que nos obliga a precisar el concepto de unas y otras.
- (ii) La Jurisdicción actúa el derecho objetivo de modo irrevocable y ello lleva a determinar lo que se entiende por cosa juzgada.
- (iii) La Jurisdicción opera siempre con desinterés objetivo, lo que se explica mediante la imparcialidad objetiva y la diferencia entre autotutela y heterotutela»¹⁰.

También debe ser tenido en cuenta el tradicional concepto de «jurisdicción voluntaria», que la moderna doctrina cuestiona señalando que carece tanto de naturaleza jurisdiccional como de rasgos voluntarios. Así, «se dice que no es jurisdicción porque no resuelve conflictos intersubjetivos y que no es voluntaria porque no depende del interesado utilizarla o no. De hecho, este es uno de los pocos temas en los que la doctrina está de acuerdo: el nombre **jurisdicción voluntaria** es inadecuado»¹¹.

En realidad, puede decirse que:

«se denomina jurisdicción voluntaria a la actividad judicial realizada con el propósito de integrar, constituir o dar eficacia a ciertos actos jurídicos privados. En estricto, el juez interviene para acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos que pretenden la constitución o protocolización

⁷ RUBIO CORREA, Marcial. El sistema jurídico: Introducción al Derecho. Octava edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999c, p. 173.

⁸ HERRERA VÁSQUEZ (2000). Op. cit., p. 47.

⁹ Ibidem, p. 47.

¹⁰ MONROY GÁLVEZ (1994). Op. cit., p. 122.

¹¹ MONROY GÁLVEZ (1996b). Op. cit., p. 231.

de un nuevo estado jurídico. Un rasgo típico de esta actividad judicial es que está desprovista de la autoridad de la cosa juzgada, aunque más que una característica, nos parece que es consecuencia del hecho de no ser útil para resolver conflictos de intereses»¹².

Ahora bien:

«lo expresado no descarta el hecho de que algunas de esas actividades desviadas a los órganos jurisdiccionales requieran verdaderamente de actuación judicial, en atención a valores tan disímiles como la seguridad jurídica o el prestigio social del órgano jurisdiccional. A este elenco de actos desprovistos de conflictos, los denominamos **procedimientos no contenciosos**»¹³.

De allí que:

«respecto de la reciente normativa procesal peruana, el primer dato que se debe considerar es que el nuevo Código —como el anterior— descarta el uso del concepto de **jurisdicción voluntaria**, sin embargo, utiliza el criterio de la ausencia de conflicto de intereses, para dividir los procesos en contenciosos y no contenciosos»¹⁴.

1.2. Unidad jurisdiccional

Por un lado, el principio de unidad jurisdiccional responde históricamente «al igual que la exclusividad» a la exigencia del constitucionalismo de supresión de las jurisdicciones especiales propias del antiguo régimen¹⁵. Parece claro que en un Estado constitucional, el principio de igualdad ante la ley exige el sometimiento de todos a unos mismos tribunales, o mejor dicho, a tribunales de una misma naturaleza, sin que quepan tratos privilegiados o discriminatorios por razón de las condiciones personales o sociales de los individuos. Asimismo, el principio de unidad también exige que, cualesquiera que sean las personas y el derecho material aplicable, sean juzgados y tribunales integrados en un solo cuerpo y provistos de un mismo *status* quienes ejerzan la jurisdicción¹⁶.

La exigencia no es pues de un solo tribunal, sino de una sola clase de tribunales; esto es, lo que se conoce como «jueces ordinarios». Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha señalado que el derecho al juez ordinario predeterminado por ley exige, entre otras cosas, un órgano judicial «cuyo régimen orgánico y procesal no permita calificarle de **órgano especial o excepcional**» (STC 47/1983 y STC 148/1987). Por su parte, la Constitución española también reconoce e^l testad jurisdiccional a órganos no-judiciales y, por ende, sería absurdo que la CE estableciera o permitiera ciertos tribunales especiales para después reconocer a las personas el derecho a no ser juzgados por ellos.

¹² *Ibidem*, p. 232.

¹³ *Ibidem*, p. 242.

¹⁴ *Ibidem*, p. 243.

¹⁵ ESCUDERO, J. E. *Curso de Historia del Derecho español*. Madrid: 1985, p. 957 y ss.; TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. *Manual de Historia del Derecho español*. Madrid: 1980, p. 555 y ss.; MONROY GÁLVEZ (1994). *Op. cit.*, p. 68 y ss.

¹⁶ DIEZ-PICASSO, Luis María. *La jurisdicción en España: Ensayo de valoración constitucional*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1994, pp. 35-36.

Así, el término *ordinario* incluye también a los órganos jurisdiccionales especiales que la Constitución permite. El derecho al juez ordinario es, en suma, el derecho a un juez constitucionalmente reconocido, lo cual le otorga una doble relevancia jurídica: en primer lugar, no pueden existir en el ordenamiento más órganos jurisdiccionales orgánicamente especiales que los expresamente previstos por la Constitución; en segundo lugar, los tribunales especiales constitucionalmente reconocidos no pueden tener más atribuciones que las que la Constitución determina¹⁷.

Lo que se busca con la exigencia de «juez ordinario» es que todo órgano jurisdiccional debe estar integrado por jueces sometidos al estatuto judicial o a un estatuto especial permitido o contemplado por la Constitución. En otras palabras, lo que se busca es la incardinación formal de todo juez en el seno de un complejo organizativo (ordinario o especial), prohibiendo la creación de tribunales especiales distintos o, lo que es lo mismo, de tribunales cuyos miembros tuvieran un estatuto jurídico no previsto constitucionalmente¹⁸.

Así, la garantía del juez ordinario predeterminado por ley «no es más que un límite jurídico para evitar un riesgo (juez *ad hoc*) que levanta una sospecha (parcialidad), pero no es una panacea, es decir, que resulta perfectamente concebible que, respetándose la predeterminación legal, el juez resultante no sea ni independiente ni imparcial, o lo contrario, que aun vulnerando la regla de la predeterminación legal, el juez *ad hoc* sea totalmente independiente y totalmente imparcial. Este principio no es sino el resultado de una experiencia secular que ha llevado a los hombres a sospechar de la imparcialidad del juez designado *ad casum*¹⁹.

La expresión «juez ordinario» nos remite pues al juez igual en su *status* a los demás jueces, y al que corresponde el conocimiento de todos los asuntos; el carácter ordinario del juez significa que no habrá otros jueces a los que se pudiese atribuir arbitrariamente el conocimiento de tan sólo algunos asuntos²⁰.

Esta garantía no es un cajón de sastre en el que quepan todas las cualidades constitucionales del juez y de la jurisdicción; en esta garantía no deben incluirse valores tutelados por otros principios o preceptos constitucionales, porque ello conduciría a su ineficacia. A fuerza de engordar el contenido del derecho fundamental, se corre el peligro de perder de vista su verdadero sentido²¹.

En consecuencia, se prohíbe la constitución arbitraria de Tribunales especiales que, con el fin de alterar la independencia del juzgador o disminuir las garantías procesales, se constituirían con personal juzgador *ad hoc* seleccionado según pautas o criterios distintos de los ordinarios, o se sustraería a la organización común de los Juzgados y Tribunales. Ello no impide, empero, la posibilidad que el legislador establezca la especialización *ratione materiae* (civil, penal, laboral, etc.), bajo la premisa que todos los litigios de una misma especie, cualesquiera sean las partes, son resueltos por un mismo tipo de Tribunales.

¹⁷ DIEZ-PICASO GIMÉNEZ, Ignacio. «El derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley». En: Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Enero-Abril, N° 31, 1991, pp. 90-91.

¹⁸ Ibidem, p. 91.

¹⁹ Ibidem, p. 92.

²⁰ Así por ejemplo, en el artículo 248 de la Constitución de Cádiz se decía: «En los negocios comunes, Civiles y criminales, no habrá más que un sólo Juez para toda clase de personas». Citado en DE OTTO, Ignacio. El Poder Judicial. Madrid: Ministerio de Justicia, 1989, p. 100.

²¹ DIEZ-PICASO GIMÉNEZ (1991). Op. cit., p. 92.

De esta manera, este principio no debe entenderse de un modo absoluto ya que es perfectamente compatible con la diferenciación de los órdenes jurisdiccionales según los diversos sectores materiales del ordenamiento y con la necesaria especialización del juzgador, siempre que todo ello se deba a razones técnicas y no pretenda ni conduzca a la disminución de garantías. Juez ordinario también es, por tanto, aquél en el cual la diversificación en los aspectos orgánicos y de competencia obedece a razones técnicas u objetivas y no arbitrarias.

Por tanto, modernamente cabe calificar de Tribunales especiales a aquellos en los cuales se alteran estas reglas, bien porque se constituyen al margen de la organización judicial y con personal distinto del que es propio de ésta, bien porque se les atribuye arbitrariamente el conocimiento de determinados asuntos por razón de las personas. Es preciso que el Juez —ordinario o excepcionalmente especializado— competente para conocer un caso venga determinado por aplicación de reglas generales y legales establecidas con anterioridad.

Tal predeterminación legal ha de satisfacer la exigencia de la generalidad, de modo que la atribución de competencia opere por igual para todos los casos en los que concurren las notas legalmente establecidas, eliminándose la posibilidad de discrecionalidad en la atribución de un asunto a un órgano u otro. Pero la generalidad de la regla no significa, nuevamente, una uniformidad que impida cualquier tratamiento del caso excepcional, sino que es posible que se fijen con precisión las pautas que permitan tratar un caso como excepción a la regla general, haciendo cognoscible de antemano tal posibilidad. Lo esencial es que la norma no contenga un apoderamiento discrecional²².

Así, los juzgados o tribunales de excepción, aquellos que se constituyen para juzgar un caso en particular vulnerando las normas legales de competencia y *ex post facto*, están expresamente vedados en el segundo párrafo del numeral 3 del artículo 139 de la Constitución. Cabría distinguir al interior de esta garantía, un aspecto positivo, que es el derecho al juez predeterminado por ley propiamente dicho y que comprende la preexistencia del órgano que ha de conocer el asunto, la competencia predeterminada de éste y el procedimiento legal de designación de los jueces; y otro aspecto negativo, constituido por la prohibición de tribunales de excepción y que incluye la prohibición de alterar la composición y competencia de los órganos jurisdiccionales ordinarios²³.

En nuestro Estado, el artículo 139 inciso 1 de la Constitución vigente establece: «Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) La unidad y exclusividad jurisdiccionales (...) No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y arbitral». Por su parte, el artículo 233 inciso 1 de la Constitución de 1979 contemplaba una disposición de idéntica redacción. De esta manera, los principios de unidad y exclusividad son dos características tradicionales en el diseño constitucional del Poder Judicial que han sido una constante en nuestras cartas políticas.

En *síntesis*, y con cargo a desarrollar, la **unidad jurisdiccional** significa dos cosas: por un lado, que sólo debe haber un mismo tipo de «juez ordinario», esto es, jueces con las mismas garantías del debido proceso para todos e independientemente de la materia a su cargo (uni-

²² DE OTTO (1989). Op. cit., pp. 104-105.

²³ MONTERO AROCA (1991). Op. cit., pp. 92-99.

dad material); por otro lado, que estos jueces «ordinarios» deben formar parte de una misma estructura u organización denominada «Poder Judicial» (unidad orgánica). Por su parte, la **exclusividad jurisdiccional** significa también dos cosas: por un lado, que la función o potestad²⁴ de juzgar la ejercen «exclusivamente» los jueces ordinarios, estando prohibidos de hacerlo los otros Poderes del Estado; y, por otro lado, que los jueces a su vez «sólo» pueden administrar justicia y nada más (sobre este punto volveremos más adelante).

La razón de ser de ambos principios clásicos es erigirse como sustento de la independencia judicial²⁵, en el sentido de establecer condiciones institucionales —esto es, no sujeción ni confusión respecto a los otros Poderes del Estado y la proscripción de «fueros» personales o de privilegio— que propicien la imparcialidad del juez. Por tanto, la unidad y exclusividad son expresión del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 43 y del derecho a la igualdad ante la ley consagrado en el artículo 2 inciso 2 de la actual Constitución, rasgos esenciales de toda democracia constitucional.

Ahora bien, la condición de titular indiscutido del ejercicio de la jurisdicción que sin duda ostenta el Poder Judicial, no significa que sea el único que puede ejercerla válidamente, pues unidad y exclusividad no suponen «monopolio» de la jurisdicción²⁶; más aún si tenemos en cuenta que el diseño constitucional contemporáneo de la administración de justicia debe responder a las exigencias de un Estado cada vez más complejo y especializado y una sociedad crecientemente exigente en derechos e intereses²⁷.

Las excepciones a la unidad y exclusividad jurisdiccionales deben estar expresamente contempladas en la Constitución para que sean válidas; esto es, sólo la Constitución —y no la ley— puede habilitar a otro órgano no-judicial para el ejercicio de la función o potestad jurisdiccional en un ámbito material claramente delimitado. En el Perú, ese ha sido históricamente el caso de los tribunales militares —con los problemas que más adelante analizaremos—; a partir de la Constitución de 1979, del Tribunal Constitucional y con la Constitución de 1993, también del Jurado Nacional de Elecciones en «materia electoral» y del Consejo Nacional de la Magistratura en «materia de evaluación y ratificación de jueces»²⁸.

En todos esos casos, la Constitución le ha conferido a un órgano no-judicial la función o potestad de emitir pronunciamientos o fallos definitivos en una materia claramente delimitada (constitu-

²⁴ El término «función» alude más al «deber» de prestar el servicio por parte del Estado, en tanto el término «potestad» alude más al «poder» que tiene el Estado de ejercerlo. Sin embargo, en el presente trabajo nos permitiremos usarlos indistintamente.

²⁵ ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto y Claudio MOVILLA ÁLVAREZ. El Poder Judicial. Madrid: Tecnos, 1986, p. 155.

²⁶ Al respecto, autores como MONROY GÁLVEZ prefieren hablar de poder judicial en un doble sentido, como órganos dotados de potestad jurisdiccional en general que podríamos llamar «poder judicial político» («En ese primer sentido puede afirmarse que todos los órganos a los que se atribuye potestad jurisdiccional son poder judicial») y como unos órganos jurisdiccionales concretos que podríamos llamar «poder judicial organización» («Se advierte pues que no todas las personas con potestad jurisdiccional integran este poder judicial organización»). Cfr. MONROY GÁLVEZ (1994). Op. cit., pp. 38-41; significado este último que es lo que conocemos normalmente como Poder Judicial. Sin embargo, para evitar innecesarias confusiones, nosotros preferimos reservar este término para el conjunto orgánico de juzgados y tribunales que la Constitución llama precisamente «Poder Judicial» y precisar que el mismo no es el único órgano a quien el texto constitucional le ha conferido potestad jurisdiccional, a los que podemos convenir en llamar órganos jurisdiccionales no judiciales.

²⁷ Sobre el particular, ya es un clásico la obra de ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia. Madrid: Editorial Trotta-Comunidad de Madrid, 1995.

²⁸ «No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces» (artículo 142 de la Constitución Política del Perú)

cional, militar, electoral) y que no son revisables en sede judicial. Además, estos órganos constitucionales —a excepción de los tribunales militares— están conformados por magistrados que comparten ciertas características o requisitos comunes del «juez judicial»²⁹, son designados mediante procedimientos constitucionales, transparentes y objetivos³⁰ y, finalmente, los procedimientos a través de los cuales administran justicia gozan —en líneas generales— de las garantías del debido proceso.

En otras palabras, estos «jueces no-judiciales» son materialmente «jueces ordinarios» —a excepción de los actuales tribunales militares— y, por ende, si bien son una excepción a la «unidad orgánica» (en el sentido que no forman parte de la organización judicial), de ninguna manera son excepción —y tampoco podrían serlo en un Estado constitucional— a la «unidad material», esto es, a la exigencia de jueces con las mismas garantías para todos o «jueces ordinarios».

Asimismo, nótese que la Constitución otorga excepcionalmente potestad jurisdiccional a determinados órganos «autónomos»; esto es, ciertos organismos creados por la propia Carta Política que no forman parte de ninguno de los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que gozan de un estatuto especial y a los que se les ha encomendado determinados roles o funciones dentro del diseño constitucional.

El motivo de esta «segmentación» del poder estatal es perfeccionar el sistema de separación o —más propiamente— de equilibrio de poderes, esto es, de control mutuo entre poderes o de «pesos y contrapesos» (*checks and balances*), idea de la doctrina norteamericana que expresa tan bien el espíritu del principio propuesto por Montesquieu.

Por otro lado, el principio de unidad jurisdiccional también sirve para realzar la unidad orgánica del cuerpo de jueces y magistrados. Si bien la titularidad de la jurisdicción corresponde a los jueces y magistrados considerados individualmente y no al conjunto del Poder Judicial, este último es objeto hoy en día de un gobierno común, sus órganos guardan entre sí una dependencia jerárquica en materia administrativa y están relacionados por un sistema de recursos a través de los cuales los órganos superiores tienen la posibilidad de revisar las resolucio-

²⁹ «Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema (...)» (artículo 201 segundo párrafo de la Constitución). «Los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no pueden ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta. Son elegidos por un periodo de cuatro años. Pueden ser reelegidos. La ley establece la forma de renovación alternada cada dos años (...) El cargo es remunerado y de tiempo completo. Es incompatible con cualquier otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial (...) No pueden ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos con carácter nacional en las organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro años anteriores a su postulación» (artículo 180 de la Constitución). «Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema, salvo lo previsto en el inciso 4 del artículo 147. El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades» (artículo 156 de la Constitución Política del Perú)

³⁰ «los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros (...)» (artículo 201 de la Constitución). «La máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por cinco miembros: (...) Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad (...) Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los fiscales supremos jubilados o en actividad (...) Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros (...) Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos (...) Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos (...)» (artículo 179 de la Constitución). «Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (...) Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena (...) Uno elegidos, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos (...) Uno elegidos 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 (...)» (artículo 155 de la Constitución Política del Perú)

nes de los inferiores y, en su caso, anularlas. A su vez, todos los órganos y sus titulares se rigen por un estatuto común contenido en la respectiva Ley Orgánica³¹. Así, desde esta perspectiva, la unidad jurisdiccional que la Constitución consagra es la que establece la exigencia de que los jueces estén integrados en un cuerpo orgánico llamado Poder Judicial y que, en principio, no haya jueces ajenos a su organización, a su estatuto ni a su gobierno.

En *síntesis*, la unidad jurisdiccional tiene dos significados, uno material que es la exigencia del juez ordinario y otro orgánico, que es la exigencia de un cuerpo unitario de juzgados y tribunales. En otras palabras, la unidad significa, por un lado, que no hay más que un tipo de Juzgados y Tribunales «ordinarios» predeterminados por ley, de modo que no hay más diferencia entre éstos que la que se deriva de la especialización por materias, de la organización de las competencias y de las instancias; y, por otro lado, que esos juzgados y tribunales están integrados en un cuerpo orgánico con un gobierno y administración común, llamado Poder Judicial.

1.3. Exclusividad jurisdiccional

El origen histórico del principio de exclusividad está íntimamente ligado al de independencia, en el sentido que el significado originario de éste fue posteriormente subsumido en aquél. Así es, tal como lo explica muy bien el español Santiago Muñoz Machado, la reserva de la potestad de juzgar a favor de los jueces y la prohibición de ejercerla por parte del Poder Legislativo y Ejecutivo —contenido primigenio del principio de independencia consagrado en los textos constitucionales inmediatamente posteriores a la Revolución Francesa—, posteriormente fue abreviado en el principio de exclusividad; las Constituciones posteriores ya no incluyeron en su texto la expresa prohibición de juzgar dirigida al Legislativo y Ejecutivo, sino que la entendieron incluida tácitamente en la consagración del principio de exclusividad. En ese sentido, es el artículo 242 de la Constitución española de Cádiz de 1812 el que utiliza por primera vez en su redacción el término «exclusivamente»: «La potestad de aplicar las leyes en causas civiles y criminales pertenece **exclusivamente** a los Tribunales»³².

Empero, la historia no termina ahí. Luego que el principio de exclusividad absorbiera esta idea originaria de la independencia, viró, desde sus posiciones iniciales dirigidas contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, hacia los fueros especiales o privilegiados que por muchos años han persistido con fuerza en el ámbito administrativo, militar o eclesiástico. Como señala Muñoz Machado:

«(...) despojado este principio de sus connotaciones antilegislativas o antimonárquicas iniciales, se le dio poco a poco un juego propio, no tan estrechamente vinculado al principio de separación de poderes y de independencia de los jueces que fueron sus causas explicativas originales. La lucha por la exclusividad se dirigió de esta manera paulatina y preferentemente a la eliminación de las jurisdicciones especiales, restos

³¹ DE OTTO (1989). Op. cit., pp. 53 y 54.

³² MUÑOZ MACHADO, Santiago. La reserva de jurisdicción. Madrid: La Ley, 1989.

de la Justicia real mantenidos en algunos Departamentos ministeriales de la época contemporánea»³³.

Una de las razones que llevaron en el pasado a la proliferación de fueros especiales, ajenos a la justicia ordinaria, era el designio de crear un tratamiento específico a ciertas personas, haciendo que los litigios de cualquier clase en que se viesen involucrados, así como los delitos que pudieran cometer, quedasen sujetos al conocimiento de un tribunal distinto del competente para conocer del delito o del litigio del común de los ciudadanos. Tal *status* de algunos grupos de individuos se conocía con el nombre de «privilegio del fuero» o «fuero privilegiado»; los individuos que gozaban de él quedaban «desaforados» del tribunal común y «aforados» al especial; los propios tribunales eran denominados «privilegiados»³⁴.

Así, la exclusividad, que apareció en un inicio como prohibición de que los Poderes Legislativo y Ejecutivo ejercieran funciones jurisdiccionales, se usó posteriormente y sobre todo para explicar, por un lado, el monopolio estatal sobre esta potestad, negando en consecuencia la posibilidad que sea ejercida por los particulares y, por otro lado, la exclusividad judicial sobre la misma, negando así la existencia de fueros privilegiados.

De esta manera, hoy en día el principio de exclusividad significa que la jurisdicción es ejercida en forma exclusiva y excluyente por el Poder Judicial, sin que pueda ser ejercida válidamente por ningún otro Poder del Estado, Tribunales especiales o particulares, con especial énfasis en la prohibición de fueros o «jurisdicciones» especiales, salvo las excepciones expresamente previstas por el texto constitucional.

Viene a significar y exigir que cualquier posible conflicto que surja en la vida social puede y debe ser solucionado en última instancia por jueces y tribunales del Poder Judicial; constituye, en ese sentido, un atributo o prerrogativa del Estado, de manera que se destierra la autodefensa de los particulares³⁵. Es por ello que en la Constitución de 1993, al igual que en la de 1979, inmediatamente después que se consagra este principio, se estatuye que «no existe ni puede establecerse jurisdicción (entiéndase fuero) alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral» (artículo 139, numeral 1, segundo párrafo).

Este principio tiene un sentido positivo y otro negativo. La exclusividad en sentido positivo es esta prohibición constitucional de que se atribuya jurisdicción a órgano alguno que no forme parte del Poder Judicial; o, lo que es lo mismo, que sólo los juzgados y tribunales pueden ejercer jurisdicción y es, evidentemente, el significado más conocido de este principio³⁶.

³³ *Ibidem*, p. 45.

³⁴ Una de las manifestaciones más claras y escandalosas lo constituyó el «fuero privilegiado eclesiástico» que existió en España. Los Tribunales de la Iglesia, cuya razón de ser estaba en la jurisdicción relativa a asuntos de fe, buenas costumbres y disciplina eclesiástica, conocían también de asuntos netamente temporales, es decir, Civiles, cuando en ellos estaban implicados clérigos. En el orden Civil la Iglesia conocía de los pleitos que los clérigos entablaban entre sí o contra Civiles; en el orden penal conocían de los delitos comunes cuando éstos eran cometidos por clérigos; fuero privilegiado cuyos vestigios llegaron hasta el régimen franquista. Cfr. DE OTTO (1989). *Op. cit.*, p. 139.

³⁵ ANDRÉS IBÁÑEZ y MOVILLA ÁLVAREZ (1986). *Op. cit.*, p. 161.

³⁶ DIEZ-PICASSO GIMÉNEZ (1994). *Op. cit.*, pp. 43-44.

Desde otra perspectiva, esta connotación del principio de exclusividad también es resultado de la confluencia del principio de división de poderes y del derecho a la tutela judicial efectiva, que exige que todo posible derecho o interés legítimo sea susceptible de protección por parte de los Juzgados y Tribunales. Si se admitiera la posibilidad de que alguna situación litigiosa no tuviera acceso a una solución judicial, sino de otro tipo de órganos, se estaría violando el derecho a la tutela judicial efectiva; en tanto que, si se admitiera la Plena

Esta exclusividad en sentido positivo opera en una doble dirección: *ad extra* del Estado, excluyendo la posibilidad de que ejerzan jurisdicción los particulares y los tribunales no integrados en la organización estatal y consagrando, por ende, un monopolio estatal sobre esta función; y *ad intra* del Estado mismo, excluyendo que puedan ejercer jurisdicción otros órganos estatales que no ostenten la condición de juzgados y tribunales del Poder Judicial³⁷.

En nuestro ordenamiento constitucional vigente, el principio de exclusividad en este sentido y en ambas direcciones, encuentra algunas expresiones. La primera —a la que ya hemos hecho referencia— se refiere a la prohibición de «jurisdicción (léase fuero) alguna independiente» (segundo párrafo, numeral 1, artículo 139), esto es, a la expresión más conocida de este principio, la proscripción de fueros especiales o privilegiados. La segunda es la contenida en el tercer párrafo del numeral 1 del artículo 139: «No hay proceso judicial por comisión o delegación»; consecuencia lógica del ejercicio exclusivo de la jurisdicción por parte del Poder Judicial que impide, precisamente, cualquier atisbo de delegación o transmisión a otros órganos estatales (*ad intra*) o a particulares (*ad extra*).

La tercera expresión —a la que también ya hemos hecho referencia— es la contenida en el segundo párrafo del numeral 2 del artículo 139: «Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco 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. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia, ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno». Estas prohibiciones son reflejo de una exclusividad positiva *ad intra*, esto es, dirigidas a los otros órganos estatales no judiciales, que pueden verse tentados de invadir los terrenos jurisdiccionales, sea intentando resolver una causa sometida a la decisión de los jueces, sea interfiriendo en sus funciones, sea desconociendo o modificando el efecto de máxima irrevocabilidad o de cosa juzgada de las decisiones jurisdiccionales o retardando su ejecución.

Ocurre, empero, que la exclusividad del Poder Judicial sobre la jurisdicción no es absoluta; y ello porque, tal como lo adelantamos, el propio texto constitucional prevé el ejercicio de funciones plenamente jurisdiccionales por parte de órganos no pertenecientes al Poder Judicial. Ello no quita, sin embargo, que el rol que juzgados y tribunales desempeñan respecto a la jurisdicción siga siendo protagónico y preponderante, pues la potestad jurisdiccional que ejercen esos otros órganos constitucionales tiene linderos demarcados y con frecuencia reducidos.

Pero el principio de exclusividad posee también un sentido **negativo**, consistente en que los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que la de jurisdicción. Así pues, no se trata sólo de que únicamente los Juzgados y Tribunales integrantes del Poder Judicial puedan ejercer la jurisdicción, sino que esos mismos Juzgados y Tribunales no pueden ejercer, en principio, nada más que la jurisdicción; quedan excluidos, en principio, de la titularidad de cualesquiera otra potestad estatal. La exclusividad en sentido negativo implica pues una prohibición constitucional de que los Juzga-

concurrencia con los órganos judiciales de otra clase de órganos en la solución de los litigios, se estaría vulnerando la titularidad del Poder Judicial sobre la jurisdicción y, en definitiva, el principio de división de poderes. En ese mismo sentido, ANDRÉS IBÁÑEZ y MOVILLA ÁLVAREZ (1986). Op. cit., p. 161.

³⁷ DE OTTO (1989). Op. cit., p. 83.

dos y Tribunales se arroguen funciones legislativas o ejecutivas; prohibición constitucional que goza además de protección penal.

Evidentemente, esta prohibición no es absoluta sino que admite ciertas excepciones de fuente constitucional. De esta manera, mientras que la exclusividad en sentido positivo salvaguarda la pureza de la división de poderes frente a intromisiones de otros Poderes del Estado en el Poder Judicial, la exclusividad en sentido negativo hace lo mismo pero frente a las posibles extralimitaciones del Poder Judicial, es decir, frente a las tentaciones legislativas o ejecutivas de Jueces y Magistrados³⁸.

1.4. Competencia

Ahora bien, si la jurisdicción es «la atribución que tienen todos los magistrados del Poder Judicial, que han sido nombrados debidamente en sus cargos, de administrar justicia en nombre del Estado», siendo así «la característica distintiva del magistrado judicial», la competencia jurisdiccional, en cambio, es «la atribución que tiene cada magistrado judicial de ejercitar su jurisdicción en un tipo determinado de casos y no en otros»³⁹. Así, conforme a una definición tradicional, que toma como punto de partida a la noción de jurisdicción, la competencia aparece «como la medida de la primera, o sea, como la porción jurisdiccional detentada por un determinado juzgador»⁴⁰.

Y es que debemos recordar que, como señala Montero Aroca:

«(...) todos los órganos jurisdiccionales tienen atribuida constitucionalmente la potestad jurisdiccional, poseyéndola indivisa, es decir, en su totalidad. Ellos juzgan y hacen ejecutar lo juzgado, actuando el derecho objetivo. Pero por muy diversos motivos, entre los que destacan especialmente los de organización, por tanto en relación con la función, cada órgano jurisdiccional debe saber previamente en base a unas determinadas reglas en qué asunto va a actuar toda su potestad jurisdiccional. Dicho con otras palabras, siendo aquella potestad una, y estando atribuida en su totalidad y en exclusiva, es necesario proceder a un reparto o clasificación de la función de juzgar»⁴¹.

Son diversas las causas que exigen tal reparto, las cuales van «desde la extensión territorial del Estado hasta la misma complejidad de los litigios que deben resolver», aunque es del caso aclarar que «no es la potestad lo que se reparte entre esos órganos, sino (...) las materias, el territorio y la actividad procesal»⁴². Así, pues, puede decirse que «al conjunto de reglas que determina la atribución de un asunto concreto a un órgano jurisdiccional particularizado se le denomina procesalmente

³⁸ DIEZ-PICASSO GIMÉNEZ (1994). Op. cit., pp. 49-50.

³⁹ RUBIO CORREA (199c). Op. cit., p. 175.

⁴⁰ ALCALÁ-ZAMORA CASTILLO, Niceto. La protección procesal internacional de los derechos humanos. Madrid: Civitas, 1975, p. 82.

⁴¹ MONROY GÁLVEZ (1994). Op. cit., p. 209.

⁴² Ibidem, pp. 209-210.

«competencia». Ellas nos van a decir qué clase de órgano, de qué instancia y de qué ciudad o población, será el competente para conocer de cada pretensión»⁴³.

Una vez determinado el orden judicial involucrado en un caso —civil, penal, etcétera— será necesario identificar los criterios de atribución de competencia existentes, los cuales son, al menos en los órdenes civil y penal, tres: el objetivo, el funcional y el territorial⁴⁴.

El criterio de la competencia objetiva propone una distribución de causas según el objeto del proceso. En el orden civil, el órgano jurisdiccional puede tener competencia objetivamente tanto por la materia del proceso como por la cuantía del objeto litigioso, entendiéndose que en caso de conflicto prevalece el criterio material sobre el del valor económico del bien sometido a controversia. En el orden penal, la atribución objetiva de competencia responde a un criterio cualitativo, según quién sea el imputado, y a otro cuantitativo, conforme se esté ante un delito o una falta⁴⁵.

En lo que se refiere al criterio funcional, la diferencia con el criterio objetivo es a menudo difícil de establecer, aceptándose no obstante que «consiste en asignar determinadas funciones distintas en una misma causa a tribunales que son competentes para entender de ella por razón de la materia y del lugar», siendo así que, «más concretamente, la competencia funcional nos va a servir para determinar con exactitud quién va a conocer de los actos procesales, de los incidentes, de las fases y de las instancias de un proceso»⁴⁶.

Por último, el criterio territorial no parece ofrecer mayores dificultades, estableciendo que las causas se distribuyen entre los distintos órganos jurisdiccionales de un mismo tipo, «partiendo en lo civil de unos fueros generales y otros especiales, según la diferente naturaleza o clase de pretensión; y en lo penal del lugar de comisión del delito o falta (...)»; no obstante, es de mencionar que, tratándose de asuntos civiles, «se permite el acuerdo de sumisión de las partes fijando la competencia del juez de territorio distinto al que correspondería según las reglas generales»⁴⁷.

1.5. Medios de impugnación

La noción de medios de impugnación y, en particular, la definición de algunas de sus figuras más destacadas, resulta relevante para el examen de las funciones jurisdiccionales que ha de desempeñar la Corte Suprema de Justicia de la República.

Conforme a doctrina autorizada, y asumiendo una perspectiva amplia, «el medio de impugnación se define como el instrumento legal puesto a disposición de las partes y destinado a atacar una resolución judicial, para provocar su reforma o su anulación o declaración de nulidad. Tres son sus elementos característicos al decir de Giovanni Leone: a) es un remedio jurídico, entendido como un derecho atribuido a las partes; b) tiene como finalidad remover una desventaja proveniente de

⁴³ *Ibidem*, p. 210.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 211.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 220.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 221.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 222.

una decisión judicial, no se dirige contra actos del juez sin carácter decisorio o contra actos procesales de las partes; y c) (...) su característica esencial es la tendencia a remover la decisión impugnada por medio de una nueva decisión, lo que implica reconocer que el presupuesto de la impugnación es la desventaja proveniente de una resolución judicial (...)⁴⁸.

De otra parte, puede distinguirse doctrinariamente entre impugnaciones estrictas y medios de gravamen, lo que tiene repercusiones prácticas para efectos de cumplir el mandato constitucional relativo a la doble instancia o «doble grado de jurisdicción»:

«Los recursos, a su vez, como explica Cortés Domínguez, pueden ser **impugnaciones en sentido estricto**, es decir, recursos que están dirigidos a alcanzar la nulidad o rescisión de la resolución judicial; y **medios de gravamen**, esto es, recursos que están ordenados simplemente a obtener una resolución judicial que venga a sustituir a la primera que perjudica los intereses del recurrente, pero que no necesariamente debe ser ilegal o ilícita. Esto último permite hablar del **doble grado de jurisdicción**»⁴⁹.

Ahora bien, a partir del principio de la pluralidad de instancias, cabe introducir la clasificación de recursos «ordinarios» y recursos «extraordinarios», sobre todo por lo que se refiere a la diferenciación entre apelación y casación:

«La Constitución, en este marco, impone el doble grado de jurisdicción como mínimo al consagrar la pluralidad de la instancia, lo cual significa que un fallo, cualquiera que fuere su materia o dirección, debe ser objeto de revisión integral por otra instancia, lo que obviamente importa incorporar forzosamente un recurso de apelación en cuya virtud el Juez *ad quem* tenga las mismas posibilidades y poderes del Juez *ad quo*; situación que únicamente puede lograrse mediante este recurso ordinario. La casación, como se sabe, no constituye una instancia, por lo que su instauración contra un fallo de primer grado no cumple con el requisito constitucional antes señalado, puesto que se trata de una impugnación extraordinaria, prevista en el artículo 141 de la Constitución, limitada al control de la concepción jurídico-causal del fallo o bien la regularidad del procedimiento que haya conducido a él, sin que el Supremo Tribunal pueda ingresar a valorar autónomamente las pruebas ni a sustituir el fallo de instancia por el suyo propio»⁵⁰.

En cuanto a las diversas consecuencias que se derivan de la naturaleza ordinaria o extraordinaria de los recursos, el profesor Quiroga León explica lo siguiente:

⁴⁸ SAN MARTÍN CASTRO, César. Derecho procesal penal. Volumen II. Lima: Grijley, 1999, pp. 671-672.

⁴⁹ Ibidem, p. 673.

o obstante, el profesor Juan MONROY GÁLVEZ, destacado especialista en Derecho Procesal Civil, hace residir la diferencia entre gravamen y medio impugnatorio en otros factores: «Cuando se expide una resolución que es pasible de ser impugnada se dice que ésta se encuentra sujeta a **gravamen**, esto significa que la parte a quien ésta perjudica tiene el derecho de usar un **medio impugnatorio** para atacar tal resolución. Entonces el **gravamen** es un derecho, en cambio el **medio impugnatorio** es el instrumento a través del cual se hace efectivo el derecho antes citado». Véase a Juan MONROY GÁLVEZ en el Prólogo a CARRIÓN LUGO, Jorge. El recurso de casación en el Perú en materia civil, penal y laboral. Lima: Grijley, 1997, pp. XVI-XVII.

⁵⁰ Ibidem, p. 675.

«Siendo ambos recursos de impugnación —apelación y casación— medios de gravamen, el primero será 'ordinario', ineludible para la ley y siempre exigible por el justiciable; en tanto que el segundo será extraordinario, discrecional para la ley y para el propio tribunal de casación. De hecho, el acceso a la casación o al Supremo Tribunal de Justicia no está reconocido en el Perú, ni en ningún tratado internacional en materia de derechos humanos como una garantía constitucional de la administración de justicia o como un derecho fundamental»⁵¹.

Según enseña el profesor San Martín Castro, «la Constitución nacional ha incorporado un valor central en el sistema de recursos, que precisamente cumple la apelación: el re-examen, a pedido de parte, del primer juicio, lo que —destaca Luigi Ferrajoli— constituye una garantía esencial del ciudadano y en particular, en el juicio penal, del imputado. Señala el citado jusfilósofo italiano que «el doble examen del caso bajo juicio es el valor garantizado por la doble instancia de jurisdicción. Esta doble instancia es al mismo tiempo una garantía de legalidad y una garantía de responsabilidad contra la arbitrariedad. Siendo los jueces independientes, aunque sometidos a la ley, la principal garantía contra la arbitrariedad, el abuso o el error es la impugnación del juicio y su re-examen. A falta del doble examen los principios de imparcialidad y de sujeción de los jueces tan sólo a la ley quedarían privados de garantía, en tanto la arbitrariedad, el abuso o el error no serían censurados y reparados en una segunda instancia de juicio»⁵².

En lo que se refiere al recurso de casación, hay que decir que su objeto es múltiple:

- (i) El control de la legalidad en el juzgamiento, o el *error in-iudicando*, que se define también como el error en la falsa o errónea interpretación de la ley o error en el juzgamiento por la aplicación de la norma material; y,
- (ii) El control de la legalidad en el procedimiento, o *error in-procedendo*, que se define como el error por quebrantamiento esencial de forma y que constituya violación del debido proceso legal.
- (iii) Asimismo, siendo lo anterior las fuentes del recurso de casación, además del control de la legalidad, una es la ulterior finalidad del Supremo Tribunal cuando actúa como Corte de casación: la *nomofilaquia* o la necesaria unificación del criterio jurisprudencial a nivel nacional en la aplicación de la ley material y ley procesal»⁵³.

En palabras de Monroy Gálvez, la casación:

«(...) es una especie de los medios impugnatorios. Específicamente es un recurso, porque permite la revisión de una resolución judicial para conseguir su cambio o su anulación, pero sólo porque: a) la norma jurídica no ha sido aplicada debidamente; b) la interpretación de ésta ha sido incorrecta; c) no se ha aplicado la norma respecti-

⁵¹ QUIROGA LEÓN, Aníbal. «La casación civil: Mito y realidad. Proyecto de ley modificatorio». En: Derecho PUC. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 52, Diciembre 1998 - Abril 1999, p. 720.

⁵² SAN MARTÍN CASTRO (1999). Op. cit., pp. 675-676.

⁵³ QUIROGA LEÓN (1998-1999). Op. cit., p. 722.

va; o d) se han afectado normas procesales esenciales para que haya un proceso válido»⁵⁴.

En el mismo sentido se pronuncia el profesor Benites Mendoza, para quien:

«(...) a diferencia de los demás medios impugnatorios, la casación no busca que el fallo sea revisado por una instancia superior en base al principio de la instancia plural que recoge nuestra Constitución, sino que (...) tiene finalidades propias y distintas a los demás medios impugnatorios, pues se trata de un recurso de carácter extraordinario; lo peculiar es que, además de los fines 'relacionados con el destino natural de un proceso', la casación posee también 'fines que un sector de la doctrina llama extraprocesales y de mayor trascendencia', estos son: la defensa del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia»⁵⁵.

Siguiendo a San Martín Castro, el recurso de casación puede ser definido como:

«(...) el medio de impugnación, de competencia del Supremo tribunal, en virtud del cual, según enseña Gómez Orbaneja, se pide la anulación de resoluciones definitivas de los tribunales inferiores, no sujetas por sí o no sujetas ya a ninguna otra impugnación, por error de derecho sustantivo o procesal. La casación se limita, **partiendo de los mismos hechos fijados en la instancia**, a examinar la concepción jurídica causal del fallo, o bien, desentendiéndose del sentido de éste, la regularidad del proceder que haya conducido a él»⁵⁶.

De allí que, en materia penal, pueda decirse que:

«el recurso de casación se caracteriza por tres notas esenciales: (i) Se trata de un recurso jurisdiccional, de conocimiento de la Sala Penal de la Corte Suprema (artículo 34.2 del TUO de la LOPJ). (ii) Es un recurso extraordinario, desde que no cabe sino contra determinadas resoluciones (autos y sentencias de vista en los procesos ordinarios, artículo 345 del Código de 1991) y por motivos estrictamente tasados (artículos 437 y 438 del Código de 1991), regido además por un comprensible rigor formal, (iii) No constituye una tercera instancia, ni una segunda apelación, porque, de un lado, el órgano de la casación no enjuicia en realidad sobre las pretensiones de las partes, sino sobre el error padecido por los tribunales de instancia que en el recurso se denuncia; y, de otro lado, por la imposibilidad de introducir hechos nuevos en ese momento procesal, tal como está estipulado en el artículo 394 del Código Procesal Civil. El recurso de casación, enseña Ortells Ramos, presupone la prohibición de alterar, en cualquier forma, la base fáctica de la que parte la sentencia recurrida»⁵⁷.

⁵⁴ MONROY GÁLVEZ, Juan. «Casación civil: La primera sentencia de la Corte Suprema». En: Autos & Vistos: Comentarios jurisprudenciales. Lima: Gaceta Jurídica, 1996a, p. 176.

⁵⁵ BENITES MENDOZA, César. Limitaciones al recurso de casación civil en el Perú, p. 226.

⁵⁶ SAN MARTÍN CASTRO (1999). Op. cit., p. 717.

⁵⁷ Ibidem, pp. 717-718.

También debe tenerse en cuenta, en asuntos de índole penal, la existencia del denominado «recurso de nulidad» y su especial naturaleza jurídica, que para un sector de la doctrina es mixta. El profesor Domingo García Rada explica que se trata de un «medio de impugnación suspensivo, parcialmente devolutivo y extensivo que se interpone a efecto de alcanzar la nulidad total o parcial de una decisión superior» y que «tiene un doble carácter: de casación e instancia», por lo que «persigue promover y procurar un nuevo examen de la sentencia del Tribunal Correccional [hoy Sala Penal de la Corte Superior], tanto desde el punto de vista de la forma como del fondo»⁵⁸.

Como aclara San Martín Castro:

«(...) a la luz de la estricta regulación del recurso de nulidad, es del caso afirmar que se trata de un recurso ordinario que introduce una modalidad restringida de apelación. De este modo, coincidimos con Florencio Mixán Mass cuando precisa que el recurso de nulidad es un medio de impugnación de mayor jerarquía entre los **recursos ordinarios** que se ejercitan en el procedimiento penal peruano (...). Es de entender que su naturaleza jurídica es la propia de todo recurso de apelación, en cuya virtud se busca un fallo sustitutorio del de primera instancia. Por ello es que el artículo 300 confiere al Supremo Tribunal atribuciones de modificación de la pena y el artículo 301 le autoriza a absolver al injustamente condenado. En esta misma perspectiva, el modelo de apelación restrictivo se expresa, **primero**, en que no se puede ofrecer nueva prueba ni extender el objeto del proceso penal en sede suprema, y, **segundo**, en que no se puede condenar al absuelto (artículo 301)»⁵⁹.

Adicionalmente, debe mencionarse, de un lado, el recurso de queja, el cual «es un medio impugnativo ordinario, que tiene por objeto que el superior de alzada reexamine la resolución que deniegue el recurso, sea de apelación o de casación»⁶⁰, vía que podría servir para habilitar el conocimiento discrecional de la Corte Suprema sobre aquellas causas que estime procedentes dada su trascendencia jurídica⁶¹; y, de otro lado, el denominado «recurso excepcional de revisión», que puede interponerse contra resoluciones judiciales que han pasado en autoridad de cosa juzgada, y que el proyecto de Código Procesal Penal de 1995 regula como una «acción»⁶², proponiendo modificar así los códigos de 1940 y 1991, que hablan de «recurso», como si no se tratara en realidad de un nuevo proceso, en vista de que se ataca a través suyo la *res iudicata*, aunque por superiores razones de justicia.

Como explica el profesor San Martín Castro:

«(...) en tanto con la revisión se persigue rescindir sentencias que tienen la calidad de cosa juzgada, no [se] puede menos que calificarla de excepcional y de acción impugnatoria independiente o proceso autónomo, que, por tanto, está sometido en su iniciación y desarrollo a la concurrencia de determinados presupuestos, requisitos y

⁵⁸ GARCÍA RADA, Domingo. Manual de Derecho procesal penal. Octava edición. Lima: EDDILI, 1984, p. 329.

⁵⁹ Citado en SAN MARTÍN CASTRO (1999). Op. cit., p. 742.

⁶⁰ ORE GUARDIA, Arsenio. «La impugnación». En: Estudios de Derecho procesal. Lima: Alternativas, 1996, p. 253.

⁶¹ QUIROGA LEÓN (1998-1999). Op. cit., p. 734.

⁶² ORE GUARDIA, Arsenio. Manual de Derecho procesal penal. Lima: Alternativas, 1996, p. 405.

condiciones característicos y privativos de todo proceso»; dada su evidente trascendencia, 'la demanda de revisión se presenta ante la Corte Suprema (el Código de 1940 prescribe que se presenta ante el pleno jurisdiccional, mientras que el Código de 1991 dispone que se presenta ante la Sala Penal Suprema)'»⁶³.

Por último, aunque en la actualidad no tenga aplicación en nuestro ordenamiento jurídico, es del caso citar la experiencia norteamericana de regulación de las competencias de la Corte Suprema de Justicia, en especial en lo atinente a la figura del *certiorari*. La profesora Toni Fine, de la Universidad de Nueva York, explica lo siguiente sobre esta institución:

«La jurisdicción ordinaria del Tribunal Supremo es principalmente discrecional, a través del proceso del *Certiorari*. Con arreglo a la llamada 'regla de cuatro', si cuatro de los nueve jueces se inclinan a favor de revisar una causa, se concede el *Certiorari*. El tribunal a veces acepta casos de jurisdicción dividida entre varios tribunales federales de circuito o que suscitan importantes cuestiones constitucionales o legales. La denegación del *Certiorari* no supone conformidad con la decisión del tribunal inferior sino, sencillamente, que por cualquier motivo no se ha alcanzado el número necesario de magistrados inclinados a aceptar el caso»⁶⁴.

Según expone la profesora Monserrat Cuchillo Foix, «las acciones ante el Tribunal [Supremo] suelen plantearse a través de una petición, en la que se solicita se cerciore de la decisión adoptada por el tribunal cuya sentencia se impugna ('*petition for a writ of Certiorari*'). El Tribunal únicamente resuelve, en función del ejercicio casi íntegramente discrecional de su competencia jurisdiccional, un número muy reducido de casos, que oscila entre 250 y 300, de los entre 5,000 y 7,000 que suelen plantearsele anualmente»⁶⁵.

No debe perderse de vista, en todo caso, que la Corte Suprema norteamericana puede conocer en apelación causas de tribunales federales o tribunales supremos estatales cuyas sentencias estén basadas en cuestiones de Derecho federal (v.g. si un tribunal federal de apelación invalida una ley estatal o si un tribunal estatal deja sin efecto una ley federal), así como que tiene jurisdicción de primera instancia cuando el asunto involucra a dignatarios extranjeros o si un Estado es parte litigante; igualmente cuenta con competencia para decidir si la legislación o los actos emanados del Poder Ejecutivo guardan adecuación a la Constitución⁶⁶.

2. Acerca del sistema de solución de conflictos peruano. El diseño constitucional

Es conveniente tener una visión panorámica del sistema global de resolución de conflictos existente en el país, tomando como referente principal los preceptos contenidos en la Constitución Política.

⁶³ SAN MARTÍN CASTRO (1999). Op. cit., p. 763.

⁶⁴ FINE, Toni. «Como funciona el sistema de tribunales de los Estados Unidos». En: Temas de la Democracia. Lima: American Embassy, p. 9.

⁶⁵ CUCHILLO FOX, Monserrat. Jueces y administración del federalismo norteamericano. Madrid: Civitas, 1996, pp. 269-270.

⁶⁶ Cfr. FINE (s/f). Op. cit., p. 9; ESPARZA LEIBAR, Iñaki. El principio del debido proceso. Barcelona: Bosch, 1995, p. 69.

En primer lugar, puede decirse que tal sistema global, que es bastante complejo, está integrado al menos por dos sistemas autónomos pero ciertamente relacionados, a saber, el sistema jurisdiccional y el sistema de medios alternativos de resolución de disputas.

En segundo lugar, empero, puede también afirmarse que, siquiera de modo tácito o embrionario, el sistema global previsto en la Norma Fundamental implica o reclama la configuración simultánea de un sistema administrativo de solución de controversias y de un sistema de «desjudicialización» de procesos.

Así, pues, en definitiva, serían cuatro los componentes del sistema global de resolución de conflictos peruano, cada uno de ellos operando como un sistema propio, dotado de autonomía relativa:

- (i) El sistema jurisdiccional;
- (ii) El sistema de mecanismos alternativos;
- (iii) El sistema administrativo; y
- (iv) El sistema de desjudicialización.

2.1. El sistema jurisdiccional

El sistema jurisdiccional es, sin duda, el más importante y probablemente el de mayores dimensiones. Comprende, en primer lugar, la jurisdicción ordinaria, esto es, todos los órganos que conforman el Poder Judicial, al que también se le denomina «fuero común» (artículo 2 inciso 4, párrafo 2, Constitución).

Como se sabe, la Carta de 1993 estipula que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial son: «la Corte Suprema de Justicia y las demás Cortes y juzgados que determine su ley orgánica» (artículo 143, párrafo 2, Constitución).

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha previsto los siguientes órganos dotados de jurisdicción:

1. La Corte Suprema de Justicia de la República, con sede en la capital de la misma y competencia extendida a todo el territorio nacional.
2. Las Cortes Superiores de Justicia, en los respectivos distritos judiciales.
3. Los Juzgados Especializados y Mixtos, en las provincias respectivas.
4. Los Juzgados de Paz Letrados, en la ciudad o población de su sede.
5. Los Juzgados de Paz.

En segundo término, el sistema jurisdiccional incluye la «jurisdicción independiente o especial», esto es, de un lado, la jurisdicción independiente militar (artículo 139 inciso 2, Constitución), a la que también se le denomina «fuero militar» (artículos 141 y 173, Constitución), y del otro, la «jurisdicción especial» de las comunidades campesinas y nativas, en la que éstas aplican su propio Derecho consuetudinario dentro de su ámbito territorial y «siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona» (artículo 149, Constitución). Excluimos la llamada «jurisdicción arbitral» (artículo 139 inciso 2, Constitución), por considerar que se la ubica mejor como un medio alternativo de resolución de diferendos.

En tercer lugar, tenemos lo que podríamos designar como «jurisdicción autónoma», en la medida que se trata de atribuciones resolutorias de conflictos —en virtud de las cuales se expide, por cierto, decisiones irrevisables e inmodificables— otorgadas por la Norma Fundamental a determinadas instituciones autónomas, en razón de las funciones especiales que a éstas se encomienda. La jurisdicción autónoma abarca, por una parte, al Jurado Nacional de Elecciones, entre cuyas competencias se halla el «administrar justicia en materia electoral» (artículo 178 inciso 4, Constitución) y cuyas resoluciones «son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables», por lo que «contra ellas no procede recurso alguno» (artículo 181, Constitución). De otra parte, quedan también comprendidas en esta categoría las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de la Magistratura «en materia de evaluación y ratificación de jueces», que al igual que las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, son definidas como «no revisables en sede judicial» (artículo 142, Constitución).

En cuarto término, aparece la jurisdicción constitucional, de singular complejidad puesto que, a la vez que prevé la existencia de un órgano autónomo que opera como máxima instancia decisoria nacional, para cierta clase de asuntos involucra la previa intervención de órganos que integran el fuero común. En efecto, la creación del Tribunal Constitucional como «órgano de control de la Constitución» (artículo 201, párrafo 1, Constitución) y la atribución a éste de competencia para conocer «en instancia única, la acción de inconstitucionalidad» (artículo 202.1, Constitución), se ve acompañada por la potestad de revisar «en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de Hábeas corpus, amparo, Hábeas data y acción de cumplimiento» (artículo 202 inciso 3, Constitución), lo que supone una articulación con los juzgados y Cortes que componen el Poder Judicial, ante los cuales se interpone las mencionadas acciones de garantía constitucional de derechos⁶⁷.

Por último, integra también el sistema jurisdiccional previsto en la Constitución la que se suele denominar «jurisdicción supranacional», la misma que queda habilitada una vez «agotada la jurisdicción interna» cuando exista quien se considere lesionado en sus derechos fundamentales, pudiendo en ese caso «recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte» (artículo 205, Constitución). El tribunal supranacional más conocido y activo relacionado con el Perú es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Convención Americana de Derechos Humanos o «Pacto de San José» (artículo 52 y siguientes).

2.2. El sistema de medios alternativos de resolución de conflictos

Los mecanismos alternativos de resolución de disputas comprenden cuatro figuras básicas, a saber, la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje. La Constitución peruana en vigor sólo reconoce explícitamente la última de estas figuras, a la que denomina «jurisdicción arbitral» (artículo 139 inciso 2, Constitución), con lo que permite entender,

⁶⁷ Debido a su especial relevancia y a sus peculiaridades, se dedica el tercer capítulo de esta Parte Segunda a la jurisdicción del Tribunal Constitucional, mientras que las funciones y atribuciones específicas del Consejo Nacional de la Magistratura son examinadas en la Parte Tercera del Informe.

en vía de interpretación, que no necesariamente los laudos arbitrales habrán de ser susceptibles de impugnación ante el Poder Judicial.

La importancia concedida por la Carta Política a la «vía arbitral» queda en evidencia con su mención como una posibilidad de solución de las controversias que se deriven del establecimiento de relaciones contractuales, posibilidad de solución que hay que considerar de similar rango e importancia que la «vía judicial», desde luego «según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley» (artículo 62, Constitución). Igualmente, creemos que abona a la importancia constitucionalmente conferida al arbitraje la existencia de una norma expresa que faculta al Estado y a las demás personas de Derecho Público a someter las desavenencias surgidas de la celebración o ejecución de contratos «a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley» (artículo 63, párrafo 3, Constitución).

No obstante, los restantes medios alternativos de resolución de conflictos no han alcanzado reconocimiento expreso en el texto constitucional, lo que resulta censurable desde que la necesidad de impulsar y fortalecer esta clase de mecanismos aparece en la actualidad como imperiosa. Nada mejor para ello que su inclusión en la Norma Fundamental, en particular si tal inclusión responde a un diseño global y sistemático que exprese la convicción del constituyente sobre la conveniencia de instaurar en el país una cultura contraria al litigio y a su racionalidad «ganador/perdedor» que siempre, por su propia naturaleza, supondrá insatisfacción de alguna de las partes del juicio.

Asimismo, la deseable dimensión constitucional de la negociación, la mediación y la conciliación, junto al arbitraje, indudablemente contribuiría a la configuración normativa e institucional de un sistema global de solución de conflictos que cuente con un sistema específico que, en adición a su racionalidad predominantemente autocompositiva y flexible, tiene la capacidad de aminorar el número de causas presentadas en sede jurisdiccional. Este aporte, hasta cierto punto colateral o secundario, deviene valioso para el objetivo de aligerar y oxigenar a un sistema jurisdiccional saturado y desbordado por un número creciente de causas que amenaza tornarse inmanejable de un momento a otro.

Como quiera que fuere, es posible postular que ciertas normas dispersas del texto constitucional acogen, de modo indirecto o implícito, algunas de las figuras alternativas que han sido excluidas de las previsiones expresas de la Constitución. Así, podría sostenerse que el reconocimiento de la justicia de paz (artículos 149 y 152, Constitución) supone la asunción de su modo típico de tramitar y resolver las controversias, esto es, haciendo uso de mecanismos de avenimiento y conciliación. De similar modo, en el ámbito del Derecho Laboral, cabe pensar que el encomendar al Estado el fomento de la negociación colectiva y la promoción de «formas de solución pacífica de los conflictos laborales» (artículo 28 inciso 2, párrafo 2, Constitución), no sólo importa acoger una modalidad específica de negociación, sino que además acepta tácitamente la posibilidad de recurrir a la mediación y la conciliación.

2.3. El sistema administrativo

El tradicional ejercicio de funciones resolutorias de conflictos por parte de la Administración encuentra fundamento constitucional en la regulación de la jurisdicción contencioso-adminis-

trativa. Sobre ésta, la Carta de 1993 estipula: «Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa» (artículo 148, Constitución). Así, la posibilidad de revisión en sede judicial de las decisiones administrativas que ponen fin a controversias es, precisamente, lo que habilita la actuación resolutoria de los órganos del Estado que integran la Administración.

La complejidad actual del ordenamiento jurídico, en particular en determinados sectores o ámbitos, las debilidades del aparato judicial y las ventajas técnicas y especializadas, entre otras, de los entes administrativos, tornan aconsejable el robustecimiento de sistemas de resolución de controversias afincados en la Administración. Al respecto, especial mención merece la destacada labor desarrollada por el Tribunal Fiscal, cuyas decisiones son habitualmente acatadas por las partes, siendo escaso el número de impugnaciones de éstas planteadas ante la judicatura. No es el menor de los varios beneficios aportados por este sistema, el contribuir al descongestionamiento del Poder Judicial.

Desde luego, no hace falta insistir en que en otras importantes esferas del quehacer administrativo—v.g. la contratación estatal de obras y servicios (artículo 76, Constitución) o la actividad aduanera— también existen órganos técnicos encargados de resolver litigios, preservándose el derecho de todas las personas a recibir tutela judicial efectiva mediante la consagración de la vía contencioso-administrativa.

Sí resulta pertinente mencionar que, al amparo de una redefinición de los roles a desempeñar por el Estado en una «economía social de mercado» (artículo 58, Constitución), esto es, sobre la base del principio de subsidiariedad (artículo 59, Constitución), del otorgamiento de funciones de fomento y promoción (artículo 58, Constitución), y principalmente de su papel de facilitación y vigilancia de la libre competencia con vistas a evitar la comisión de abusos (artículo 61, Constitución), se ha venido desarrollando una importante labor decisoria de conflictos en instituciones administrativas de nuevo cuño, como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y diversas entidades reguladoras de la prestación de servicios públicos, tales como las existentes para la provisión de telefonía (OSIPTEL), agua (SUNASS) y electricidad (OSINERG).

2.4. El sistema de «desjudicialización»

La existencia de un sistema de «desjudicialización» de procesos no parece requerir norma constitucional habilitante. No obstante, podría resultar conveniente que, junto con diseñar un sistema global de resolución de conflictos que incorpore disposiciones relativas a los «medios alternativos», la Carta Política incluya asimismo mandatos encaminados a despojar de naturaleza judicial a determinados asuntos que pueden perfectamente ser de conocimiento de otra clase de funcionarios, tales como los notarios y quienes hagan sus veces allí donde corresponda (v.g. jueces de paz).

En la actualidad, se halla vigente la Ley N° 26662, denominada «Ley de competencia notarial en asuntos no contenciosos», que fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de setiembre de 1996, la misma que apunta en la dirección señalada, esto es, procura apartar de los estrados judiciales cierta clase de cuestiones que, por su naturaleza o por su simplicidad y aun

cuando pudieran devenir litigiosas, no requieren necesariamente de pronunciamiento jurisdiccional: rectificación de partidas, adopción de personas capaces, patrimonio familiar, inventarios, comprobación de testamentos y sucesión intestada (artículo 1, Ley N° 26662).

Asimismo, el nuevo Código de los Niños y Adolescentes (CNA), aprobado mediante Ley N° 27337, que fuera publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de agosto del 2000, regula el «procedimiento administrativo de adopciones» de niños y adolescentes (artículo 119 y siguientes, CNA), previendo un «proceso judicial» únicamente como excepción y para supuestos tasados (artículo 128, CNA). Es de resaltar que, en esta materia, el nuevo Código no hace sino mantener las regulaciones de su predecesor, que fuera aprobado mediante Decreto Ley N° 26102, aparecido en El Peruano del 29 de diciembre de 1992 (artículo 134 y siguientes).

Finalmente, cabe mencionar que la legislación sobre protección de las personas frente a la violencia familiar —Ley N° 26260, publicada el 24 de diciembre de 1993, según su Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-97-JUS, publicado el 27 de junio de 1997; conforme a la modificaciones introducidas mediante Ley N° 27306, publicada el 15 de julio del 2000— confiere importantes funciones de resolución de los conflictos suscitados en torno de esta problemática a los miembros del Ministerio Público (v.g. los fiscales gozan de potestad conciliatoria, según el artículo 11, TUC de la Ley N° 26260).

Hablando en términos generales, puede decirse que el fortalecimiento de las funciones de la Fiscalía y especialmente de los mecanismos otorgados a sus titulares para zanjar las controversias antes de su conversión en procesos judiciales —v.g., las facultades concedidas para la aplicación del «principio de oportunidad», previsto en el artículo 2 del Código Procesal Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 638, publicado el 27 de abril de 199—, forma parte de esta misma tendencia a sustraer de sede jurisdiccional la mayor cantidad posible de asuntos mediante la atribución o robustecimiento de potestades resolutorias a instituciones desprovistas de jurisdicción.

3. Distinción entre lo administrativo y lo jurisdiccional

Un tema relacionado con el diseño del sistema de solución de conflictos y concretamente con el de jurisdicción en su aspecto de unidad y exclusividad, es el de la distinción entre «lo administrativo» y «lo jurisdiccional».

Históricamente, la Administración ha cumplido en el Perú un rol muy importante en la resolución de conflictos jurídicos; en los setenta y ochenta un caso paradigmático fue sin duda la actuación del Ministerio de Trabajo en la solución de conflictos jurídicos del trabajo (reposición, incumplimiento de disposiciones legales o convencionales, hostilización). A partir de los noventa los organismos públicos que se crearon para regular el libre mercado (Indecopi es sin duda el ejemplo emblemático) cumplen una importante función de resolución de conflictos en sede administrativa.

A diferencia de otros ordenamientos —que por influencia francesa es tema de polémica y análisis la revisión judicial o no de los actos administrativos y la existencia de una vía contencioso-administrativa «paralela» a la judicial—, en nuestro país a partir de la Constitución de 1979 se acepta

pacíficamente que todo acto administrativo que «cause estado» es susceptible de ser impugnado judicialmente. En efecto, el artículo 240 de la Carta de 1979 estableció: «Las acciones contencioso-administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la administración que causa estado (...) La ley regula su ejercicio. Precisa los casos en que las Cortes superiores conocen en primera instancia, y la Corte Suprema en primera y segunda y última instancia». Por su parte, el artículo 148 de la Constitución vigente ratificó esta tendencia de nuestro ordenamiento sobre el particular: «Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa».

En consecuencia, en nuestro ordenamiento todo acto o resolución administrativa definitiva o de última instancia es susceptible de ser impugnado en sede judicial. Sin embargo, ello de ninguna manera niega el importante e indispensable rol que le toca seguir cumpliendo a la Administración en la resolución de conflictos, además en forma creciente y en función de la mayor complejidad y especialización de las funciones estatales y de las demandas sociales, sin perjuicio que la legislación contemple la posibilidad de control de la legalidad o constitucionalidad de sus actos por parte del Poder Judicial.

A la luz de lo anterior, esa es entonces la lectura que debe dársele a los principios jurisdiccionales bajo análisis: unidad y exclusividad no suponen negación de la resolución de conflictos en sede administrativa. Lamentablemente, so pretexto de dar cumplimiento a la unidad y exclusividad jurisdiccionales que consagraba la Carta de 1979, en el año 1991 y con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Judicial, todos los conflictos jurídicos del trabajo se «judicializaron», desmantelando y desnaturalizando así el rol que la Autoridad Administrativa de Trabajo debió seguir cumpliendo en la regulación de las relaciones laborales —por naturaleza conflictivas—.

Por ende, a continuación delinearemos la frontera que distingue «lo administrativo» y «lo jurisdiccional», con el propósito de mostrar que, independientemente de la primacía de la actuación jurisdiccional y de la posibilidad de revisión judicial, la resolución de conflictos en sede administrativa puede ser tan definitiva como la judicial, lo que consideramos debe tomarse muy en cuenta en una futura reforma constitucional o legislativa dirigida a que parte importante de los conflictos jurídicos sean resueltos por la Administración y así el sistema judicial no se vea atiborrado de casos que bien pueden y deben ser resueltos por otras instancias estatales.

Tradicionalmente, una de las fronteras delimitadoras más importantes —pero no la única— entre «lo administrativo» y «lo jurisdiccional» ha sido sin duda la fuerza de la cosa juzgada de esta última. Así, para Eduardo Couture la cosa juzgada pertenece a la esencia de la jurisdicción: si el acto no adquiere autoridad de cosa juzgada, no es jurisdiccional; por el contrario, si un acto adquiere autoridad de cosa juzgada es jurisdiccional. No hay jurisdicción sin autoridad de cosa juzgada; el carácter de irrevisibilidad que da a las decisiones judiciales la autoridad de cosa juzgada no aparece en ninguno de los otros modos de actuación del poder público. Según este autor, una Constitución puede ser sustituida por otra Constitución, una ley puede ser derogada por otra ley, un acto administrativo puede ser revocado por otro acto administrativo, pero una sentencia con autoridad de cosa juzgada no puede ser sustituida, derogada ni revocada por otra sentencia⁶⁸.

⁶⁸ COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Tercera edición reimpresión. Buenos Aires: Depalma, 1988, p. 39.

Por su parte, para Ignacio de Otto, «la única nota que diferencia a la jurisdicción de cualquier otra función de aplicación del derecho es la irrevocabilidad de la decisión con que la jurisdicción se ejerce». Aclara, sin embargo, que tal «irrevocabilidad» no debe confundirse con la «irrecurribilidad», esto es, con que la decisión no es susceptible de recurso; pues si así fuera, no serían jurisdiccionales las sentencias y demás resoluciones judiciales susceptibles de impugnación; sólo cabría hablar de jurisdicción en relación con las resoluciones contra las cuales no cupiera recurso alguno y, en definitiva, sólo habría verdadero acto de jurisdicción en aquél en el que se pudiera término definitivamente a un proceso sin posibilidad de interposición de un ulterior recurso. Por otra parte, no habría tampoco diferencia alguna entre un acto administrativo, siempre recurrible, y las sentencias y demás resoluciones judiciales recurribles. Por tanto, la «irrevocabilidad» consiste en la «imperatividad inmutable», esto es, en el efecto de «cosa juzgada», en el carácter inalterable de la decisión⁶⁹

Sin embargo, Díez-Picazo sostiene que este criterio de distinción entre:

«'(...) lo administrativo' y 'lo jurisdiccional' no da cuenta (...) de la especificidad de la jurisdicción (pues) la diferencia entre jurisdicción y administración radicaría en que la determinación del Derecho al caso concreto operada por la primera es irrevocable, en tanto que la de la segunda no lo es. Ahora bien, sucede que esa irrevocabilidad o, si se prefiere, fuerza de cosa juzgada no es un rasgo exclusivo de la actividad jurisdiccional (...) también los actos administrativos pueden gozar de irrevocabilidad; y ello, tanto en el sentido formal de la firmeza o irrecurribilidad (transcurso del plazo de interposición del recurso), cuanto en el sentido material de la imposibilidad de decidir de nuevo sobre la cuestión, ya que no todos los actos administrativos son libremente revocables por la propia Administración que los ha dictado. En ese orden de ideas, no cabe sino reconocer (que) el instituto de la fuerza de cosa juzgada es, en la mayoría de los ordenamientos positivos contemporáneos (...), común a la jurisdicción y la administración. Frente a ello no cabe argüir que los actos administrativos no disfrutan de irrevocabilidad porque siempre están sujetos a un posible control judicial (...) (ello) veda la existencia de actos inmunes a la posibilidad de revisión judicial e, incluso, puede implicar la superioridad del acto jurisdiccional sobre el acto administrativo, desde el momento en que éste puede ser anulado por aquél; mas de ningún modo significa que, si el acto administrativo no es impugnado en tiempo y forma, no devenga tan irrevocable como el acto jurisdiccional»⁷⁰.

Al respecto, el español Requejo Pagés⁷¹ ha señalado que, si bien la irrevocabilidad o la autoridad de cosa juzgada no es exclusiva de la jurisdicción, el elemento diferenciador de la actividad jurisdiccional es la máxima irrevocabilidad que el ordenamiento le reconoce a sus decisiones. En la tradición jurídica se conoce con el nombre de cosa juzgada a la vigencia inalterable que es propia de las actuaciones jurisdiccionales del Derecho; según Guasp, «la cosa juzgada en sentido amplio es, pues, la fuerza que el Derecho atribuye normalmente a los resultados procesales», fuerza que «se tra-

⁶⁹ DE OTTO (1989). Op. cit., p. 20.

⁷⁰ DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ (1994). Op. cit., pp. 23-24.

⁷¹ REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. Jurisdicción e independencia judicial. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 50.

duce en un necesario respeto y subordinación a lo dicho y hecho en el proceso», el cual, «en virtud de la figura de la cosa juzgada, se hace inatacable, y cosa juzgada no quiere decir, en sustancia, sino inatacabilidad de lo que en el proceso se ha conseguido»⁷².

A primera vista el criterio de la irrevocabilidad se presentaría como el adecuado. La fuerza de cosa juzgada⁷³ —como comúnmente se denomina a la irrevocabilidad— características de las sentencias judiciales parecería ofrecer la suficiente especificidad como para servirse de ella a la hora de establecer el parámetro que permita identificar en cada ordenamiento aquellos actos jurídicos en los cuales se concreta una aplicación jurisdiccional del Derecho. La irrevocabilidad con que esta especial fuerza reviste a las concreciones normativas realizadas en vía jurisdiccional no parece concurrir en ningún otro tipo posible de aplicación de normas.

La doctrina es prácticamente unánime al atribuir al instituto de la fuerza de la cosa juzgada una naturaleza puramente artificial. En efecto, «nada hay en un pronunciamiento judicial que exija, por imperativo lógico, atribuirle a éste la incontrovertibilidad total en que la cosa juzgada consiste»; muy por el contrario, la cosa juzgada tiene «una naturaleza neta y estrictamente jurídica. Es una creación del ordenamiento jurídico que, como tal, tiene sólo validez y vigencia dentro del ámbito de éste. Es una figura jurídica, no de derecho material sino de derecho procesal». Por ende, la autoridad de cosa juzgada «proporciona el indispensable remate a las actividades normales de un proceso, en cuanto que mediante ella se proclama de modo definitivo el sentido verdadero de la institución procesal»⁷⁴.

Visto ello, es evidente que la institución de la cosa juzgada se fundamenta en el principio de seguridad jurídica, en la necesidad de señalar o determinar un momento a partir del cual la decisión de un litigio no puede ser contestada, siendo la fuerza de cosa juzgada una de las tantas concesiones que la justicia hace a la seguridad para la mejor obtención del bien común. El fundamento de la fuerza de cosa juzgada suele verse con frecuencia en la necesidad de un mínimo de seguridad jurídica; al respecto, el alemán Adolf Merkl⁷⁵ destaca el carácter iusnaturalista de este tipo de fundamentaciones: «El dogma de la infalibilidad de la Iglesia tiene en el Estado su paralelo inconfundible. En el Estado se cuenta con tantos centros de infalibilidad como Jueces y órganos administrativos emiten actos jurídicos inapelables». En definitiva, para Merkl en las diversas teorías sobre la fuerza de cosa juzgada pueden distinguirse dos direcciones principales que parten de dos concepciones ideológicas distintas: una dirección individualista que afirma la fuerza de la cosa juzgada y otra colectivista que la niega⁷⁶.

De esta manera, la irrevocabilidad como categoría en la cual se condensa la idea de la fuerza de cosa juzgada no sólo se presenta en forma exclusiva en las decisiones jurisdiccionales que normalmente disfrutan, sino que además se trata de una categoría aplicable a otras modalidades de aplicación de normas y, en especial, a «lo administrativo». Es por ello que cabe decir que la fuerza de cosa

⁷² GUASP, Jaime. Derecho procesal civil. Tercera edición. Madrid: 1968, p. 548.

⁷³ Sobre la «fuerza de cosa juzgada» Véase: SERRA DOMÍNGUEZ, Manuel. Sobre la «fuerza de cosa juzgada». En: Estudios de Derecho Procesal. pp. 49-50 y 60-62; CHIOVENDA, G. Istituzioni di diritto processuale civile. Volumen I. Nápoles: 1960, p. 319 y ss.; LIEBMAN, E. T. Efficacia ed autorità della sentenza. Milán: 1962, p. 39 y ss; KELSEN, Hans. Reine Rechtslehre. Wein: 1960, p. 246, 260, 272 y ss; 277 y GUASP (1968). Op. cit., p. 548 y ss.

⁷⁴ GUASP (1968). Op. cit., pp. 72-73.

⁷⁵ MERKL, A. Zum problem der Rechtskraft in Jurtiz and Verwaltung, pp. 1212-1214.

⁷⁶ Citado en REQUEJO PAGÉS (1989). Op. cit., p. 73.

juzgada concede a las sentencias firmes una irrevocabilidad relativa que, por otro lado, no es exclusiva de las sentencias. La única diferencia entre la irrevocabilidad de la cosa juzgada y la irrevocabilidad común es una diferencia de grado pero no de calidad⁷⁷.

Así, la fuerza de cosa juzgada o irrevocabilidad viene a representar el grado máximo de inalterabilidad normativa admitida por un determinado ordenamiento positivo. Desde el punto de vista lógico-jurídico, sólo puede hablarse de dos categorías jurídicas: la creación y la aplicación de normas, esto es, que sólo cabe diferenciar entre creación de normas (*legis-latio*) y aplicación de normas (*legis-executio*).

En esa misma línea interpretativa, Díez-Picazo afirma que desde un punto de vista histórico, es absolutamente indiscutible que la identificación de una actividad jurisdiccional como algo diferente de la actividad administrativa está vinculada a la consolidación de la división de poderes como principio rector-político y no jurídico de los ordenamientos liberales.

Esta constatación histórica conduce directamente a afirmar la corrección de aquellas corrientes que niegan la posibilidad de establecer una distinción lógica entre las dos modalidades hoy conocidas de aplicación normativa: jurisdicción y administración. No cabe duda que la jurisdicción, en cuanto actividad aplicativa, consiste en determinar el derecho en casos concretos; pero es igualmente innegable que la actividad administrativa, en la medida en que define unilateral e imperativamente situaciones jurídicas subjetivas de terceros, también determina el derecho al caso concreto⁷⁸. La jurisdicción podría entonces definirse como aquella forma de aplicación del Derecho que se distingue de las otras modalidades posibles por representar el máximo grado de irrevocabilidad admitido en cada ordenamiento positivo; no una irrevocabilidad absoluta, sino la irrevocabilidad máxima —y por ello relativa— que un ordenamiento positivo permite⁷⁹.

La jurisdicción es considerada una variante de la categoría lógica «aplicación del Derecho» que se caracteriza por generar el mayor grado de irrevocabilidad admisible por cada ordenamiento; este concepto se moldeará después según cada ordenamiento específico; en cada sistema positivo será diferente el ámbito de «lo jurisdiccional» porque la extensión de los sectores del ordenamiento en los que se admite el máximo grado de irrevocabilidad será distinto en cada uno de ellos.

En cuanto a la nota de irrevocabilidad propia de las decisiones jurisdiccionales, encontramos dos momentos en el texto constitucional que nos permiten afirmar que la misma encuentra abrigo en nuestro ordenamiento. El primero es el tercer párrafo del inciso 2 del artículo 139, que, a propósito de lo que está vedado a la autoridad no jurisdiccional, establece que «tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...)», con lo cual, de forma indirecta, la Constitución está consagrando que el órgano jurisdiccional emite decisiones que adquieren tal «autoridad de cosa juzgada», o sea que gozan de efectos de «irrevocabilidad». El segundo precepto es el inciso 13 del citado artículo, que dispone «la prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada (...)», esto es, la imposibilidad de volver a discutir y a decir, en sede

⁷⁷ REQUEJO PAGÉS (1989). Op. cit., p. 77.

⁷⁸ DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ (1994). Op. cit., pp. 21-23.

⁷⁹ REQUEJO PAGÉS (1989). Op. cit., p. 90.

jurisdiccional, sobre un conflicto ya resuelto en forma «irrevocable» («resolución ejecutoriada»). Como se puede apreciar, ambos preceptos, al consagrar la irrevocabilidad de estas decisiones tanto frente a órganos no jurisdiccionales (inciso 2) como jurisdiccionales (inciso 13), no hace otra cosa sino otorgar la seguridad jurídica que todo ordenamiento busca, precisamente, a través de la referida irrevocabilidad.

Queda nada más por determinar si es que el ordenamiento constitucional vigente recoge la idea de la máxima irrevocabilidad de las decisiones jurisdiccionales. Por un lado, el carácter absoluto de la irrevocabilidad de las decisiones jurisdiccionales, se ve cuestionado en nuestro ordenamiento por tres supuestos legales que, en nuestra opinión, constituyen válidas excepciones en este tema. En primer lugar, el artículo 178 del Código Procesal Civil⁸⁰ vigente consagra la figura de la «Nulidad de cosa juzgada fraudulenta», en virtud de la cual, cabe la posibilidad ciertamente excepcional que durante un plazo determinado y por ciertas causales, se pueda pedir la nulidad de una sentencia que ha adquirido autoridad de cosa juzgada, pretensión que se tramita como un nuevo proceso y que, de ser acogida, dará lugar a una nueva decisión jurisdiccional con carácter irrevocable y definitiva sobre un conflicto que ya había sido objeto de una anterior decisión supuestamente irrevocable y definitiva. En este caso, si bien ningún precepto constitucional habilita expresamente al legislador para que haya introducido una excepción de tal magnitud, a nadie se le ocurre tachar de inconstitucional dicho artículo del Código Procesal Civil, ya que el mismo recoge un valor constitucional tan o más importante que la seguridad jurídica: la búsqueda de la justicia; valor que el artículo 44 de la Constitución sí recoge expresamente al establecer que «Son deberes primordiales del Estado (...) promover el bienestar general que se fundamente en la justicia (...)».

La segunda excepción al supuesto carácter absoluto de la irrevocabilidad de las decisiones jurisdiccionales que encontramos a nivel legislativo, es el «juicio de revisión» consagrado en el Código Procesal Penal vigente, en virtud del cual, excepcionalmente, pero sin mediar plazos, el Poder Judicial puede revisar una sentencia condenatoria siempre que se presenten ciertos supuestos de hecho; en caso de prosperar, la referida sentencia condenatoria es anulada por otra absolutoria, esta sí realmente definitiva e irrevocable⁸¹. En este caso, es evidente que es un derecho fundamental el protegido, el de la libertad de las personas, que nuestra Constitución consagra en el inciso 24 del artículo 2⁸² y que hace que en el ámbito penal las sentencias condenatorias nunca alcancen la autoridad de cosa juzgada, precisamente porque el ordenamiento prefiere asegurar la primacía de la libertad sobre la seguridad jurídica.

La tercera excepción sobre el particular es la acción de amparo contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento irregular. En efecto, el artículo 200 inciso 2 de la Constitución esta-

⁸⁰ «Hasta dentro de seis meses de ejecutada o de haber adquirido la calidad de cosa juzgada si no fuere ejecutable, puede demandarse, a través del proceso de conocimiento, la nulidad de una sentencia... que pone fin al proceso, alegando que el proceso en que se origina ha sido seguido con dolo, fraude, colusión o afectando el derecho al debido proceso, cometido por una, o por ambas partes, o por el Juez, o por éste y aquéllas... Puede demandar la nulidad la parte o el tercero ajeno al proceso que se consideren directamente agraviados por la sentencia... Si la decisión fuese anulada, se repondrán las cosas al estado que corresponda. Sin embargo, la nulidad no afectará a los terceros de buena fe y a título oneroso».

⁸¹ Pues en el caso de las sentencias penales absolutorias opera una feliz coincidencia entre la libertad y la seguridad jurídica, que se ve reflejada precisamente en «La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada...» consagrada en el inciso 13° del artículo 139° de la Constitución Política del Perú.

⁸² «Toda persona tiene derecho... A la libertad y a la seguridad personales...».

blece que el amparo «No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular» con lo cual, si bien es notorio el ánimo restrictivo de la norma citada, también es verdad que abre la puerta para que se impugnen —vía amparo— sentencias expedidas en el curso de un procedimiento judicial irregular, expresión esta última que debemos entender referida a la vulneración de las garantías de la administración de justicia constitucionalmente consagradas (tutela judicial efectiva, debido proceso, entre otros) y que ha sido objeto de desarrollo normativo en clave restrictiva (por el abuso del amparo que en un momento hubo para detener la ejecución de fallos judiciales) por la Ley de Hábeas Corpus y Amparo (Ley N° 23506) y su ley complementaria (Ley N° 25398).

Al respecto, el artículo 5 de la Ley 23506 contempla un supuesto concreto en el que la acción de amparo puede ser dirigida contra resoluciones judiciales pero que en definitiva no es el único supuesto de «procedimiento judicial irregular»: «La acciones de garantía también son pertinentes si una autoridad judicial, fuera de un procedimiento que es de su competencia, emite una resolución o cualquier disposición que lesione un derecho constitucional». Por su parte, el artículo 10 de la Ley 25398 precisa que «Las anomalías que pudieran cometerse dentro del proceso regular al que se refiere el inciso 2 del artículo 6 de la Ley (23506), deberán ventilarse y resolverse dentro de los mismos procesos mediante el ejercicio de los recursos que las normas procesales específicas establecen. No podrán bajo ningún motivo detenerse mediante una acción de garantía, la ejecución de una sentencia contra la parte vencida en un proceso regular», con lo cual reitera que queda abierta la posibilidad de impugnar vía amparo sentencias emanadas de un proceso judicial irregular.

Como se ha podido mostrar hasta aquí, nuestro ordenamiento jurídico no consagra la irrevocabilidad absoluta de las decisiones jurisdiccionales —pues los supuestos legales anteriores desvirtúan tal pretensión—, pero sí consagra la máxima irrevocabilidad prevista en él, confiriéndosela a las decisiones jurisdiccionales. Es más, está bien que así sea, pues ello refleja, en supuestos-límite de conflicto entre valores y derechos, un saludable equilibrio constitucional entre el valor justicia y el derecho de libertad, por un lado, y el valor seguridad jurídica, por el otro.

Por otra parte, queda analizar el supuesto carácter exclusivo de la irrevocabilidad de las decisiones jurisdiccionales; en concreto, dilucidar si es que las decisiones de la Administración, también ostentan este carácter irrevocable en nuestro ordenamiento. Al respecto, el artículo 148 de la Constitución establece que toda decisión definitiva de la Administración es susceptible de revisión judicial. Sin embargo, permítasenos coincidir aquí con Díez-Picazo, quien afirma que ante el argumento de que los actos administrativos no disfrutan de irrevocabilidad porque siempre están sujetos a un posible control judicial, cabe responder que dicho precepto constitucional sólo «veda la existencia de actos inmunes a la posibilidad de revisión judicial e, incluso, puede implicar la superioridad del acto jurisdiccional sobre el acto administrativo, desde el momento en que éste puede ser anulado por aquél; mas de ningún modo significa que, si el acto administrativo no es impugnado en tiempo y forma, no devenga tan irrevocable como el acto jurisdiccional»⁸³.

En definitiva, las decisiones o actos de la Administración también gozan de relativa irrevocabilidad, aunque no la misma que la de las decisiones jurisdiccionales, las que, por lo demás, ostentan

⁸³ DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ (1994). Op. cit., p. 24.

una primacía sobre aquéllas. Y está bien que así sea, pues como todo acto jurídico, transcurridos ciertos plazos y cumplidos ciertos requisitos, es lógico que goce de relativa permanencia en el tiempo. Esto se presenta así en nuestro ordenamiento, pues si bien el artículo 148 de la Constitución establece el principio que todas las resoluciones administrativas son susceptibles de impugnación judicial, dicho precepto constitucional ha sido objeto de un desarrollo legislativo que confirma, por el contrario, la relativa irrevocabilidad o permanencia en el tiempo de las decisiones de la Administración.

El Título Cuarto del Texto Unico Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (Decreto Supremo N° 02-94-JUS) sobre «Recursos y Nulidad de Resoluciones»⁸⁴, contempla una serie de plazos en los que cabe impugnar administrativamente o declarar la nulidad de las decisiones de la Administración, transcurridos los cuales sin que se haya interpuesto el correspondiente recurso impugnativo ni se haya declarado su nulidad, dichas resoluciones quedan firmes y si son impugnadas judicialmente tal impugnación sería declarada inadmisibles⁸⁵, pues no son las resoluciones que ponen fin al procedimiento (que «causan estado») que contempla el artículo 8 de la citada Ley⁸⁶, esto es, no son resoluciones expedidas en última instancia administrativa precisamente porque no se agotaron los recursos impugnatorios ni se declaró su nulidad dentro del plazo de ley.

Por su parte, el capítulo II del Título III de la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en vigencia desde octubre del 2001, de manera similar contempla un plazo de 15 días para interponer los recursos impugnatorios en sede administrativa⁸⁷, transcurrido el cual, la resolución queda firme y si son impugnadas judicialmente tal impugnación sería desestimada, pues no caería dentro de los supuestos de los «actos que agotan la vía administrativa» contemplados en el artículo 218, inciso 2.

En cuanto a la «nulidad de oficio» de los actos administrativos, la Ley N° 27444 confirma la relativa irrevocabilidad de la que gozan los actos administrativos: «En caso de que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior (1 año para declarar la nulidad en sede ad-

⁸⁴ «El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó la primera resolución impugnada (...). El término para la interposición de este recurso es de quince (15) días y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, transcurridos los cuales, sin que medie resolución, el interesado podrá considerar denegado dicho recurso (...).» (Artículo 98, conforme a la Ley N° 26810, publicada en El Peruano el 18 de junio de 1997).

«El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho (...). El término para la interposición de este recurso es de quince (15) días y deberá resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días, transcurridos los cuales, sin que medie resolución, el interesado podrá considerar denegado dicho recurso (...).» (artículo 99).

«(...) hay lugar a recurso de revisión ante una tercera instancia si las dos anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional (...). El recurso de revisión se interpondrá dentro del término de quince (15) días y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, transcurridos los cuales, sin que medie resolución, el interesado podrá considerar denegado su recurso (...).» (artículo 100, conforme a la Ley N° 26810).

«(...) La facultad de la Administración Pública para declarar la nulidad de las resoluciones administrativas prescribe a los tres (03) años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidas» (artículo 110, conforme a la Ley N° 26960, publicada en El Peruano el 30 de mayo de 1998).

⁸⁵ «Son requisitos para su admisibilidad que: (...) 1. Se refiera a un acto o resolución que cause estado; (...) 2. El acto o la resolución se hayan impugnado en la vía administrativa, agotando los recursos previstos en las leyes respectivas; (...)» (Artículo 541 del Código Procesal Civil).

⁸⁶ Conforme a la Ley N° 26810.

⁸⁷ «El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días» (artículo 207 inciso 2).

ministrativa), sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los dos (2) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa» (artículo 202, inciso 4).

En ese sentido, la nueva legislación mantiene plazos considerables para que el acto administrativo sea declarado nulo por la propia Administración —1 año— y para que la Administración pida su nulidad al Poder Judicial —2 años—. Por tanto, con la nueva legislación deberán transcurrir 3 años para que el acto administrativo goce de la relativa irrevocabilidad de la que venimos hablando.

Esta relativa irrevocabilidad que adquieren las resoluciones no impugnadas administrativamente constituye no sólo el reconocimiento de la autotutela declarativa y ejecutiva de la que goza la Administración —conocida en nuestro medio como la presunción de legalidad o validez de los actos administrativo—, sino también una garantía contra la arbitrariedad a favor del ciudadano en el caso de la declaración de nulidad por parte de la Administración. En ambos supuestos, el sustento de esta relativa firmeza en el tiempo es el consentimiento o aprobación tácita de las resoluciones por parte del interesado o de la Administración, que se presume una vez transcurridos los plazos previstos por la ley.

También gozan de relativa irrevocabilidad las decisiones de la Administración que, a pesar de ser las que ponen fin al procedimiento administrativo («causan estado») y de haberse agotado los recursos impugnatorios —y, por ende, estar habilitada la vía de judicial—, no son impugnadas judicialmente dentro del plazo previsto legalmente. Al respecto, el inciso 3 del artículo 541 del Código Procesal Civil⁸⁸ vigente establece un plazo de 30 (treinta) días para que se produzca tal impugnación, transcurrido el cual sin que ello ocurra, la resolución administrativa habrá adquirido también esa firmeza en el tiempo propia de la irrevocabilidad. El sustento en este caso es idéntico al anterior: se presume la aprobación o consentimiento tácito por parte del interesado.

Ahora bien, al afirmar que los actos de la Administración gozan de relativa irrevocabilidad en nuestro ordenamiento, implica reconocer a la vez que no es la misma permanencia en el tiempo que se le reconoce a las decisiones jurisdiccionales, las que —como se recordará— gozan de la máxima irrevocabilidad; por tanto, lo que distingue a uno y otro fenómeno es la diferencia —nada desdeñable por cierto— de intensidad o grado de la irrevocabilidad que, sin embargo, ambos poseen. La otra gran diferencia es la fuente normativa de dónde proviene su permanencia en tiempo: en el caso de la jurisdicción, es la propia Constitución la que, como hemos visto, consagra esta característica; en el caso de la Administración en cambio, es la ley la que consagra esto. Por ello, no sólo es saludable sino rigurosamente correcto afirmar la primacía de las decisiones jurisdiccionales sobre los actos administrativos.

En síntesis, podemos concluir que el concepto de jurisdicción consagrado por nuestra Constitución es el de ser una potestad-función ejercida generalmente por los órganos del Poder Judicial⁸⁹,

⁸⁸ «Son requisitos para su admisibilidad que: (...) 3. Se interponga dentro de los 30 (treinta) días de notificada la resolución impugnada de acuerdo a ley, o en el mismo plazo, producido el silencio administrativo de conformidad con los dispositivos vigentes», a tenor de lo preceptuado por la Ley N° 27352, publicada en El Peruano el 9 de octubre del 2000.

⁸⁹ La Corte Suprema, las Cortes y los Juzgados, según el segundo párrafo del artículo 143 de la Constitución Política del Perú.

dirigida a resolver conflictos de la manera más irrevocable posible que prevé el ordenamiento. En esta definición el elemento diferenciador de la actividad jurisdiccional respecto a otras funciones estatales —en concreto de la Administración—, será entonces esta máxima irrevocabilidad de sus decisiones, nota característica de la que no gozarán las decisiones administrativas, las que, si bien irrevocables también, lo serán en menor intensidad que las jurisdiccionales.

CAPÍTULO II

LA CORTE SUPREMA DE LA REPÚBLICA

El presente capítulo aborda el tema de los roles jurisdiccionales y las especialidades o competencias por materia que ha de desempeñar la Corte Suprema de Justicia de la República. No hace falta destacar la importancia que el tema reviste, ya que situada en la cúspide del sistema judicial, la Corte Suprema está llamada a desarrollar las pautas de orientación jurisprudencial de todos los juzgados y tribunales de la República, así como a fijar los criterios necesarios para una interpretación y aplicación uniforme del Derecho, con vistas a garantizar de modo efectivo el principio de igualdad ante la ley.

El paulatino asentamiento en nuestro ordenamiento jurídico de sistemas de precedentes vinculantes en diversos ámbitos del quehacer jurisdiccional y las funciones que de antiguo se reconoce en el plano de los hechos a la jurisprudencia en el foro peruano, convergen para reforzar la idea de que, hoy más que nunca, resulta imprescindible contar con una Corte Suprema de Justicia capaz de impartir, a través de sus sentencias y decisiones, la política jurisdiccional del país.

Desde luego, el núcleo de la cuestión pasa por definir qué clase de asuntos deben ser objeto de pronunciamiento de la Corte Suprema y con arreglo a qué mecanismos. La distinción entre la expedición de fallos como instancia y como Corte de casación, introducida en la Constitución de 1979 y luego mantenida en la de 1993, actualmente en vigencia, no parece haber sido suficiente para reservar a nuestro máximo tribunal potestad decisoria únicamente en un número selecto de casos que, por su trascendencia, amerite su intervención jurisdiccional.

Por otra parte, la regulación infra-constitucional, formulada de manera fragmentaria y asistemática, no ha hecho sino contribuir a la generación de un panorama normativo enrevesado y confuso, en el que la asignación de funciones y competencias jurisdiccionales específicas a la Suprema Corte —y, dicho sea de paso, a los restantes órganos judiciales— no parece responder a un designio cierto y claro del legislador. Por el contrario, las prontas y continuas derogaciones, modificaciones e innovaciones legislativas en la materia muestran la ausencia de un diseño normativo idóneo. Para observar la asistematicidad y fragmentariedad antes acusada, a continuación haremos un breve recuento de la regulación recaída sobre la Corte Suprema y posteriormente analizaremos las especialidades o competencias por materia que pueden corresponderle.

1. Evolución del marco legal sobre la Corte Suprema

1.1. Elementos de un diagnóstico básico

La carencia de publicaciones que divulguen las estadísticas oficiales sobre la carga procesal de la Corte Suprema de Justicia, impide que podamos conocer la evolución del volumen de causas tramitadas y resueltas por el máximo tribunal. En particular, la ausencia de información estadística deviene una valla insalvable para que podamos apreciar con rigor la relación entre la situación real de la Corte Suprema, por lo que hace a su carga de trabajo jurisdiccional, y los cambios en el marco normativo. Es, pues, virtualmente imposible saber con exactitud hasta qué punto las modificaciones legislativas han conseguido (o fracasado en conseguir) el objetivo establecido de descongestionar los despachos supremos y facilitar sus tareas de conducción de la política jurisdiccional del país.

Como quiera que fuere, diversos estudios y diagnósticos de la judicatura peruana coinciden, al menos desde mediados de los ochenta, en señalar que el excesivo número de juicios ingresados a la Suprema Corte afecta la racionalidad y eficiencia de su labor, constituyéndose en un serio obstáculo para el desempeño de sus funciones de unificación y orientación jurisprudencial. Así, Javier de Belaunde, integrante de la Comisión que elaboró el muy importante «Proyecto Alzamora» de Ley Orgánica del Poder Judicial (1986), al fundamentar los propósitos perseguidos por el nuevo cuerpo legal propuesto y al recomendar un sistema casatorio, sostuvo lo siguiente:

«Nosotros creemos, de acuerdo con moderna doctrina y preocupados principalmente con necesidades nacionales muy claras, que hay que dar una mayor responsabilidad a las Cortes Superiores y privilegiar el valor celeridad, dejando que los asuntos se ventilen únicamente en dos instancias y yendo a una ley de casación, que tendrá que definir muy bien el ejercicio de este recurso, para que la Corte Suprema conozca únicamente determinados asuntos, determinados problemas nacionales, determinados temas. Creemos que no tiene sentido lo que ocurre hoy con la Corte Suprema; abrumada por un flujo de expedientes excesivo, lesiona a elementales criterios de celeridad y no tiene condiciones para contribuir a la certeza»¹.

Años más tarde, los problemas subsistían y aun se habían agravado, habida cuenta el desborde de expedientes y las serias dilaciones para la expedición de sentencias, así como la imposibilidad de redefinir el papel a desempeñar por la Corte Suprema. Hacia el cambio de década, el mismo profesor De Belaunde insistía:

«Hoy tenemos un Poder Judicial con una instancia máxima, la Corte Suprema, a la cual llega un sinnúmero de causas. No tiene sentido verdaderamente lo que ocurre. Un año para que una causa sea 'vista', varios meses para que sea resuelta y generalmente semanas o meses para que el resultado sea conocido por los usuarios»².

¹ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1988). Op. cit., p. XIX.

² DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1991a). Op. cit., p. 32.

«La justicia no solamente es lenta, sino inconfiable, muchas veces no hace justicia».
«Hay problemas de previsibilidad, falta de jurisprudencia orientadora (...)»³.

Y, a poco de puesta en vigencia la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (1º de enero de 1992), promulgada mediante Decreto Legislativo N° 767, junto con calificar de «acierto» el relanzamiento del máximo tribunal como órgano jurisdiccional con funciones primordialmente casatorias, Javier de Belaunde resumió la situación de los últimos años del siguiente modo:

«En este contexto constitucional [el del artículo 241 de la Carta de 1979], desde 1985 se mantuvo una polémica sobre el rol de la Corte Suprema. No obstante había acuerdo en el diagnóstico: la Corte Suprema estaba saturada por causas de toda índole y tenía a su cargo un número de expedientes excesivo. Ello hacía imposible que cumpla el rol recto[r] que debería tener a través de una jurisprudencia orientadora y que se hiciera cargo de los grandes problemas jurídicos nacionales.

Resultaba, pues, indispensable repensar el rol de la Corte Suprema. Ello tenía aspectos procesales de indudable interés. De otro lado, la Corte Suprema se había convertido en la instancia donde las causas solían tener mayor demora»⁴.

Por su parte, Alberto Bustamante, al criticar «la tendencia permanente a que los litigios deban estar finalmente expuestos al conocimiento de la Corte Suprema» y fustigar en particular el «centralismo excesivo» del sistema, señaló lo siguiente:

«Por si la obstinada tarea de impedir que algunas de sus funciones sean sustraídas y asumidas por instituciones distintas de la sociedad civil hubiese sido insuficiente, ese mismo Poder Judicial fantasiosamente capaz de resolver todas las controversias abrigó, también, el arrogante afán de convertir a su cúpula central —la Corte Suprema— en una suerte de imán que de manera casi mágica llevaba a Lima cuanto litigio se hubiese generado en cualquier lugar de la República. Gracias a esta poco sutil manera de exaccionar recursos a los litigantes provincianos —que debían entonces procurarse un abogado en Lima o viajar ellos mismos para asegurar la defensa de sus causas— llegó un momento en que tardaba entre seis meses y un año entre el instante en que un expediente ingresaba a la Mesa de Partes y la sala competente declaraba si había o no lugar al recurso de nulidad»⁵.

En fin, el profesor Monroy Gálvez, comentando la sustitución del viejo ordenamiento procesal civil por el nuevo Código de la materia de 1993, recalcó lo siguiente:

«Un ordenamiento caduco genera un proceso lento y moroso. No debe olvidarse que hasta no hace más de tres años, más del 90 por ciento de los procesos civiles pasaban por tres instancias, es decir, acababan en la Corte Suprema de Justicia, con

³ *Ibidem*, p. 33.

⁴ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1992b). *Op. cit.*, p. 105.

⁵ BUSTAMANTE BELAUNDE (1993). *Op. cit.*, pp. 52-53.

sede en Lima, con independencia de si el asunto se había iniciado a miles de kilómetros de allí.

Lo descrito en el párrafo anterior generó un entrapamiento severo de los procesos que llegaban a la Corte Suprema, al punto que era excepcional que se resolviera un caso que hubiera estado en esa instancia durante un período de dos o menos años. Con un promedio de 6 a 7 años por proceso, la Corte Suprema se convirtió en la mejor expresión de la rémora del servicio»⁶.

En realidad, ya al momento de la elaboración de la Constitución de 1979 existía conciencia de la gravedad del problema de la congestión de procesos en el máximo tribunal y de las consecuencias que ello traía para el incumplimiento de su alta misión jurisprudencial y orientadora. Por tal razón, el artículo 241 de la Carta estatuyó: «Corresponde a la Corte Suprema fallar en última instancia o en casación los asuntos que la ley señala». Se habilitaba así al legislador ordinario para instituir un sistema de instancias y recursos que «filtrara» hacia la Corte Suprema sólo aquellos asuntos que requirieran un pronunciamiento incontrovertible, dirigido a fijar criterios de jurisprudencia que vincularan o ilustraran a todos los órganos del sistema.

El texto constitucional apuntaba a depurar el tipo y número de causas susceptibles de obtener una sentencia por parte del máximo tribunal. No obstante, su excesiva amplitud y las deficiencias de la regulación de desarrollo adoptada determinaron que la agobiante situación de hecho antes descrita permaneciera invariable. En cuanto a lo primero, el profesor Monroy Gálvez, tras el decenio inicial de la vigencia de la Carta de 1979, en una crítica no exenta de desilusión y amargura, indicó:

«Incluso resulta irónico que al regular una institución novedosa y socialmente innovadora como la *casación*, lo haga con tanta deficiencia que, finalmente, no es posible saber si dicha institución —una vez reglamentada— podrá conseguir la *humanización* de la actividad judicial en la Corte Suprema, con los efectos nomofilácticos y de didáctica social que una institución como la anotada puede provocar»⁷.

En cuanto al segundo de los elementos mencionados, esto es, la imperfecta legislación destinada a operativizar el artículo 241 de la Constitución, si bien la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, vigente desde 1992, definió a la Corte Suprema «básicamente como un tribunal de casación, asignándole fundamentalmente un rol rector de los grandes criterios de decisión judicial»⁸, la ausencia de mayores precisiones y, quizá sobre todo, el no haber tenido en cuenta una tradición legislativa de asistematicidad y continuos cambios sujetos al vaivén de situaciones coyunturales, que muy pronto distorsionó el sentido primigenio de la regla introduciendo numerosas «excepciones» por los más variados motivos, trajo como consecuencia que la Suprema Corte se viera otra vez atiborrada de causas, muchas de ellas con plazos vencidos, y sin la posibilidad práctica de elevar las miras hacia la tarea esencial de fijar las políticas jurisdiccionales del país.

⁶ MONROY GÁLVEZ, Juan, «Procesos judiciales». En: Boza, Beatriz. Guía legal de negocios. Tercera edición (corregida y aumentada). Lima: Promperú, 1998, pp 763-764.

⁷ MONROY GÁLVEZ (1990). Op. cit., pp. 68-69.

⁸ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1992a). Op. cit., p. 53.

Así, comentando la norma constitucional y su desarrollo en la Ley Orgánica del Poder Judicial puesta en vigor mediante el Decreto Legislativo N° 767, el profesor Carlos Montoya Anguerry hizo notar lo siguiente:

«La facultad de casación establecida en ese mismo artículo [el artículo 241 de la Constitución de 1979] será motivo de reglamentación, que se propone se refiera solamente a algunos casos expresamente señalados por la ley. El otro criterio, es decir, que la facultad de casación se reglamente en términos generales y que por tanto pueda interponerse como recurso en cualquier causa, no resuelve problema alguno y antes bien causará una congestión de causas igual o aun mayor que en el presente. La Ley Orgánica del Poder Judicial aludida anteriormente, ha incorporado la casación de un modo tan genérico que ha provocado el temor de que de ese modo no exista posibilidad de celeridad en la Corte Suprema por mayor que sea el número de sus integrantes, número que sea dicho de paso, se procura en todos los países sea menor»⁹.

Si bien, debido a que las estadísticas judiciales no son publicadas, carecemos de cifras sobre causas ingresadas y sentencias expedidas por la Corte Suprema en las jurisdicciones civil, penal y de familia en años recientes, contamos empero con algunos elementos de juicio a partir de los datos revelados por la Defensoría del Pueblo sobre los litigios procesados por la Sala Constitucional y Social del máximo tribunal. En efecto, esta nueva institución creada por la Constitución de 1993 comunicó en su Tercer Informe al Congreso de la República lo siguiente:

«Aproximadamente el 40% de las quejas recibidas a nivel nacional contra el Poder Judicial en el período 1998-1999 estuvieron referidas a situaciones de dilación indebida en la tramitación de procesos judiciales. En Lima, esta proporción alcanzó el 58%. Dentro de esta clasificación se identificó un elevado número de quejas relativas a una excesiva demora en la tramitación de causas ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, que en algunos casos excedía los dos años ante esa instancia»¹⁰.

Tras llevar a cabo una investigación, la Defensoría del Pueblo llegó a una serie de conclusiones que revisten el mayor interés:

- La carga procesal de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema representa aproximadamente el 60% del total de casos pendientes de solución en la Corte, lo que la convierte en la principal responsable de las dilaciones procesales a este nivel de la judicatura ordinaria. Este dato, no obstante, permite suponer que las controversias que aguardaban solución en materias civiles, penales y de familia no eran escasas, ya que alcanzaban a ser poco más o menos el 40% del total.

⁹ MONTOYA ANGUERRY, Carlos, «Aspectos que merecen innovación constitucional en relación a la Administración de Justicia». En: Comisión Andina de Juristas. Lecturas sobre temas constitucionales N° 8. Lima: CAJ - Fundación Friedrich Naumann, 1992, p. 64.

¹⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República: 1999-2000. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000b, p. 479.

- La principal función jurisdiccional de la Sala Constitucional y Social, a saber, la de casación, no opera como tal en la práctica «porque la Sala también ejerce funciones de instancia de fallo».
- La Sala tiene asignada competencia en una amplia gama de asuntos de diferentes áreas jurídicas, lo que «es un obstáculo para la aplicación del principio de especialización y contribuye a generar el problema de la dilación injustificada».
- Desde la vigencia de la Ley Procesal de Trabajo los recursos de casación laboral aumentaron significativamente, incrementando así el número total de casos de conocimiento de la Sala.
- De las varias soluciones posibles, la más razonable en lo inmediato es la creación de una Sala Transitoria que ayude a descongestionar el atraso judicial. La posibilidad de introducir una institución como el *certiorari* «merece un exhaustivo y detallado estudio»¹¹.

Como puede apreciarse, el volumen de saturación y atraso en las diversas especialidades jurisdiccionales de la Corte Suprema no es nada desdeñable, amenazando con convertirse en un grave problema de desprotección judicial de la ciudadanía. Las dificultades tienen directa relación con el otorgamiento a la Corte de funciones casatorias junto a las tradicionales de fallo como instancia. La variedad de materias susceptibles de llegar a conocimiento del máximo tribunal abona al entrapamiento, impidiendo el pleno respeto del principio de especialidad. La dación de nuevas normas legales, no adecuadamente armonizadas con las previsiones (y con los presupuestos materiales) de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los principales códigos, las cuales conceden a las personas el derecho de recurrir en casación ante la Corte, abre la puerta al ingreso de un contingente de causas desmesurado, creando una situación similar a la que existía cuando el acceso se daba de modo exclusivo o preferente en vía de recurso impugnatorio ordinario (apelación o nulidad). En fin, las soluciones imaginables ante la emergencia son las inmediatas, que no atacan las causas ni atienden a consideraciones de mediano y largo plazo.

Así, pues, los temores expresados por el Dr. Montoya Anguerry frente a la posibilidad de que la regulación de la casación en la Carta de 1979 y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1992 no fuera la más idónea, se han visto lamentablemente confirmados en la práctica. La Suprema Corte se halla nuevamente desbordada por un número excesivo de expedientes, de todas las materias, llegados tanto en vía de recursos ordinarios como extraordinarios, lo que torna imposible el cumplimiento de su rol primordial de fijar las políticas jurisdiccionales de la nación. De allí que el *Task Force* constituido por el Instituto Apoyo para evaluar la reciente experiencia de reforma judicial peruana concluyera que «no se ha logrado consolidar jurisprudencia homogénea, salvo avances en algunos temas puntuales, y, por lo tanto, las partes en un juicio y los abogados enfrentan gran incertidumbre acerca de los criterios con que los jueces aplicarán el Derecho en sus resoluciones»¹².

Con toda probabilidad, las deficiencias apuntadas habrían sido la razón para que el constituyente de 1993, radicalizando la opción normativa de su predecesor de 1979, consignara una disposición instituyendo como función jurisdiccional principal de la Corte Suprema la de casación y relegando a un segundo plano su atribución tradicional de sentenciar como instancia de fallo. Se invertía así, en el diseño constitucional, la relación hasta poco antes aceptada, en que funciones casatorias y potestad resolutoria sobre el fondo de las controversias se hallaban en igualdad de

¹¹ Ibidem, pp. 480-481.

¹² INSTITUTO APOYO (2000). Op. cit., p. 19.

estimación. En efecto, el artículo 141 de la Constitución de 1993 establece que «corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley. Asimismo, conoce en casación las resoluciones del Fuero Militar, con las limitaciones que establece el artículo 173».

Del enunciado normativo se sigue que la nueva Carta introduce restricciones especiales a la configuración legal de los recursos impugnatorios ordinarios, puesto que el máximo tribunal sólo está habilitado constitucionalmente para intervenir sobre el fondo de la disputa cuando la causa se origina, bien a nivel superior o bien a nivel supremo, lo que, como es de imaginar, ocurre en muy pocos supuestos. En ningún otro caso, la Corte Suprema tiene base constitucional para su actuación como instancia de fallo. Ante todo, pues, la Corte está llamada a ser un órgano jurisdiccional de casación, según explica el profesor Fernando de Trazegnies:

«La Corte Suprema, de acuerdo con la nueva Constitución, ha sido convertida exclusivamente en una corte de casación, lo que significa que sólo conoce la correcta aplicación del Derecho al caso, sin que le corresponda comprobar la veracidad de los hechos alegados ni evaluar nuevamente las pruebas. Excepcionalmente, la Corte Suprema puede conocer el caso como tribunal de apelaciones cuando se trate de juicios que se han originado en la Corte Superior o en la propia Corte Suprema, con el objeto de garantizar el principio de la doble instancia»¹³.

Igualmente, Marcial Rubio hace ver que «el artículo 141 de la Constitución de 1993 da a la Corte Suprema la calidad de órgano de casación de sentencias (salvo casos en los que el trámite se inicie ante una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema)», añadiendo que se trata de «una fórmula que, siendo bien utilizada, puede permitir que la Corte dirija verdaderamente la política jurisdiccional del país en vez de ser lo que hasta ahora: una instancia procesal de resolución de conflictos»¹⁴.

Por obvio que parezca, conviene dejar anotado que, siendo la Constitución la norma superior del ordenamiento (artículo 51, Const.), su sola puesta en vigor deroga o modifica toda disposición precedente que resulte incompatible con su texto; ésta incurriría precisamente en «inconstitucionalidad sobrevenida», produciéndose los efectos derogatorios o modificatorios en virtud de los principios de jerarquía y temporalidad¹⁵.

1.2. El Decreto Ley N° 14605

Conviene comenzar por una revisión del marco normativo anterior al actualmente en vigor, esto es, por la Ley Orgánica del Poder Judicial puesta en vigencia mediante el Decreto Ley N° 14605,

¹³ DE TRAZEGNIES, Fernando. «El sistema judicial peruano». En: Boza, Beatriz. Guía legal de negocios. Tercera edición (corregida y aumentada). Lima: Promperú, 1998, p. 67.

¹⁴ RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., pp. 19-20.

¹⁵ Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «La Constitución como norma jurídica». En: La Constitución española de 1978 (estudio sistemático dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría). Madrid: Civitas, segunda edición, 1988, p. 126 y ss.; CÁRDENAS QUIRÓS, Carlos. Modificación y derogación de las normas legales. Lima: Ara Editores, 1999, p. 93 y ss.

que data de julio de 1963. Esta norma reemplazó a la Ley N° 1510, vigente desde el 28 de julio de 1912, que regulara la vida de la judicatura peruana durante más de medio siglo. La dación del Decreto Ley N° 14605 «representó un avance notable», a decir del profesor Domingo García Belaunde¹⁶; sin duda, sus normas supusieron la paulatina adaptación del Poder Judicial a una vida nacional crecientemente urbana y moderna, cada vez más compleja y difícil.

El Decreto Ley N° 14605 estableció una Corte Suprema con sede en la capital de la República y compuesta por once vocales, tres fiscales en lo judicial y dos fiscales en lo administrativo (artículo 112). La Corte se organizaba en dos Salas principales y dos Salas secundarias. La Primera y la Segunda Salas quedaban integradas por cinco vocales cada una, mientras la Tercera y la Cuarta Salas, conformadas por los mismos vocales, que así alternaban roles jurisdiccionales, se completaba con tres miembros cada una (artículo 116, pfo. 1).

Conforme al artículo 113, la competencia del máximo tribunal se estatuyó en términos generales, asignándosele:

1. Conocer del recurso de nulidad y del de queja en materia civil, de trabajo, penal y militar.
2. Dirimir las competencias cuya solución le corresponda de acuerdo con los Códigos de Procedimientos Civiles y de Procedimientos Penales.
3. Conocer de los casos de extradición, de acuerdo con las leyes y tratados vigentes.
4. Conocer del recurso de revisión de las sentencias condenatorias en materia penal.
5. Conocer en revisión de las resoluciones que dicten las Cortes Superiores en materia de legitimación.
6. Pronunciarse sobre el pedido de revisión de los procesos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
7. Conocer en segunda instancia de las causas de que conocen en primera instancia las Cortes Superiores.
8. Pronunciarse sobre las resoluciones que se eleven en consulta de acuerdo al artículo 8¹⁷.

En norma especial se consignaba los casos en los que a la Corte Suprema correspondía conocer tanto en primera como en segunda instancia, los cuales involucraban a los altos dignatarios de la Nación envueltos en delitos de función, así como a los miembros de la magistratura inmersos en responsabilidad civil. La Suprema Corte, según el artículo 114, juzgaba entonces:

1. De las causas que se sigan contra el Presidente de la República, Ministros de Estado, Representantes a Congreso, Magistrados de la misma Corte, Arzobispos, Obispos, Agentes Diplomáticos del Perú acreditados en otra Nación, Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores y miembros del Consejo de Oficiales Generales, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en el cargo.
2. De los juicios de responsabilidad civil contra los Vocales y Fiscales de la propia Corte y de las Cortes Superiores y contra los miembros del Consejo de Oficiales Generales.

En estos casos, y según el artículo 114 (*in fine*) la primera instancia se tramitaba ante la Segunda Sala y la segunda instancia ante la Primera Sala de la Corte Suprema, lo que parece evidenciar un criterio jerár-

¹⁶ GARCÍA BELAUNDE (1993). Op. cit., p. 68.

¹⁷ Referido al control difuso de la constitucionalidad.

quico. En el tratamiento de las causas comunes, por su parte, se adoptaba un sistema de distribución de competencias cuyo criterio rector parece también haber residido en la importancia de los litigios y de las Salas. Así, la Primera Sala conocía de las sentencias en los procesos civiles cuando ellos eran ordinarios o ejecutivos, así como en los casos de consulta en virtud del artículo 8 (control difuso de constitucionalidad). A su vez, la Segunda Sala conocía de las sentencias en los restantes procesos civiles, en las reclamaciones laborales y en los procedimientos penales. En fin, la Tercera y la Cuarta Salas, de menor rango, se encargaban de dirimir las competencias, de los procedimientos no contenciosos, de las querellas y de las resoluciones que no fueran sentencias, tanto civiles como penales, repartiéndose las causas según orden de ingreso. Mandato que se encontraba contenido en el artículo 117.

Así, pues, el señalamiento de la función y competencias jurisdiccionales de la Corte Suprema en la vieja Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963, tenía como rasgos estructurales los siguientes:

- (i) La Corte conocía ordinariamente toda clase de asuntos, en ese momento agrupados bajo los rubros de materias civiles, penales, laborales y militares. Toda controversia era susceptible de llegar hasta el tribunal situado en la cúspide del aparato judicial.
- (ii) El sistema de medios de impugnación que habilitaba la intervención del máximo tribunal incluía los recursos de nulidad y queja, además del ordinario de apelación (cuando la causa se iniciaba en la Corte Superior) y el excepcional de revisión penal (cuya resolución se encomendaba en verdad la Sala Plena, según el inciso 1 del artículo 126). No incluía, en cambio, el recurso de casación.
- (iii) Determinados litigios, en razón de los sujetos (altos dignatarios de la Nación), se iniciaban y culminaban ante la Corte Suprema que actuaba en ellos como primera y segunda instancia.
- (iv) La distribución de asuntos entre las Salas respondía a un criterio de jerarquía e importancia tanto de las mismas Salas como de las causas. Las Salas más importantes eran la Primera y Segunda, en ese orden. La menor estimación de las causas de naturaleza penal se echaba de ver en su asignación como competencia de la Segunda Sala.
- (v) No existía especialización, sino de un modo muy incipiente, puesto que los magistrados rotaban entre las Salas, al menos entre las principales (Primera y Segunda) y las secundarias (Tercera y Cuarta), y puesto que la Segunda Sala debía atender materias harto heterogéneas; inclusive la Primera Sala debía encargarse no sólo de cuestiones civiles, sino también de aquellas de índole constitucional.
- (vi) Los asuntos considerados de menor importancia, tales como las dirimencias de competencia, querellas, procedimientos no contenciosos, etcétera, eran encargados a las Salas de categoría inferior (integradas apenas por tres magistrados).
- (vii) La amplitud de la regulación, quiéralo o no el legislador, favorecía la congestión de procesos en la Corte Suprema, máxime si ordinariamente las Salas actuaban como órganos de instancia de fallo.

1.3. El Proyecto «Alzamora»

El Proyecto «Alzamora» de Ley Orgánica del Poder Judicial, de febrero de 1986, pese a su antigüedad, constituye un valioso antecedente cuyo influjo llega hasta el día de hoy, razón por la que

es necesario considerarlo en el presente informe. La Comisión a la que se encomendó la elaboración del Proyecto, presidida por el jurista Mario Alzamora Valdez, tuvo muy presente la realidad de carencias y dificultades que agobiaba a la judicatura en general, y en particular consideró el problema de la sobrecarga procesal a nivel de la Corte Suprema. De ahí que, como hemos indicado, el profesor Javier de Belaunde, uno de sus integrantes, examinara acuciosamente esta realidad en el diagnóstico que sirvió de base al trabajo de la Comisión. A mayor abundamiento, otro de sus miembros, el Dr. Hugo Manchego Adrián, ratifica los conceptos expuestos por de Belaunde:

«Esta valiosa experiencia de los Fueros debe proyectarse al Fuero Común de modo que en adelante todos los litigios, ya sean de naturaleza civil, comercial, familiar, de menores, etc., se tramiten sólo en doble instancia en aras, también, de acercar la justicia a quienes por falta de recursos económicos, dado lo dilatado del proceso en tres instancias, se ven privados de ella sólo por falta del recurso aludido (...).

Ello no obsta para que la respectiva ley establezca la clase de juicios que, en casación, no en tercera instancia precisamente, deberá conocer la Corte Suprema.

El planteamiento es que la Corte Suprema asuma únicamente la función de casación, de modo que los juicios se ventilen sólo en doble instancia y, los que determine la ley de la materia, conozca en casación la Suprema Corte»¹⁸.

En consecuencia, sobre la base del artículo 241 de la Constitución de 1979¹⁹, el Proyecto Alzamora se trazó como propósito el contar con una Corte Suprema que, aligerada del exceso de litigios, actuara fundamentalmente como tribunal casatorio, con vistas a fijar las grandes líneas directrices de la jurisprudencia nacional. En tal sentido, en la Sección Primera, titulada «Principios y garantías de la función jurisdiccional», se incorporó una norma (el artículo 5) señalando que «los procesos judiciales son susceptibles de resolverse en doble instancia. Las resoluciones que dictan en revisión los órganos de la función jurisdiccional son inimpugnables y producen todos los efectos de la cosa juzgada salvo los casos de excepción que establece la ley».

De otro lado, como es habitual, se reconoció a la Corte Suprema competencia en todo el territorio de la República y se fijó su sede en la capital de la misma (artículo 24), consagrándose, en cuanto a su organización jurisdiccional, que existirían cinco Salas especializadas, para atender las materias civiles, penales, laborales, agrarias y contencioso-administrativas; su número, competencia y la cantidad de vocales que compondrían cada Sala serían determinados por el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, pero en ningún caso los vocales serían menos de tres por Sala, bajo la Presidencia del magistrado más antiguo (artículos 25 y 26).

Marcando una diferencia formal con la Ley Orgánica del Poder Judicial entonces vigente, el Proyecto señalaba las competencias de cada Sala, esto es, seguía un criterio de especialidad,

¹⁸ MANCHEGO ADRIÁN, Hugo. «Fundamentos de las principales innovaciones». En: Nueva estructura del Poder Judicial. Lima: Sudamérica, 1988, pp. LXXIV-LXXVIII.

¹⁹ Constitución Política del Perú de 1979.

Artículo 241. - Corresponde a la Corte Suprema fallar en última instancia o en casación los asuntos que la ley señala.

al que sus autores querían darle ciertamente realce²⁰. Así, se estableció según el artículo 30 que la Sala Suprema Civil conocería:

1. Del recurso de casación de su competencia.
2. En segunda instancia, de las causas que resuelven las Salas de la Corte Superior en primera instancia.
3. De las contiendas de competencia y los conflictos de autoridad que le corresponde de acuerdo al Código de Procedimientos Civiles, para dirimirlos.
4. De las causas de responsabilidad civil contra los magistrados de la propia Corte Suprema, magistrados de las Cortes Superiores y contra miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar y otros funcionarios comprendidos en la Constitución y en las leyes. La primera instancia se tramita en una Sala Civil y la segunda instancia en otra Sala Civil si existiera. En caso contrario la segunda instancia se resolverá en la Sala Contencioso-Administrativa.
5. De las acciones de amparo en segunda instancia, cuando la Corte Superior conoce en primera.
6. De las demás que señale la ley.

Por su parte, según el artículo 31, la Sala Suprema Penal se encargaría:

1. Del recurso de nulidad y de casación que determine la ley en materia penal.
2. Del recurso de revisión de las sentencias condenatorias en materia penal.
3. De las contiendas y transferencias que le corresponde de acuerdo al Código de Procedimientos Penales.
4. De los casos de extradición de acuerdo con las leyes y tratados vigentes.
5. De la instrucción y juzgamiento de los delitos que se imputen al Presidente de la República, Ministros de Estado, Representantes a Congreso, magistrados de la misma Corte y del tribunal de Garantías Constitucionales, Fiscales Supremos y Superiores, Arzobispos, Obispos, Embajadores del Perú acreditados en otro Estado, magistrados de las Cortes Superiores, miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar, y otros funcionarios con rango de Ministro, por delitos cometidos antes y durante el ejercicio de sus funciones aunque hayan cesado en el cargo.
6. De la acción de Hábeas corpus en segunda instancia, cuando la Corte Superior conoce en primera.
7. De las demás que señale la ley.

En síntesis, puede decirse que las principales características del Proyecto Alzamora consistían en:

- (i) Consagrar como principio jurisdiccional estructural el de la doble instancia, suprimiendo por consiguiente la posibilidad de que la Suprema Corte emita un tercer pronunciamiento sobre el fondo de las controversias;

²⁰ A este respecto, Javier de Belaunde sostuvo que, para la confiabilidad y certeza de los fallos judiciales, «resulta central el tema de la especialidad», agregando que «hoy no hay una especialización funcional y la orgánica es insuficiente. En este sentido se ha establecido la necesaria especialización de los órganos y de los magistrados y se han diseñado cinco grandes especialidades: penal, Civil, agraria, laboral y contencioso - administrativa que estaría reflejada en la existencia de una Sala en la Corte Suprema por cada una de tales especialidades, las que se proyectarían a las instancias inferiores». Véase, DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1988). Op. cit., p. XXI.

- (ii) Contener una regulación más ordenada y sistemática, que asignaba competencias diferenciando órdenes jurisdiccionales (civil, penal, etcétera);
- (iii) Apostar por la especialización orgánica y funcional;
- (iv) Reservar al máximo tribunal un rol jurisdiccional fundamentalmente casatorio;
- (v) Incluir el conocimiento de causas de naturaleza constitucional, llegadas, aunque con restricciones, en vía de amparo o Hábeas corpus;
- (vi) Orientarse por el propósito de limitar las causas civiles elevadas mediante recurso de apelación a sólo aquellas iniciadas ante la Corte Superior (tales como las modalidades de acción contencioso-administrativa que la ley habría de indicar en cumplimiento del artículo 240, párrafo 2 de la Constitución de 1979);
- (vii) Hacer coexistir el recurso de nulidad y de casación en materia penal; y
- (viii) Trasladar, de la Sala Plena a la Sala Penal de la Corte Suprema, la competencia sobre el recurso de revisión de sentencias condenatorias en la materia.

En definitiva, si bien hay indudablemente avances, sin embargo todavía la regulación es demasiado abierta y permisiva, favoreciendo que un gran número de litigios lleguen a conocimiento del primer tribunal del país, sea en vía de fallo sobre el fondo, sea a través del recurso extraordinario de casación. En particular, parece discutible la subsistencia del recurso de nulidad penal junto a la modalidad casatoria. También la remisión a leyes posteriores, habilitándolas para ampliar las competencias de las Salas Supremas, aparece como inadecuada a la luz de la experiencia posterior; quizá una prescripción más restrictiva, en una cultura legal como la peruana, contribuiría de mejor manera a combatir la práctica tradicional de legislar en respuesta a problemas coyunturales.

1.4. El Decreto Legislativo N° 612

Como ya hemos señalado en la primera parte de nuestro estudio, esta norma no llegó a regir, empero debe ser tomada en cuenta como una norma de tránsito hacia el Decreto Legislativo N° 767. El Decreto Legislativo N° 612, avanzando sobre el camino trazado por el Proyecto Alzamora, incluyó en su artículo 11 una norma básica que se estatuye como «principio general» lo siguiente:

«Las resoluciones judiciales son susceptibles de revisión, con arreglo a ley, en una instancia superior.

La interposición de un recurso ordinario o extraordinario de impugnación constituye un acto voluntario del justiciable.

Lo resuelto en segunda instancia constituye cosa juzgada. Sólo puede ser recurrida en los casos previstos en la ley de la materia».

De otro lado, se restablece mediante su artículo 14 la norma referida a la consulta de las decisiones judiciales en las que se aplique el control difuso de la constitucionalidad, las cuales deberán ser elevadas a la Sala Constitucional y Social, bien sean sentencias de primera instancia, bien decisiones finales de segunda instancia aun cuando no quepa interponer contra éstas recurso de casación. Al mismo tiempo, se consagra por primera vez un sistema de precedentes judiciales vinculantes a cargo

de las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República, las mismas que «fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento en todas las instancias judiciales», exigiéndose una fundamentación especial para la desestimación del precedente por los órganos inferiores o por la propia Corte Suprema (artículo 22).

Esta sigue teniendo competencia en todo el territorio nacional y su sede se halla aún en la ciudad de Lima (artículo 28), pero ahora está conformada por 30 vocales y su trabajo jurisdiccional se distribuye en Salas Especializadas de cinco vocales cada una, presididas por el de mayor antigüedad, en materia Civil, Penal y de Derecho Constitucional y Social (artículo 30). De manera más ordenada y clara, el Decreto Legislativo N° 612 diferencia las atribuciones resolutorias que corresponden a la Corte como instancia de fallo y las que se le encomienda como órgano de casación, llegándose así a una enumeración de causas más escueta y esencial.

Al señalar la competencia que, mediante recursos ordinarios y extraordinarios, corresponde en términos generales al primer tribunal de la República, se dice:

«La Corte Suprema, según el artículo 31, conoce como órgano de instancia de fallo los siguientes procesos:

- a) Los iniciados en las Cortes Superiores.
- b) Los de materia constitucional.
- c) Los originados en la propia Corte Suprema.
- d) Los demás que señale la ley».

Según lo dispuesto por el artículo 32, la Corte Suprema conoce de los procesos en vía de casación con arreglo a lo establecido en la ley procesal respectiva.

Asimismo, en cuanto a los asuntos específicos de conocimiento de las Salas Especializadas, se establece que, según el artículo 33, las Salas Civiles conocen:

1. De recursos de apelación y de casación de su competencia.
2. De las contiendas de competencia y de los conflictos de autoridad, conforme al Código Procesal Civil.
3. De los procesos de responsabilidad civil contra los vocales de la propia Corte Suprema y de las Cortes Superiores y contra miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar y otros funcionarios, conforme a la Constitución y las leyes. La primera instancia corresponde a la Sala Civil, y la segunda instancia a la de Derecho Constitucional y Social.
4. De los demás procesos que señala la ley.

Por su parte, según el artículo 34, las Salas Penales conocen:

1. El recurso de apelación en procesos sentenciados por las Cortes Superiores en materia penal, que sean de su competencia.
2. De los recursos de casación conforme a ley.
3. De las contiendas y transferencias de competencia, conforme a ley.
4. De la instrucción y juzgamiento de los delitos que se imputan contra los funcionarios comprendidos en el artículo 183 de la Constitución, fiscales y vocales superiores, miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar y contra los demás funcionarios que señale la ley.

5. De los demás procesos previstos en la ley.

En suma, el Decreto Legislativo N° 612 se distingue por los siguientes elementos:

- (i) La conservación del principio de la doble instancia como estructural en cuestiones jurisdiccionales;
- (ii) El restablecimiento del mecanismo de la «consulta» por control difuso de la constitucionalidad;
- (iii) La creación de un sistema jurisprudencial de precedentes vinculantes;
- (iv) La introducción de mayor orden y claridad en la regulación, clasificando las normas, de un lado, en generales y especiales, y, de otro lado, en normas sobre decisiones como instancia de fallo y como Corte de casación;
- (v) La reducción de los asuntos expresamente mencionados como susceptibles de una revisión de fondo por parte del máximo tribunal, lamentablemente desvirtuada en parte por la inclusión de una cláusula abierta que remite a la ley la posibilidad de ampliar las causales;
- (vi) El mantenimiento de la opción por la especialización;
- (vii) La no discriminación en términos jerárquicos (o de mayor y menor importancia) del recurso ordinario de apelación y del recurso extraordinario de casación;
- (viii) La eliminación del recurso de nulidad en asuntos penales, lo mismo que el excepcional de revisión (que quedarían sujetos a las leyes procesales).

1.5. EL DECRETO LEGISLATIVO N° 767

El Decreto Legislativo N° 767 no trae casi ningún cambio a lo regulado por el Decreto Legislativo N° 612 en la materia bajo análisis, de suerte que las consideraciones que acabamos de reseñar le son aplicables. Únicamente debemos indicar que, sin contar algunos retoques de redacción, lo más destacable de la Ley Orgánica del Poder Judicial hasta ahora en vigencia es que, entre los asuntos de conocimiento específico de la Sala Suprema Civil, se incluye la resolución en primera instancia de las acciones contencioso-administrativas, en los casos que la ley lo establezca (artículo 33 inciso 4), y que, en cuestiones de naturaleza penal, se manifiesta la competencia de la Sala Suprema correspondiente sobre las extradicciones activas y pasivas (artículo 34 inciso 5).

Igualmente, es del caso mencionar que las modificaciones hechas a la Ley Orgánica del Poder Judicial en virtud del Decreto Ley N° 25869, publicado en El Peruano el 25 de noviembre de 1992 —esto es, estando el país bajo la dictadura instaurada por el Presidente Alberto Fujimori desde el 5 de abril de aquel año— no abarcaron el ámbito de las reglas referidas a las potestades jurisdiccionales de la Corte Suprema, centrándose más bien en cambiar la normatividad relativa a los órganos de gobierno y administración de la judicatura. Tan sólo se añadió una norma a las Disposiciones Finales y Transitorias del Decreto Legislativo N° 767, a fin de que, desde el año 1994, se creara una Sala Contencioso-Administrativa en la Corte Suprema, procediéndose a una reasignación de competencias entre ésta y la Sala de Derecho Constitucional y Social.

No tenemos noticia acerca de si este mandato del legislador *de facto* llegó a ser cumplido, aunque es sabido que la denominada «reforma judicial» fujimorista alteró radicalmente la organización del Fuero Común, pero no por razones técnicas sino con el propósito de someterlo políticamente. En cualquier caso, el artículo 12 del Decreto Ley N° 25869 estatuyó lo siguiente:

1. La Sala en lo Contencioso-Administrativo conocerá:
 - a. Del recurso de apelación de las resoluciones dictadas por las Salas Superiores y como primera instancia en los casos que corresponde conforme a ley, en las acciones contencioso-administrativas.
 - b. De las contiendas de competencia y de los conflictos de autoridad que le son propios.
 - c. En última instancia de los procesos promovidos por acción popular.
 - d. Del recurso de casación en las acciones de expropiación, conforme a ley.
 - e. De los demás asuntos que establece la ley.
2. A partir de esa misma fecha, la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema conocerá:
 - a. En última instancia de las acciones de Hábeas corpus y amparo.
 - b. De las contiendas de competencia y de los conflictos de autoridad que le son propios.
 - c. De los recursos de casación en materia de Derecho Laboral y Agrario, cuando la ley expresamente lo señala.
 - d. En última instancia de los procesos de responsabilidad civil en los casos señalados en el inciso 3) del artículo 33 de esta Ley.
 - e. De los demás asuntos que establece la ley.

Por último, las sucesivas leyes con las que el régimen fujimorista intervino la judicatura no afectaron directamente las normas sobre la labor jurisdiccional de la Corte Suprema. Ni la Ley N° 26546, publicada el 21 de noviembre de 1995, ni la Ley N° 26623, aparecida en El Peruano el 19 de junio de 1996, abordaron la temática de las competencias que como instancia de fallo o como Corte de casación correspondían a la Corte Suprema. Sólo la Ley N° 26695, publicada oficialmente el 3 de diciembre de 1996, avanzó en la creación de las tristemente célebres Salas Transitorias, modificando para ello el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, refundida mediante el Texto Unico Ordenado (TUO) aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, al tiempo que suspendía hasta el 31 de diciembre de 1998, diversos artículos de la Ley Orgánica relativos a la especialización jurisdiccional (artículo 4), lo que posteriormente fue extendido por todo el tiempo que estuviera en funciones la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial (artículo 3, Ley N° 27009, publicada el 5 de diciembre de 1998).

2. El régimen legal actual: competencias por materias

2.1. En materia civil, de familia y penal

Si la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente en la actualidad remite a la legislación procesal la regulación de la actividad jurisdiccional de la Corte Suprema en vía de casación (artículo 32,

Decreto Legislativo N° 767), es necesario examinar brevemente el panorama legal configurado sobre la base de esta remisión.

En el orden civil, el Código Procesal Civil (CPC) confirma el principio de «doble grado de jurisdicción», indicando que «el proceso tiene dos instancias, salvo disposición legal distinta» (artículo X, Título Preliminar, CPC)²¹. Con ello, desde luego, se establece las bases para la consagración de un sistema de medios de impugnación que apunte a contener el volumen de casos de conocimiento del máximo tribunal. Así, al regular los diversos tipos de procesos contenciosos principales —de conocimiento, abreviado, sumarísimo y de ejecución—, se estipula que éstos se iniciarán, según su trascendencia, ante los Juzgados de Paz Letrados o ante los Juzgados Especializados Civiles o eventualmente de Familia (artículos 475, 488, 547 y 696, CPC). También en los procesos no contenciosos se prevé que la primera instancia estará constituida por jueces de paz letrados o jueces especializados civiles (artículo 750, CPC).

Quiere decir entonces que la instancia de revisión fundamental será la Corte Superior, de manera que la única vía para acudir ante la Corte Suprema es, en principio, la del recurso extraordinario de casación. Complementariamente, al normar esta novedosa institución, el Código Procesal Civil señala con toda claridad y rigor tanto sus fines como las causales en cuya virtud se puede interponer el recurso:

«El recurso de casación tiene por fines esenciales la correcta aplicación e interpretación del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia» (artículo 384).

Son causales para interponer recurso de casación:

1. La aplicación indebida o la interpretación errónea de una norma de derecho material, así como de la doctrina jurisprudencial.
2. La inaplicación de una norma de derecho material o de la doctrina jurisprudencial.
3. La contravención de las normas que garantizan el derecho a un debido proceso, o la infracción de las formas esenciales para la eficacia y validez de los actos procesales.

Está incluida en el inciso 1 la causal de aplicación indebida del artículo 236° de la Constitución» (artículo 386).

En consonancia con el propósito de convertir a la Corte Suprema de Justicia en un tribunal casatorio, dedicado a la formulación de la política jurisdiccional del país a través de su labor jurisprudencial, el Código Procesal Civil restringe los supuestos de procedencia del recurso, aun cuando, como en otros cuerpos normativos antes examinados, incorpora una cláusula final, de naturaleza abierta, en virtud de la cual se delega a la ley en general la posibilidad de ampliar las causales:

«Sólo procede el recurso de casación contra:

1. Las sentencias expedidas en revisión por las Cortes Superiores.

²¹ El Código Procesal Civil fue aprobado mediante Decreto Legislativo N° 768, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de marzo de 1992. Entró en plena vigencia el 28 de julio de 1993. Mediante Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, del 8 de enero de 1993, se dictó su Texto Unico Ordenado (TUO).

2. Los autos expedidos por las Cortes Superiores que, en revisión, ponen fin al proceso.
3. Las resoluciones que la ley señale» (artículo 385).

En tal sentido, la legislación familiar y sobre niños y adolescentes ha establecido nuevos supuestos en los que cabe la impugnación en vía casatoria de las sentencias adoptadas en segunda instancia por las Salas de Familia de las Cortes Superiores. En primer término, la Ley N° 27155, publicada en *El Peruano* el 11 de julio de 1999, regulatoria de la competencia de los órganos judiciales y fiscales especializados en Derecho de Familia, y modificatoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público, Código Procesal Civil y Código de los Niños y Adolescentes, agrega un segundo párrafo al artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, referido a la competencia casatoria general de la Corte Suprema, el cual reza como sigue:

«Conoce igualmente en vía de casación las sentencias expedidas por las Salas de Familia en cualquier materia de su competencia e independientemente de la ley que norme el proceso respectivo. En cualquier caso, el recurso debe reunir los requisitos de forma y fondo establecidos por el Código Procesal Civil» (artículo 2, Ley N° 27155).

Como se ve, la ampliación es bastante laxa, pues estipula que toda clase de controversias familiares, cualquiera sea el proceso legal de origen, es susceptible de casación ante el máximo tribunal, a condición de cumplir los requisitos formales y materiales previstos en el Código Procesal Civil. Bajo este concepto tan ancho entran, por citar un ejemplo, litigios como los relacionados con la aplicación de la Ley N° 26260, denominada «Ley de Protección frente a la Violencia Familiar», que fue publicada el 24 de diciembre de 1993, y, tras importantes modificaciones aportadas por la Ley N° 26763, publicada el 25 de marzo de 1997, fue refundida en un texto Unico Ordenado que se aprobó por medio del Decreto Supremo N° 006-97-JUS, del 27 de junio de 1997. En efecto, la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, cuya última modificación ha sido introducida por la Ley N° 27306, publicada el 15 de julio del 2000, estatuye que el conocimiento de los procesos bajo su dominio, según involucren actos de naturaleza civil o actos delictivos, corresponde a los jueces especializados de familia o al juez penal (artículos 18, 25 y 26, TULO de la Ley N° 26260), con lo que la segunda instancia estaría en las Salas respectivas de las Cortes Superiores, habilitándose así la competencia casatoria de la Corte Suprema.

De otro lado, la misma Ley N° 27155 modificó también el anterior Código de los Niños y Adolescentes (CNA) —aprobado mediante Decreto Ley N° 26102, publicado en *El Peruano* el 29 de diciembre de 1992 y en vigencia desde el 30 de junio de 1993, cuyo Texto Unico Ordenado (TULO) fue aprobado por el Decreto Supremo N° 004-99-JUS—, sustituyendo el primer párrafo del artículo 145 del TULO del CNA, cuya nueva redacción quedó como sigue:

«La potestad jurisdiccional del Estado en materia familiar se ejerce por las Salas de Familia, los Juzgados de Familia y los Juzgados de Paz Letrados en los asuntos que la Ley determina. En casación resolverá la Corte Suprema».

En fin, el nuevo Código de los Niños y Adolescentes, cuya publicación en el diario oficial *El Peruano* data de 7 de agosto del 2000, repite literalmente, en el primer párrafo de su artículo 133, el

dispositivo legal añadido por la Ley N° 27155 que acabamos de transcribir, de suerte que confirma la potestad revisora en vía de casación de la Corte Suprema de Justicia de la República en asuntos litigiosos atinentes a la infancia y adolescencia.

Ahora bien, si hacemos un listado elemental de las causas civiles y de familia, incluyendo procesos relativos a niños y adolescentes, que se inician ante Juzgados Especializados en lo civil o familiar, y en las que, por ende, éstos emiten sentencias o autos de fin de proceso que son impugnables mediante apelación ante las Salas correspondientes de las Cortes Superiores, veremos que los juicios en los que cabe interponer recurso extraordinario de casación para, tras cumplirse el principio de «doble grado de jurisdicción», acceder al respectivo pronunciamiento de la Corte Suprema, conforman un elenco ciertamente numeroso.

Todos los procesos de conocimiento tienen por primera instancia al juez especializado civil, lo que comprende los asuntos contenciosos que:

- «1. No tengan una vía procedimental propia y, además, cuando por la naturaleza o complejidad de la pretensión, el juez considere atendible su empleo.
2. La estimación patrimonial del petitorio sea mayor de trescientas unidades de referencia procesal.
3. Son inapreciables en dinero o hay duda sobre su monto, y siempre que el juez considere atendible su empleo.
4. El demandante considere que la cuestión debatida sólo fuese de derecho.
5. La ley señale» (artículo 475, CPC).

Por su parte, los procesos abreviados son de competencia del juez especializado civil si la cuantía excede de cincuenta unidades de referencia procesal, tratándose de los siguientes asuntos contenciosos:

- «1. Retracto.
2. Títulos supletorios, prescripción adquisitiva y rectificación de áreas o linderos.
3. Responsabilidad civil de los jueces.
4. Expropiación.
5. Tercería.
6. Impugnación de acto o resolución administrativa.
7. La pretensión cuyo petitorio tenga una estimación patrimonial mayor de veinte y hasta trescientas unidades de referencia procesal [mayor de cincuenta para el caso de jueces especializados civiles].
8. Los que no tienen una vía procedimental propia, son inapreciables en dinero o hay duda sobre su monto o, por la naturaleza de la pretensión, el juez considere atendible su empleo.
9. Los que la ley señale» (artículos 486 y 488, CPC).

También es competente de modo exclusivo el juez especializado civil en los procesos sumarisimos que versen sobre separación convencional y divorcio ulterior, interdicción, interdictos y los que no tiene una vía procedimental propia, son inapreciables en dinero o hay duda sobre su monto o, porque debido a la urgencia de tutela jurisdiccional, el juez considere atendible su empleo, mientras en materia de desalojo y materia patrimonial el criterio de distribución competencial entre jueces civiles y jueces de paz letrados será la cuantía del litigio; para asuntos

alimentarios, por último, la regla será la existencia o inexistencia de vínculo familiar indubitable, salvo que se trate de menores, en cuyo caso es competente el juez especializado de familia (artículos 546 y 547, CPC).

En los procesos de ejecución, la cuantía también decidirá si la controversia es de conocimiento de los jueces especializados civiles o de los jueces de paz letrados; corresponderá a aquéllos siempre que el monto en discusión exceda de cincuenta unidades de referencia procesal (artículo 696, CPC).

En cuanto al nuevo Código de los Niños y Adolescentes, hay que observar en primer lugar que «los Juzgados de Familia asumen competencia en materia civil, tutelar y de infracciones y se dividen en tales especializaciones, siempre que existan como Juzgados Especializados» (artículo 133, pfo. 2, CNA). En segundo lugar, empero, cabe mencionar los asuntos específicos de infancia y adolescencia para los cuales son competentes los jueces especializados, tanto aquellos de contenido contencioso como aquellos otros de naturaleza no contenciosa:

«Corresponde al juez especializado el conocimiento de los procesos siguientes:

- a) Suspensión, pérdida o restitución de la patria potestad.
- b) Tenencia.
- c) Régimen de visitas.
- d) Adopción.
- e) Alimentos.
- f) Protección de los intereses difusos e individuales que atañen al niño y al adolescente» (artículo 160, CNA).

«Corresponde al juez especializado resolver los siguientes procesos no contenciosos:

- a) Tutela.
- b) Consejo de Familia.
- c) Licencia para enajenar u obligar sus bienes.
- d) Autorizaciones.
- e) Los demás que señale la ley» (artículo 162).

Si ahora nos volvemos hacia la jurisdicción penal, encontraremos que la situación no difiere en lo esencial, esto es, que el volumen de causas susceptibles de reclamar un pronunciamiento del primer tribunal del país, sigue siendo elevado, a pesar de los esfuerzos del legislador por disminuir su número y a pesar de las deficiencias o vacíos del ordenamiento nacional. En efecto, en lo que se refiere a esto último, el hecho de que el Código Procesal Penal de 1991 todavía no se halle vigente (salvo algunas disposiciones específicas)²² determina que su regulación de la institución casatoria sea aún inaplicable. Como quiera que fuere, es sabido que todos aquellos casos que se inicien en la Corte Superior o en la propia Corte Suprema no podrán ser objeto de casación, debido a que ha de cumplirse el principio de «doble grado de jurisdicción» exigido por el artículo 139.6 de la Constitución de 1993.

Como ha observado el profesor San Martín Castro, «son casos típicos de procesos en los que no podrá haber recurso de casación los denominados *«procedimientos especiales por razón de la fun-*

²² Véase CUBAS VILLANUEVA, Víctor y QUISPE FARFÁN, Fany. Código de Procedimientos Penales y legislación conexas. Lima: Palestra Editores, 1999, pp. 3-4.

ción», en especial los seguidos contra los altos dignatarios que tienen la prerrogativa del antejuiicio (art. 99º Const.), en los que imperativamente el proceso penal se inicia y culmina en la Corte Suprema (art. 100º Const.), así como contra Vocales y Fiscales Superiores y miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar por la comisión de delitos de función (art. 34º del TUO de la LOPJ), en los que también la Corte Suprema tiene competencia originaria. De igual manera, en los procesos penales seguidos contra magistrados de primera instancia por delitos funcionales (arts. 375º del Código de 1995 y 41.4º del TUO de la LOPJ)²³.

Sea en vía de recurso de apelación, según la denominación adoptada por la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 34.1, LOPJ), sea en vía de recurso de nulidad, conforme al lenguaje tradicional del Código de Procedimientos Penales (CPP) de 1940 —ya sabemos que se trata en rigor de un recurso ordinario de apelación restringida (ver supra)—, lo cierto es que la Sala Penal de la Corte Suprema puede llegar a sentenciar sobre un gran número de causas. De hecho, el Código de Procedimientos Penales estipula:

«Procede el recurso de nulidad:

1. Contra las sentencias en los procesos ordinarios.
2. Contra la concesión o revocación de la condena condicional.
3. Contra los autos que resuelven las excepciones y cuestiones previas o prejudiciales.
4. Contra los autos o resoluciones definitivas que extingan la acción o pongan fin al procedimiento o la instancia.
5. Contra las resoluciones finales en las acciones de hábeas corpus.

En los casos en que la ley confiera expresamente dicho recurso.

En casos excepcionales, la Corte Suprema por vía de recurso de queja podrá disponer que se conceda el recurso de nulidad cuando mediare o se tratase de una infracción de la Constitución o de grave violación de las normas sustantivas o procesales de la ley penal» (artículo 292, CPP).

Esta norma debe ser concordada con el artículo 15 del mismo cuerpo legal, que al referirse a la competencia de la Corte Suprema, prescribe que ésta «conocerá de las resoluciones expedidas por las Salas Superiores Penales contra las que este Código concede el recurso de nulidad. Resolverá, igualmente, las quejas, cuestiones de competencia y de extradición, conforme a las leyes» (artículo 15, CPP). Otros casos en los que el mismo Código otorga el recurso de nulidad son aquellos en que se impugna el auto que suspende un juicio civil (artículo 3, CPP), el auto que dirime la competencia (artículo 28, CPP) y el auto que resuelve la recusación de vocales (artículo 40, CPP).

De otro lado, hay que considerar que, conforme a la legislación que regula la jurisdicción constitucional, tras las sentencias de la Corte Superior en materia de hábeas corpus (denegatorias), no cabe ya recurrir ante la Corte Suprema, sino ante el Tribunal Constitucional (artículo 41 y 4ª Disposición Transitoria de la Ley Nº 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, publicada en *El Peruano* el 10 de enero de 1995). Asimismo, merece mención la Ley Nº 26718, publicada oficialmente el 27 de diciembre de 1996, según la cual en los procesos penales en que el Estado sea parte agraviada ya no se concederá de oficio ni el recurso de apelación ni el de nulidad (artículo 1), dero-

²³ SAN MARTÍN CASTRO (1999). Op. cit., p. 716.

gándose el artículo 22 del Decreto Ley N° 17537, publicado el 27 de marzo de 1969, que contenía tal disposición.

Por último, conviene poner de relieve el párrafo final del artículo 292 del Código de Procedimientos Penales, cuya versión transcrita corresponde a la modificación introducida por el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 126, publicado en *El Peruano* el 15 de junio de 1981, en la medida que esta norma permite un bastante amplio grado de discrecionalidad a la Corte Suprema para, a través del recurso de queja, disponer la elevación de una causa que considere trascendente y con mérito para un pronunciamiento suyo, ante supuestos de infracción constitucional o de grave violación de normas penales de orden sustantivo o procesal, lo que se asemeja de algún modo a la figura antes comentada del *certiorari* norteamericano.

Por lo demás, si nos atenemos a la legislación complementaria del Código de Procedimientos Penales, debe citarse la Ley N° 26689, aparecida en *El Peruano* el 30 de noviembre de 1996, la cual reorganiza el sistema peruano de competencias y procedimientos en materia punitiva, estatuyendo las causas que serán objeto de trámite ordinario y, residualmente, las que habrán de transitar la vía sumaria, regulada por el Decreto Legislativo N° 124, publicado oficialmente el 15 de junio de 1981. El encausamiento de los siguientes delitos será objeto de proceso ordinario, por lo que la primera sentencia será expedida por las Cortes Superiores, habilitando así la competencia en revisión, de segundo grado, de la Corte Suprema:

- Parricidio (artículo 107 CP).
- Asesinato (artículo 108 CP).
- Violación de la libertad personal (artículo 152 CP).
- Violación de la libertad sexual (artículo 173 CP).
- Robo agravado (artículo 189 CP).
- Tráfico ilícito de drogas (artículos 296, 296-A, 296-B, 296-C y 297 CP).
- Delitos contra el Estado y la defensa nacional (los previstos en el Título XV CP).
- Delitos contra los Poderes del Estado y el orden constitucional (los previstos en el Título XVI CP).
- Concusión (Sección II CP).
- Peculado (Sección III CP).
- Corrupción de funcionarios (Sección IV CP).

Otras leyes que han previsto la vía del proceso penal ordinario son: la Ley N° 26833, relativa a delitos tributarios y aduaneros, publicada el 3 de julio de 1997, y la Ley N° 26926, sobre los delitos contra la humanidad a que se refiere el Título XIV-A CP (artículos 319 a 322 CP), aparecida en *El Peruano* el 21 de febrero de 1998. Todas las demás figuras delictivas deben encausarse en sede jurisdiccional penal mediante el proceso sumario, con lo que, una vez regulado el recurso casatorio, podrían llegar por esta vía a conocimiento del Supremo Tribunal. Vale la pena tener en cuenta, en todo caso, que en los últimos años se ha tramitado casi el 90% de las causas a través del proceso sumario²⁴.

No obstante, la Ley N° 26833 introdujo también una notable excepción, a saber, prescribió que los delitos cuya tramitación está prevista en leyes especiales no se someterían a lo regulado por

²⁴ CUBAS VILLANUEVA y QUISPE FARFÁN (1999). Op. cit., p. 3.

la Ley N° 26689, con lo que se excluía del sistema procesal común todos los ilícitos sometidos a la legislación penal de emergencia: terrorismo (Decreto Ley N° 25475, del 6 de mayo de 1992) y traición a la patria (Decreto Ley N° 25659, del 13 de agosto de 1992), entre otras figuras, a lo que se vino a sumar, en fecha más reciente, los delitos mal denominados de «terrorismo agravado» y otros (Decreto Legislativo N° 897, del 26 de mayo de 1998), que en realidad endurecían las penas y los procesos para delitos comunes²⁵. En los casos de terrorismo y terrorismo agravado, la Corte Suprema recibió competencia mediante recurso de nulidad (artículo 13.g, Decreto Ley N° 25475; artículo 3.c, Decreto Legislativo N° 897), mientras cuando se trata de traición a la patria la competencia fue otorgada al Fuero Militar (artículo 4, Decreto Ley N° 25659).

En definitiva, el examen de la legislación procesal en materia civil, familiar y penal que, como complemento de la Ley Orgánica del Poder Judicial, regula la función y competencias jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia, permite observar algunas características importantes:

- El sistema legal es contradictorio, ya que algunas leyes limitan el conocimiento de las causas por el máximo tribunal en tanto otros cuerpos normativos, colocados a contracorriente, establecen un sistema de instancias y recursos bastante permisivo, que en la práctica favorece el masivo acceso de los juicios a la Corte Suprema.
- Mientras en materias de Derecho Civil y Derecho de Familia las Salas Supremas correspondientes entran a pronunciarse sobre las controversias en razón del recurso extraordinario de casación, ya desarrollado por el Código Procesal Civil vigente desde 1993, en asuntos penales, en cambio, el sistema operativo en la actualidad se sustenta principalmente en el recurso de nulidad previsto en el veteranísimo Código de Procedimientos Penales de 1940 y en el sistema de procesos ordinarios modificado por la Ley N° 26689, del año 1996, no habiéndose puesto en vigor aún el Código Procesal Penal de 1991 que introduce el recurso casatorio penal.
- Las incongruencias de un ordenamiento asistemático y que no responde a un diseño unitario, sino a impulsos legislativos adoptados de cara a circunstancias del momento y en la búsqueda de soluciones inmediatas, acarrear en algunos casos situaciones de inconstitucionalidad, pues es de notar que no tienen legitimidad constitucional, para el conocimiento sobre el fondo de los litigios por parte del tribunal supremo, sino los casos originados en Cortes Superiores o en la propia Corte Suprema. Quedan excluidos, en consecuencia, los procesos iniciados ante los Juzgados Especializados, los que sólo admiten pronunciamiento en vía extraordinaria de casación.
- En otros casos, cuando las disposiciones legales preceden a la Constitución de 1993, como ocurre por ejemplo con la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Legislativo N° 767), puede haberse producido una situación de «inconstitucionalidad sobrevenida», que importa, como se sabe, la derogatoria o modificación de las normas que devienen incompatibles con la Carta.
- La potestad del máximo tribunal, estatuida en el ámbito penal, de atraer a sí mediante el recurso de queja las causas más trascendentes —aquellas que involucran cuestiones de

²⁵ Véase DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Análisis de los Decretos legislativos sobre seguridad nacional dictados al amparo de la Ley N° 26950. Lima: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 1998a, p. 5 y ss.

constitucionalidad o infracción grave del ordenamiento sustantivo o procesal—, que fuera incorporada al ordenamiento desde el año 1981, abre una vía interesante para la regulación general de un recurso como el *certiorari* norteamericano, que permite amplios márgenes de discrecionalidad para la elección de los litigios que han de merecer pronunciamiento del primer tribunal de la República.

2.2. En materia laboral

En lo que se refiere a la justicia en materia laboral, debemos ahondar en la naturaleza de la relación laboral y las particularidades que ésta conlleva. Así, hemos distinguido el tipo de régimen laboral (privado y público) con el objeto de verificar la forma de actuación.

¿Por qué plantear ajustes a la justicia laboral? La razón fundamental es la constatación por la Defensoría del Pueblo, según se ha mencionado precedentemente, de una excesiva dilación judicial en la solución de las casaciones laborales en la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, como consecuencia de una también excesiva y creciente carga procesal en materia laboral.

En efecto, el Informe Defensorial N° 32, «El derecho a un proceso sin dilaciones. El caso de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema», se originó en el hecho que «conforme aparece en el segundo informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República 1998-1999, la segunda institución más quejada fue el Poder Judicial (...) Entre las quejas presentadas destacan aquellas contra la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia por causas en las cuales se ha verificado una excesiva dilación (...) La mayoría de estos procesos, además, son de naturaleza laboral (referidos al pago de beneficios sociales, nulidad o calificación de despido, entre otros), los que por definición demandan una rápida decisión judicial (...) los datos estadísticos proporcionados por el Presidente de la Corte Suprema, en su discurso de apertura del presente año judicial (1999), mostraban que la Sala Constitucional y Social inició el año con 4,735 causas en trámite, en contraste con las 360 de la Sala Civil permanente, las 703 de la Sala Civil transitoria, las 252 de la Sala Penal permanente, las 1549 de la primera Sala Penal Transitoria. Estas cifras muestran que casi el 60% de las causas en trámite en las seis Salas de la Corte Suprema se encuentran en la Sala Constitucional y Social (...) Asimismo, es importante señalar que los recursos de casación ante la Sala representan el 55% de su actual carga procesal y el restante 45% corresponde a recursos de apelación²⁶, para precisar más adelante que casi el 100% de las casaciones en trámite son de materia laboral»²⁷.

Consideramos que el problema constatado en la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema por parte de la Defensoría del Pueblo —y que motivó la creación de una Sala Constitucional y Social transitoria en el año 2000²⁸—, es la «punta del iceberg» de la fuerte presión que en materia

²⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. El derecho a un proceso sin dilaciones. El caso de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. Informe Defensorial N° 32. Lima: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2000a, pp. 3-5.

²⁷ Ibidem, p. 22.

²⁸ Según Resolución Administrativa N° 1071 - CME - PJ publicada en el Diario Oficial El Peruano el 5 de enero del 2000.

de carga procesal soporta desde hace varios años la justicia del trabajo; durante los noventa, como consecuencia del proceso de flexibilización laboral, privatización de empresas públicas y reducción de personal en el aparato estatal y en las empresas privadas y, en el futuro inmediato, con la adopción de medidas ya anunciadas de restricción o control de las empresas de servicios (más conocidas como «services») y el fortalecimiento de la inspección del trabajo ante el incremento del trabajo asalariado «clandestino», «sin contrato», «informal» o «precario» (relaciones de trabajo sin los derechos laborales y protección social que la legislación prevé: jornada de 8 horas, remuneración mínima, vacaciones, gratificaciones, seguridad social, protección contra accidentes de trabajo, etc.)²⁹.

Por otro lado, consideramos que esta excesiva carga procesal es fruto o consecuencia de la inadecuación de la justicia del trabajo para responder a la fuerte presión procesal que ejercen unas relaciones laborales inevitablemente conflictivas y una excesiva «judicialización» de los conflictos jurídicos del trabajo. Nos explicamos. A partir de 1991 y a propósito de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), el Ministerio de Trabajo y Promoción Social dejó de ventilar y resolver determinados conflictos jurídicos por la vía del procedimiento de «denuncias»; años antes —en 1986— había dejado de resolver los conflictos producto de un despido. De esta manera, todos los conflictos jurídicos del trabajo se «judicializaron»; pero como la justicia especializada en lo laboral no podía asumir toda esa nueva carga procesal, la LOPJ dispuso que los juzgados de paz letrados ventilaran muchas de las materias que antes eran vistas por el Ministerio de Trabajo, medida muy polémica pues rompía con la exigencia de especialidad que reclama el Derecho Laboral.

En 1996 entró en vigencia la Ley Procesal del Trabajo (Ley N° 26636) que reguló el recurso de casación en materia laboral. Independientemente de lo justificado o no de los recursos de casación, lo cierto es que la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema se vio inundada de casaciones laborales y se convirtió involuntariamente en un «cuello de botella» en la resolución de los conflictos jurídicos del trabajo y no en la instancia casatoria que debía unificar la jurisprudencia tal como estaba previsto en la LOPJ.

2.2.1. Régimen laboral privado

A fines del año 1998 se promulgó la Ley N° 27021 que modificó la Ley Procesal del Trabajo y que intentó limitar la interposición del recurso de casación restringiendo las causales, estableciendo nuevos requisitos de forma y haciendo más exigentes los requisitos de fondo. Sin embargo, «la situación no ha mejorado desde la vigencia de la ley (...) a fines del mes de junio del presente año (1999) seguían pendientes más de 2,500 casaciones y casi todas ellas referidas a la materia laboral»³⁰.

Este derrotero legislativo nos muestra, por tanto, una justicia del trabajo cuya carga procesal aumentó considerablemente a inicios de los noventa con la «judicialización» de los conflictos jurídicos

²⁹ «(...) a partir de los datos de la Encuesta de Niveles de Empleo, entre 1989 y 1997 el número de los asalariados privados que no tienen un vínculo laboral claro con la empresa, y que por lo tanto entran en la categoría estadística de los «sin contrato» (trabajo clandestino), subió del 30.5% al 41.2% (...). Cfr. VIEIRA, Martha. «Preocupantes tendencias del mercado de trabajo en el Perú». En: Revista Ideele. Lima: Instituto de Defensa Legal, N° 133, Noviembre 2000, p. 86.

³⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2000a). Op. cit., p. 23.

laborales y el retiro en esta materia del Ministerio de Trabajo, un aumento también considerable de la casación laboral y una exclusión de «lo laboral» de la conciliación extrajudicial; en otras palabras, en la última década ha habido un aumento de la «demanda» judicial en materia del trabajo, sin que ni siquiera se le haya aplicado la solución parcial que significa la conciliación extrajudicial.

Sobre el particular, el español Luciano Varela Castro sostiene:

«Se pretende, pues, suplir con el momento jurisdiccional la incapacidad del momento político para satisfacer la demanda social y la evitación del conflicto. Los intereses colectivos desatendidos por los poderes administrativos y económicos (urbanismo, ecología, derechos del consumidor) (...) la falta de niveles de ocupación laboral que convierte la estabilidad en el empleo en una necesidad apremiante (...) son otras tantas causas de conflictos que generan la multiplicación de demandas. Y ante la imposibilidad de que la actuación jurisdiccional erradique el sentimiento generalizado de insatisfacción, se la responsabiliza de una ineficacia que sólo es atribuible a otros centros de poder (...) Y no basta arbitrar fórmulas empresariales que busquen la solución en criterios economicistas de aumento de la productividad, incidiendo sobre la oferta —aumento de la capacidad del aparato judicial— o la demanda —desvío de los conflictos a otras sedes de resolución (arbitraje privados o la ilusión de fórmulas autocompositivas) o la eliminación artificial del conflicto (descriminalización)—, porque lo que ocurre es que el modo jurisdiccional no resulta funcional para la integración social en términos que erradique las causas mismas del conflicto (...) Bien se ve, pues, que esta percepción de ineficacia y subsiguientemente, de deslegitimación del poder judicial es, cuando menos, cuestionable en su justificación»³¹.

Por su parte, de lado de la «oferta» judicial —esto es, la forma en que el Poder Judicial ha encarado esta carga procesal—, durante la «reforma judicial» se implementaron soluciones como los juzgados o Salas laborales «transitorias» para ayudar al «desembalse» de la carga procesal acumulada o los juzgados y Salas «corporativas», que han agilizado administrativamente el desempeño de los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, en nuestra opinión toda solución por el lado de la «oferta» judicial corre el riesgo de resultar insuficiente, sobre todo en distritos judiciales con fuerte presión laboral o sindical como son los de Lima, Callao o del Santa. En ese sentido, consideramos que, sin perjuicio de las medidas que el Poder Judicial siga implementando a fin de mejorar el servicio de justicia en lo laboral, una reforma integral de la justicia del trabajo debería contemplar la posibilidad que el Ministerio de Trabajo reasuma la función de resolución de conflictos en sede administrativa en determinadas materias, como podrían ser los casos de hostilidad y evidentes incumplimientos patronales de derechos laborales (pago de remuneraciones, de gratificaciones, de compensación por tiempo de servicios, entre otros).

³¹ VARELA CASTRO, Luciano. «Sobre la legitimidad del Poder Judicial». En: Seminario sobre el Poder Judicial en el conjunto de los Poderes del Estado y de la Sociedad (Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, del 3 al 7 de Julio). Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1989, pp. 89-90.

Esta función podría ser complementaria al reciente relanzamiento de la inspección del trabajo y a la creación del Centro de Conciliación y Arbitraje por parte de este Ministerio. En efecto, mediante Decreto Legislativo N° 910 de fecha 17 de marzo del 2001, se promulgó la Ley General de Inspección del trabajo y defensa del trabajador que contempla, entre otros aspectos, un servicio de conciliación administrativa y nuevas funciones del inspector de trabajo. Por otro lado, mediante Resolución Ministerial N° 050-2001-TR publicada el 8 de mayo del 2001, se aprobó el Estatuto del «Centro de Conciliación y Arbitraje del Ministerio de Trabajo y Promoción Social» (CENCOAMITP), que bien podría engarzar con la resolución de conflictos en sede administrativa.

El nivel de litigiosidad jurídica de una sociedad moderna es siempre incomparablemente mayor a los recursos personales y financieros que esa misma sociedad puede poner a disposición del sistema judicial para su resolución. Si la misma eficacia del sistema de relaciones laborales requiere que el nivel de conflictividad que origina su dinámica sea resuelto con rapidez y dedicación, entonces es evidente que se requiere medios complementarios a la vía judicial³². De ahí que una posible respuesta a tal situación pase por desarrollar sistemas complementarios para la resolución judicial de conflictos jurídicos, de combinar adecuadamente heteroresolución con autoresolución y, en el primer caso, la vía judicial con vías no judiciales.

Esta propuesta de que el Ministerio de Trabajo reasuma funciones de resolución de determinados conflictos jurídicos laborales, tal como hemos visto en el marco teórico del presente informe, es perfectamente compatible con la unidad y exclusividad jurisdiccional consagrada por nuestra Constitución. Prueba de ello es la existencia de instancias administrativas que en distintas áreas del Derecho resuelven conflictos entre particulares o entre éstos y la Administración, cuyas resoluciones de última instancia son pasibles de revisión judicial vía la acción contencioso-administrativa.

Sobre el particular y a modo de ejemplo, cabe señalar que la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema conoce en apelación las resoluciones emanadas del Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Contraloría General de la República, del Tribunal Fiscal y del INDECOPI³³. Por tanto, nada impide que la Autoridad Administrativa de Trabajo resuelva determinados conflictos jurídicos, pues tales decisiones eventualmente podrán ser revisadas en sede judicial en virtud del artículo 148 de la Carta de 1993.

Por otro lado, esta propuesta en torno al Ministerio de Trabajo, tampoco niega la necesidad de promover otras instancias privadas de resolución de los conflictos laborales que, en este caso, deben ser instancias colectivas o «autonómicas» que podrían encargarse —entre otras funciones— de la «auto-administración» de los convenios colectivos, esto es, de resolver —como instancia previa— los conflictos de interpretación o aplicación de derechos y obligaciones contenidos en los convenios colectivos de trabajo, experiencia muy difundida en otros ordenamientos.

En la actualidad, mientras existe un poder normativo autónomo para negociar y concluir los convenios colectivos, la administración de los mismos está en manos de la jurisdicción laboral. Esta «heteroadministración» judicial de los convenios viene dada por el hecho de la ausencia de instancias de «autoadministración» del convenio colectivo —como pueden ser, por ejemplo,

³² DEL REY GUANTER, Salvador. p. 34.

³³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2000a). Op. cit., p. 19.

las comisiones paritarias—. De esta forma, los sujetos colectivos e individuales sometidos al convenio colectivo, pueden acudir a la jurisdicción buscando y consiguiendo pronunciamientos a nivel colectivo o individual contrarios a lo querido originalmente por las partes contratantes en el momento de la conclusión del convenio colectivo.

Los antecedentes históricos en esta materia los encontramos a principios de los setenta, cuando se inició un periodo nuevo y distinto en la historia de las relaciones laborales en el Perú de casi dos décadas y de tinte claramente intervencionista en lo colectivo y tuitivo en lo individual; que marcaría la conducta de los interlocutores sociales y de los diversos agentes estatales (legislador, administración, jueces). A principios de los noventa culmina dicha etapa y se abre otra de corte abstencionista en lo individual pero intervencionista-selectiva en lo colectivo.

El sistema de relaciones laborales vigente durante los setentas y ochentas puede caracterizarse, en el ámbito de las relaciones colectivas, como claramente intervencionista, en el sentido que en el equilibrio entre heteronomía estatal y autonomía colectiva, era indiscutible el saldo a favor de la primera sobre la segunda; el legislador y la Administración laboral eran los actores protagónicos de las relaciones colectivas de trabajo, relegando a un segundo plano a los interlocutores sociales, quienes con frecuencia preferían presionar a la parte contraria con la ayuda de la intermediación estatal.

En el caso de los conflictos jurídicos, tanto colectivos como individuales, organizaciones sindicales y trabajadores recurrieron en forma mayoritaria o a la Jurisdicción especializada en lo laboral (en ese entonces el «Fuero de Trabajo») —esto es, al Poder Judicial—, o a la Administración laboral —esto es, al Ministerio de Trabajo—. Lo resuelto en esta última vía no era revisable en sede judicial, por lo que se convino en caracterizarla como de naturaleza «cuasi-jurisdiccional». Durante el periodo en análisis la vía de «denuncias» se erigió en un arbitraje administrativo obligatorio y definitivo que, junto con la vía judicial especializada de trabajo, constituyeron los medios de resolución de los conflictos jurídicos.

En cuanto al proceso judicial, éste estuvo contenido en una norma reglamentaria, el Decreto Supremo N° 003-80-TR. Este proceso también estaba estructurado para que el conflicto sea resuelto heterónomamente mediante una sentencia judicial y si bien contemplaba la posibilidad de una conciliación en el momento de la diligencia del comparendo, la misma devino en un mero ritualismo procesal sin trascendencia alguna en la resolución del conflicto, pues todos los sujetos de la relación procesal iban convencidos que la única solución posible era una sentencia.

El equilibrio de ese sistema intervencionista de relaciones laborales, que estuvo vigente en nuestro país, se basó por tanto en una compensación: los agentes estatales intervenían para controlar la autorregulación (negociación colectiva) o para prohibir la autodefensa (huelga) en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo; en cambio, en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo intervinieron para proteger al trabajador, mediante el establecimiento de un conjunto de derechos sustantivos y procesales.

La «judicialización» de los conflictos producida en el año 1991 con la Ley Orgánica del Poder Judicial, no vino acompañada de una novación del cauce procesal judicial, por lo que el Decreto Supremo N° 003-80-TR siguió vigente hasta el año 1996, fecha en que recién se promulgó la nueva Ley procesal laboral (Ley N° 26636).

Así pues, en el régimen laboral de la actividad privada la flexibilización del derecho laboral vino acompañada de una reconversión del mercado de trabajo, lo que produjo una avalancha de despi-

dos, reducciones de personal, cierre de empresas, etc.; que, a falta de escenario autónomo o administrativo donde resolverse, los trabajadores afectados recurrieron masivamente a los tribunales, los mismos que no estaban preparados para resolver tal volumen de conflictos laborales.

Esto produjo una acumulación de expedientes judiciales sin resolver en juzgados y Salas laborales —mas grave aún que el secular retraso judicial en nuestra país—, especialmente en los distritos judiciales de Lima y el Callao; caos administrativo que el Poder Judicial recién comenzó a resolver el año 1996 con la creación de los juzgados y Salas laborales corporativas y transitorias, dirigidas a «descongestionar» el despacho judicial de los juzgados y Salas ordinarias.

2.2.2. Régimen laboral público

En el régimen laboral de la actividad pública, el cierre del Tribunal del Servicio Civil en el año 1992 con el autogolpe del 5 de abril —instancia administrativa donde se ventilaban los conflictos jurídicos entre los empleados públicos y las diferentes administraciones y que preveía un último recurso de impugnación judicial— y su no sustitución hasta la fecha por otra instancia similar, ha generado que estos conflictos —en principio, fuera de la competencia de los juzgados y tribunales laborales— también recurran a éstos en búsqueda de una solución por la vía indirecta de la acción contencioso-administrativa laboral.

Recientemente, el 4 de mayo del 2001, se publicó el Decreto Supremo N° 085-2001-EF que crea un Tribunal Administrativo Previsional «que actuará como segunda y última instancia administrativa respecto de las reclamaciones y controversias que versen sobre derechos y obligaciones previsionales» (artículo 2), el mismo que es competente para conocer reclamaciones tanto del régimen previsional del Decreto Ley N° 19990 como del Decreto Ley N° 20530 (artículo 9). De esta manera, se ha resuelto en parte esta ausencia de instancia administrativa para ventilar los reclamos de los empleados públicos, pero queda pendiente la creación de un nuevo tribunal que asuma las funciones que en su momento cumplía el Tribunal de Servicio Civil.

Finalmente, cabe plantearse la conveniencia o no de crear una Sala Laboral en la Corte Suprema, ante la constatación del informe Defensorial citado de que gran parte de la carga procesal de la actual Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema es de carácter laboral (casaciones laborales). Al respecto, sin perjuicio de revisar la institución de la casación en los procesos judiciales del trabajo, consideramos que podría resultar conveniente crear una Sala Laboral de la Corte Suprema, dado el volumen de los procesos laborales en el país que aconsejan adoptar medidas para unificar la jurisprudencia.

2.2.3. La importancia de un proceso sin dilaciones indebidas

La importancia de una justicia laboral rápida no sólo radica en la naturaleza misma del Derecho del Trabajo y del Derecho Procesal del Trabajo, esto es, en la necesidad de satisfacer lo más pronto posible los derechos del trabajador, sea por el carácter alimentario de tales derechos, sea por los bienes jurídicos constitucionales en juego (libertad sindical o seguridad social, por ejemplo).

También radica —desde una perspectiva de derechos humanos— en la necesidad de contar con un proceso judicial sin dilaciones indebidas. Tal como señala el Informe Defensorial bajo comentario, «el principio de celeridad procesal se llena de sentido en la medida en que garantiza específicamente el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (...) Sin embargo, debe anotarse que considerando los problemas de sobrecarga que aquejan a los sistemas judiciales de gran parte del mundo occidental, actualmente se admite que no toda dilación (es indebida) (...) asumiéndose que pueden haber dilaciones justificadas»³⁴.

Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha precisado que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no debe ser entendido como un derecho a que se respeten estrictamente los plazos procesales previstos, sino más bien que las causas se resuelvan en un tiempo razonable. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que el carácter razonable de la duración de un procedimiento judicial debe apreciarse en cada caso, debiendo para ello tomarse en cuenta las circunstancias que rodean el proceso, la complejidad del asunto bajo consideración, la conducta de los litigantes y de las autoridades implicadas y las consecuencias que tal demora ocasiona para las partes del proceso³⁵.

Finalmente, en la teoría general del proceso también encontramos esta exigencia de celeridad procesal como aspecto esencial de la justicia: «casi no es posible encontrar algún proceso en donde, adicionalmente al conflicto que tienen las partes, no exista otro referido a la urgencia que una de ellas tiene de acabar el proceso, necesidad que es inversamente proporcional a la misma urgencia de la otra; pero de prolongarlo»³⁶. Asimismo, el profesor Hector Faúndez recuerda que «de nada sirve a los actores en un proceso civil o a las partes en un proceso penal que después de largo tiempo se acepten sus alegatos y se reconozcan sus derechos, si el mero transcurso del tiempo le ha ocasionado un daño irreparable, o si el haberse visto involucrado en un largo proceso ha perjudicado sus intereses»³⁷.

2.3. En materia militar

El desmesurado crecimiento del ámbito competencial de la justicia militar y su hasta hace poco excesivo protagonismo político en nuestro país, socavaron los propios cimientos del Estado de Derecho. Por un lado, al extender un manto de impunidad contra graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos y actos de corrupción organizada cometidos por militares y policías; y, por otro lado, al juzgar a civiles por delitos comunes. Por el contrario, si se acepta el Estado de Derecho que la Constitución consagra, se tiene que admitir que frente a la ley todos somos iguales y que nadie debe gozar de privilegios o fueros por encima del resto. En consecuencia, debe concluirse que los tribunales militares deben limitar su actuación al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en actividad.

³⁴ *Ibidem*, p. 10.

³⁵ *Ibidem*, p. 12.

³⁶ Juan Monroy citado en DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2000a). Op. cit., p. 9.

³⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2000a). Op. cit., p. 9.

¿Cuál es el estado de la cuestión en materia de justicia militar? Aparte de los tres modelos mas o menos perfilados en el Derecho Comparado y que de inmediato describiremos brevemente, lo importante a destacar es el hecho que en la actualidad la justicia militar no es un tema polémico ni de preocupación en las democracias maduras de Europa y América. En el caso alemán, ello se saldó con la Ley Fundamental de Bonn de 1947. En Italia la jurisdicción militar fue objeto de debate con la Constitución de 1947 y luego en 1981 y 1985, a propósito de reformas legislativas significativas.

En España el tema fue debatido en los años posteriores a la Constitución de 1978 y la justicia militar dejó de ser un problema para la institucionalidad democrática en los ochenta con las reformas legislativas de 1980 y 1987. En el caso argentino, el tema se resolvió con la Ley 23049 de 1984, que estableció la revisión judicial de todas las sentencias militares. En el caso norteamericano nunca fue problema, salvo en la Guerra de Secesión y en la Segunda Guerra Mundial.

Por ende, a decir de Francisco Eguiguren: «(...) debemos ser conscientes que esta materia es hoy un problema en el Perú y en muy pocos otros países. En un modelo democrático no es un tema de debate ni de constitucionalistas: la justicia militar será una rama especializada del Poder Judicial, autónoma, pero inserta y subordinada dentro de este gran y único órgano jurisdiccional (...) El modelo peruano de justicia militar escandalizaría a cualquier jurista europeo o norteamericano, escandalizaría a cualquier jurista de un país latinoamericano estable (...)»³⁸ y, necesariamente, debería escandalizarnos a nosotros también. En ese sentido, la justicia militar es aún un problema a resolver en el Perú y en aquellos países latinoamericanos en los que la subordinación del poder militar al civil aún no se ha consolidado. Unos tribunales militares armónicos con los principios democráticos es pues síntoma de madurez democrática.

Un referente obligado en toda propuesta de reforma constitucional y legal de la justicia militar en el Perú, es sin duda el Informe Defensorial N° 6 «Lineamientos para la reforma de la justicia militar en el Perú» que publicó la Defensoría del Pueblo en el año 1998 y al que recurriremos con frecuencia en esta parte, no sólo por sus aportes académicos sino también porque se presentó en una coyuntura en la que se adivinaba aún lejana una modificación normativa en clave democrática³⁹ y, en ese sentido, constituye un hito importante.

Precisamente, dicho informe comienza diciendo:

«La afirmación de la existencia de un ordenamiento militar autónomo y distinto del ordenamiento civil ha caracterizado a cierto tipo de sociedades a lo largo de la historia. Este modelo en la actualidad se encuentra en pleno —y necesario— retroceso⁴⁰; para agregar luego que los rasgos generales que en la actualidad tiene la justicia mili-

³⁸ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Nuestra justicia militar escandalizaría a cualquier jurista». Resumen de la intervención en el seminario La justicia militar en el Estado de Derecho organizado por el Taller de Derecho de la Pontificia Universidad Católica. En: Revista Ideele. Lima. Instituto de Defensa Legal N° 101, 1997, pp. 70-71.

³⁹ Al respecto, la revista Ideele N° 107 de mayo de 1998 comentó «no es hora ya de otra reforma judicial, en esta vez en fueros castrenses? (...) Tarea ardua que requiere de una decidida voluntad política para llevarla a cabo, y de un contexto político mas o menos democrático que no es precisamente el actual; así que, valgan verdades, es más que probable que habrá que esperar otro escenario en el que los militares acepten, al menos, «dudas y murmuraciones» en esta materia. Por supuesto ello no desmerece un ápice este loable esfuerzo de la Defensoría, pero creemos que hay que tomarlo como el inicio de un largo y accidentado proceso de «encauzamiento constitucional» de la justicia militar en el que la luz al final del camino se divisa muy distante aún».

⁴⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Lineamientos para la reforma de la justicia militar en el Perú. Informe Defensorial N° 6. Lima: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 1998b, p. 9.

tar, muestran una 'tendencia predominante hacia la reducción competencial de la jurisdicción castrense, el reforzamiento de su independencia, como también de respeto a las garantías procesales de los inculpados ante ellos y, finalmente, su integración en el esquema o marco general de la jurisdicción ordinaria»⁴¹.

Así, en todos los modelos de justicia militar la regla general es la primacía de la Corte Suprema sobre la jurisdicción castrense y, por ende, la revisión judicial de las sentencias militares. Ese rasgo se acentúa en el modelo europeo continental —del cual el Perú es tributario— como una forma de equilibrar la existencia en tiempo de paz de tribunales militares permanentes por fuera del Poder Judicial que comportan, inevitablemente, un riesgo de afectación de las garantías jurisdiccionales.

Si la justicia castrense ya no es un privilegio personal de los militares, ¿cuál es su razón de ser en los ordenamientos constitucionales contemporáneos?. Hoy en día se postula que la finalidad de la justicia militar es ayudar a mantener la disciplina al interior de las Fuerzas Armadas para que éstas, a su vez, puedan cumplir con su tarea constitucional: la defensa nacional o, en términos del artículo 165 de la Constitución de 1993, «garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República». Así, la razón de ser de los tribunales militares no es la defensa nacional, pues ella es tarea de las Fuerzas Armadas; a los primeros sólo les compete cautelar la disciplina de las segundas.

Cabe precisar que los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes no prohíben *per se* la existencia de tribunales militares, ni estipulan tampoco qué funciones se les puede encargar. La compatibilidad de los tribunales militares con el derecho internacional depende de su conformidad con las garantías básicas del debido proceso, previstas en los convenios respectivos⁴².

A propósito de la exigencia del debido proceso, el informe Defensorial citado señala los derechos o garantías que la justicia militar debería respetar para ser compatible con el Estado de Derecho, los derechos humanos y los instrumentos internacionales⁴³: independencia, imparcialidad, publicidad de los procesos, derecho al juez natural, derecho de defensa, prohibición de la *reformatio in peius*⁴⁴ y el *non bis idem*⁴⁵.

2.3.1 Modelo europeo continental: tribunales militares permanentes en tiempo de paz

El modelo europeo continental admite numerosas variantes pero, en general, supone la existencia de tribunales militares permanentes en tiempo de paz. Los países representativos de este modelo son Italia y España.

El tercer párrafo del artículo 103 de la Constitución italiana de 1947 establece: «Los Tribunales Militares, en tiempo de guerra, tienen la jurisdicción establecida por la ley. En tiempo de paz, tienen

⁴¹ *Ibidem*, p. 10.

⁴² *Ibidem*, p. 68.

⁴³ *Ibidem*, pp. 70-77.

⁴⁴ El tribunal superior no puede ampliar la pena impuesta por la instancia inferior ni condenar al inculpadado si es que éste ha sido absuelto en primera instancia.

⁴⁵ El inculpadado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

jurisdicción por los delitos militares cometidos por personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas». En cuanto a la congruencia del reconocimiento de tribunales militares con la consagración de la unidad jurisdiccional por el artículo 102 de la Constitución italiana, la solución ha ido por el lado de «reconstruir la unidad en el vértice»⁴⁶, atribuyéndole a la Corte Suprema de Casación la competencia de conocer los recursos impugnatorios contra las sentencias militares en tiempo de paz.

Por su parte, a fin de garantizar la independencia de los tribunales castrenses, en su composición predomina el número de magistrados militares sobre el del personal de armas, para asegurar tanto el mayor conocimiento técnico-jurídico como la autonomía frente a la estructura jerárquica de mando. En ese sentido, tres de los cinco miembros del Tribunal de Apelación son magistrados militares, los mismos que tienen el mismo régimen de los magistrados ordinarios, siéndoles aplicables un único marco orgánico y estatutario, lo que fortalece su independencia frente a las autoridades militares y al Poder Ejecutivo.

En síntesis, los rasgos del modelo italiano de justicia militar son la clara delimitación de su ámbito competencial, su vertebración en torno al principio de unidad jurisdiccional y el respeto a la independencia judicial.

El ordenamiento español, en gran medida, se inspira en el modelo italiano. El artículo 117 inciso 5 de la Constitución Española (CE) establece que «El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y el funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución». A la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional de ese país, la ubicación de los tribunales militares dentro del Título del Poder Judicial no sólo reafirma el principio de unidad jurisdiccional sino que clarifica los fundamentos de especialización que justifican la existencia de tribunales militares, antes que su vinculación a criterios corporativos o de privilegio.

El desarrollo legislativo del artículo 117 inciso 5 de la CE se produjo en dos momentos. Primero, mediante la Ley Orgánica 9/1980, del 6 de noviembre, se comenzó con la tecnificación de los órganos jurisdiccionales con la introducción de la figura del «juez togado militar», se contempló un recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra las sentencias dictadas en primera instancia por el Consejo Supremo de Justicia Militar y se fortalecieron ciertas garantías procesales. Pero el impulso definitivo en este desarrollo legislativo lo dio sin duda la Ley Orgánica 4/1987 del 15 de julio, que vértebra la jurisdicción militar con los principios constitucionales del Poder Judicial, entre los que cabe destacar⁴⁷:

- (i) Principio de exclusión de la función jurisdiccional frente a los mandos militares. Ello implica, por un lado, la tecnificación jurídica frente a los criterios tradicionales que en España hacían de la justicia castrense «una manifestación más del mando»; y, por otro lado, contribuye a garantizar el principio de independencia judicial, difícil de conciliar con la vinculación de la justicia militar al mando castrense.
- (ii) Consagración en el ámbito de la jurisdicción castrense del principio de independencia de los jueces.

⁴⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «La jurisdicción militar en nuestro ordenamiento constitucional». En: Revista de Derecho Público (Segunda época). Madrid: Julio-Diciembre 1982, pp. 138-139.

⁴⁷ Ibidem, pp. 162 - 168.

(iii) Principio de tecnificación jurídica de los órganos judiciales militares. La integración de los órganos judiciales militares fundamentalmente por técnicos en Derecho y siempre en menor número, por profesionales de las armas.

(iv) Principio de unidad jurisdiccional. La ley crea en el seno del Tribunal Supremo, una Sala Quinta de lo militar. Otra medida en ese sentido es que la Fiscalía Jurídico Militar se le hace depender del Fiscal General del Estado, integrándose así en el Ministerio Fiscal.

En síntesis, la justicia militar en España descansa sobre estos pilares: su incardinación dentro del Poder Judicial y su expulsión total de las Fuerzas Armadas, la plena independencia del juez militar, la composición mixta de los tribunales castrenses pero con predominio de los profesionales en Derecho y la unidad jurisdiccional en el vértice judicial, esto es, control por parte de la Corte Suprema.

En todos los países latinoamericanos la justicia militar, en general, es tributaria del modelo europeo continental y eso, de alguna manera, se explica por la tradición jurídica que en esta materia heredamos del dominio colonial español. Como ya vimos, España era el país de las jurisdicciones o fueros especiales y eso era así también en sus colonias americanas, por lo que al independizarnos la existencia de tribunales militares permanentes en tiempo de paz no extrañó a nadie, tan es así que bien entrada la República en muchos países todavía se seguían aplicando las ordenanzas militares coloniales, como en el caso peruano en el que las mismas estuvieron vigentes hasta 1898.

Si a ello le sumamos el secular caudillismo y militarismo de la región, no otra cosa podíamos esperar de los Códigos de Justicia Militar republicanos que la amplia y excesiva regulación de tribunales militares permanentes en tiempo de paz.

El caso colombiano es de particular interés para nosotros. Colombia reconoce a la Corte Suprema la facultad casatoria en forma genérica y a un singular Consejo Superior de la Judicatura la de dirimir la competencia entre la justicia común y la militar, en los artículos 235 y 256 de la Constitución de 1991 respectivamente. Empero, el aporte más importante en materia de justicia militar han sido las sentencias C-141/95 y C-358/97 del 29 de marzo de 1995 y 5 de agosto de 1997 respectivamente dictadas por la Corte Constitucional, que declararon inconstitucionales varios artículos del Código Penal Militar.

Aquí nos interesa resaltar que la sentencia de la Corte Constitucional colombiana del año 1995 sentó un precedente muy importante en toda la región: la incompatibilidad de la independencia jurisdiccional con la condición de militar en servicio activo del juez castrense, bajo la consideración de que el militar de carrera inevitablemente está sometido a una estructura jerárquica y a un mando central claramente incompatible con los fundamentos mismos de la independencia jurisdiccional: «No se garantiza una administración de justicia independiente e imparcial, si quienes intervienen en el proceso de juzgamiento son oficiales en servicio activo, esto es, funcionarios que tienen una relación de dependencia y subordinación, un vínculo jerárquico con la institución y específicamente con sus superiores jerárquicos, en virtud del ligamen del mando militar jerárquico, que supone que aquéllos están sometidos a la obediencia debida (...) No quiere decir lo anterior en manera alguna que la Corte presuma la parcialidad y la mala fe de los oficiales en servicio activo que ejercen la actividad concerniente a la administración de justicia, sino que objetivamente y sin dudar de su buena voluntad no se dan las circunstancias que interna y externamente aseguran dicha independencia e imparcialidad (...) La administración de justicia no sólo reclama un juez conocedor de la problemá-

tica sobre la cual emitir sus fallos, de juicio sereno, recto en todo sentido, con un acendrado criterio de la justo, sino también de un juez objetiva e institucionalmente libre».

Esta incompatibilidad constituye así un mecanismo dirigido a asegurar la independencia de hecho o imparcialidad del juez, esto es, una suerte de «presunción de parcialidad» frente a la cual se asume, más allá de las virtudes personales y capacidad profesional del juez militar, la inexistencia de condiciones institucionales mínimas para su independencia.

Algo más, las consideraciones de la sentencia bajo comentario sobre la inconveniencia de que sean los propios militares quienes se juzguen a sí mismos por violaciones a los derechos humanos, deberían ser atendidas en nuestro país pues de lo que se trata no sólo es garantizar la independencia del juez militar sino de evitar la impunidad:

«La situación de conflicto social que desde hace varios años afronta el país, en la cual son actores las fuerzas encargadas de preservar el orden público y los diversos grupos interesados en subvertir del orden institucional (guerrilla, paramilitarismo, etc.), hacen que aquéllas, inmersas en la confrontación e interesadas en su solución, tengan que intervenir en las diferentes acciones represivas que para someter a los enemigos de dicho orden se requiere, y al mismo tiempo fungir como jueces de los excesos constitutivos de delitos que puedan cometerse en desarrollo de las referidas acciones (...).»

En el caso argentino la Constitución contiene, por un lado, la prohibición general de privilegios o fueros personales y, por otro, la potestad del Poder Legislativo de dictar reglamentos para el gobierno de las fuerzas armadas. La jurisprudencia y la doctrina argentina las ha interpretado como que la Constitución reconoce la existencia de la justicia militar como un «fuero real» y no «personal», esto es, como unos tribunales especializados en razón de la materia, desterrando toda idea de privilegio personal para los militares.

Al respecto, de una vieja jurisprudencia de la Corte Suprema argentina (casos «Mórtola» y «Espina») surge el principio de que la abolición de los fueros personales significa que ningún militar goza, por razón de su estado, del privilegio de ser juzgado por tribunales militares en causas civiles o por delitos que no violan las ordenanzas militares, y cuyo juzgamiento incumbe a otros tribunales (los comunes o «civiles») por la naturaleza de los hechos; pero la supresión de los fueros personales no ha arrebatado a los tribunales militares la competencia para conocer y juzgar infracciones a las leyes que rigen a las fuerzas armadas.

Luego de la amarga experiencia de la última dictadura militar y en claro gesto de desconfianza, en Argentina todas las sentencias militares referidas a delitos pueden ser objeto de revisión ante la justicia común. A partir de la reforma del código militar por la Ley 23049 —que incorporó el artículo 445 bis al referido código y que creó un recurso ante las cámaras federales penales «contra los pronunciamientos definitivos de los tribunales militares» en tiempos de paz— y de la jurisprudencia de la Corte Suprema que le siguió, luego de algunas vacilaciones iniciales, desde 1984 las sentencias de los tribunales castrenses dictadas en tiempo de paz son susceptibles de recurso ante los tribunales comunes.

Tal vez podría objetarse que los ejemplos que hemos puesto no son totalmente representativos de la justicia militar en la región y que se han obviado los ordenamientos donde la justicia militar «sí es fuerte». Veamos. Chile —del que se ha llegado a decir que es una «democracia vigilada» o «tutelada» por las Fuerzas Armadas— consagra en su Constitución de 1988 (la que se aprobó en la «era Pinochet») que la Corte Suprema es el máximo órgano con autoridad sobre todos los tribunales en tiempos de paz: «La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Se exceptúan de esta norma (...) los tribunales militares de tiempo de guerra» (artículo 79); también la faculta a conocer de los recursos de casación, revisión y queja contra las resoluciones de las Cortes Marciales, así como de las solicitudes de recusación contra los miembros de dichas Cortes.

Paraguay, con el triste record de haber padecido una de las dictaduras más largas del continente, es otro ejemplo. El artículo 174 de la Constitución paraguaya de 1992 dispone que las sentencias de la justicia militar pueden ser objeto de impugnación ante la justicia ordinaria: «Los tribunales militares sólo juzgarán delitos o faltas de carácter militar, calificados como tales por la ley, y cometidos por militares en servicio activo. Sus fallos podrán ser recurridos ante la justicia ordinaria». Inclusive, el propio artículo 174 llega a consagrar la *vis atractiva* de la justicia común frente a la militar en caso de duda: «Cuando se trate de un acto previsto y penado, tanto por la ley penal común como por la ley penal militar no será considerado como delito militar, salvo que hubiese sido cometido por un militar en servicio activo y en ejercicio de funciones castrenses. En caso de duda de si el delito es común o militar, se lo considerará como delito común (...)».

Ahora bien, en los que se refiere al caso peruano, la existencia de tribunales militares, se origina en una desconfianza en los civiles. Si vemos el derrotero de la justicia militar en nuestras Constituciones, si bien directa o indirectamente reconocieron la existencia de esta justicia especial en tiempo de paz —inscribiéndose así en el modelo europeo continental— también previeron como contrapeso la primacía de los principios de unidad, exclusividad e independencia y la potestad revisora de la Corte Suprema, rasgo este último que ha sido seriamente afectado por la Constitución de 1993.

En este derrotero constitucional, la Constitución de 1979 merece una mención especial. Primero, en forma sistemática y extensa erigió a la unidad, la exclusividad e independencia como los pilares de la potestad de administrar justicia; segundo, reconoció a la jurisdicción militar pero como una excepción al principio de unidad (artículo 233 inciso 1) y con una competencia relativamente bien definida (artículo 282) y, tercero, que erigió a la Corte Suprema como la máxima instancia revisora o casatoria sin restricción alguna (artículo 241). Por tanto, si durante la vigencia de esta Carta Política la justicia militar siguió desbordando las fronteras de la legalidad, se debió fundamentalmente a la falta de voluntad política —de civiles y militares— y de una adecuada legislación que desarrollara este marco constitucional.

Desde esta perspectiva, la Constitución de 1993 supone, por un lado, la reiteración de la constante constitucional de pretender ajustar la actuación de la justicia militar a los principios jurisdiccionales pero, por el otro, un lamentable retroceso en el control judicial ordinario de sus sentencias.

Así, el artículo 141 de la actual Constitución establece: «Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia (...) Asimismo, conoce en casación las resoluciones del fuero militar, con las limitaciones que establece el artículo 173». ¿Y qué limitaciones impone dicho artículo

lo?: «(...) La casación que se refiere el artículo 141 sólo es aplicable cuando se imponga la pena de muerte».

Ello quiere decir que, en la actualidad, la Corte Suprema del Perú sólo podría ejercer su potestad casatoria frente a las decisiones de los tribunales militares que impongan la pena de muerte, supuesto muy excepcional⁴⁸ y hasta ahora —felizmente— no llevado a la práctica, con lo cual, en los hechos, la Corte Suprema no ejerce hoy en día control casatorio alguno sobre las decisiones de los tribunales castrenses.

El informe Defensorial al que hemos hecho referencia señala sobre el particular:

«Se trata, en verdad, de un peculiar empleo de palabras, que busca evitar decir con claridad que el conocimiento en casación por la Corte Suprema de los fallos de los tribunales militares no es la regla sino, mas bien, un supuesto muy excepcional, pues sólo sería pertinente cuando un tribunal castrense imponga la pena de muerte, quedado excluidos de control ante el órgano supremo de la jurisdicción ordinaria todos los casos en que se imponga cualquier otra pena»⁴⁹.

Para agregar de inmediato que ese supuesto es imposible y que, por tanto, la Corte Suprema no ejerce en la actualidad potestad casatoria alguna sobre los tribunales militares:

«Cabe recordar que aunque el artículo 140 contempla la posibilidad de que se imponga la pena de muerte por los delitos de traición a la patria (en caso de guerra) y de terrorismo, este precepto constitucional no puede aplicarse en cumplimiento del artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José —ratificado por el Estado peruano— que impide extender la pena de muerte a delitos anteriormente no contemplados por el Estado parte. De modo pues que, en realidad, ninguna sentencia de la Justicia Militar —ni siquiera en tiempo de paz— sería recurrible en casación ante la Corte Suprema ni susceptible de revisión por este alto tribunal»⁵⁰.

¿Cómo explicar este retroceso de la Carta de 1993? Desconfianza y miedo es la respuesta. La actual Constitución se elaboró en un contexto de «guerra interna» que comenzó Sendero Luminoso en 1980 y al que se unirían las fuerzas de seguridad con sus continuos excesos y el MRTA; contexto de guerra que generó en la población y la clase política una sensación de inseguridad y temor que, derivaron en exigencias de orden y seguridad a cualquier precio y en un sentimiento de desconfianza hacia la justicia civil.

Por tanto, la Constitución de 1993 fue la culminación de un proceso de creciente desconfianza hacia la capacidad de los tribunales ordinarios para juzgar y condenar con firmeza a los terroristas y, a la vez, de exigencia de que sean los tribunales militares los que asumieran no sólo el combate a la subversión sino también su juzgamiento; «la desconfianza hacia el Poder Judicial, al que no se consideraba apto para juzgar este tipo de delitos comunes, fue el argumento utilizado para la expansión y consagración de la autonomía de la justicia militar»⁵¹. Ese proceso cruzó los gobiernos de Fernando Belaunde y Alán García y se concretó en el de

⁴⁸ «La pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la patria en caso de guerra, y del terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada» (artículo 140).

⁴⁹ DEFENSORIA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 18.

⁵⁰ Ibidem, p. 18.

⁵¹ Ibidem, p. 19.

Alberto Fujimori, primero con la legislación antiterrorista promulgada inmediatamente después del autogolpe del 5 de abril de 1992 y, luego, con la aprobación de la Carta Política de 1993.

Por tanto, la Constitución vigente tuvo como objetivos la ampliación de la competencia de la justicia militar y la reducción del control de sus sentencias por parte de la Corte Suprema. Al respecto, el cercenamiento de la potestad casatoria de la Corte Suprema pasó casi «de contrabando» en el debate constituyente: en el primer anteproyecto de Constitución quedó pendiente y sujeto a debate, en el segundo por razones desconocidas simplemente fue omitido y en el tercero se estableció «Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación o en última instancia (...) y dirimir contiendas de competencia, en las materias que la ley señala»; sin embargo, en forma sorpresiva en el texto final se aprobó la cuestionable fórmula del artículo 141 que ya hemos citado.

La actual Constitución tuvo pues una agenda anunciada: la de constitucionalizar la cuestionable legislación antiterrorista que en los hechos ya había implementado el gobierno de Fujimori al hilo del autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992.

2.3.2. Modelo anglosajón: sin tribunales militares permanentes en tiempo de paz

En el modelo anglosajón (Gran Bretaña y Estados Unidos) no existen tribunales militares permanentes en tiempo de paz, sino que éstos son expresamente convocados para conocer cada caso concreto. En este modelo, en tiempo de paz los civiles bajo ningún concepto están sujetos a la jurisdicción militar.

En el caso inglés, según la *Munity Act* de 1869, la justicia militar en tiempos de paz reside en los Consejos de Guerra (*Courts Martial*), atribuyéndoles competencia para conocer de los delitos de motín, sedición y desertión. Las decisiones de la justicia militar pueden ser revisadas por la justicia ordinaria, esto es, por el Tribunal de apelaciones de lo criminal conformado íntegramente por jueces civiles, según la *Court Martial Act* de 1951 y reformada en 1968.

En el caso norteamericano, las decisiones de la justicia militar pueden ser revisadas en tercera y última instancia por el Tribunal Militar de Apelación integrado por jueces civiles nombrados por el Presidente de los Estados Unidos con el consentimiento del Senado; las decisiones de este Tribunal no pueden ser objeto —de manera directa— de recurso ante el Supremo Tribunal de los Estados Unidos, pero ello no impide que el Supremo Tribunal excepcionalmente pueda conocer un caso en el que considere se ha producido alguna violación a derechos y garantías de algún ciudadano.

La justicia militar es considerada en ese país como una «justicia ruda» (*rough form of justice*)⁵², en el sentido que enfatiza procesos sumarios, rápidas decisiones y fuertes penas, en vista a mantener la disciplina. Por eso, tiene límites importantes que aseguran su adecuación al marco constitucional⁵³:

⁵² SAGÜES, Néstor Pedro. «La jurisdicción militar en Argentina. Revisión de sus decisiones por la justicia federal». En: Jurisdicción militar y Constitución en Iberoamérica (Libro homenaje a Domingo García Belaunde). Lima: Grijley, 1997, p. 60.

⁵³ *Ibidem*, pp. 60-63.

- (i) La doctrina del «mínimo posible», que puntualiza que «las Cortes militares deben contar con el mínimo poder posible adecuado para el fin perseguido», por lo que sólo tienen competencia para juzgar actos relacionados con el servicio (*service-connected*).
- (ii) Debido proceso jurisdiccional militar. Pese a las diferencias inevitables entre el proceso federal común y el militar, hay de todos modos en el último una serie de garantías mínimas que cumplir, en orden a satisfacer estándares elementales del debido proceso (*due process of law*).
- (iii) Control judicial «colateral» de la jurisdicción militar. El punto de partida es la negación de la revisión judicial *directa* de lo resuelto por una Corte castrense; la Corte Suprema en *Noyd vs. Bond*, sostuvo que el Congreso no le otorgó jurisdicción apelada para supervisar la administración de justicia en lo militar.

Sin embargo, sí se acepta la posibilidad de un control judicial *colateral* civil sobre las Cortes marciales; en *Calley vs. Callaway* (masacre de My Lai en Vietnam) la Corte federal de apelaciones opinó que esta revisión colateral operaba cuando se argumentaba la violación de derechos constitucionales por parte de los tribunales castrenses o si se presentan circunstancias excepcionales que determinan una flagrante injusticia.

2.3.3. Modelo alemán y francés: sin tribunales militares en tiempo de paz

La característica más saltante de este tercer modelo es que circunscribe la existencia de la justicia militar sólo a tiempos de guerra; es decir, incluso va más allá del modelo anglosajón, pues ni siquiera para casos concretos se pueden constituir tribunales militares en tiempo de paz. Es el caso de Francia que en 1982 suprimió definitivamente la jurisdicción castrense, absorbiendo sus funciones la justicia ordinaria, salvo para los ejércitos fuera del país o en tiempo de guerra⁵⁴.

También es el caso alemán, en el que la Ley Fundamental de 1947, recogiendo una tradición constitucional iniciada por la Constitución de Weimar de 1919⁵⁵, sólo prevé la existencia de tribunales federales para conocer asuntos disciplinarios y de quejas de los soldados. En el ámbito federal, se pueden crear Tribunales Penales Militares pero sólo pueden ejercer jurisdicción en tiempo de guerra o sobre personal militar en servicio fuera del país, según lo dispone el artículo 96 inciso 2 de la Ley Fundamental de Bonn⁵⁶. La legislación penal militar

⁵⁴ FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. «Unidad y exclusividad de la función jurisdiccional: jurisdicción común-jurisdicción militar (Entrevista)». En: Boletín de la Academia de la Magistratura. Lima: N° 2, 1997, p. 4.

⁵⁵ La Constitución de Weimar, tras prohibir los tribunales de excepción en su artículo 1051 y de establecer que nadie podría ser sustraído de la jurisdicción de su juez legal, declaraba en su artículo 1061 suprimida la jurisdicción militar, excepto para tiempo de guerra o a bordo de buques de guerra.

⁵⁶ [Otros tribunales federales, ejercicio de la jurisdicción federal por los tribunales de los Länder]
Artículo 96

2. La Federación podrá crear tribunales penales militares como tribunales federales, para las Fuerzas Armadas. Estos no podrán ejercer la jurisdicción penal más que en el caso de defensa, así como sobre miembros de la Fuerzas Armadas que hubieren sido enviados al extranjero o que estuvieren embarcados en navíos de guerra. La regulación se hará por una ley federal. Estos tribunales se sitúan bajo la competencia del Ministerio Federal de Justicia. Los jueces titulares de estos tribunales deberán satisfacer las condiciones requeridas para el ejercicio de la judicatura.

Ley Fundamental para la República Federal de Alemania. Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal (Editor) 53105. Bonn: 2000.

alemana no presupone la existencia de una justicia castrense, por lo que los delitos militares que comete dicho personal son juzgados por la justicia ordinaria según los procedimientos comunes⁵⁷.

De los tres modelos de justicia militar revisados en el Derecho Comparado, queda claro el carácter excepcional de los tribunales militares en el Estado de Derecho que se expresa, entre otras cosas, en la interpretación restrictiva de su ámbito competencial, en su adecuación al marco constitucional y a los principios que éste consagra y en la preeminencia y preferencia que en todo momento debe gozar la justicia ordinaria —en especial la Corte Suprema— frente a los tribunales militares.

2.3.4. La justicia militar como parte del poder judicial

La inclusión de la justicia militar como una excepción en el Título constitucional relativo al Poder Judicial, nos revela que la actuación de los tribunales militares debería quedar alejada de la idea de una actividad meramente disciplinaria castrense. En principio, esta jurisdicción especial debería ser considerada como parte del Poder Judicial y no como parte de las Fuerzas Armadas; si bien la necesidad de eficacia de los ejércitos se traduce en un conjunto de singularidades de los tribunales militares, ello no debe entenderse en el sentido que esta última deba integrarse en las Fuerzas Armadas ni mucho menos depender del alto mando castrense.

La justicia militar debe pues estar sujeta a los principios y garantías jurisdiccionales por el solo hecho de estar ubicada en el Capítulo referido al Poder Judicial. Que en nuestro caso su ámbito competencial esté definido en el Capítulo referido a la Seguridad y Defensa Nacional (artículo 173), dificulta sin duda pero no enerva la afirmación anterior, pues del artículo 139 inciso 1 se desprende que la intención del constituyente fue la de incardinar a la justicia militar en el marco de la función y la unidad jurisdiccionales.

Sin embargo, la vigente Ley Orgánica de la Justicia Militar (Decreto Ley N° 23201) va en sentido contrario al espíritu constitucional. Sorprende leer en el artículo I del Título Preliminar de dicha norma que «Los Tribunales de Justicia Militar constituyen un alto organismo de los Institutos Armados», quedando, por el contrario, incardinados en la estructura de las Fuerzas Armadas, esto es, dentro —y dependiente— del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial. Ello refleja con meridiana claridad que la justicia militar en nuestro país aún es considerada como «una rama más» de las Fuerzas Armadas y no como un órgano jurisdiccional autónomo e independiente.

2.3.5. La justicia militar como excepción a la unidad orgánica pero no material

Desde la perspectiva del doble significado del principio de unidad jurisdiccional —unidad material, referida a la exigencia de un solo tipo de tribunales con similares garantías, y unidad orgáni-

⁵⁷ HEYDE, Wolfgang. «La jurisdicción». En: Manual de Derecho Constitucional. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996, p. 778.

ca, referida a la exigencia de que esos tribunales formen parte de un solo cuerpo u organización— los órganos jurisdiccionales «por fuera» del Poder Judicial, como los tribunales militares, constituyen una excepción tan sólo a la acepción orgánica del principio de unidad pero no al material, pues la exigencia de «juez ordinario» también cabe predicarse del juez militar, ya que también debería ser elegido según criterios objetivos y ejercer una competencia previamente determinada por ley.

Lo que queremos decir es que la unidad en sentido material informa la actuación de todos los órganos jurisdiccionales, estén o no dentro de la organización unitaria del Poder Judicial. Que las exigencias de eficacia de combate y férrea disciplina de los ejércitos en tiempos de guerra justifiquen algunas singularidades sustantivas y procesales del proceso ante los órganos jurisdiccionales militares frente a los comunes, no supone la transgresión del «núcleo duro» de la unidad material.

La existencia de la justicia militar como un cuerpo «por fuera» del Poder Judicial, no implica pues su total autonomía sino tan sólo el establecimiento de algunas singularidades sustantivas y procesales pero sin dejar de ser jueces «ordinarios». La jurisdicción militar no es ninguna isla ni un Estado dentro de otro; «(...) no se trata de una justicia militar paralela que camine separadamente de la justicia ordinaria, sino que debe salvaguardarse la unidad (...)»⁵⁸.

En consecuencia, la justicia militar de ninguna manera puede pretender transgredir la unidad jurisdiccional —esto es, que los jueces castrenses no sean «jueces ordinarios»— con el argumento de que constituye una excepción a la unidad orgánica, pues vaciaría de contenido a todo el principio de unidad que —insistimos— la justicia militar está obligada a respetar. Por tanto, de lo que se trata es de establecer de qué manera se compagina el carácter excepcional orgánico que en efecto ostenta la justicia militar —en especial, en el modelo de tribunales militares permanentes en tiempos de paz— con las exigencias de la unidad jurisdiccional en su acepción material. Un buen camino es, por ejemplo, la revisión por parte de la Corte Suprema de las decisiones del máximo tribunal militar.

Ahora bien, esta naturaleza excepcional de la justicia militar no se expresa en el caso peruano. En primer lugar, la Constitución de 1993 interpretó amplia y no restrictivamente el ámbito competencial de los tribunales militares en comparación con el que tenía en la Carta de 1979 y recortó ostensiblemente el control civil sobre la misma por parte de la Corte Suprema. En segundo lugar, en las contiendas de competencia entre la justicia común y la militar, en la práctica es abrumadoramente mayor el saldo a favor de esta última, habiendo funcionado en nuestro país la *vis atractiva* pero de la justicia castrense. En tercer lugar, los tribunales militares —a despecho de su condición judicial— con frecuencia no adecuan su actuación al marco constitucional ni a los principios jurisdiccionales sino que muestran un lógica militar propia y que responde mas bien a las directivas del alto mando de las Fuerzas Armadas; en ese sentido, hoy en día resulta claro que para los peruanos la justicia militar es aún un tema de militares y no de civiles. Así, la naturaleza excepcional de esta jurisdicción ha sido malinterpretada, en el sentido de entender que el establecimiento de tribunales militares «por fuera» del cuerpo orgánico del Poder Judicial permite poner entre paréntesis los principios y derechos de la función jurisdiccional.

Como señala el informe de la Defensoría del Pueblo:

⁵⁸ FERNÁNDEZ SEGADO (1997). Op. cit., p. 5.

«(...) el tratamiento constitucional de la justicia militar en el Perú dista mucho de ser el adecuado. Se violenta expresamente el principio de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional (...) nadie puede pretender que por desempeñar funciones públicas, por su condición social, económica o de otro tipo, no será llevado ante los tribunales o recibirá un trato diferente, privilegiado (...) De ahí que la interpretación sobre la competencia de los tribunales militares (...) rechace concepciones subjetivas —fueros personales— y deba circunscribirse al supuesto del delito de función (...)»⁵⁹.

Al respecto, el informe Defensorial citado propone que:

«La justicia Militar no debe ser un órgano jurisdiccional excluido y paralelo del Poder Judicial; mas bien, debe existir como una rama especializada al interior de éste, cuyos fallos sean susceptibles de ser recurridos para su revisión ante la Corte Suprema. Esto significa la necesaria modificación de los artículos 139 inciso 1 y 173 de la Constitución que consagran una 'jurisdicción militar independiente' y que prácticamente impiden la casación por parte de la Corte Suprema»⁶⁰.

2.3.6. La falta de control de la corte suprema sobre los tribunales militares

El siguiente texto nos presenta un dato histórico interesante:

«Habían transcurrido pocos meses de vigencia del Código de Justicia Militar, cuando en el año de 1899 la Corte Suprema presentó al Congreso un proyecto modificatorio de ese Código cuya idea matriz fue desde entonces reducir la jurisdicción privativa a sus racionales límites, con el objeto primordial de garantizar la disciplina de la fuerza armada (...) sin daño de la seguridad del pueblo, ni mengua de las libertades públicas (...) las constantes manifestaciones de la opinión pública en contra de un Código cuya aplicación daba lugar a que se le mirara como un peligro para las garantías de los ciudadanos (...) La necesidad de la reforma se hacía sentir más y más. Los años pasaban. La Corte Suprema se dirigió en noviembre de 1913 a la Cámara de Diputados encareciéndola que se sirviera prestar su atención al asunto y esta Presidencia no escatimó sus gestiones con igual objeto (...)»⁶¹.

Por otro lado, en el año 1917 la Corte Suprema de Justicia del Perú dirigió una extensa Circular a todos los Presidentes de Cortes Superiores instruyéndolos en la aplicación de la Ley N° 2442, promulgada durante el gobierno de José Pardo y que disponía que a la justicia militar sólo estaban sujetos los militares por infracciones cometidas en actos de servicio. Es nuestra Corte Suprema ha-

⁵⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 22.

⁶⁰ Ibidem, p. 86.

⁶¹ ETO CRUZ, Gerardo, LANDA ARROYO, César y José PALOMINO. «La jurisdicción militar en el Perú». En: Jurisdicción militar y Constitución en Iberoamérica (Libro homenaje a Domingo García Belaunde). Lima: Grijley, 1997, p. 361.

blando de la reducción de la justicia militar «a sus racionales límites», de cautelar «las libertades públicas», de atender «las constantes manifestaciones de la opinión pública» en contra del Código de Justicia Militar vigente; lamentablemente, durante todos estos años nos hemos acostumbrado a ver una Corte Suprema excesivamente cuidadosa de no invadir territorios castrenses y temerosa en el ejercicio de su función contralora de estos tribunales especiales.

En modelos como el nuestro de tribunales castrenses permanentes en tiempo de paz, el control que ejerce la Corte Suprema sobre los tribunales militares es el mejor mecanismo para salvaguardar el principio de unidad jurisdiccional, por lo menos en el vértice del sistema de administración de justicia; es la mejor manera de compaginar la naturaleza excepcional de la justicia militar en el plano orgánico, con la exigencia de cautelar el principio de unidad en el plano material.

En el derecho comparado la revisión de las sentencias militares por parte de la máxima instancia judicial se hace con un triple propósito. Primero, se pretende que las sentencias militares sean revisadas por jueces con formación jurídica, lo que también puede darse en sede castrense si es que los tribunales militares están conformados por abogados del servicio o cuerpo jurídico de los institutos armados. Segundo, para reafirmar la primacía del poder civil sobre el militar. Y tercero, para asegurar la vigencia del principio de unidad en el vértice del sistema de administración de justicia; de esta manera, la Corte Suprema supervisa que un conjunto de tribunales que administran justicia «por fuera» del Poder Judicial, lo hagan dentro del marco de la Constitución y acorde con los principios y derechos constitucionales.

Es de lamentar que históricamente la Corte Suprema de Justicia del Perú no haya cumplido ese papel contralor de los tribunales castrenses. En las dos últimas décadas, la Corte Suprema se limitó a ser instancia encargada de dirimir las contiendas de competencia entre la jurisdicción común y la militar; en cambio, su potestad revisora o casatoria de las decisiones de los tribunales castrenses, tal como hemos visto, ha sido reducida a su mínima expresión por la Constitución de 1993 y convertida mas bien en un «saludo a la bandera», al contemplarla únicamente para un supuesto que no se verifica en los hechos.

Sin embargo, ello no justifica el discreto desempeño que ha tenido la Corte Suprema en esta materia en los últimos años. Creemos que es un problema de voluntad política, de preferir no ejercer efectivamente su potestad fiscalizadora sobre los tribunales castrenses; es cierto que el actual marco constitucional dejó poco margen de juego para ello, pero si hubiera habido voluntad de control, la misma se habría expresado, al menos, en el ámbito de las contiendas de competencia en los casos de violación de derechos humanos.

Esta falta de control civil sobre los tribunales castrenses, se ha debido también a la clara insubordinación militar frente a los mandatos judiciales provenientes de la justicia común. Como ejemplo, en 1997 dos Hábeas Corpus declarados fundados por tribunales civiles fueron abiertamente incumplidos por el Consejo Supremo de Justicia Militar. Ante la denuncia fiscal por resistencia a la autoridad, lamentablemente la Corte Suprema jugó a favor de la justicia castrense sosteniendo que los jueces militares habían actuado dentro de sus facultades y que, por el contrario, eran los jueces civiles que habían amparado los Hábeas Corpus los que habían actuado irregularmente.

Al respecto, el informe Defensorial citado opina que «en un ordenamiento donde las Fuerzas Armadas y Policía Nacional se encuentran subordinadas al poder civil, lo razonable es que la Corte Suprema mantenga su supremacía incluso para los miembros de las Fuerzas Armadas, funcionando como Corte de Casación para todos los delitos juzgados por jueces y tribunales militares, en resguardo de la aplicación e interpretación uniforme del ordenamiento jurídico en general y del que concierne al debido proceso en especial»⁶².

En cuanto al mejor camino para que la Corte Suprema ejerza este control sobre las decisiones de los tribunales militares, el informe Defensorial citado opta por proponer la conformación de una Sala Penal especial de conformación mixta de jueces civiles y militares: «una propuesta sugerente sería mantener la especialidad del juzgamiento de militares y policías, estableciendo que la Sala Penal respectiva de la referida Corte estará integrada por uno o más oficiales del Cuerpo Jurídico Militar en situación de retiro (...) Esta propuesta se encuentra recogida en el Derecho Comparado: por ejemplo, en España funciona una Sala Penal Suprema mixta (...) en Chile, en las Cortes Marciales participan dos Ministros (vocales) de las Cortes de Apelaciones comunes (...)»⁶³.

2.3.7. El juzgamiento de civiles por los tribunales militares

El artículo 173 de la Constitución extiende la aplicación del Código de Justicia Militar al juzgamiento de civiles en los delitos de traición a la patria y terrorismo incluso en tiempo de paz. Obviamente, los fallos y las penas que se impongan a estos civiles procesados, también quedan exentos de revisión por la Corte Suprema, algo inconcebible en un Estado de Derecho.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha sido muy crítica de esta situación. Así por ejemplo, en su informe anual de 1996 sostuvo:

«a los civiles juzgados en los tribunales militares se les niega el derecho a ser oídos por un juez independiente e imparcial, derecho que les confiere el artículo 8 inciso 1 de la Convención. El cometido principal de las Fuerzas Armadas consiste en combatir a los terroristas, luchando en el plano militar contra los grupos armados irregulares y esta es su principal función en la campaña contra la subversión. La Comisión considera que las fuerzas armadas exceden su función natural cuando juzgan a los civiles acusados de pertenecer a los grupos subversivos, porque esta función corresponde a la justicia penal ordinaria»⁶⁴.

Por ello, la Comisión mostró su preocupación ante la constitucionalización de ciertas disposiciones como el artículo 173 de la Carta de 1993. En su informe del año 1996 recomendó la modifi-

⁶² DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 60.

⁶³ Ibidem, pp. 66-67.

⁶⁴ Citado en DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 19.

cación de dicho artículo constitucional para adecuarlo a la Convención Americana de Derechos Humanos⁶⁵.

Sin embargo, ya en el año 1994 la Comisión de Juristas Internacionales que elaboró un informe—como parte de los compromisos internacionales asumidos por el Perú luego del autogolpe del 5 de abril de 1992—, conocido como el «Informe *Goldman*», advirtió del peligro que suponía el juzgamiento de civiles por tribunales militares en el contexto de la lucha antisubversiva:

«Ningún tema de nuestra investigación nos ha perturbado más que el uso de tribunales militares 'sin rostro' para juzgar civiles por cargos de traición a la patria. A este respecto, como parte de su programa contrainsurgente, el gobierno del Perú, a través de su Decreto Ley 25659 dio responsabilidad de administrar justicia en casos que involucran traición a la patria, a sus fuerzas armadas. Los militares peruanos, a quienes se había confiado la destrucción del enemigo en el campo de batalla, se convirtieron desde allí en los fiscales y jueces de sus adversarios en un muy singular proceso. Nosotros creemos que el gobierno peruano no apreció suficientemente la fundamental contradicción que implicaba asignar el simultáneo ejercicio de estos roles duales a la misma institución»⁶⁶.

Por otro lado, los tribunales militares extienden indebidamente su competencia a los empleados civiles que laboran en las fuerzas armadas y policiales y a los militares en situación de retiro. Así, el artículo 322 literal c) del Código de Justicia Militar asimila «a la condición de militares: al personal civil que labora en las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales que se reputa como reserva llamada al activo, por razones de seguridad y defensa nacional y por estar considerado en las respectivas leyes orgánicas de cada Instituto, como parte integrante de su personal militar en servicio activo».

Por su parte, otra forma de extensión indebida comprende a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en situación de retiro a partir de una extensiva interpretación del artículo 321 del Código de Justicia Militar, y que fuera aprovechada por el régimen de Fujimori para perseguir a oficiales en situación de retiro que habían criticado públicamente la actuación de las Fuerzas Armadas en el conflicto bélico con el Ecuador en el año 1995.

Sobre el particular, el informe Defensorial citado señala que una adecuada concepción del delito militar excluye la posibilidad que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en situación de retiro sean juzgados por los tribunales militares. El delito militar requiere para su configuración de una conducta violatoria de un deber relativo a las funciones propias de las fuerzas armadas, lo que requiere como supuesto que la conducta punible haya sido cometida por un militar o policía ejerciendo funciones de tal, para lo cual es esencial que se encuentre en situación de actividad⁶⁷.

En favor de esta posición están los artículos 31 y 34 de la Constitución, que establecen—respectivamente— que el derecho al voto corresponde a los ciudadanos y que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional **en actividad** no pueden elegir ni ser elegidos. Interpretando sistemáticamente ambos artículos permite concluir que los militares en situación de retiro tienen los mismos derechos que los demás civiles, correspondiéndole su eventual juzgamiento a jueces civiles. Además, el artículo 70 del Decreto Legislativo N° 752 —Ley de

⁶⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 20.

⁶⁶ Comisión de Juristas Internacionales (1994). Op. cit., p. 109.

⁶⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 55.

Situación Militar— señala que «Al pasar un militar a la situación de retiro, ejercerá sus derechos y obligaciones políticas de acuerdo a la Constitución Política del Perú sin limitación alguna». Bajo esta argumentación, el militar en situación de retiro ya no tiene para con las instituciones armadas una obligación funcional⁶⁸.

Por eso, el informe Defensorial citado concluye proponiendo que «el juzgamiento de civiles ante la Justicia Militar debe quedar totalmente excluido. En consecuencia, debería eliminarse de la competencia de la justicia militar el juzgamiento en casos de delitos de terrorismo y traición a la patria a que se refiere el artículo 173 de la Carta de 1993»⁶⁹.

2.3.8. La correcta tipificación del delito de función o delito militar

El Informe Defensorial al que hemos hecho referencia señala que resulta común en la literatura jurídica el uso, muchas veces indistinto, de los términos delito de función, delito contra los deberes de función, delito en el ejercicio de la función y delito militar; todas estas denominaciones siempre hacen alusión a una conducta delictiva en la cual los elementos distintivos vienen a ser la condición militar del agente y el bien jurídico estrictamente castrense tutelado. Modernamente se prefiere utilizar la expresión delito militar, no sólo porque técnicamente resulta la más apropiada sino porque además delimita con mayor precisión los delitos que deben ser juzgados por los tribunales militares⁷⁰.

Algunos autores definen al delito militar como aquella acción u omisión que de una manera u otra destruya o anule, disminuya o perjudique, en cuanto a su función de elemento bélico del Estado, los elementos del material humano o del material físico del mismo. Suele acudir a la clásica definición del tratadista italiano di Vico según la cual, el delito militar importa la violación de un deber del oficio de militar, lo que le permite concluir que el referido delito, en su esencia objetiva, se compone de dos elementos: calidad militar del culpable y calidad militar del hecho. Otra perspectiva la brinda el profesor Bidart Campos, para quien los delitos militares son los que dañan bienes jurídicos de la institución armada y nada más. De otro lado, algunos desarrollos doctrinales suelen distinguir entre delitos militares propios y delitos militares de excepción o impropios⁷¹.

En síntesis, el delito militar tiene dos elementos constitutivos⁷²:

- (i) Sujeto activo. Debe ser militar tratándose de delitos exclusivamente militares. Estos delitos de función sólo pueden ser perpetrados por militares en servicio activo, porque la «función» significa ejercicio, cumplimiento de objetivos y fines. La tendencia moderna de los Códigos militares es la de excluir a los civiles de la competencia de los tribunales castrenses.

⁶⁸ Por lo demás, el artículo 12 de la Ley de situación militar señala: «Los oficiales en situación de actividad y/o disponibilidad están sujetos a los alcances del Código de Justicia Militar y al de los Consejos de Investigación de cada instituto». Véase también DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., pp. 55-56.

⁶⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 86.

⁷⁰ Ibidem, pp. 39-40.

⁷¹ Ibidem, pp. 40-41.

⁷² Ibidem, p. 42.

- (ii) Bien jurídico militar. El delito militar busca proteger los intereses de índole estrictamente militar, que para Zaffaroni consiste en la necesidad de erigir y sostener un cuerpo técnico. Cabe precisar que lo que determina la existencia del delito militar no es el sujeto pasivo sino el tipo de bien jurídico lesionado por el militar que actúa como sujeto activo.

Ni la Constitución de 1979 ni la de 1993 definieron el delito de función (o militar). Es el artículo 14 del Código Procesal Penal —cuya vigencia está suspendida⁷³— el que contiene una definición del mismo: «La justicia militar está limitada a los delitos directamente vinculados con las funciones militares o policiales, en cuanto afecten bienes jurídicos exclusivamente castrenses y el orden disciplinario de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional (...)».

El actual Código de Justicia Militar tipifica sin embargo varios supuestos que exceden largamente la delimitación del delito de función. Así por ejemplo, tipifica los delitos de saqueo, devastación, sabotaje y secuestro; también el delito de «abuso de autoridad» que abarca un amplio abanico de delitos dispares en cuanto a los bienes jurídicos afectados (lesiones, tortura, detención arbitraria), las «exacciones» (apropiación o robo) contra el patrimonio de los particulares, el delito contra la fe pública, el prevaricato por parte de los jueces militares, delitos contra la administración de justicia o toda una gama de delitos contra el patrimonio (enajenación o pérdida de material del Estado, malversación, fraude, robo, hurto), todos los cuales deberían estar —y de hecho lo están— tipificados en el Código Penal común.

En el caso de los delitos que afectan frontalmente los derechos humanos (tortura, genocidio, ejecuciones extrajudiciales o desapariciones forzadas), es evidente que no deben ser de conocimiento de los tribunales militares. Al respecto, la Corte constitucional colombiana ha sostenido:

«(...) que el vínculo entre el hecho delictivo y la actividad relacionada con el servicio se rompe cuando el delito adquiere una gravedad inusitada, tal como ocurre con los llamados delitos de lesa humanidad. En estas circunstancias, el caso debe ser atribuido a la justicia ordinaria, dada la total contradicción entre el delito y los cometidos institucionales de la Fuerza Pública (...)»⁷⁴.

En estos casos, el afectado no es la institución castrense, no es un bien jurídico militar, sino el individuo torturado, muerto o desaparecido. En ese sentido, no puede tolerarse que una conducta calificada como delito contra los derechos humanos sea considerada como delito de función. Además, la Ley N° 26926 del 21, de febrero de 1998, tipifica y sanciona los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada, reconociendo explícitamente la competencia de la justicia común⁷⁵.

Por otro lado, la actual tipificación del delito de función por parte del Código de Justicia Militar adolece de imprecisión, de tipos abiertos y leyes penales en blanco⁷⁶. El tipo penal abierto es el redactado acudiendo a pautas generales, sin precisar las circunstancias, ni indicar la modalidad del comportamiento que ha de producir el resultado. Son figuras que deliberadamente contienen refe-

⁷³ El Decreto Legislativo N° 638 del 25 de abril de 1991 ha quedado suspendido con la promulgación de la Ley N° 26299.

⁷⁴ Citado en DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 49.

⁷⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 50.

⁷⁶ Cuando parte de la definición del supuesto de hecho de la norma no se contiene en la propia ley penal sino que se remite a una norma distinta.

rencias ejemplificativas, vagas, indefinidas o equívocas y tendientes a comprender cualquier acción, desconociendo el principio de taxatividad⁷⁷.

Un caso extremo —y, por supuesto, claramente inconstitucional— es del artículo 2 del Código de Justicia Militar, que permite que en estado de guerra el Poder Ejecutivo y los mandos militares puedan crear nuevos delitos mediante bandos militares: «Se consideran delitos y faltas militares las infracciones previstas en este Código (...) Lo son igualmente, en estado de guerra, las contravenciones a las disposiciones del Poder Ejecutivo y a las órdenes de los Comandos Militares dictadas con arreglo a sus facultades».

2.3.9. El juez militar no es independiente

Si se predica del juez militar que, pese a pertenecer a una organización judicial por fuera del Poder Judicial, debe respetar el principio de unidad en su acepción material y, por ende, ser también él un juez ordinario, entonces también ha de predicarse que debe ser un juez independiente en los dos sentidos: dependiente exclusivamente a los dictados de la ley y objeto de garantías (presunciones de imparcialidad) e incompatibilidades (presunciones de parcialidad) que aseguren su imparcialidad en los hechos.

Sobre este particular, hay unanimidad en el sentido que:

«La función jurisdiccional debe ser ejercida por verdaderos órganos judiciales militares, a los que se ha de rodear de las garantías necesarias. Y ello, precisamente, por cuanto el principio de independencia (...) debe encontrar una definición positiva en los órganos judiciales militares»⁷⁸.

¿Cuál es el problema entonces con los jueces militares si, en principio, la exigencia de independencia parece ser un tema pacífico en la doctrina?. El problema es la independencia de hecho o imparcialidad de un juez que, tradicionalmente, sigue vinculado a las Fuerzas Armadas como profesional de carrera y subordinado, consecuentemente, al mando militar, situación que constituye una «presunción de parcialidad» y que resulta contradictoria con la exigencia de imparcialidad o independencia de hecho del juez. Como ya se ha dicho, es difícil conciliar la vinculación de la justicia castrense al mando militar con su caracterización como órgano judicial independiente.

Al respecto, la sentencia de la Corte Constitucional colombiana, que comentáramos líneas arriba, sostuvo enfáticamente que «el funcionario de las Fuerzas Armadas se debe a una permanente relación jerárquica, propia de las estructuras orgánicas de aquella naturaleza, y debe cumplir como militar con la orden del superior; ésta lo exime de responsabilidad y, por tanto, con la investidura que confiere el servicio activo puede reducir la autonomía, la independencia y la capacidad de deliberación».

Es de lamentar que en nuestro caso, esta incompatibilidad esté consagrada en la legislación. En efecto, a lo largo de toda la Ley Orgánica de la Justicia Militar se establece como requisito para inte-

⁷⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 50.

⁷⁸ FERNÁNDEZ SEGADO (1982). Op. cit., p. 151.

grar los diversos órganos jurisdiccionales castrenses, que los jueces sean oficiales «en situación de actividad»; por ejemplo, el artículo 61 de dicha Ley Orgánica —modificado por la Ley N1 26677 del año 1996— dispone que «El Consejo Supremo de Justicia Militar está integrado por diez Oficiales Generales y Almirantes en situación de actividad (...)». Lo mismo se desprende de los artículos 81, 221 y 311 de la referida norma.

¿Cómo resolver entonces esa incompatibilidad entre la condición militar del juez castrense y la imparcialidad de éste?. La respuesta no es sencilla, pues existe la exigencia de especialidad del juez militar, esto es, la conveniencia de que el juzgador provenga del ambiente castrense para que juzgue con mejor conocimiento de causa. Creemos, por ende, que la solución pasa por implementar en forma conjunta o alternada las siguientes medidas:

- (i) Que los jueces castrenses en efecto sean militares pero en situación de retiro. De esta manera, se cumple con la exigencia de especialidad del juez y también con la de independencia e imparcialidad, pues aquél ya no estaría subordinado al mando militar sino que sería un ciudadano en ejercicio de todos sus derechos y deberes constitucionales.

Esa es la solución que, en forma indirecta, lanza la comentada sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, al declarar inconstitucional la expresión «en servicio activo» del inciso 21 del artículo 6561 del Código Penal Militar, con lo cual, los vocales y fiscal de los Consejos Verbales de Guerra «deben ser oficiales» a secas, invitando así a que sean oficiales pero en situación de retiro.

- (ii) Que los tribunales militares tengan conformación mixta: magistrados que sean militares de carrera en servicio activo y magistrados civiles profesionales del derecho designados por órgano distinto a las Fuerzas Armadas, siempre éstos últimos en mayor número. «El predominio de técnicos en derecho entre los miembros que integran un tribunal militar, para así llegar a un tipo de tribunal militar que responda al modelo del Escabinado, es decir, integrado a la par por profesionales de las armas y expertos en derecho, pero con predominio en todo caso, cuantitativamente al menos, de los profesionales del derecho»⁷⁹.

Al respecto, en el Perú no estamos acostumbrados a este tipo de tribunales militares mixtos, pero la figura no es totalmente ajena a nuestra historia constitucional. El artículo 110 de la Constitución de 1834 contemplaba la formación de un Consejo Supremo de la Guerra compuesto por tres generales o coroneles, un alto jefe de la Armada, tres vocales de la Corte Suprema y un Fiscal nombrado por el Congreso.

2.3.10. El estatuto del juez militar

¿Cuál es el régimen legal del juez militar en el Perú?, ¿quién lo nombra?, ¿goza de inamovilidad en el cargo?. Estas interrogantes tienen que ver con el estatuto o régimen legal del juez militar en el Perú.

⁷⁹ FERNÁNDEZ SEGADO (1997). Op. cit., p. 5.

Al respecto, la singularidad del estatuto legal del juez militar no debe ser tomado como pretexto para poner en paréntesis muchos de los principios y derechos de la función jurisdiccional que la Constitución consagra. En ese sentido, si bien singular en algunos aspectos frente al del juez común, este estatuto debe respetar los límites materiales y orgánicos que imponen los principios jurisdiccionales de unidad e independencia para que el juez militar sea, pese a su singularidad, un juez ordinario e independiente.

Ahora bien, ¿quién nombra a los jueces y vocales militares en el Perú? El Poder Ejecutivo. Por ende, queda poca duda sobre la escasa o nula independencia que puede esgrimir un juez militar frente a este Poder del Estado y frente al alto mando de las Fuerzas Armadas de las que, además, forma parte subordinada, jerárquica y disciplinadamente. Así, el artículo 231 de la Ley Orgánica de la Justicia Militar dispone que «El Presidente y los Vocales de los Consejos (de Guerra) serán nombrados por Resolución Suprema refrendada por el Ministro del Sector pertinente (...); asimismo, el artículo 311 establece que los jueces instructores permanentes de la jurisdicción militar serán nombrados por el Poder Ejecutivo.

En descargo podría argüirse que en muchos ordenamientos los jueces son nombrados por el Presidente de la República o por el Parlamento, pero hay que tener muy en cuenta que tales designaciones gozan de inamovilidad en el cargo, con lo cual se propician las condiciones para que el juez adquiera autonomía y no se sienta subordinado a esos Poderes del Estado.

Pero en el caso de los jueces militares en el Perú, no se puede argüir a favor ni siquiera la inamovilidad en el cargo; la Ley Orgánica de la Justicia Militar no contiene ninguna disposición en relación a esa garantía que no sea la de establecer que los vocales de los Consejos de Guerra «permanecerán en el cargo no menos de dos años» (artículo 231) y que los jueces instructores permanentes «estarán en el ejercicio del cargo no menos de dos años, dentro de los cuales no podrán ser removidos» (artículo 381). Por tanto, la idea que está detrás no es la garantía jurisdiccional de la inamovilidad en el cargo, sino simplemente la del establecimiento del plazo de ejercicio para determinados funcionarios públicos.

Otro aspecto del estatuto del juez militar en el Perú es el de su subordinación a los órganos jurisdiccionales superiores. Así, el artículo III del Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Justicia Militar establece que «La Justicia Militar es autónoma y en el ejercicio de sus funciones, sus miembros no dependen de ninguna autoridad administrativa, sino de los Organismos Judiciales de mayor jerarquía». Al respecto, en la independencia judicial se distingue la independencia «ad extra», dirigida contra las posibles injerencias de los otros Poderes del Estado o particulares, y la independencia «ad intra» dispuesta contra las interferencias de otros órganos jurisdiccionales.

Los jueces militares deberían ser independientes «ad extra» y «ad intra», pero en el caso peruano no es ni uno ni otro. En efecto, ya hemos visto que por la condición de oficial en actividad de los juzgadores, por el nombramiento directo que de los mismos hace el Poder Ejecutivo, por su incardinación en la estructura de las Fuerzas Armadas, entre otras razones, el juez militar peruano no es independiente frente al Poder Ejecutivo ni menos aún frente al alto mando de las Fuerzas Armadas.

Pero tampoco es independiente «ad intra», pues la norma citada dispone que dependen «de los organismos judiciales de mayor jerarquía», con lo cual, el Consejo Supremo de Justicia Militar ejer-

ce un control jerárquico sobre los demás órganos jurisdiccionales que se expresa, entre otras cosas: en el ejercicio de «jurisdicción disciplinaria de carácter judicial sobre todos los funcionarios y empleados de la Justicia Militar» (artículo 121 inciso 19) o en la atribución del Presidente del Consejo Supremo de «calificar a los miembros del Consejo Supremo y Presidentes de los Consejos, para los efectos del legajo personal» (artículo 141 inciso 1).

En cuanto a la profesionalización de los jueces militares, en cambio, se ha avanzado un poco en épocas recientes. Así, hasta 1996, año en que se promulga la Ley N° 26677 que modificó muchas disposiciones de la Ley Orgánica de la Justicia Militar y del Código de Justicia Militar, los jueces o vocales militares no tenían que ser profesionales del derecho, por lo que a menudo eran oficiales de armas que, por disposición superior, eran «destacados» a cumplir labor jurisdiccional.

En cambio, a partir de la Ley N° 26677, el Consejo Supremo de Justicia Militar está integrado por ocho vocales de los cuales tres deben ser del Cuerpo Jurídico Militar (primer párrafo del artículo 61), además del Fiscal General y del Auditor General (tercer párrafo). Asimismo, de los tres vocales de los Consejos de Guerra, uno debe ser del Cuerpo Jurídico Militar, así como el Fiscal y el Auditor (artículo 221). Finalmente, los jueces instructores permanentes también deben pertenecer al Cuerpo Jurídico Militar (artículo 311).

Esta innovación legislativa, sin embargo, resultó insuficiente. Por un lado, esta conformación mixta de los tribunales militares por profesionales del derecho y de las armas que existe en otros ordenamientos como el español, supone la prevalencia numérica de los primeros, rasgo que no se da en nuestro caso pues queda claro que los profesionales de armas siguen siendo mayoría en el Consejo Supremo y en los Consejos de Guerra.

Por otro lado, y este es el aspecto más importante, estos profesionales del derecho son, finalmente, «abogados militares» en el sentido que forman parte del Cuerpo Jurídico Militar y, por tanto, sujetos a una estructura jerárquica y subordinada a los altos mandos militares, con lo cual, si bien abogados, su condición de oficiales en actividad sigue mostrando la misma incompatibilidad con la independencia que señalábamos líneas arriba. En otras palabras, de poco sirve la parcial profesionalización de los jueces militares si los mismos no gozan de las condiciones para ejercer el cargo con independencia.

2.3.11. Tiempos de paz, tiempos de guerra

La doctrina y el derecho comparados distinguen la justicia militar en tiempo de paz y en tiempo de guerra. Frente a la primera se establecen controles y garantías desde la justicia civil y hasta se postula su desaparición (caso francés o alemán). Frente a la segunda, en cambio, la actitud cambia, los criterios se flexibilizan y las exigencias del Estado de Derecho ceden frente a las necesidades inaplazables de la guerra. Esa diferencia de trato es consenso.

En la actualidad, el problema radica más bien en determinar cuándo estamos en tiempo de paz y cuándo en tiempo de guerra. Los conflictos armados se han complejizado tanto que por lo general es difícil calificar la situación de un país como «tiempo de paz»; nos estamos refiriendo a los supuestos de guerra civil, guerrilla, subversión, terrorismo o graves alteraciones del orden interno, a

los que nuestro continente y nuestro país no son ajenos. Es en estos supuestos que se plantea el debate si estamos o no en tiempo de paz y si, por ende, debe ampliarse o no la competencia de los tribunales militares y fortalecer o no sus atribuciones.

Al respecto, si bien los términos tiempo de paz y tiempo de guerra resultan útiles, definitivamente se muestran insuficientes frente a una realidad como la latinoamericana, caracterizado más bien por conflictos internos que, sin embargo, no han constituido ninguna amenaza exterior a la soberanía del país, por lo que en estricto no puede hablarse de ellos como «tiempo de guerra» en el sentido de «guerra exterior».

Por ello, ante esta insuficiencia de la categoría «tiempo de guerra» para enfrentar fenómenos subversivos, es criticable que muchas Constituciones latinoamericanas —entre ellas la nuestra— hayan sucumbido a la tentación de no precisar que la extensión de la competencia de la justicia militar se debe referir a los supuestos de «guerra exterior» (como sí lo hacía, por ejemplo, la Constitución peruana de 1979).

Por el contrario, adrede han omitido precisiones o consignado escuetamente la expresión «guerra», con la clara intención de comprender así supuestos de «guerra interna» también. En nuestra opinión, esta fórmula para superar el concepto clásico de «guerra exterior» es peligrosa, pues deja al Poder Ejecutivo un margen de discrecionalidad muy grande y sin controles ni contrapesos por parte de los otros Poderes del Estado.

Por tal razón, aparece menos riesgosa la fórmula que postula complementar la clásica distinción entre tiempo de paz y de guerra, con la declaratoria del estado de excepción para hacer frente a situaciones muy graves y que podría incluir —eventualmente— la delimitación competencial de los tribunales militares y que en nuestro caso sería el «Estado de sitio» (artículo 137.2 de la Constitución). El artículo 117.5 de la Constitución española es un buen ejemplo de ello: «(...) La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio (...)», estableciendo un doble ámbito competencial diferenciado: en tiempos de normalidad constitucional y en los supuestos de estado de sitio, superando así la tradicional distinción acotada.

En ese sentido, «resulta acertado un tratamiento diferenciado de la justicia militar en situaciones de normalidad constitucional, simplemente dirigido a la tutela de los bienes jurídicos esenciales de los ejércitos, pero formulado en los términos que estrictamente necesiten ser diversos de los comunes, y en el estado de sitio, donde las necesidades de la situación excepcional (...) prevalecen sobre otros valores o bienes jurídicos»⁸⁰. Por ende, una solución podría ser establecer dos niveles de competencia de la jurisdicción militar:

- (i) Una competencia ostensiblemente reducida y marginal en tiempo de paz propiamente dicho, con tajante prohibición de juzgamiento de civiles, con mandato expreso que los tribunales castrenses sólo conocerán de delitos de función y con pleno control judicial por parte de la Corte Suprema.
- (ii) Una competencia más amplia en tiempo de guerra exterior o en estado de sitio, a ser determinada por la ley que lo establezca y con la garantía, en el caso del estado de sitio, que la Corte Suprema seguirá revisando lo resuelto por los tribunales castrenses. La justificación

⁸⁰ FERNÁNDEZ SEGADO (1982). Op. cit., p. 152.

de ampliar la justicia militar en situaciones claramente excepcionales, es que en las mismas está en juego la propia existencia del Estado y la vida e integridad de los ciudadanos, por lo que el valor justicia cede en estos casos frente al valor seguridad.

Cabe precisar que en el Perú la declaración de un régimen de excepción no importa la alteración de las competencias de los tribunales ordinarios ni permite automáticamente el juzgamiento por tribunales militares. En todo caso, si se trata de la declaración de un estado de sitio, las pautas a aplicar serían las que correspondan a ésta. De no ser así, nada autorizaría la ampliación de la competencia de los tribunales militares⁸¹.

Sin embargo, hay otra corriente doctrinal que sostiene «que el funcionamiento de una justicia militar, pensada exclusivamente para preservar el orden y la disciplina de las fuerzas armadas de un Estado, no debería variar significativamente en tiempos de guerra exterior⁸².

«Así ha sido entendido (...) por el legislador de Colombia, que no ha visto necesario regular especialmente en el Código Penal Militar (...) el funcionamiento de la justicia militar en tiempo de guerra, considerando esta circunstancia únicamente como una causa agravante de la pena, tanto como la conmoción interior o la turbación del orden público (...) De la misma manera opera la regulación estadounidense, que en caso de guerra simplemente extiende la competencia de los tribunales militares al personal que sigue a las Fuerzas Armadas o está a su servicio (...)»⁸³.

Por tanto, «resulta necesaria la revisión de la legislación militar en casos de conflicto armado externo, situación que se agrava si se extiende su aplicación a civiles. Atendiendo a la gravedad de tales circunstancias y a que la especialidad de esta regulación ha de fundarse en la necesidad de mantener la eficacia de las fuerzas armadas, se ha de reconocer también como fin el de mantener la vigencia de los principios esenciales que sustentan un estado democrático. Como lo sostienen Zaffaroni y Caballero al afirmar que «el principio republicano cobra mayor vigencia aún en la guerra, al menos en cuanto al requerimiento de racionalidad de los actos de poder, dado que lo enorme de la necesidad y el debilitamiento del control calmo de la racionalidad de los actos de poder impuestos por la presencia actual del peligro, requiere que se extreme el cuidado en el uso de la recta razón por parte de quien lo detenta, particularmente cuando se trata de militares, es decir, de profesionales justamente formados para esa circunstancia»⁸⁴.

En tal sentido, sería conveniente precisar desde qué momento se entiende iniciado el estado o tiempo de guerra, así como el momento en que éste ha de considerarse expirado. Asimismo, debería definirse la extensión del «teatro de operaciones», o en todo caso, los criterios que el Alto Mando ha de considerar para determinarlo. Estos criterios, así como el desempeño de la justicia militar en el estado de guerra han de estar inspirados por el principio de razonabilidad propio de las actuaciones de toda autoridad de un Estado democrático⁸⁵.

⁸¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1998b). Op. cit., p. 34.

⁸² Ibidem, p. 36.

⁸³ Ibidem, p. 36.

⁸⁴ Ibidem, pp. 37-38.

⁸⁵ Ibidem, p. 38.

2.3.12. Una cuestión de términos

Un buen comienzo podría ser que dejemos de hablar de «fuero militar», término anacrónico que puede llevar a más de uno a la errada idea de privilegio personal y nos refiramos sólo a «tribunales militares», término que expresa mejor la especialización como justificación de esta jurisdicción especial. Asimismo, debería sustituirse el término de «Código de Justicia Militar» y acoger el más riguroso de «Código Penal Militar», que expresa mejor la naturaleza disciplinaria de la justicia militar. Finalmente, el nombre de «Ley Orgánica del Fuero Militar» debería ser sustituida por «Ley de tribunales militares», no sólo por la anacrónica expresión de «fuero» sino porque consideramos que lo que corresponde es que una justicia excepcional y subordinada a la justicia común, debe ser regulado por una ley ordinaria y no orgánica.

Al respecto, el informe Defensorial al que hemos hecho referencia señala: «técnicamente no resulta correcto referirnos a la jurisdicción militar, sino mas bien a tribunales especializados en materia militar o, sencillamente, tribunales militares. Tampoco resulta correcto referirnos al fuero militar —aunque se trate de una expresión tradicionalmente utilizada—, porque dicha expresión suele confundirse con la existencia de un fuero personal que sigue a una persona con independencia del tipo de delito cometido (...)»⁸⁶.

3. Los nuevos proyectos legislativos sobre competencias jurisdiccionales de la Corte Suprema

Durante los últimos años, junto con el Proyecto de Ley de Casación del profesor Quiroga León (Proyecto Quiroga, 1999), han sido presentados a debate público diversos Proyectos de Ley Orgánica del Poder Judicial. En orden cronológico, el primero es el Proyecto preparado por Gorki Gonzáles y Frank Rodríguez por encargo de la hace poco desaparecida Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, el cual es de julio de 1998 (Proyecto Gonzáles). Le sigue el Anteproyecto propuesto para su validación por la ya también extinta Secretaría Ejecutiva del Poder Judicial, que data de mayo del 2000 (Anteproyecto Pezúa). De octubre de este mismo año es el Proyecto que el entonces Ministro de Justicia del régimen fujimorista, Alberto Bustamante, presentara a la Mesa de Diálogo promovida por la Organización de Estados Americanos (Proyecto Bustamante). Finalmente, de diciembre del 2000 es el Proyecto dado a conocer por el parlamentario oficialista Fernán Altuve-Febres (Proyecto Altuve).

En realidad, con alguna excepción que destacaremos, son pocas las novedades que traen las propuestas de Ley Orgánica del Poder Judicial en la materia que nos atañe. Así, el Proyecto Gonzáles incluye dos normas fundamentales:

«La Corte Suprema tiene competencia nacional para conocer como instancia de fallo los siguientes procesos de acuerdo a las leyes de la materia:

1. Los iniciados en las Cortes Superiores.

⁸⁶ Ibidem, p. 17.

2. La acción popular.
3. Los originados en la propia Corte Suprema.
4. Los demás que señale la ley.

La Corte Suprema es competente para conocer los recursos de casación de acuerdo a lo establecido en las leyes procesales respectivas. También conoce en casación las resoluciones del Fuero Militar con las limitaciones señaladas en el artículo 173 de la Constitución Política» (artículo 12).

«Las Salas Supremas Transitorias no son competentes para conocer ni resolver, como instancia de fallo o en vía de casación, las siguientes materias:

1. La determinación de la competencia en casos de conflicto entre órganos jurisdiccionales conforme a las normas procesales.
2. Los conflictos de autoridad conforme a la ley.
3. Los procesos de responsabilidad civil y penal contra los vocales de la propia Corte Suprema, de las Cortes Superiores y en contra de los miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar y otros funcionarios públicos conforme a la Constitución y las leyes.
4. Las extradiciones activas y pasivas.
5. En última instancia de los procesos promovidos por acción popular conforme al inciso 5 del artículo 200 de la Constitución» (artículo 13).

Es poco lo que cabe añadir sobre estas regulaciones. Ante todo, anotaremos que las prescripciones propuestas deberán entenderse limitadas por el mandato contenido en el artículo 141 de la Carta de 1993, bajo riesgo de incurrir en flagrante inconstitucionalidad al autorizar, por norma con rango de ley, la competencia del tribunal supremo, en tanto instancia de fallo, en supuestos no permitidos por la norma fundamental, tales como los de «acción popular» y «los demás que señale la ley», si acaso no se trata de competencia originaria de la Corte Suprema o, en su defecto, de causas iniciadas en las Cortes Superiores. De otro lado, no parece especialmente significativo remitir la competencia en casación a lo que establezcan las leyes procesales. Finalmente, llama la atención la prohibición de conocer determinados asuntos de que se hace objeto a las Salas Supremas Transitorias, en particular, cuando se trata de materias que no necesariamente alcanzarían a tener relevancia especial (competencia, extradición). Esta norma, que parece tomar inspiración en la vieja preceptiva de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963, que reservaba las cuestiones más trascendentes a las Salas principales (la Primera y la Segunda Salas, en ese entonces), quizá procuraba de este modo aminorar las resistencias y críticas que recibía la existencia de los órganos jurisdiccionales provisorios, los cuales sirvieron para el sometimiento político de la judicatura durante el régimen fujimorista⁸⁷.

Como quiera que fuere, el Anteproyecto Pezúa, con ligeras modificaciones de orden secundario, conserva lo esencial de la propuesta del Proyecto Gonzáles, aunque eliminando del artículo 12 —hasta la numeración del articulado es la misma— el inciso dedicado a la acción popular. En todo lo

⁸⁷ Véase la entrevista a los doctores Jorge Avendaño y Javier de Belaunde publicada bajo el título de «Poder Judicial: ¡Cuidado con las Salas Transitorias y Especializadas!». En: *Ideele* N° 130. Lima: Instituto de Defensa Legal, Agosto 2000, pp. 28-30.

demás, atinente al contenido, el Anteproyecto Pezúa repite a su predecesor. Es de resaltar, empero, que la Exposición de Motivos que acompaña al Anteproyecto de mayo del 2000, a diferencia del documento elaborado por el profesor Gonzáles, explicita los beneficios que la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial esperaba obtener del sistema de Salas Transitorias en los siguientes términos, poniendo de realce precisamente el aspecto relacionado con las restricciones a su competencia material:

«...de acuerdo a las necesidades del servicio judicial se constituirán en forma excepcional, lo más importante del Anteproyecto en este aspecto es que se contempla expresamente la competencia de las Salas Supremas Transitorias, llenando un vacío existente en la legislación actual, limitándolas al conocimiento de ciertas materias, en las que no puede conocer ni resolver, como instancia de fallo o en vía de casación...[sic]»⁸⁸.

El Proyecto Bustamante, trae algunas novedades de interés. Mantiene los supuestos de conocimiento sobre el fondo de los litigios por parte del máximo tribunal establecidos por el Anteproyecto Pezúa, pero, en lo que se refiere a su competencia en vía casatoria, si bien incurre igualmente en la consabida remisión a la legislación procesal, incorpora un párrafo sobre la casación en asuntos de Derecho de Familia que, como hemos expuesto, fue introducido en el ordenamiento por leyes especiales de esta rama jurídica durante los últimos años:

«Conoce igualmente en vía de casación las sentencias expedidas por las Salas de Familia en cualquier materia de su competencia e independientemente de la Ley que norme el proceso respectivo. En cualquier caso, el recurso debe reunir los requisitos de forma y fondo establecidos por el Código Procesal Civil» (artículo 6, pfo. 2).

Pero es en la potestad que se confiere a la Sala Plena de la Corte Suprema para determinar las materias en que sus Salas jurisdiccionales tendrán competencia para conocer y resolver como instancia de fallo o en vía de casación (artículo 7), donde reside la mayor innovación del Proyecto Bustamante. Esta figura, hasta cierto punto semejante al *certiorari* norteamericano, favorece una amplia discrecionalidad para que la propia Corte se avoque a decidir aquellas causas que por diversas razones revistan importancia singular. No obstante, quizá por la prisa con que debe haber sido elaborado el documento, a fin de presentarlo en la Mesa de negociaciones políticas impulsada por la Organización de Estados Americanos entre el gobierno fujimorista y los grupos de oposición, el Proyecto se resiente de algunas deficiencias técnicas. En particular, no queda claro si se trata de una facultad normativa que se otorga a la Sala Plena de la Corte para establecer, con carácter general y abstracto, aquellos asuntos adicionales a los que se extenderán las atribuciones jurisdiccionales ordinarias y extraordinarias de las Salas Supremas. Tampoco se entiende bien la razón por la cual habría que conferir la determinación aludida a la Sala Plena y no a las propias Salas jurisdiccionales, siendo así que son éstas las que resuelven normalmente las causas.

⁸⁸ COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (2000). Op. cit., p. 35.

Del Proyecto Altuve sólo cabe mencionar como «novedad» que reintroduce la norma que prohíbe a las Salas Supremas Extraordinarias —llamadas Transitorias en las tres propuestas normativas precedentes— pronunciarse sobre determinadas materias, lo que había sido desestimada por el Proyecto Bustamante.

Por último, es del caso considerar el Proyecto de Ley de Casación elaborado por el profesor Quiroga León, el cual representa una propuesta bastante completa y sistemática que incluye modificaciones a los diversos cuerpos normativos que se ocupan de la materia⁸⁹. Ante todo, se declara «de interés para el Poder Judicial la racionalización y distribución ordenada del trabajo jurisdiccional de las Salas de la Corte Suprema de Justicia de la República, en cumplimiento del mandato constitucional de que constituya, fundamentalmente, una Corte de Casación y, excepcionalmente, una Corte de Instancia en los casos previstos en el texto expreso de la ley de la materia» (artículo 1, Proyecto Quiroga).

En modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, junto con el establecimiento de los fines esenciales de la Corte Suprema como corte de casación —unificación jurisprudencial, corrección de errores *in procedendo* e *in iudicando*, revisión del control difuso de constitucionalidad—, se consagra las competencias generales, de naturaleza ordinaria, del máximo tribunal:

«La Corte Suprema conoce, excepcionalmente, como órgano de primera instancia y de fallo, o de segunda instancia y de grado, los siguientes procesos:

a) De primera instancia:

1. Los originarios de la propia Corte Suprema que la ley expresamente señale.
2. Los demás señalados por ley expresa.

b) De segunda instancia:

1. Los iniciados en primera instancia en las Cortes Superiores.
2. Los procesos penales ordinarios cuyo juzgamiento oral se haya realizado en las Cortes Superiores.
3. Los demás señalados por ley expresa» (artículo 31, TULO de la LOPJ).

A continuación, también en dispositivo modificadorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se regula en detalle las competencias jurisdiccionales, como tribunales casatorios y como instancias de fallo, de las Salas Supremas Civiles y Penales:

«Las Salas Civiles conocen:

a) Como Corte de Casación:

1. De los recursos de casación de su competencia concedidos con arreglo a ley por las Cortes Superiores, contra las sentencias y demás resoluciones expedidas por éstas en segunda instancia y los que la propia Sala determine discrecionalmente por la vía de la queja de derecho en atención a lo dispuesto por el Art. 31º de la presente Ley.
2. De las contiendas de competencia y de los conflictos de autoridad, conforme al Código Procesal Civil.
3. De la revisión del control constitucional de orden difuso de que trata la segunda parte del Art. 138º de la Constitución y el Art. 14º de esta Ley en vía de casación o de consulta en

⁸⁹ El texto completo del Proyecto puede consultarse en QUIROGA LEÓN (1998-1999). Op. cit., p. 736 y ss.

los procesos civiles, de familia, de menores, del niño y del adolescente, mercantiles, y demás que correspondan a su competencia conforme a ley.

b) Como Corte de segunda instancia de grado:

1. De los procesos iniciados y fallados por las Cortes Superiores en las materias de su competencia.
2. De los procesos sentenciados en primera instancia originaria en la Sala Constitucional y Social de la propia Corte Suprema.

c) Como Corte de primera instancia de grado:

1. Los procesos por responsabilidad civil contra vocales de la propia Corte Suprema y de las Cortes Superiores y contra vocales del Consejo Supremo de Justicia Militar, Fiscal de la Nación, fiscales supremos y superiores, y otros funcionarios, conforme a la Constitución y las leyes.
2. De los demás procesos que señale la ley» (artículo 33, TUC de la LOPJ).

«Las Salas Penales conocen:

a) Como Corte de Casación:

1. De los recursos de casación de su competencia concedidos con arreglo a ley por las Cortes Superiores, contra las sentencias y demás resoluciones expedidas por éstas en segunda instancia y los que la propia Sala determine discrecionalmente por vía de la queja de derecho en atención a lo dispuesto en el Art. 31º de la presente Ley.
2. De las contiendas de competencia, transferencia de competencia y de los conflictos de autoridad, conforme a la ley procesal penal de la materia.
3. De la revisión del control constitucional de orden difuso de que trata la segunda parte del Art. 138º de la Constitución y el Art. 14º de esta Ley en vía de casación o de consulta en los procesos penales de su competencia conforme a ley.

b) Como Corte de segunda instancia de grado:

1. De los recursos de apelación concedidos por las Cortes Superiores contra las sentencias y resoluciones expedidas éstas en primera instancia en los procesos ordinarios y en los juzgamientos orales.
2. De la investigación y juzgamiento de los delitos que se imputan contra los funcionarios comprendidos en los Arts. 99º y 100º de la Constitución, fiscales y vocales superiores, miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar y contra los demás funcionarios que excepcionalmente señale la ley.
3. De las extradiciones activas y pasivas.
4. De los demás procesos previstos en la ley» (artículo 34, TUO de la LOPJ).

El Proyecto Quiroga, que se completa con regulaciones conexas sobre competencias de órganos jurisdiccionales de inferior jerarquía y que incluye modificaciones concordantes al Código Procesal Civil y al Código de Procedimientos Penales, entre otros cuerpos normativos, suscita las siguientes reflexiones:

- Es un positivo aporte que responde a un espíritu unitario y sistemático, en el marco de una propuesta suficientemente vasta y comprehensiva.

- Compila la legislación dispersa que actualmente regula la materia, añadiendo disposiciones innovadoras en determinados ámbitos, tales como los del control difuso de la constitucionalidad, la consulta (artículo 14, TUO de la LOPJ), la queja de derecho o la coordinación entre el Fuero Común y la jurisdicción constitucional (de lo que no podemos ocuparnos aquí).
- Mantiene, empero, un sistema de instancias y recursos que permitiría una acumulación excesiva de causas en la Corte Suprema, si bien su propuesta de habilitar el conocimiento discrecional de ésta, con funciones casatorias, a través del recurso de queja de derecho, es estimable como una figura que avanza sobre lo existente, en el camino hacia una consolidación del máximo tribunal del país como corte exclusivamente de casación, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 141 de la Carta de 1993.
- Algunas de sus normas han de entenderse como limitadas precisamente por este último precepto, que impide al máximo tribunal la expedición de fallos sobre el fondo de los litigios que no se inicien en las Cortes Superiores o en la misma Corte Suprema.

En definitiva, consideramos que el Proyecto Quiroga realiza importantes aportes, entre los que cabe destacar la «tarea de reordenamiento» y de aclaración del «desorden de las competencias» que se impuso su autor⁹⁰, junto a la consagración de una figura discrecional para el ejercicio de las potestades casatorias de la Corte Suprema, pero ya no reducida a la esfera del Derecho Penal, sino extendida a toda clase de controversias. Sin embargo, creemos que debe estudiarse la posibilidad de radicalizar la propuesta, en el sentido de aproximarla más aun a la institución del *certiorari* norteamericano, autorizando al primer tribunal de justicia de la República a seleccionar, sin restricciones de ninguna especie, las causas que ameriten la expedición de sus sentencias, con vistas a establecer los grandes principios jurisprudenciales de la Nación.

Sólo una situación en que la Corte Suprema tenga «la potestad unilateral de decidir qué revisa y qué no revisa»⁹¹ parece garantizar en grado suficiente, al menos dentro de las limitadas posibilidades al alcance de las normas legales, la conversión de la Corte Suprema en un órgano capaz de cumplir su rol fundamental de fijar las políticas jurisdiccionales del país. Sólo de esta manera, creemos, a semejanza de su par norteamericano, la Corte Suprema podrá avocarse a resolver un número de casos reducido desde el punto de vista cuantitativo pero de honda relevancia cualitativa y repercusión jurídica.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 730-731.

⁹¹ RUBIO CORREA (1999a). *Op. cit.*, p. 240.

CAPÍTULO III

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SU RELACIÓN CON EL PODER JUDICIAL

Sin duda el diseño constitucional y legal del actual Tribunal Constitucional recogió muchas de las observaciones y sugerencias que en su momento expresara la doctrina nacional, en especial, respecto a su relación con el Poder Judicial¹. Sin embargo, ello no impide la posibilidad de revisar o introducir algunos cambios en este diseño, que lo perfeccionen y adecuen, particularmente en aquellas materias donde se establece una inevitable participación conjunta o interrelación entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

El profesor Domingo García Belaúnde afirma que tanto en la Carta de 1979 como en la de 1993 se consagró un modelo de justicia constitucional «dual o paralelo» que se presenta cuando en un mismo país, en un mismo ordenamiento jurídico, coexisten el modelo americano y el modelo europeo, pero sin mezclarse, deformarse ni desnaturalizarse. Y esto, que no es frecuente, tiene su partida de nacimiento en la Constitución peruana de 1979, reiterada en la vigente Carta de 1993².

Independientemente de calificar así a nuestra justicia constitucional³, lo cierto es que nuestros constituyentes no se detuvieron lo suficiente a diseñar la mejor forma de relación o coordinación entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional; aspecto que en alguna medida han tratado de subsanar las leyes orgánicas primero del Tribunal de Garantías Constitucional (Ley N° 23385) y, sobre todo, la del Tribunal Constitucional actual (Ley N° 26435), en especial, en torno a la deseable unidad de criterio que debería existir en la jurisprudencia constitucional.

Sobre el particular, Francisco Eguiguren ha señalado que:

«sigue siendo una deficiencia de nuestro sistema que, pese a existir el Tribunal Constitucional, no se establezca la obligada elevación a éste de cualquier decisión judicial que pudiera conllevar la necesidad de interpretar y resolver la eventual inaplicación de una norma por calificárla de inconstitucional (...) Si se adoptara esta fórmula no sólo se afianzaría el papel rector del Tribunal Constitucional en materia de interpretación de la Constitución y de la defensa del principio de constitucionalidad de las normas, sino que se evitarían posibles colisiones de criterios entre el órga-

¹ Sobre el particular, EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Relaciones entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional en el Perú: la evolución del modelo y los nuevos problemas». En: *Pensamiento Constitucional N° 5. Revista de la Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional*. Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998, pp. 125-126.

² GARCÍA BELAUNDE, Domingo. «La jurisdicción constitucional y el modelo dual o paralelo». En: *Revista del Instituto de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional*. Huancayo: Palestra Editores, 1998, p. 144.

³ Algunos autores nacionales discrepan con tal caracterización y sostienen que en el Perú hay un sistema mixto. Sobre el particular, QUIROGA LEÓN, Aníbal. «Una aproximación a la justicia constitucional. El modelo peruano». En: *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, pp. 147-187.

no judicial y el Tribunal, situación que —por lo demás— podría generar una inconveniente inseguridad jurídica»⁴.

La Carta de 1993 ha ampliado las facultades del Tribunal Constitucional en relación a las acciones de garantía. Ahora ya no es sólo instancia de casación sino tercera y última instancia frente a las sentencias judiciales denegatorias de las acciones de hábeas corpus, amparo, hábeas data y de cumplimiento. Sin embargo, esta ampliación de facultades no ha venido acompañada de una modificación de la estructura y funcionamiento del máximo tribunal: su número de integrantes inclusive se ha reducido de 9 a 7 y todos los casos —y no sólo las acciones de inconstitucionalidad— se ventilan y resuelven en pleno. Consideramos que esta situación supone el riesgo de que el Tribunal Constitucional no resuelva con la debida celeridad procesal las acciones de garantía que llegan a su conocimiento y que, por tanto, es conveniente discutir caminos para agilizar el desempeño jurisdiccional del Tribunal.

Además, hay que considerar que, conforme a la legislación que regula la jurisdicción constitucional, en general, tras las sentencias de la Corte Superior que desestiman las acciones de hábeas corpus, amparo, Hábeas data o de cumplimiento, no cabe ya recurrir ante la Corte Suprema, sino ante el Tribunal Constitucional (artículo 41 y 4ª Disposición Transitoria de la Ley Nº 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, publicada en El Peruano el 10 de enero de 1995).

El Título V de la Constitución vigente, rotulado «De las garantías constitucionales», establece en el artículo 201 que «el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente (...)»⁵. De esta manera, la Carta Política de 1993 sigue la tendencia marcada por la Constitución de 1979 de crear en nuestro país la institución del Tribunal Constitucional, propia del constitucionalismo continental europeo.

En ese sentido, este Tribunal ejerce verdadera jurisdicción, en primer lugar, porque vigila la conformidad constitucional de las leyes desde el Derecho, desde la legalidad, en este caso, desde la norma fundamental del ordenamiento, desde el vértice superior de la pirámide kelseniana; por tanto, el magistrado constitucional, si bien se mueve en una banda de discrecionalidad más abierta que la del juez ordinario al ser la Constitución una norma jurídica más abierta también, lo cierto es que sus decisiones no pueden ser arbitrarias sino perfectamente ajustadas a Derecho.

En segundo lugar, sus decisiones no son revisables en sede judicial ni por ningún otro Poder u órgano estatal y, por ende, gozan del máximo grado de irrevocabilidad en nuestro ordenamiento; esto es, de la calidad de cosa juzgada, al igual que las sentencias judiciales. Ello se desprende claramente del artículo 202 de la Constitución: «Corresponde al Tribunal Constitucional: (...) 1) Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad (...) 2) Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento (...)». En tercer lugar, los magistrados del Tribunal son verdaderos jueces —sólo que especializados, esto es, jueces constitucionales— por los requisitos y las incompatibilidades para su designación.

⁴ EGUIGUREN PRAELI (1998). Op. cit., pp. 129-130.

⁵ El artículo 296 de la Constitución de 1979 establecía lo mismo respecto al entonces Tribunal de Garantías Constitucionales.

En cuarto lugar, sus decisiones se dan en el marco de procedimientos auténticamente jurisdiccionales en los que se respeta el debido proceso. El hecho que en la acción de inconstitucionalidad se establezca instancia única y una legitimación calificada para poder accionar en el artículo 203 de la Constitución⁶, no enerva la naturaleza jurisdiccional de este procedimiento, en el cual —como en todo proceso jurisdiccional— habrá uno o varios demandantes que interpondrán una demanda, uno o varios demandados que contestarán la misma y una instancia independiente e imparcial que admitirá la demanda, resolverá incidentes —bajo reglas preestablecidas— y declarará fundada o infundada la demanda.

Sin embargo, doctrinalmente existe una corriente de opinión que reclama un carácter netamente político de la actuación del Tribunal Constitucional, negándole, en consecuencia, naturaleza jurisdiccional. Esta discusión comienza en los orígenes de la construcción de Kelsen y los dos principales argumentos utilizados para atacar el carácter jurisdiccional del Tribunal Constitucional han sido: la calificación que el mismo Kelsen diera de «legislador negativo» a la justicia constitucional e, íntimamente ligado a ello, la naturaleza política del juicio de constitucionalidad.

En cuanto a lo primero, ciertamente Kelsen no se muestra muy seguro de si el Tribunal Constitucional por él creado es un órgano jurisdiccional o no, aunque se inclina por una respuesta en sentido positivo. Así, cuando trata de explicar su función, dice que ésta es «verdaderamente jurisdiccional»⁷; no obstante, ante la crítica de Schmitt, se pregunta en igual sentido y no es tan claro, salvando la situación apelando a la independencia del tribunal constitucional⁸.

Cuando se refiere al «legislador negativo», Kelsen no lo hace tanto pensando en la naturaleza del órgano como en el efecto de su función: el Parlamento aprueba leyes que un tribunal puede anular. La función es jurisdiccional en tanto que es un tribunal quien la cumple, actuando con un margen de discrecionalidad mucho más reducido que el del Parlamento. Kelsen diseña así una auténtica jurisdicción aunque el resultado de la actividad de ésta pueda ser legislativo. Lo que sucede es que el autor austriaco con su construcción rompió, sin decirlo, la idea tradicional de concebir la función jurisdiccional como resolución de casos concretos, ampliándola en el sentido de entender que también cabe una función jurisdiccional objetiva⁹ dirigida a cuestionar la constitucionalidad o legalidad de una norma jurídica de manera abstracta y general.

Además, hoy en día el litigio jurídico-constitucional ya no es exclusivamente el conflicto constitucional en sentido estricto, es decir, el caracterizado por ser sus partes órganos constitucionales y

⁶ «Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad: 1. El Presidente de la República; 2. El Fiscal de la Nación; 3. El Defensor del Pueblo; 4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas; 5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones (...); 6. Los Presidentes de Región (...) o los alcaldes provinciales (...) en materias de su competencia; 7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad».

⁷ KELSEN, Hans. «La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice Constitutionnelle)». En: *Revue de Droit Public et Science Politique en France et à l'étranger*. 1928, p. 226. Citado en PÉREZ TREMP, Pablo. *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 6.

⁸ KELSEN, Hans. «Chi dev'essere il custode della Costituzione?». En: *La Giustizia Costituzionale*. Milán: Giuffrè, 1981, p. 239. Citado en PÉREZ TREMP (1985). Op. cit., p. 7.

⁹ PÉREZ TREMP (1985). Op. cit., p. 8.

que determinó la aparición de la justicia constitucional como jurisdicción de resolución de conflictos entre órganos estatales. Actualmente, la realidad ha superado ese planteamiento clásico, en gran medida por la ampliación del contenido material de la norma fundamental; la superación del concepto de Constitución como mera norma de organización incorporando mandatos materiales y valores que deben informar todo el ordenamiento, conduce, en definitiva, a que los mismos deban ser observados por el Estado y demás agentes jurídicos.

La superación del planteamiento tradicional de la justicia constitucional resulta aún más claro donde existen procedimientos especiales de defensa de derechos fundamentales; no deja de ser significativo que hoy en día, al menos cuantitativamente, el núcleo central del trabajo de los tribunales constitucionales en el derecho comparado, esté precisamente constituido por garantías constitucionales en defensa de derechos fundamentales supuestamente violados. En consecuencia, lo que prima es defender al individuo por la posición de «inferioridad» en que se encuentra frente a los poderes públicos y no una defensa objetiva de la Constitución¹⁰.

Otra objeción radica en considerar que la función del Tribunal Constitucional no es jurisdiccional sino que participa mas bien del carácter político que su actividad contiene, siendo el más claro exponente de esta corriente Carl Schmitt¹¹. Al respecto, la significación política de los conflictos de naturaleza constitucional resulta obvia, pero no sólo en el campo constitucional se acusa esta «politicidad» sino en el de todo el Derecho Público; pero la afirmación de que todo juicio de constitucionalidad es un juicio político no basta para privarle de la naturaleza jurisdiccional ya que «lo político» y «lo jurisdiccional» no son categorías excluyentes entre sí.

Que los conflictos constitucionales tengan una gran trascendencia política, no significa que su resolución no pueda sujetarse a criterios de Derecho y a formas jurisdiccionales; ése es el sentido de la justicia constitucional, la reducción del conflicto a unos cauces jurídicos, sin que ello suponga ignorar su naturaleza política. El aporte del Tribunal Constitucional es pues de carácter técnico-jurídico: resolución por un tribunal independiente sujeto sólo al Derecho¹².

Ahora bien, en cuanto a su ámbito de actuación el Tribunal Constitucional comparte competencia con el Poder Judicial en el tema de las garantías constitucionales, pues conoce en instancia única —excluyendo al Poder Judicial— la acción de inconstitucionalidad contra las normas con jerarquía de ley (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales); y, en última instancia, las resoluciones judiciales denegatorias del hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de incumplimiento. La única acción de garantía que queda fuera del ámbito de actuación del Tribunal es la acción popular dirigida a controlar la legalidad y, en su caso, a dejar sin efecto o derogar, las normas reglamentarias o infralegales (reglamentos, normas administrativas, resoluciones, etc.) que vulneren la Constitución o las leyes, la misma que es de conocimiento exclusivo del Poder Judicial.

Tribunal Constitucional y Poder Judicial ostentan así la potestad del control de la constitucionalidad de todo el ordenamiento jurídico. En el plano del control concentrado de las normas, al Tribunal le corresponde el control de todas aquellas con rango legal (según la lista cerrada prevista en

¹⁰ *Ibidem*, pp. 10-13.

¹¹ SCHMITT, Carl. *La defensa de la Constitución*. Madrid: Tecnos, 1983, p. 93 y ss.

¹² PÉREZ TREMP (1985). *Op. cit.*, pp. 13-14.

el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución) a través de la acción de inconstitucionalidad y al Poder Judicial le corresponde el control del resto de normas estatales infralegales a través de la acción popular.

En cuanto al control difuso, el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución¹³ otorga a los jueces la prerrogativa de determinar en cada caso concreto, si existe incompatibilidad entre la Constitución y las leyes o entre éstas últimas y las normas infralegales y de preferir la Constitución o la ley en caso de incompatibilidad con ellas por parte de las normas inferiores. Control que se puede verificar en cualquier proceso judicial ordinario, siendo sus efectos la inaplicación de la norma inconstitucional o ilegal que se circunscriben y limitan a las partes del caso concreto, quedando la norma en cuestión vigente en el ordenamiento.

En cuanto a las acciones de garantía, el Poder Judicial es el primero en controlar la constitucionalidad de los actos u omisiones supuestamente violatorios de derechos fundamentales y corresponde al Tribunal Constitucional revisar en última instancia sólo las resoluciones judiciales denegatorias, esto es, aquellas que declaran inadmisibles, improcedentes o infundadas las acciones de garantía dirigidas a cautelar tales derechos, conforme lo dispone el artículo 202 inciso 2 de la Constitución y el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley N° 26435).

En este punto, se ha producido un cambio significativo respecto a la Constitución de 1979, la que en este tema de la revisión de las resoluciones judiciales denegatorias, consideraba al entonces Tribunal de Garantías Constitucionales una instancia de Casación¹⁴ y no «la última y definitiva instancia» como ahora proclama el artículo 202.2 de la Constitución vigente. Con esta medida, señala Eguiguren, «no sólo se acorta la duración de los procesos sino que se reducen las posibilidades de «roce» entre la Corte Suprema y el Tribunal»¹⁵.

Conocer en casación significaba, por un lado, que el Tribunal debía limitarse a determinar si la sentencia judicial había respetado en el fondo y en la forma la Constitución y, por otro lado, que si casaba o anulaba las sentencias, debía ordenar a la Corte Suprema que emitiera nuevo fallo. En cambio ahora, el Tribunal no sólo puede conocer el fondo del caso y evaluar nuevamente el material probatorio y los supuestos de hecho, sino que también puede revocar las sentencias judiciales y emitir un fallo definitivo sobre el fondo de la controversia.

La razón de la opción constitucional de que el Tribunal sólo conozca las sentencias denegatorias de las acciones de garantía, es de celeridad y descarga procesal. Por un lado las acciones de garantía deben velar para que el afectado vea tutelado o reparado su derecho lo más pronto posible, aspecto que con frecuencia no se cumple en la práctica pero que sigue siendo un principio rector en esta materia; por otro lado, con esta restricción se pretende no atiborrar de expedientes al Tribunal Constitucional que, de otra manera, vería rebasado con creces su capacidad por más diligentes que sean sus integrantes.

¹³ «En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior».

¹⁴ Artículo 298, numeral 2 de la Constitución Política del Perú de 1979: «El Tribunal de Garantías tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Es competente para: (...) 2. Conocer en casación las resoluciones denegatorias de la acción de Hábeas corpus y la acción de amparo, agotada la vía judicial».

¹⁵ EGUIGUREN PRAELI (1998). Op. cit., p. 128.

Sin embargo, nos inclinamos a pensar que el Tribunal Constitucional debería ser la última instancia en todas las acciones de garantía en las que los jueces hagan uso del control difuso de constitucionalidad para inaplicar una ley y no sólo en las que recaiga una sentencia denegatoria, pues habría oportunidad de mayor coherencia jurisprudencial en la interpretación constitucional y habría unidad de criterio en resolución de las acciones de garantía en aras del derecho humano a la igualdad ante la ley. Consideramos que resulta inconveniente que para determinar si una norma viola o no la Constitución existan numerosos centros de decisión y sería preferible que exista uno solo en la cúspide.

Sobre el particular, Francisco Eguiguren sostiene que «al existir una norma constitucional que sólo habilita el acceso al Tribunal Constitucional, a través del recurso extraordinario, para las acciones denegadas en sede judicial, las causas que obtengan un fallo favorable al demandante concluirán a nivel de las múltiples Cortes Superiores del país, sin que puedan ser conocidas por la Corte Suprema ni por el Tribunal Constitucional. Ello propicia, como ya viene sucediendo, el grave riesgo de la carencia de una unidad razonable de la jurisprudencia, lo que no sólo genera imprevisibilidad jurídica sino que puede también conllevar injusticias y falta de igualdad para los justiciables (...) creemos que se impone encontrar un mecanismo para asegurar mayor uniformidad y previsibilidad de las decisiones judiciales que, ejerciendo el control difuso, implican la inaplicación de normas y su calificación de inconstitucionalidad (...)»¹⁶.

De manera similar, el profesor Germán Bidart Campos ha señalado que «para evitar el dispendio procesal que significa la promoción de nuevas causas de impugnación de una norma que ya ha sido descalificada y, sobre todo, para garantizar la igualdad, que a nuestro criterio se viola cuando la misma norma es aplicada de modo diferente a diversos justiciables en casos semejantes; la uniformidad de la jurisprudencia no es únicamente una cuestión que atañe a la seguridad jurídica sino, además y primero, al derecho a trato igualitario en circunstancias similares»¹⁷.

Por ende, tenemos dos bienes jurídicos que es necesario equilibrar. Por un lado, la celeridad procesal de toda acción de garantía dirigida a cautelar derechos fundamentales que reclaman siempre pronta e inmediata reparación. Por otro lado, la unidad de la jurisprudencia constitucional en aras de la seguridad jurídica en torno al control difuso de constitucionalidad y, en especial, de la igualdad ante la ley consagrada en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución.

Al respecto, consideramos que una fórmula podría ser mantener al Tribunal Constitucional como última instancia de resoluciones denegatorias de acciones de garantía —como en la actualidad— y contemplar la posibilidad que durante un plazo relativamente breve (30 días para los *habeas corpus*, 60 días para las demás acciones de garantía) el Tribunal tenga la potestad de revisar de oficio una sentencia judicial que, por el contrario, declare fundada una acción de garantía, esto es, que ostente una suerte de *certiorari*. También podría establecerse que el Tribunal Constitucional es la última instancia cuando la sentencia de una acción de garantía inaplique una norma por conside-

¹⁶ *Ibidem*, p. 133.

¹⁷ BIDART CAMPOS, Germán. «Justicia constitucional y reforma del Poder Judicial». En: Revista del Instituto de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional, Huancayo: Palestra Editores, 1998, p. 23.

rarla inconstitucional en ejercicio del control difuso contenido en el artículo 138 de la Constitución.

En relación con lo anterior, cabe preguntarse si el primero prima sobre el segundo al haber proclamado el artículo 201 de la Carta de 1993 que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. La respuesta no es sencilla pues no olvidemos que cabe la posibilidad que el Poder Judicial declare inconstitucional e inaplique una norma legal en un caso concreto sin que ésta última pase por el tamiz del Tribunal Constitucional. Tampoco hay que olvidar que en cuanto al control de la constitucionalidad de las normas infralegales o respecto a las acciones de garantía declaradas fundadas, el Poder Judicial ostenta una competencia exclusiva.

Por otro lado, en materia de acciones de garantía denegadas judicialmente, el Tribunal Constitucional se comporta como una instancia superior jerárquica respecto al Poder Judicial. En cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley N° 26435) establece que si una ley ha sido declarada inconstitucional por el Tribunal queda automáticamente fuera del ordenamiento y los jueces ya no pueden entrar a analizar su incompatibilidad o no con la Constitución; por el contrario, si una ley es declarada constitucional por el Tribunal, los jueces tampoco podrían declararla inconstitucional e inaplicarla en un caso concreto¹⁸.

Al respecto, en todos los sistemas de Derecho Comparado en los que se ha consagrado un Tribunal *ad hoc* para el control de la constitucionalidad, en diversos tonos se contempla su primacía sobre el Poder Judicial¹⁹, entre otras razones, por la eficacia unificadora de las sentencias del Tribunal en cuanto a interpretación constitucional se refiere. Pero, sobre todo, porque «la unidad del ordenamiento exige unidad en su interpretación (...) como la unidad última del ordenamiento encuentra su base en la Constitución (...) la unidad última de la jurisprudencia debe partir de la necesaria interpretación uniforme de la Constitución (...) El constituyente ha querido que sea una jurisdicción especial quien haga efectiva esa unidad interpretativa (...) Esa idea de supremacía es la que sirve de criterio informador de toda la articulación de la jurisdicción constitucional y la ordinaria, permitiendo, así, la superación de las posibles incoherencias del sistema»²⁰.

A continuación dos cuadros comparativos de las Constituciones de 1979 y 1993 y de las respectivas Leyes Orgánicas de los dos Tribunales Constitucionales que hemos tenido en el Perú, a fin de patentizar algunos puntos de contacto entre el control difuso y el concentrado, lo que nos da pie a afirmar que no ha habido avance constitucional en este punto, pero sí un avance legislativo. En efecto, los constituyentes de la Carta de 1993 casi se limitaron a repetir lo dispuesto en la Constitución anterior sobre el control constitucional, ampliando el abanico de acciones de garantía pero sin plantearse el problema de los posibles conflictos entre el modelo difuso y el concentrado.

¹⁸ En nuestro país este supuesto ya se ha dado, por lo menos en una oportunidad, con la Ley 25202 que creó la Bolsa de Trabajo en el sector de la construcción, la misma que, por un lado, fue declarada constitucional por el entonces Tribunal de Garantías Constitucionales a propósito de una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Fiscal de la Nación y que, sin embargo, paralelamente, fue declarada inconstitucional e inaplicada por una Sala Civil de la Corte Superior de Lima a propósito de una acción de amparo interpuesta por el gremio de los empresarios constructores. Finalmente, dicho conflicto no se terminó de resolver porque la referida Ley fue derogada antes de que la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema se pronunciara en forma definitiva en la referida acción de amparo.

¹⁹ Así por ejemplo, la Constitución española es más enfática en señalar que el Tribunal Constitucional es el «intérprete supremo de la Constitución».

²⁰ PÉREZ TREMP (1985). Op. cit., pp. 271-272.

	CONSTITUCIÓN 1979	CONSTITUCIÓN 1993
ATRIBUCIONES DEL PARLAMENTO	«Son atribuciones del Congreso: (...) Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes (...) Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores» (artículo 186 incisos 1 y 2)	«Son atribuciones del Congreso: (...) Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes (...) Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores» (artículo 102 incisos 1 y 2)
CONTROL DIFUSO	«En caso de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, el Juez prefiere la primera. Igualmente, prefiere la norma legal sobre toda otra norma subalterna» (artículo 236)	«En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior» (artículo 138, segundo párrafo)
CONTROL CONCENTRADO	«El Tribunal de Garantías Constitucionales es el órgano de control de la Constitución (...)» (artículo 296) «El Tribunal de Garantías (...) Es competente para: (...) Declarar, a petición de parte, la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes (...) que contravienen la Constitución por la forma o por el fondo (...) Conocer en casación las resoluciones denegatorias de la acción de Hábeas Corpus y la acción de amparo, agotada la vía judicial» (artículo 298 incisos 1 y 2)	«El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente (...)» (artículo 201) «Corresponde al Tribunal Constitucional: (...) Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad (...) Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de Hábeas corpus, amparo, Hábeas data y acción de cumplimiento (...) Conocer los conflictos de competencia (...)» (artículo 202 incisos 1, 2 y 3)

	LEY 23385 (Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales)	LEY 26435 (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)
INTÉRPRETE DE LA CONSTITUCIÓN	«El Tribunal de Garantías Constitucionales, como órgano de control de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y se encuentra sometido sólo a la Constitución y su Ley Orgánica» (artículo 1) «Mediante el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad (...) el Tribunal garantiza la primacía de la Constitución (...)» (artículo 19)	«El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la constitucionalidad. es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y su Ley Orgánica» (artículo 1) «Mediante el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad (...) el Tribunal garantiza la primacía de la Constitución (...)» (artículo 20)
EFFECTOS DE SENTENCIA QUE DESESTIMA INCONSTITUCIONALIDAD	«Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya inconstitucionalidad haya sido desestimada por el Tribunal (...)» (artículo 39)	«Los jueces deben aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada por el Tribunal (...)» (artículo 39) Antecedente legislativo: «Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya impugnación haya sido desestimada mediante el procedimiento de acción popular» (Quinta Disposición Complementaria Ley 24968, Acción Popular) «Las sentencias recaídas en los procesos de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales (...)» (artículo 35)
CONFLUENCIA DE CONTROL DIFUSO Y CONCENTRADO EN SUSPENSIÓN DE NORMA IMPUGNADA	«La admisión a trámite de una acción de inconstitucionalidad no suspende la vigencia ni la aplicación de la norma (...) sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 87 y 236 de la Constitución» (artículo 23)	«La admisión a trámite de una acción de inconstitucionalidad no suspende la vigencia ni la aplicación de la norma (...) sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 51 y segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución» (artículo 24)

<p>REVISIÓN DE SENTENCIAS DENEGATORIAS DE HÁBEAS CORPUS Y AMPARO</p> <p>INTENTOS POR HACER PREVALECER CONTROL CONCENTRADO SOBRE DIFUSO</p>	<p>«La acción de inconstitucionalidad de una norma se interpone dentro del plazo de seis años (...) sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución» (artículo 25) «Los jueces suspenden la tramitación de los procesos de acción popular fundados en normas cuya inconstitucionalidad se halle en trámite ante el tribunal, hasta que éste expida su resolución» (artículo 39, segundo párrafo)</p> <p>«Agotada la vía judicial y mediante recurso extraordinario interpuesto por la parte o el Ministerio Público, el Tribunal conocerá en casación de las resoluciones denegatorias de las acciones de Hábeas Corpus y de amparo» (artículo 42)</p>	<p>«La acción de inconstitucionalidad de una norma se interpone dentro del plazo de seis meses (...) sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 51 y por el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución» (artículo 26) «Los jueces suspenden la tramitación de los procesos de acción popular sustentados en normas respecto de las cuales se ha planteado demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal, hasta que éste expida su resolución» (artículo 39, segundo párrafo)</p> <p>«El Tribunal Constitucional conoce el recurso extraordinario que se interponga en última y definitiva instancia contra las resoluciones de la Corte Suprema o de la instancia que la ley establezca, denegatorias de las acciones de Hábeas corpus, amparo, Hábeas data y acción de cumplimiento. Puede interponer el recurso el demandante, el Ministerio Público o el Defensor del Pueblo» (artículo 41)</p> <p>«Los jueces y tribunales interpretan y aplican las leyes (...) y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos». «Los jueces y tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional» (Primera y Segunda Disposición General)</p>
--	---	---

En el Congreso Constituyente Democrático (CCD) tuvieron lugar otros dos debates. El primero referido a la conveniencia o no de encargar el control constitucional de las leyes a un Tribunal Constitucional y no a la Corte Suprema. El segundo debate se planteó a propósito de si el Tribunal Constitucional debía o no ser consagrado como el «supremo intérprete» de la Constitución; al respecto, un conocido congresista oficialista recordó a los constituyentes una máxima decimonónica: que el supremo intérprete siempre había sido y debía seguir siendo el Parlamento y que la propia Carta Política así lo reconocía explícitamente cuando establece como atribuciones del Congreso, no sólo el dar, modificar o derogar leyes, sino también el «interpretarlas».

Al respecto, de los cuadros comparativos se desprende que tanto la actual Constitución como la anterior, en efecto no sólo consagran esa potestad del Parlamento sino que inclusive establecen que éste debe «Velar por el respeto de la Constitución», pero de ambos preceptos constitucionales es falaz oponer la función que cumplen los Parlamentos con la que cumplen los Tribunales Constitucionales, pues ambos se desenvuelven en planos distintos.

Es mayoritariamente aceptado en la actualidad que el Tribunal Constitucional es un órgano jurisdiccional que, por ende, lleva a cabo un control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, «interpretándolas» como un juez y no como un parlamentario; lo que no niega, sin embargo, que por la propia naturaleza abierta y programática de la Constitución, sus decisiones algunas veces tengan «ribetes» o consecuencias políticas lo que, insistimos, no enerva su esencia jurisdiccional.

En cambio, es sabido que el Parlamento cuando «interpreta» las leyes o «vela por el respeto de la Constitución» lo hace desde una perspectiva política y no jurisdiccional, con lo cual no «interpreta» las leyes como lo haría un juez, sino como se espera que lo haga un congresista: tomando en cuenta la conveniencia o no de tal o cual opción legislativa. Es por tal motivo que la doctrina española es muy cauta y hasta recelosa frente a las «leyes interpretativas», pues si bien reconoce a los Parlamentos la potestad de interpretar las leyes que apruebe o modifique, se deja bien en claro que tal potestad interpretativa tiene límites²¹.

Por tanto, consideramos que el Tribunal Constitucional debería primar sobre el Poder Judicial en cuanto al control e interpretación de la Constitución, pues de lo contrario no tendría sentido que las Cartas de 1979 y de 1993 lo hayan proclamado como «el órgano de control de la Constitución». En esa línea se inscribe la actual Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley N° 26435), al consagrar la primacía del control concentrado sobre el difuso en supuestos de contacto. En la referida ley se pueden encontrar varios preceptos dirigidos a consagrar, en forma directa o indirecta, la primacía de las decisiones del Tribunal Constitucional en materia del control de la constitucionalidad de las leyes respecto a las decisiones que en ese mismo ámbito puedan adoptar los jueces del Poder Judicial.

- «Los jueces deben aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada por el Tribunal (...)» (artículo 39)

Este precepto no sólo se encontraba ya en la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales —bajo redacción idéntica— sino que además la Ley de Acción Popular también la consagró para el caso de normas reglamentarias cuya constitucionalidad o legalidad es confirmada por la

²¹ MUÑOZ MACHADO (1989). Op. cit., p. 148.

Corte Suprema²². Al respecto, consideramos que propio de un «ordenamiento» jurídico es que no sea contradictorio y, en ese sentido, si el Tribunal Constitucional confirma la constitucionalidad de una ley que, por lo demás, ya venía gozando de la presunción de validez que asiste a toda norma, es lógico que se le exija al juez la aplicación de la misma que, además, ha pasado el «test» de constitucionalidad.

- «Las sentencias recaídas en los procesos de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales (...)» (artículo 35)

Este precepto sí es nuevo respecto a la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales anterior y lo que intenta es dejar expresamente establecido que las sentencias del Tribunal respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes tienen los siguientes efectos:

- Vinculan a todos los poderes públicos

Todo acto jurisdiccional con calidad de cosa juzgada, obliga y vincula no sólo a los poderes públicos sino también a los particulares, pero entendemos que el legislador lo que quiso fue remarcar que en el caso de los poderes públicos —en especial, de los Poderes del Estado y, entre ellos, el Poder Judicial— ese deber de acatamiento no puede ser enervado.

- Producen efectos generales

En un ordenamiento renuente para reconocer explícitamente que las sentencias del Tribunal en estos casos son verdadera fuente de derecho pero en sentido derogatorio, es saludable que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional haya dicho expresamente que tiene esa eficacia general de cualquier acto derogatorio.

- «Los jueces suspenden la tramitación de los procesos de acción popular sustentados en normas respecto de las cuales se ha planteado demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal, hasta que éste expida su resolución» (artículo 39 segundo párrafo)

Una muestra de la primacía del control concentrado sobre el difuso es este precepto legal que revela la necesidad racional y sistémica de que el juez quede a la espera del «juicio de constitucionalidad» de normas que precisamente son el sustento de acciones populares contra reglamentos supuestamente ilegales. Desde la perspectiva del principio de jerarquía, suena lógico que primero deba resolverse la constitucionalidad de las normas legales para luego recién analizar si las normas reglamentarias que se le oponen son ilegales o inconstitucionales.

- «Los jueces y tribunales interpretan y aplican las leyes (...) y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos». (Primera Disposición General)

Esta disposición pretende —sin decirlo— encumbrar al Tribunal Constitucional como el supremo intérprete de la Constitución al someter las decisiones judiciales a la interpretación establecida por el Tribunal Constitucional. Al respecto, nuestra posición es que si bien una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución, a la luz del derecho comparado y la doctrina constitucional, debería llevar a la conclusión que el control de constitucionalidad

²² «Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya impugnación haya sido desestimada mediante el procedimiento de acción popular» (Quinta Disposición Complementaria de la Ley 24968).

de una ley que lleve a cabo el Tribunal Constitucional debe primar sobre el control difuso que a su vez puede llevar a cabo el Poder Judicial respecto a esa misma ley, pende como una suerte de «cláusula de ineficacia» la posibilidad real de que los jueces decidan apoyarse en el control difuso precisamente para inaplicar los artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que contemplan la primacía del control concentrado y prefieran el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución. No compartimos esa salida, pero hay que reconocer que los jueces estarían en la posibilidad de hacerlo.

De modo que —tal como afirma Eguiguren— «el criterio de interpretación plasmado por el Tribunal Constitucional tendría que primar y no podría ser contradicho por las instancias del Poder Judicial. Con ello se evitaría la repetición de conflictos anteriormente suscitados, como cuando el Tribunal de Garantías Constitucionales desestimó la inconstitucionalidad de alguna ley, no obstante lo cual —en acciones de amparo— algunos jueces o tribunales consideraron inconstitucional la misma norma y dispusieron inaplicarla al caso concreto»²³.

En definitiva, el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial deben conjugar sus acciones en aras de la realización del Estado de Derecho. La supremacía del primero en la interpretación constitucional debe ser la base de su articulación, pero no debe conducir a ahogar al segundo; el Tribunal Constitucional debe resolver en última instancia los conflictos interpretativos y ha de garantizar que la actuación del Poder Judicial sea respetuosa con la norma fundamental, contribuyendo a consolidar la conciencia constitucional de los jueces. Pero, a su vez, el segundo debe participar en la labor de aplicar e interpretar la Constitución, enriqueciendo a través de la casuística cotidiana la efectiva vigencia de la norma fundamental, obligando al Tribunal Constitucional a actualizar periódicamente el contenido de aquella²⁴.

²³ EGUIGUREN PRAELI (1998). Op. cit., p. 129.

²⁴ PÉREZ TREMP (1985). Op. cit., pp. 273-274.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Los principios de unidad y exclusividad jurisdiccional responden, históricamente, a la exigencia del constitucionalismo moderno de supresión de las jurisdicciones especiales propias del Antiguo Régimen. La razón de ser de ambos principios clásicos es erigirse como sustento de la independencia judicial, en el sentido de establecer condiciones institucionales $\frac{3}{4}$ no sujeción ni confusión respecto a los otros Poderes del Estado y proscripción de «fueros» personales o de privilegio $\frac{1}{4}$ que favorezcan la imparcialidad de los jueces y sus resoluciones.

La «unidad jurisdiccional» significa dos cosas: en primer lugar, sólo debe haber un tipo de «juez ordinario», es decir, jueces con las mismas garantías del debido proceso para todos e independientemente de la materia a su cargo (unidad material); en segundo término, los «jueces ordinarios» deben formar parte de una misma estructura u organización denominada «Poder Judicial» (unidad orgánica). El término «juez ordinario» incluye también a los órganos jurisdiccionales especiales que la Constitución establece. El derecho al juez ordinario es, en suma, el derecho a un juez constitucionalmente reconocido como tal, sin que existan más diferencias entre los jueces ordinarios que las derivadas de la especialización por materias, de la organización de las competencias y de las instancias.

2. Por su parte, la «exclusividad jurisdiccional» comporta también dos significados: ante todo, la función o potestad de juzgar la ejercen solamente («exclusivamente») los jueces ordinarios, quedando prohibidos de ejercerla los otros Poderes del Estado; pero, además, los jueces «sólo» pueden impartir justicia y nada más, estando imposibilitados de desempeñar otras funciones o tareas distintas de las propiamente jurisdiccionales. Obviamente esta prohibición no es absoluta, sino que admite ciertas excepciones de fuente constitucional. De esta manera, mientras que la exclusividad en sentido positivo salvaguarda la pureza de la división de poderes frente a intromisiones de otros Poderes del Estado en el Poder Judicial, la exclusividad en sentido negativo hace lo mismo pero frente a posibles extralimitaciones del Poder Judicial respecto a las atribuciones de los órganos Legislativo o Ejecutivo.
3. Si la jurisdicción es la atribución otorgada a todos los magistrados del Poder Judicial, debidamente nombrados en sus cargos, de impartir justicia en nombre del Estado, por lo que es la característica distintiva de tales magistrados, la competencia jurisdiccional, en cambio, es la potestad que tiene cada magistrado judicial de ejercer su jurisdicción en un tipo determinado de casos y no en otros. Por tal razón, conforme a una definición tradicional que toma como punto de partida a la noción de jurisdicción, la competencia aparece como la medida de la primera, es decir, como la porción jurisdiccional que detenta cada determinado juzgador.
4. Ciertos conceptos son relevantes para una adecuada comprensión de la problemática de la función y competencias jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia. Así, la noción

de jurisdicción nos remite a decisiones de carácter definitivo y coercibles adoptadas por personas a quienes el Estado ha conferido la potestad soberana de juzgar.

Las decisiones jurisdiccionales tienen, pues, como característica exclusiva la de alcanzar la calidad de «cosa juzgada», por lo que son inimpugnables e inmutables, contando para su ejecución con el respaldo de la fuerza pública. En consecuencia, se diferencian de la «cosa decidida», que se refiere a las resoluciones definitivas de la Administración, las cuales empero todavía pueden ser revisadas en sede jurisdiccional mediante la acción contencioso-administrativa, a fin de garantizar a todas las personas su derecho a recibir tutela judicial efectiva.

En definitiva, entonces, el sistema administrativo de resolución de conflictos supone la eventualidad de un nuevo pronunciamiento en sede judicial. No obstante, lo deseable es que la actuación resolutoria de la Administración alcance tales niveles de legitimidad, que desaconsejen en la práctica la interposición de las correspondientes acciones contencioso-administrativas, como ocurre en el caso del Tribunal Fiscal y otros órganos administrativos.

5. Si la noción de competencia alude a la atribución de cada magistrado judicial de ejercer su jurisdicción en cierta clase de conflictos y no en otros, lo que se debe principalmente a razones de buena organización; en virtud de ello, cada órgano debe saber con antelación, sobre la base de reglas claras y ciertas, en qué tipo de controversias habrá de intervenir.

Los criterios para la atribución de competencias, al menos en los órdenes penal y civil (incluyendo en este último, el orden familiar), son tres: el objetivo —tanto por la materia como por la cuantía—, el funcional y el territorial. Los tres criterios intervienen para la asignación de causas a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, la que tiene competencia en todo el territorio de la República y falla en materias civiles, familiares y penales, entre otras, además de resolver las controversias actuando como última instancia o como Corte de Casación.

6. Entre los medios de impugnación de decisiones judiciales, cabe distinguir los recursos «ordinarios» de los «extraordinarios». Los primeros son ineludibles para la ley y siempre exigibles por el justiciable, mientras los segundos son discrecionales para la ley y para el propio órgano jurisdiccional. El recurso ordinario típico es el de apelación, en tanto el recurso extraordinario más caracterizado es el de casación.

La apelación, en cumplimiento del principio constitucional del «doble grado de jurisdicción», supone una revisión integral del fallo por otra instancia, que habrá de tener las mismas posibilidades y poderes del juez *ad quo*. La casación, en cambio, no constituye una instancia, habilitando la competencia exclusiva de la Corte Suprema como órgano revisor, pero únicamente para el control de la concepción jurídico causal del fallo o la regularidad del procedimiento, sin que pueda valorar las pruebas ni sustituir la decisión a revisar.

El objeto de la casación es múltiple, abarcando tanto el control de la legalidad en el juzgamiento (*error in iudicando* y *error in procedendo*) como la unificación del criterio ju-

risprudencial a nivel nacional en la aplicación de la ley sustantiva y procesal («nomofiliaquia»).

En asuntos de naturaleza penal, debe tenerse en cuenta también la existencia del llamado «recurso de nulidad», cuya naturaleza es la de un recurso ordinario que introduce una modalidad restringida de apelación, en tanto procura un fallo sustitorio del de primera instancia, si bien no es posible ofrecer nueva prueba ni extender el objeto del proceso en sede suprema.

7. La institución norteamericana del *certiorari* permite a la Corte Suprema de los Estados Unidos un amplio margen de discrecionalidad para la selección de aquellas causas en las que, por su trascendencia, la Corte decide ejercitar su jurisdicción ordinaria. De ese modo, la Corte Suprema norteamericana conoce un número muy reducido de casos, que alcanza a ser poco más o menos 250 o 300 por año.
8. El sistema global de resolución de conflictos peruano, resultado de un diseño constitucional bastante complejo y no del todo explícito, está integrado por cuatro sistemas autónomos pero relacionados (de autonomía relativa), a saber, el sistema jurisdiccional, que ocupa el lugar central y de mayor importancia, el sistema de mecanismos alternativos (negociación, mediación, conciliación y arbitraje), el sistema administrativo y el sistema de desjudicialización. Cada uno de estos componentes del sistema global está dotado de una racionalidad y dinámica particulares, así como de una complejidad peculiar, aunque todos ellos procuran contribuir a la eficiencia del conjunto que los integra. No obstante, la regulación general contenida en la Constitución de 1993 se resiente de omisiones y defectos que dificultan su adecuada articulación y funcionamiento, por lo que es conveniente su revisión y mejora.
9. El sistema de medios alternativos de resolución de disputas, así como el sistema administrativo y el de desjudicialización, coadyuvan a la consecución del objetivo de aminorar la elevada carga procesal existente en el fuero común. Por tal razón, es aconsejable fortalecer estos sistemas a nivel normativo e institucional, lo que redundará en un mejoramiento del rendimiento del sistema global de resolución de conflictos peruano.
10. A pesar de que, al menos desde la dación de la Constitución de 1979, y, con más claridad aun, desde su sustitución por la Carta de 1993, se viene intentando convertir a la Corte Suprema de Justicia en un tribunal fundamentalmente entregado a labores casatorias y al establecimiento de las políticas jurisdiccionales del país a través de su producción jurisprudencial, lo cierto es que hasta hoy no ha sido posible coronar con éxito los esfuerzos desplegados.

Existe un elevado volumen de saturación y atraso en las diversas especialidades jurisdiccionales de la Corte Suprema, lo que podría devenir en un considerable problema de desprotección judicial de la ciudadanía. Las dificultades se hallan en relación con la concesión a la Corte de atribuciones casatorias junto a sus tradicionales funciones de fallo como instancia.

Al respecto, la inclusión de una norma explícita en la Constitución vigente, estableciendo que la Corte actuará ordinariamente como un tribunal de casación y sólo excepcionalmen-

te, en muy pocos supuestos, como tribunal de fallo sobre el fondo de las controversias, no ha conseguido el resultado esperado de descongestionar nuestro máximo tribunal.

La variedad de materias susceptibles de llegar a conocimiento de la Corte Suprema contribuye al entrampamiento, obstaculizando el pleno respeto del principio de especialidad.

La elaboración de nuevas normas legales de modo sistemático e inarmónico con la Ley Orgánica del Poder Judicial y con los principales códigos, concediendo a las personas el derecho de recurrir en casación ante la Corte, permite el ingreso de un número de procesos desmesurado, configurándose una situación semejante a la que existía cuando el acceso al máximo tribunal sólo era posible en vía de recurso impugnatorio ordinario (apelación o nulidad).

11. Entre los principales rasgos característicos de la función y competencias jurisdiccionales de la Corte Suprema en el marco de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 (Decreto Ley N° 14605), se encuentran los siguientes: (i) la Corte conocía ordinariamente toda clase de asuntos, sean civiles, penales, laborales o militares; (ii) el sistema de recursos para habilitar la competencia del máximo tribunal incluía los recursos de nulidad y queja, junto al ordinario de apelación y el excepcional de revisión penal, excluyendo en cambio el extraordinario de casación; (iii) no existía especialización jurisdiccional, sino de un modo muy incipiente; (iv) la amplitud de la regulación legal favorecía la congestión de causas en la Corte Suprema, dificultando por ende que pudiera desarrollar los roles vinculados al establecimiento de las políticas jurisdiccionales a través de su jurisprudencia.
12. El Proyecto «Alzamora» de Ley Orgánica del Poder Judicial, de gran importancia por su influencia sobre la regulación posterior en la materia, muestra las siguientes características relevantes: (i) consagra el principio de la doble instancia jurisdiccional, eliminando la posibilidad de que la Corte Suprema actúe como tercera instancia; (ii) regula la asignación de competencias de manera más ordenada y sistemática, diferenciando órdenes jurisdiccionales (civil, penal, etcétera); (iii) se sustenta en la especialización orgánica y funcional; (iv) otorga a la Corte Suprema un papel fundamentalmente casatorio; (v) concede a la Corte atribuciones resolutorias en ciertas materias constitucionales; (vi) limita las causas Civiles de conocimiento del máximo tribunal a las que se inician ante la Corte Superior; (vii) prevé la existencia tanto del recurso de nulidad como de casación en materia penal, lo que parece inadecuado; (viii) transfiere de la Sala Plena a la Sala Penal de la Corte Suprema la competencia sobre el recurso de revisión de sentencias penales condenatorias; (ix) en definitiva, conserva una regulación demasiado abierta y permisiva, que favorece la congestión de causas a nivel de la Corte Suprema.
13. El Decreto Legislativo N° 612 y el Decreto Legislativo N° 767 muestran las siguientes notas distintivas principales: (i) mantienen el principio de la doble instancia, excluyendo la posibilidad de que la Corte Suprema intervenga como tercera instancia; (ii) crean un sistema de precedentes vinculantes; (iii) regulan las competencias del máximo tribunal de modo más ordenado y sistemático, diferenciando, por ejemplo, las normas sobre decisiones como instancia de fallo y como Corte de casación; (iv) reducen los asuntos en los que la Corte Suprema puede emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia; (v)

conservan la opción por la especialización; (vi) no discriminan jerárquicamente los recursos de apelación y casación, que son equiparados en importancia.

14. La legislación procesal complementaria de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de competencias jurisdiccionales de la Corte Suprema, tiene las siguientes características: (i) la normatividad es contradictoria, pues, mientras ciertas leyes restringen el conocimiento jurisdiccional de la Corte Suprema, otros cuerpos legales consagran un sistema de instancias y recursos permisivo, que favorece la congestión de causas en la Corte; (ii) en materias Civiles y de familia las Salas Supremas intervienen como Corte de casación, en tanto en asuntos penales el máximo tribunal actúa tras la interposición del recurso de nulidad previsto en el Código de Procedimientos Penales; (iii) buena parte de la legislación vigente en la materia es inconstitucional, pues, conforme a la Carta de 1993, la Corte Suprema sólo debe conocer como instancia los casos originados en Cortes Superiores o en la propia Corte Suprema; (iv) la normatividad anterior a la Constitución de 1993, que contraviene este mandato limitativo de la competencia del máximo tribunal debe considerarse, en rigor, derogada o modificada, al haber incurrido en «inconstitucionalidad sobrevenida»; (v) la potestad de la Corte Suprema, instaurada en materia penal, de atraer a sí mediante el recurso de queja las causas más trascendentes, incorporada al ordenamiento desde 1981, abre una vía interesante para la regulación general de un recurso como el *Certiorari* norteamericano, con amplios márgenes de discrecionalidad para la elección de aquellos litigios que ameritan un pronunciamiento de la Corte Suprema.
15. Los nuevos Proyectos de Ley Orgánica del Poder Judicial —Proyecto Gonzales, Anteproyecto Pezúa, Proyecto Bustamante y Proyecto Altuve— no introducen mayor novedad en materia de señalamiento de las competencias jurisdiccionales de la Corte Suprema, salvo el Proyecto Bustamante, que confiere a la Sala Plena del máximo tribunal la potestad de determinar las materias en las que sus Salas jurisdiccionales tendrán competencia para conocer como instancia de fallo o en vía de casación, lo que muestra cierta semejanza con el *certiorari* norteamericano, aunque la regulación se resiente de ciertas deficiencias técnicas, al no dejar claramente establecido si lo que se confiere es una atribución normativa (abstracta y general). Tampoco se comprende la razón por la que tal atribución debe corresponder a la Sala Plena y no a las propias Salas jurisdiccionales.
16. El importante Proyecto de Ley de Casación del profesor Aníbal Quiroga tiene las siguientes características principales: (i) responde a un espíritu unitario y sistemático, en el marco de una propuesta suficientemente amplia y comprehensiva; (ii) reúne la legislación dispersa que en la actualidad norma la materia, incluyendo disposiciones innovadoras en determinados ámbitos, tales como los del control difuso de constitucionalidad, la consulta o la coordinación entre el Fuero Común y la jurisdicción constitucional; (iii) mantiene un sistema de instancias y recursos que permitiría una acumulación excesiva de causas en sede jurisdiccional suprema, aunque la propuesta de habilitar el conocimiento discrecional de ésta, en vía casatoria, mediante el recurso de queja de derecho, pero referido a toda clase de controversias, es sin duda estimable y constituye un avance considerable sobre lo actualmente existente.

17. En materia de justicia laboral, sería conveniente que se le vuelva a otorgar al Ministerio de Trabajo y Promoción Social la potestad de resolver los conflictos jurídicos de trabajo referidos a hostilización contra el trabajador cuando el vínculo laboral está vigente y relativos a evidentes incumplimientos del empleador de derechos laborales contenidos en normas legales o convenios colectivos y que hayan sido constatados por la Inspección del Trabajo. Estos procedimientos administrativos podrían privilegiar la conciliación laboral y, en virtud del artículo 148 de la Constitución actual, podrían ser objeto de impugnación judicial. Sería conveniente que la ley cree un Tribunal administrativo que conozca y resuelva —en última instancia administrativa— los reclamos laborales de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública (Decreto Legislativo N° 276). De conformidad con el artículo 148 de la Carta de 1993, la resolución de dicho Tribunal también podría ser objeto de impugnación judicial.
18. En lo que concierne a la justicia militar una medida impostergable para la adecuación o encauzamiento constitucional de la justicia militar es la reforma de los artículos 141 y 173 de la Carta Política de 1993 que restringen el control que ejerce la Corte Suprema sobre lo resuelto por los tribunales militares. Esta reforma constitucional debería establecer un marco que permita, al menos, la casación — por parte de la Corte Suprema — de las sentencias del Consejo Supremo de Justicia Militar o cuando las sentencias de los tribunales militares impongan pena privativa de libertad o violen derechos fundamentales. Siempre a nivel constitucional, habría que «incardinar» la justicia militar en el capítulo de la Constitución referido al Poder Judicial y precisar que la Corte Suprema tiene la potestad de revisar en casación las sentencias de última instancia de los tribunales militares o aquellas que impongan penas privativas de libertad.
Igualmente, habría que delimitar restrictivamente en la Carta la competencia de la justicia militar. En el ámbito personal, precisando que sólo están sujetos a la misma los militares y policías y que bajo ninguna circunstancia los civiles se encuentran sujetos a su competencia. En el ámbito material, precisando que sólo conoce los delitos de función o delitos militares, esto es, aquellos que lesionan un bien jurídico militar.
19. La Ley Orgánica de la Justicia Militar y el Código de Justicia Militar vigentes, definitivamente deben dar paso a nuevos Códigos que reflejen la incardinación de la justicia militar dentro del Estado de Derecho, lo que quiere decir, entre otras cosas, que expresen su pertenencia al Poder Judicial y no a las Fuerzas Armadas, que propicien las condiciones institucionales para la independencia e imparcialidad del juez militar y que eviten la duplicidad de tipificaciones de conductas delictivas respecto a la legislación común.
Esta innovación legislativa debería contemplar también un mecanismo de selección y nombramiento de los jueces militares que suponga la intervención de las Fuerzas Armadas y del Poder Judicial o, mejor aún, del órgano constitucional autónomo encargado de dicha misión, el Consejo Nacional de la Magistratura. La garantía de la inamovilidad en el cargo, la posibilidad que los jueces castrenses también puedan ser militares en situación de retiro e inclusive Civiles que desean ejercer esa función, serían medidas que «judicializarían» enormemente a la justicia militar.

20. En el mismo sentido, habría que promulgar un nuevo «Código Penal Militar» que tipifique estrictamente los delitos de función o delitos militares, sin contemplar delitos comunes bajo el disfraz de delitos de función. También tendría que precisar que le son aplicables al procedimiento militar todas las garantías judiciales previstas en el artículo 139 de la actual Constitución. En tiempos de guerra «externa» podría contemplarse algunas limitaciones a estas garantías judiciales.
21. Por último, habría que promulgar también una nueva «Ley de Justicia Militar» que regule una nueva jurisdicción militar sujeta al control casatorio de la justicia común a través de la Corte Suprema, un nuevo estatuto del juez militar que contemple que el cargo sea ocupado por Civiles o militares en situación de retiro —de preferencia abogados— nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura. Los candidatos podrían ser propuestos por las Fuerzas Armadas y pasar por los programas de capacitación de la Academia de la Magistratura.
22. En lo que se refiere a las reformas constitucionales en materia de justicia constitucional, sería aconsejable modificar el artículo 202° de la Carta vigente referido a la competencia del Tribunal Constitucional, pues debería contemplarse que no sólo conozca en «última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias de Hábeas Corpus, Amparo, Hábeas Data y Acción de Cumplimiento», sino también las resoluciones que declaran fundadas las acciones de garantía cuando el Poder Judicial haya hecho uso del control difuso previsto en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución vigente. Asimismo, también podría contemplarse la potestad del Tribunal Constitucional de revisar «de oficio» otras sentencias que declaran fundadas las acciones de garantía, durante un plazo breve y con consecuencias reguladas por su respectiva ley orgánica.

TERCERA PARTE

LA CARRERA JUDICIAL: SISTEMA DE INGRESO, ASCENSO Y TERMINACIÓN DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

Capítulo I

RELACIÓN ENTRE CARRERA JUDICIAL Y ESTADO CONSTITUCIONAL

El presente capítulo tiene por finalidad explicar la relación que existe entre la denominada carrera judicial con la configuración y vigencia del Estado Constitucional. El énfasis de la reflexión está dirigido a entender el caso peruano. Las hipótesis que subyacen al estudio en este punto preciso son: i) no es posible afirmar la existencia de una «carrera judicial» sino a partir de la concurrencia de dos presupuestos básicos: sistema de ingreso y un régimen de ascensos; ii) ambos componentes establecen coordenadas a partir de las cuales es posible identificar cuál es el lugar que se asigna a los jueces en el sistema político y cuál es el tipo de juez que se busca para dicho sistema político; iii) un Estado Constitucional lo es en la medida que los jueces cuenten con un sistema de carrera judicial que garantice autonomía e independencia en su actuación; iv) una carrera judicial, constituida a partir de estos principios, es un instrumento que puede servir para que los jueces actúen como límite del poder político.

1. La carrera judicial como problema y su función dentro de un Estado Constitucional

A qué nos referimos cuando hablamos de «carrera judicial»; cuáles son los rasgos arquetípicos de su definición y que función cumple en el Estado Constitucional. Desde una perspectiva analítica es posible asimilar la carrera judicial a la noción de sistema, es decir, una pluralidad de elementos vinculados activamente entre sí, que mantienen relaciones de recíproca influencia y que se organizan sobre la base de principios, conformando una totalidad y no un simple agregado.

En efecto, la presencia de jueces en un Estado Constitucional se explica a partir de la existencia de diversos componentes (ingreso, ascenso, régimen disciplinario, régimen laboral, prerrogativas, incompatibilidades, especialidad y retiro) que se articulan para garantizar principios básicos del sistema político: independencia y autonomía de la jurisdicción¹.

¹ La definición de carrera judicial suele ser vinculada únicamente al conjunto de estos elementos, como si fueran un simple agregado y no una totalidad o sistema. De otro lado, se la relacionan con el organismo y, en ese sentido, se entiende por carrera el conjunto de todos los jueces y magistrados jerárquicamente investidos de la potestad de administrar justicia. Al respecto ver: SAGÜES, Nestor Pedro. *Reforma Judicial*. Buenos Aires: Astrea, 1978, p. 123 y, BLANCO, Carmen. *Perspectivas de la formación judicial*. 1992, p. 40-41.

En esta línea de análisis, se percibe en la conformación de la carrera judicial dos tipos de componentes, aquellos que estructuran la carrera y los que están más bien vinculados al desarrollo de la misma. En el primer caso, se identifica el ingreso que, como tal, constituye la premisa, por lo tanto, sin él no hay posibilidad de iniciar carrera alguna. Su configuración vincula la existencia de los demás componentes. El segundo es el régimen de ascensos, pues el concepto de «carrera» implica la idea de sucesión ascendente hacia niveles que se encuentran ordenados jerárquicamente. Un tercer componente en esta tipología es el referido a la terminación en el cargo, ya que la idea de carrera implica también, junto a lo dicho antes, la conclusión de la misma².

En otro lugar concurrente se distinguen los componentes vinculados al desarrollo de la carrera judicial. Su ausencia no impide hablar de la existencia de carrera, pero a la vez su presencia es un factor que permite garantizar plenamente la función que cumple la carrera judicial en el Estado Constitucional. En ese sentido, un régimen laboral claramente definido, un régimen disciplinario preciso, entre otros, son aspectos que contribuyen a fortalecer el ámbito en el cual y desde el cual se desempeña la función jurisdiccional.

Ahora bien la función que cumple la carrera judicial en el Estado Constitucional está vinculada al papel que la democracia contemporánea exige a las cortes de justicia. En efecto, el repertorio de las decisiones que aquélla demanda de la jurisdicción, impide simplificar su papel al de entidades útiles sólo para dirimir conflictos y aplicar la ley, como lo fue en el período del denominado Estado de Derecho. Por el contrario, en el Estado Constitucional, la ley se encuentra sometida a una relación de adecuación y subordinación a un derecho superior establecido en textos constitucionales que surge como respuesta jurídica a la existencia de una fuerte dinámica de cambios sociales, reflejados en un incremento de la pluralidad en todos los espacios de la vida social³. El Estado Constitucional como una nueva fórmula que intenta dar respuesta a los problemas que en el marco del Estado de Derecho no tenían fácil solución, exige de los jueces una actitud que no puede limitarse más a reproducir lo establecido en las leyes, sino que debe estar dirigida a proteger los principios y derechos constitucionales⁴.

Este panorama, fácilmente perceptible en la realidad de los países del primer mundo —pero no completamente ajeno a los países semiperiféricos como el nuestro⁵—, configura un escenario en el que la decisión de los jueces no se reduce a la simple declaración del derecho

² En esta perspectiva se pronuncia José María Rico, quién señala que en principio, la carrera judicial supone que «los jueces son nombrados y destituidos según criterios exclusivamente profesionales, y que pueden pasar de una categoría inferior a otra más elevada gracias a la aplicación de tales criterios».

Al respecto ver: RICO, José María y Luis SALAS. *Independencia judicial en América Latina: Replanteamiento de un tema tradicional*. San José: Centro para la Administración de Justicia, 1990, p. 44. Citado por: BLANCO (1992). *Op. cit.*, p. 50. En el mismo sentido se pronuncia SENTIS MELENDO, Santiago citado por SAN MARTÍN CASTRO, César. «La carrera judicial». En: *Derecho & Sociedad*. Lima. N° 8-9. 1994, p. 63, 63-81.

³ GARCÍA PASCUAL, Cristina. *Legitimidad Democrática y Poder Judicial*. Valencia: Alfons el Magnanim, 1996, p. 117.

⁴ ZAGREBELSKY (1995). *Op. cit.*, pp. 34 y 153.

⁵ No obstante la perspectiva de cierto sector de la comunidad jurídica —especialmente aquélla inscrita en cierta cultura del Derecho Procesal— que sitúa a la función jurisdiccional en un papel teñido fuertemente por el principio de legalidad e intensamente estatalista en su origen. Esta comunidad es heredera de los presupuestos más rudimentarios del positivismo jurídico, cuyo arsenal teórico proviene de postulados asumidos en forma acrítica, pero presentados bajo el despliegue de un lenguaje re-construido y deliberadamente artificioso, distante del contexto socio-político, pues al fin y al cabo se trata de una perspectiva que se advierte a sí misma como ciencia del derecho, la ciencia del «derecho procesal».

ni se agota en la especificación de la voluntad del legislador. Se describe, por el contrario, el perfil de un juez que en la interpretación de las leyes contribuye activamente en la labor de crear derecho⁶.

Se explica por ello que la independencia del juez resulte esencial para la democracia. En efecto, el conjunto de garantías destinadas a asegurar su imparcialidad, el respeto a las partes, a las instituciones políticas y a proteger la libertad de los ciudadanos, constituye un núcleo esencial del sistema de derechos sobre el que se articula cualquier Estado constitucional. Por lo tanto, las garantías que rodean la independencia de la función jurisdiccional tienen una amplia incidencia en la cobertura e intensidad de la justicia.

Precisamente la carrera judicial se instituye como el espacio desde el cual se define las garantías que sostienen la independencia judicial, que habilitan la discrecionalidad creativa del magistrado y que vinculan su compromiso con la protección de los derechos fundamentales.

2. Presupuestos básicos de la carrera judicial: ingreso, ascenso y terminación en el cargo

Se ha dicho anteriormente que ingreso, ascenso y terminación en el cargo pueden ser considerados como la base del sistema de carrera judicial. Una perspectiva comparativa de este tema refuerza dicha tesis. En tal sentido, el presente estudio está formulado sobre la base de un trabajo de análisis que permite identificar semejanzas y diferencias en los sistemas de carrera judicial vigentes en Chile, Colombia, España, Italia y Perú. Las fuentes normativas usadas para este efecto, han sido las siguientes: Colombia: Constitución de 1991, Ley 270: Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Colombia (7 de marzo de 1996). Chile: Constitución de 1980, Código Orgánico de Tribunales de Chile (Modificado por la Ley N° 19.665 del 9 de marzo de 2000). España: Constitución de 1978, Ley 6/1985: Ley Orgánica del Poder Judicial de España, Ley 16/1994: Modifica la Ley 6/1985. Italia: Constitución de 1948, Regio decreto 19 Iuglio 1924 - Norma 1218, Norma 195 del 24 de marzo de 1958, Norma 1198 del 18 de diciembre de 1967, Perú: Constitución Política de 1993, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Supremo 017-93-JUS).

El trabajo propuesto corresponde al de una comparación próxima⁷. En otras palabras, se trata de un análisis entre sistemas jurídicos que pertenecen a una misma tradición jurídica⁸: la romano-

⁶ Para una referencia sobre el importante papel del juez en el Estado Constitucional véase ZAGREBELSKY (1995). *Op. cit.*, pp. 131-156 (en particular el capítulo 7: «Los jueces y el Derecho»).

⁷ En el método comparativo existen dos tipos de aproximaciones: próxima y remota. La comparación próxima se efectúa sobre tipos de analogía estructural -lo que en derecho equivale a sistemas legales de la misma tradición jurídica- siendo por lo general una comparación institucional y en este sentido, su objetivo principal es la identificación y análisis de las diferencias. Por el contrario, la comparación remota se efectúa sobre tipos de estructura diferente y tiene por finalidad la investigación de las semejanzas. Sobre el particular, revisar: DUVERGER, Maurice. *Métodos de las ciencias sociales*. Barcelona: Ariel, 1974, pp. 418-422.

⁸ Siguiendo a Merryman, tradición jurídica alude al conjunto de actitudes profundamente arraigadas, históricamente condicionadas, acerca de la naturaleza del derecho, de su papel en la sociedad y el cuerpo político, acerca de la organización y la operación adecuadas de un sistema legal, y acerca de la forma en se hace, aplica, estudia y enseña el derecho. Bajo esta perspectiva la tradición jurídica ubica al sistema legal dentro de la perspectiva cultural. Ver: MERRYMAN, John. *La tradición jurídica romano-canónica*. México: Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 1997, p.17.

germánica, que busca establecer referentes normativos para entender mejor los presupuestos que informan la estructura de la «carrera judicial» en nuestro ordenamiento.

Las características de los sistemas bajo análisis ofrecen un cuadro que alberga en forma indistinta los rasgos típicos de la carrera judicial y a la vez diferencias que permiten establecer o configurar posibles modelos.

Efectivamente, los casos analizados mantienen como constante la existencia de un sistema de ingreso, un régimen de ascensos y la terminación en el cargo de magistrado como componentes básicos de la carrera judicial. A su vez, la presencia de los otros componentes es variable y en algunos casos hasta prescindible de lo que se considera estatuto del magistrado o carrera judicial. Por ejemplo, en las Leyes del Poder Judicial de Colombia y España, pese a que existe un capítulo especial para la carrera judicial, temas tales como: responsabilidad de los jueces, régimen disciplinario, licencias, causales de suspensión, incompatibilidades, derechos y obligaciones, prohibiciones, están regulados en forma dispersa a lo largo de otros capítulos de la ley. A su vez, otros temas, como la regulación laboral por ejemplo, carecen de un desarrollo especial.

2.1. Sistema de ingreso

Del análisis efectuado en los sistemas de ingreso a la carrera judicial en Chile, Colombia, España, Italia y Perú, se desprende que éste es un proceso destinado al nombramiento definitivo de quien —previa evaluación y formación— ha sido elegido para desempeñar un cargo judicial. El ingreso, como proceso, está conformado por las siguientes fases: i) evaluación, ii) selección, iii) formación y, iv) designación. Es preciso anotar que este orden puede variar según el lugar que se asigne al proceso de formación. Esto último tiene enorme relevancia en el caso peruano, como veremos oportunamente.

Por evaluación se entiende el proceso dirigido a estimar los conocimientos y aptitudes de los postulantes a un cargo judicial y, se perfila como el medio utilizado para realizar la selección, es decir, el acto por el cual se elige uno o varios candidatos, entre otros, para el desempeño del cargo judicial.

La formación implica un proceso mediante el cual se brinda a los candidatos seleccionados, cursos especiales, con el objetivo de brindarles un conjunto de conocimientos y destrezas propias del ejercicio de la función.

Finalmente, la designación o nombramiento, se perfila como el acto jurídico a través del cual el candidato es nombrado para desempeñar el cargo judicial⁹.

Existen dos criterios que permiten clasificar los sistemas de ingreso a la carrera judicial:

- i) por la cantidad de los órganos que intervienen en la evaluación y selección de los jueces y magistrados;
- ii) por la conformación del órgano u órganos encargados de las diversas etapas del sistema de ingreso a la carrera judicial y de su vinculación con la autonomía e independencia de los jueces.

⁹ MERRYMAN (1997). *Op. cit.*, p. 25.

2.1.1. Por la cantidad de órganos que intervienen en la evaluación y selección

Este primer criterio permite clasificar los sistemas de ingreso en simples y complejos¹⁰.

a. Sistema simple

El sistema simple se produce cuando la evaluación y selección de los candidatos, se encuentran a cargo de un solo órgano, sin que tenga mayor interés su conformación. Este es el caso de los sistemas normativos de España (para la categoría de juez), e Italia, en donde el proceso de selección de los jueces se deriva a un cuerpo particular, en cuya integración confluyen representantes de distintos sectores de la sociedad civil (Poder Ejecutivo, jueces, legisladores, docentes universitarios) que en Italia se denomina Consejo Superior de la Magistratura y en el modelo normativo español, un tribunal especial creado únicamente para dicho fin y, conformado por representantes de distintos sectores de la sociedad civil.

b. Sistema complejo

Un sistema de ingreso complejo, es aquél en el que la responsabilidad de evaluar y seleccionar jueces la comparten dos o más órganos¹¹. Esta clase de sistema existe en Colombia, Chile y España (para la categoría de magistrado), países en los cuales intervienen diversos órganos en las dos primeras etapas del proceso de ingreso a la carrera judicial. La configuración de dichos órganos, permite identificar diversas combinaciones:

Poder Judicial - Poder Ejecutivo. - En Chile existe un sistema de coparticipación del órgano judicial y del ejecutivo, en donde se otorga al primero la facultad de evaluar y hacer una selección previa a los jueces y magistrados y, al segundo, la selección definitiva. Al parecer, este sistema propicia la autocooptación e incentiva la existencia de nepotismo judicial¹².

Órgano de gobierno del Poder Judicial - Poder Judicial. - En Colombia, el sistema de ingreso a la carrera judicial otorga al propio Poder Judicial la facultad de elegir de manera definitiva al juez y magistrado, a partir de una lista de candidatos elaborada por la Sala Administrativa del Consejo Superior, órgano de gobierno del Poder Judicial, previsto en la Constitución y conformado por seis magistrados, dos elegidos por la Corte Suprema, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado; entre los requisitos para ser elegido magistrado de este órgano, no se establece la pertenencia al Poder Judicial.

Órgano especial - Órgano de gobierno del Poder Judicial. - A diferencia de los otros países, en España existe un órgano especial conformado por representantes de diversos sectores de la sociedad civil, denominado Tribunal especial, que se encarga de la evaluación y selección de los jueces y magistrados. Se trata de un sistema complejo porque la propuesta definitiva está a cargo del órgano de gobierno del Poder Judicial. Sin embargo, la participación de este último órgano es mínima, toda vez que sólo puede descartar a un candidato seleccionado por el Tribunal siempre que, con posterioridad a la propuesta se haya tenido conocimiento de alguna circunstancia que suponga un demérito incompatible con el cargo.

¹⁰ Se sigue en esta clasificación a SAGÜES (1997). *Op. cit.*, pp. 36-66.

¹¹ *Ibidem*, pp. 45-46.

¹² VALENZUELA, Eugenio. *Proposiciones para la reforma judicial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, p. 53.

c. El caso peruano

De acuerdo a lo ordenado en la Constitución Política el Consejo Nacional de la Magistratura es el único órgano encargado del proceso de ingreso a la carrera judicial en el Perú¹³. Sin embargo, en la práctica se percibe un doble filtro para ingresar a la carrera judicial: uno derivado de la evaluación de la Academia; y otro, proveniente de la evaluación del Consejo Nacional de la Magistratura. En efecto, la Academia de la Magistratura resulta ser un primer órgano de evaluación, porque tiene la facultad de elegir por concurso a los candidatos aptos para seguir el programa de capacitación impartidos por esta institución. Según la Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, la admisión a los programas brindados por esta institución, se efectúa mediante concurso público de méritos que comprende la evaluación de los antecedentes profesionales y académicos de los postulantes, así como los calificativos que obtienen en las pruebas de conocimiento que rindan¹⁴.

La aprobación de este programa es un requisito previo para poder presentarse al proceso de ingreso a la carrera judicial. Así, aunque el ingreso a la carrera judicial en el Perú, formalmente puede ser considerado como un sistema simple, en los hechos, se configura como un sistema de tipo complejo.

El siguiente cuadro muestra los sistemas adoptados por los ordenamientos anteriormente analizados:

SISTEMAS	Colombia	Chile	España	Italia	Perú
Simple:			Para el cargo de juez: La evaluación la realiza un tribunal especial ¹⁵ El nombramiento está a cargo del Consejo General del Poder Judicial ¹⁷	La evaluación y nombramiento están a cargo del Consejo Superior de la Magistratura ¹⁶ .	

¹³ Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993, el nombramiento de los jueces de todos los niveles, quedó a cargo exclusivo del Consejo Nacional de la Magistratura, a diferencia de la Constitución de 1979, en la cual correspondía al Presidente de la República la potestad de efectuar tal nombramiento, a propuesta del referido consejo.

¹⁴ Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Academia Nacional de la Magistratura, aprobada por Ley N° 26335, establece que para la postulación a los programas brindados por esta institución, los postulantes deben cumplir los requisitos que prevén las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y Consejo Nacional de la Magistratura.

¹⁵ Conforme con el artículo 304 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el tribunal está compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo, dos magistrados, un fiscal, dos catedráticos universitarios, un abogado con más de 10 años de ejercicio profesional, un abogado del estado, un secretario judicial de primera categoría, y un miembro de los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial.

¹⁶ De acuerdo con el artículo 122 inciso 2 de la Constitución Española, es un órgano de gobierno del Poder Judicial, integrado por el Presidente del Tribunal Supremo y por 20 miembros nombrados por el Rey, de los cuales, doce son elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos, entre abogados y juristas con más de 15 años de competencia.

¹⁷ El artículo 104 de la Constitución Italiana señala que el Consejo Superior de la Magistratura será presidido por el Presidente de la República y estará integrado por el primer presidente, el fiscal general del Tribunal Supremo, diez miembros son elegidos por ambas

SISTEMAS	Colombia	Chile	España	Italia	Perú
Complejo	La Sala Administrativa del Consejo Superior ¹⁸ evalúa y elabora lista de candidatos, El órgano judicial superior del cargo vacante se encarga de realizar el nombramiento sobre la base de la lista de candidatos.	El órgano superior del cargo vacante evalúa y elabora ternas o quinas. El Presidente de la República realiza el nombramiento sobre la base de las ternas o quinas.	Para el cargo de magistrado: La evaluación está a cargo de un tribunal especial ¹⁹ La propuesta la hace el Consejo General del Poder Judicial ²⁰ El nombramiento lo realiza el Rey por Real Decreto.		La evaluación y nombramiento está a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura ²¹

2.1.2. Por la conformación de los órganos encargados de las diversas etapas del sistema de ingreso

De otro lado, desde un punto de vista cualitativo, sobre la base de la conformación de los órganos encargados de las diversas etapas del sistema de ingreso a la carrera judicial y de su vinculación con la posterior independencia que los jueces tienen en el ejercicio de sus funciones específicas,

ramas del congreso, entre profesores ordinarios de materias jurídicas y abogados que cuenten con más de 15 años en ejercicio profesional, veinte miembros son elegidos por todos los magistrados ordinarios pertenecientes a las diversas categorías, de los cuales, 4 son magistrados del Tribunal de Casación, 2 son magistrados de Corte de Apelaciones, 4 son magistrados de tribunales y 10 son elegidos entre jueces y magistrados independientes.

¹⁸ De acuerdo con el artículo 254 de la Constitución Colombiana, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura está conformada por seis magistrados, dos elegidos por la Corte Suprema, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. A su vez, el artículo 255 establece que para ser miembro del Consejo se requiere: ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de treinta y cinco años, tener título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años.

¹⁹ El Tribunal está compuesto de manera similar al que se encarga de la evaluación de los jueces.

²⁰ De acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Española, el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno de mismo y, está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo y 20 miembros nombrados por el Rey, de los cuales 12 serán elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, 4 a propuesta del Congreso de los Diputados y 4 a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos, entre abogados y otros juristas con más de quince años de ejercicio profesional.

e otro lado, conforme con el artículo 313 inciso 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Consejo podrá rechazar un candidato propuesto por Tribunal siempre que, con posterioridad a la propuesta se haya tenido conocimiento de alguna circunstancia que suponga un demérito incompatible con el cargo.

²¹ El artículo 155 de la Constitución señala que este órgano está conformado por 7 miembros elegidos por: i) uno elegido por la Corte Suprema, ii) uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos, iii) uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, iv) dos elegidos por los miembros de los demás colegios profesionales del país, vi) uno elegido por los rectores de las universidades nacionales, vii) uno elegido por los rectores de las universidades particulares.

es posible clasificar los sistemas de ingreso a la carrera judicial en: i) sistema autónomo y, ii) sistema no autónomo.

Esta perspectiva, vincula la conformación del órgano u órganos encargados del ingreso a la carrera con la distribución del «poder de selección» de magistrados y, en ese sentido, con la legitimidad de la función judicial²².

Cabe recordar que el problema de la legitimidad del Poder Judicial no sólo se encuentra vinculado a la independencia del magistrado, sino también al ejercicio de la función judicial. Es en este segundo momento, que la actividad argumentativa del juez, en contraposición a una simple sujeción a la ley, se perfila como la justificación de su función²³.

De esta manera, es posible hablar de una legitimidad de tipo representativa y una legitimidad de tipo racional. Desde la primera perspectiva, los jueces y magistrados quedarían legitimados a través del proceso de ingreso a la magistratura, en la medida que se establezcan mecanismos para democratizarlo.

A su vez, como ha señalado Ferrajoli²⁴, una legitimidad de tipo racional o sustancial, se manifiesta, siempre que la actividad judicial se encuentre al servicio de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos contra los otros poderes, utilizando, entre otros instrumentos, su poder de censurar las propias leyes en cuanto inconstitucionales.

Ahora bien, una legitimidad de tipo sustancial, no sería viable sin la existencia de independencia de la magistratura frente a la posible intromisión de los otros poderes del Estado. En esta línea de análisis, ambos tipos de legitimidad no sólo no se encuentran en contraposición, sino que resulta necesaria su concurrencia para dar consistencia a la configuración y ejercicio de la función judicial en un Estado Constitucional.

a. Sistema autónomo

Hecha esta precisión, resulta posible afirmar que la distribución de poderes en el sistema de ingreso a la carrera judicial, reflejada en la conformación de los órganos encargados de la evaluación, selección y nombramiento, se encuentra íntimamente vinculada con la legitimidad de la función judicial, en la medida que el sistema adoptado permita fortalecer la independencia de la magistratura.

Esto último se logrará a partir de la configuración de un sistema de ingreso a la carrera judicial autónomo. Es decir, aquél en el que el proceso de evaluación, selección y designación de los magis-

²² Con la legitimidad del Poder Judicial hacemos referencia al problema de su justificación. En este sentido, podemos definir la legitimidad, como aquella cualidad que, atribuida al Poder Judicial, supone su reconocimiento como dominio, y el reconocimiento de su capacidad para dictar órdenes que deben ser obedecidas. Al respecto ver: GARCÍA PASCUAL (1996). *Op. cit.*, pp. 172-173.

²³ En otra línea de análisis, el profesor César Azabache plantea que sobre la legitimidad de la función judicial existen dos posiciones, en polémica: i) la que vincula el problema con la elección de los magistrados y, ii) la que sostiene que la legitimación de los jueces no depende del principio de elección popular que opera en sede parlamentaria, sino de su sujeción al derecho. En esta línea de análisis no queda clara la preocupación por la perspectiva sustancial, en lo concerniente al ejercicio de la función judicial que se instituye a partir de la labora argumentativa. Ver: AZABACHE, César. «Procedimientos de selección de magistrados judiciales». En: *Lecturas Constitucionales Andinas*. Lima: CAJ, 1994, p. 163.

²⁴ FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*. Madrid: Trotta, 1995, p. 856-857.

trados es encomendado a un órgano distinto del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, y que representa a diversos sectores de la sociedad civil. El Consejo de la Magistratura, institución muy difundida en diversos países de latinoamérica, se inserta en este modelo, al constituirse como un órgano especializado y autónomo, conformado por representantes de diversos sectores de la sociedad civil, al que se atribuye el «poder de selección» de los magistrados.

Las diversas fórmulas que adopta este órgano en los ordenamientos latinoamericanos, indican que se trata de una institución de origen eurocontinental que ha transitado por procesos de recepción jurídica de diversa intensidad²⁵ con el fin de responder a necesidades precisas en torno al problema de la independencia «externa» de la judicatura y surge además como un órgano de enlace entre la magistratura misma y los entes representativos de la sociedad civil²⁶.

Como ya se dijo en el Perú esta institución adquiere la denominación de Consejo Nacional de la Magistratura. Su labor se concentra en la selección, nombramiento, promoción, ratificación y sanción de destitución de los magistrados²⁷. Cabe precisar que esta entidad debe su origen a la tradición cuyo punto de partida visible es el Consejo de la Magistratura de Francia y posteriormente el *Consiglio Superiore della Magistratura di Italia*. No está de más decir que existen grandes diferencias entre estos órganos debido a las implicancias del tipo de conformación y las atribuciones en cada caso, además, obviamente, del enorme significado del contexto institucional²⁸ de cada país.

b. Sistema no autónomo

Por el contrario, en un sistema de ingreso a la carrera judicial no autónomo, el poder de selección en el proceso de ingreso es encomendado de manera exclusiva o compartida, a otros poderes del Estado.

Podemos identificar este sistema en Colombia y Chile. El sistema de ingreso establecido en Colombia, atribuye al propio Poder Judicial la facultad de realizar el nombramiento, sobre la base de una lista de candidatos elaborada por la Sala Administrativa del Consejo Superior. A su vez, en Chile se atribuye el nombramiento al Presidente de la República, quién decidirá sobre la base de una lista elaborada por el propio Poder Judicial.

En el caso chileno la ausencia de autonomía se combina con una forma «simulada» del poder de selección de los magistrados —como anota César Azabache— toda vez que aunque se atribuye el

²⁵ En otra perspectiva, apunta Pedro Planas que, no se trata de un «instituto de importación», fruto del «snobismo jurídico», sino un instrumento jurídico creado y adaptado para responder a necesidades reales y muy precisas de la judicatura de cada país. PLANAS, Pedro. «El Consejo de la Magistratura en América Latina». En: www.rcp.net.pe/ical/publicaciones/delforo/02/043.htm.

²⁶ En este sentido, al ser un órgano de enlace, el profesor Pizzorusso precisa que el Consejo no se configura como un órgano de autogobierno de la magistratura. En contraste, existen posiciones que contemporizando los contextos institucionales afirman que con este órgano se busca dar respuesta a la preocupación de cómo efectivizar el mejor autogobierno y la adecuada administración de la rama judicial. Al respecto Ver: PIZZORUSSO, Alessandro. *Lecciones de derecho constitucional*. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1984, p. 78. Véase igualmente: EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Selección y formación de magistrados en el Perú: Marco constitucional y experiencia reciente». En: *Revista de la Academia de la Magistratura*. Lima, Enero 1998, p. 279.

²⁷ Así está previsto en el artículo 154 de la Constitución Política del Estado.

²⁸ Siguiendo a Douglas North, entendemos por instituciones, el conjunto de reglas formales o informales que imperan en una sociedad, es decir aquellas limitaciones ideadas por el hombre y que dan forma a la interacción humana y a la propia institucionalidad. NORTH, Douglas. *Instituciones. Cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económico, 1993, pp. 13-14.

nombramiento al Presidente de la República, se reconoce en la práctica un inmenso poder a favor de la Corte Suprema y las normas de cooptación fijadas en el Código de Tribunales de ese país²⁹.

El siguiente cuadro refleja la clasificación desarrollada líneas atrás:

	Colombia	Chile	España	Italia	Perú
Sistema autónomo			X	X	X
Sistema no autónomo	X	X			

2.2. Sistema de ascenso

Existen dos criterios que permiten clasificar los sistemas de ascensos en la carrera judicial:

- i) por la relevancia otorgada a los criterios que determinan el ascenso y,
- ii) por la conformación del órgano u órganos encargados de los ascensos.

2.2.1. Por la relevancia otorgada a los criterios

Son diversos los factores que se toman en cuenta al momento de diseñar un sistema para la promoción de los jueces y magistrados, siendo los más relevantes, la antigüedad en el cargo y el mérito. Es a partir de estos criterios, que resulta posible, en un sentido amplio, establecer tres sistemas básicos:

a. Sistema de promoción por mérito a través de concurso

De acuerdo a este sistema, producida una vacante, se procede a evaluar a los candidatos, agrupando y otorgando un puntaje a cada uno de los factores considerados relevantes para la evaluación. El concurso puede estar reservado a los jueces y magistrados de grados inferiores al vacante, o puede ser público y abierto a cualquier persona que cumpla los requisitos legales, con independencia de su pertenencia a la carrera judicial.

El primer supuesto implica la posibilidad que los integrantes satisfagan exigencias comunes y objetivas para ascender y a medida que las cumplan, puedan optar a cargos superiores, con la seguridad de que no serán preferidos por personas extrañas a la carrera, o que sus merecimientos serán desconocidos³⁰. Con ciertos matices podrían ubicarse en este caso el sistema de Chile en donde el concurso se encuentra limitado a miembros de la carrera judicial.

²⁹ AZABACHE (1994). O. Cit., p. 161.

³⁰ *Ibidem*, p. 363.

De acuerdo al ordenamiento chileno, la promoción de los jueces la realiza el Presidente de la República, sobre la base de una lista de candidatos elaborada por el órgano judicial superior al cargo vacante, en la que se incluye a los miembros de carrera elegidos por concurso y al juez o magistrado más antiguo del grado inferior que se encuentre en la lista de méritos. Con el objeto de dar aplicación práctica a las normas constitucionales y legales que contemplan la «categoría» y «la antigüedad» como factores que deben tomarse en cuenta para la elaboración de lista de candidatos, el Código Orgánico de Tribunales, ha establecido un escalafón general de antigüedad del Poder Judicial, que clasifica a todos los jueces según sus funciones, categorías y antigüedad.

Un sistema de promoción por concurso limitado a miembros de la carrera judicial y realizado sobre la base de un escalafón establecido, lleva implícita la idea de una competencia programada para ascender. Por contraste la existencia de un escalafón de miembros del Poder Judicial, para el sólo efecto de fijar la antigüedad de sus componentes, sin que éste tenga incidencia alguna en el cuadro de promoción vacía de contenido este criterio y debilita la idea de concurso, tal como ocurre en el caso peruano.

El segundo supuesto se observa en Colombia, país en el cual, la promoción de los jueces se realiza por concurso público abierto a cualquier persona que cumpla los requisitos legales, con independencia de su pertenencia a la carrera judicial, siguiendo el mismo proceso establecido para el ingreso a la carrera judicial. No es posible afirmar que existe un régimen de ascensos en un sistema como el señalado, por el contrario, la posibilidad de que sujetos extraños a la función, puedan incorporarse a ella en cualquier momento, desincentiva la profesionalización y el compromiso hacia la corporación judicial³¹.

En Perú este último ha sido el sistema adoptado, al cual recientemente se le ha incorporado algunos matices que establecen criterios de promoción interna para los miembros de la carrera. Mediante Ley N° 27368³² se ha establecido una bonificación especial para los magistrados titulares que aspiren a cargos superiores, equivalente al 10% del total del puntaje obtenido en el concurso.

b. Sistema de promoción por turnos³³

En este sistema se planifica la existencia de distintos turnos en la provisión de los cargos, de acuerdo a diferentes criterios, conforme a los cuales son cubiertos las vacantes a medida que se produzcan. Este ha sido el sistema adoptado por España, en donde para cubrir las plazas de magistrados superiores se elaboran turnos por cada cuatro vacantes: las dos primeras se cubren con los jueces que ocupan el primer lugar en el escalafón de esa categoría y la tercera se cubre por concurso realizado entre miembros de la carrera judicial.

³¹ En este sentido se pronuncia Carlos Peña. Al respecto ver: PEÑA GONZÁLES (1998). *Op. cit.*, p. 11.

³² Esta ley ha sido publicado el 7 de noviembre de 2000.

³³ Este criterio sigue la perspectiva anotada por SAGÜES (1997). *Op. cit.*, p.124.

c. Sistema de promoción por mérito y antigüedad

En este caso la promoción se realiza sobre la base del criterio del mérito y la antigüedad. Sin embargo, a diferencia del primer sistema, los ascensos no dependen de la existencia de puestos vacantes, por lo tanto el mérito se mide a partir de una evaluación global y personal.

El sistema italiano está formalmente estructurado sobre estos criterios. El Consejo Superior de la Magistratura mide el rendimiento en el trabajo a través de una evaluación global; sin embargo, es la antigüedad el criterio que en la práctica se ha visto privilegiado de modo excluyente. Ya en 1973, un miembro del *Consiglio della Magistratura* se pronunció en este sentido: «cada juez nace magistrado de la Corte de apelación»³⁴. De este modo se admite que las evaluaciones son siempre positivas —los casos de desaprobación son rarísimos— de modo tal que los ascensos vienen regulados exclusivamente por la antigüedad³⁵.

De otro lado, como para los ascensos no es necesario que exista un puesto vacante, el magistrado que es ascendido cobra el sueldo correspondiente al escalafón superior mientras cumple sus mismas funciones anteriores; así, todos los miembros de la judicatura pueden alcanzar las ventajas económicas y jurídicas del rango superior³⁶.

Una consecuencia positiva de la adopción de este sistema de promoción, es la generación de un marco institucional que asegura potencialmente altos niveles de autonomía e independencia externa³⁷. En cambio, en el sistema de promoción por concurso o turnos, la existencia de una mayor intervención del Poder Judicial o Poder Ejecutivo (dependiendo de cómo este conformado el órgano encargado de la evaluación) debilita la autonomía e independencia externa de los jueces y magistrados.

Asimismo, la existencia de un escenario en el que sea posible, al menos potencialmente, que todos los magistrados tengan un mismo rango, no obstante realizar funciones correspondientes a diversas categorías, propicia un marco de independencia interna fundamental para el desempeño de la jurisdicción.

³⁴ VOLPE, Giuseppe. «La carriera dei magistrati». En: *L'Ordinamento Giudiziario*. Boloña: Società Editrice Il Mulino, 1974, p. 374.

³⁵ PEDERZOLI, Patricia y Carlo GUARNIERI. *La democrazia Giudizaria*. Boloña: Società Editrice il Mulino, 1997, p. 47. Ver igualmente: PEDERZOLI, Patricia y Carlo GUARNIERI. «Italia: ¿un caso de democracia judicial?». En: www.unesco.org/issj/rics/152/guarnierispa.htm

³⁶ VOLPE (1974). *Op. cit.*, p. 374. En el mismo sentido PIZZORUSSO, Alessandro. *L'Organizzazione della Giustizia in Italia*. Turín: Einaudi Editore, 1985, p. 44.

³⁷ PEDERZOLI y GUARNIERI (1997). *Op. cit.*, p. 3.

	Colombia	Chile	España	Italia	Perú
Promoción por mérito y antigüedad				X	
Promoción por concurso entre miembros de la carrera		La elección del juez o magistrado promovido se realiza sobre la base de una lista conformada por: el ministro más antiguo del grado inferior que esté en lista de méritos ³⁸ , jueces o magistrados del grado inferior elegidos por concurso.			
Promoción por concurso público	X ³⁹				X
Promoción por turnos			Magistrado del Tribunal Supremo: De cada cinco plazas: cuatro se cubre con miembros de la carrera judicial con 10 años al menos de servicios como magistrados, Magistrado superiores De cada cuatro vacantes: Dos se cubren con los jueces que ocupan el primer lugar en el escalafón de esa categoría, La tercera vacante se cubre por concurso en miembros de la carrera.		

³⁸ La lista de méritos está conformada por los jueces y magistrados que conforme a la calificación de su evaluación anual, hubiesen sido incorporados en la lista sobresaliente o muy buena (artículo 277 del Código de Tribunales).

³⁹ No existen propiamente los ascensos porque el sistema para acceder a un cargo superior es el mismo que para el ingreso a la carrera judicial.

2.2.2. Por la conformación del órgano encargado de los ascensos

En la lógica del análisis desarrollado para el caso de los sistemas de ingreso a la carrera judicial, la conformación de los órganos encargados del régimen de ascensos, se vincula a la posterior independencia que los jueces tienen en el ejercicio de sus funciones específicas. Un sistema excesivamente jerarquizado, en el que los ascensos dependan de la voluntad del superior o del Poder Ejecutivo, como ocurre en Colombia y Chile, debilita la independencia de los magistrados, sea ésta interna o externa. Por el contrario, un sistema en el que los ascensos dependen de un proceso objetivo a cargo de un órgano autónomo, compuesto por representantes de diversos sectores de la sociedad civil, parece más proclive a fortalecer la independencia de los magistrados.

La conformación de los órganos encargados del proceso de ascensos en los países analizados, es igual a la existente para el ingreso a la carrera judicial, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

	Colombia	Chile	España	Italia	Perú
Autónomo			La evaluación está a cargo de un tribunal especial ⁴⁰ La propuesta la hace el Consejo General del Poder Judicial. El nombramiento lo realiza el Rey por Real Decreto.	Consejo Superior de la Magistratura.	Consejo Nacional de la Magistratura.
No autónomo	La Sala Administrativa del Consejo Superior evalúa y elabora lista de candidatos El órgano judicial superior del cargo vacante se encarga de realizar el nombramiento sobre la base de la lista de candidatos.	El órgano superior del cargo vacante evalúa y elabora ternas o quinas. El Presidente de la República realiza el nombramiento sobre la base de las ternas o quinas.			

⁴⁰ El Tribunal está compuesto de manera similar al que se encarga de la evaluación de los jueces.

2.3. La terminación en el cargo

Cuando analizamos el papel que se asigna a la carrera judicial en un Estado Constitucional, precisamos que ésta se constituye como el espacio desde el cual se garantiza la independencia del magistrado. Luego, la necesidad de contar con un sistema de carrera judicial con procesos de ingreso y ascensos se justifica en la medida que éstos contribuyan a tal fin.

Sin embargo, el escenario resulta incompleto si el marco normativo no prevé causales precisas y objetivas para la culminación de la carrera judicial, tanto como la existencia de órganos independientes atribuidos de la responsabilidad de discernir sobre la aplicación de las reglas de terminación en el cargo. De este modo, la última fase de la carrera judicial no sólo tiene por finalidad servir como herramienta de control, sino que además permite fortalecer la estabilidad de los magistrados, cerrándose de esta manera el círculo de garantías necesarias para que la actuación de los jueces se produzca sin interferencias que les resten independencia interna y externa.

Las causales para la culminación de la carrera suelen encontrarse vinculadas a: i) las características personales o físicas del magistrado y, ii) la conducta personal del juez. En el primer supuesto, se incluye, entre otras causales, a la jubilación, incapacidad y muerte, siendo reguladas de manera similar. Las diferencias en el derecho comparado se ubican en el segundo rubro, tanto por la objetividad de las causales, como por la conformación del órgano encargado de aplicar la destitución.

Así por ejemplo, en el sistema chileno existe un marco normativo impreciso, sin causales preestablecidas para la destitución; la Constitución y el Código de Tribunales Chileno se limitan a establecer que la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada o de oficio podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento y, previo informe, acordar su remoción⁴¹. Al respecto, el magistrado no cuenta con reglas precisas que regulen los supuestos en los cuales su conducta será considerada como un mal comportamiento. Se aprecia entonces, un escenario dirigido a debilitar la estabilidad del magistrado chileno, quién termina subordinado a lo que la Corte Suprema y el propio Poder Ejecutivo consideren que es un mal comportamiento.

En el mismo sentido, el sistema colombiano carece de un marco normativo claro respecto de las causales vinculadas a la conducta del magistrado. Se establece que las funciones del juez concluyen por evaluación de servicio no satisfactoria y por destitución pero no se precisa cuáles son las causales para ésta última. No obstante esta semejanza, a diferencia del sistema chileno, en donde existe una gran interferencia del Poder Ejecutivo y del propio Poder Judicial, en Colombia, el órgano encargado de conocer en única instancia los procesos disciplinarios es el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala disciplinaria. Como hemos visto anteriormente, éste órgano es autónomo y en su conformación no participan miembros del Poder Judicial; sin embargo cabe precisar que en la elección de los miembros de la Sala Administrativa hay una intervención mediata de parte del Poder Ejecutivo, quien se encarga de elaborar las ternas de los candidatos⁴².

⁴¹ Artículo 77 de la Constitución y artículo 332 del Código de Tribunales Chileno.

⁴² De acuerdo a lo establecido por el artículo 254 de la Constitución, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior está conformada por siete miembros elegidos por el Congreso Nacional de temas enviadas por el gobierno. Precisa el artículo 255 que para ser miembro del Consejo Superior se requiere: i) ser colombiano de nacimiento, ii) mayor de treinticinco años, iii) tener título de abogado, iv) ejercicio de la profesión durante diez años.

A diferencia de los anteriores sistemas, el español si establece causales precisas y objetivas para la destitución del magistrado⁴³. A su vez, la imposición de la sanción es encomendada a un órgano autónomo, denominado Consejo General del Poder Judicial⁴⁴ e integrado por el Presidente del Tribunal Supremo y por veinte Vocales nombrados por el Rey por un período de 5 años, a propuesta del Congreso de los Diputados y por el Senado. Cada cámara propondrá cuatro miembros, elegidos entre abogados y juristas de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio, seis vocales que pertenezcan a la carrera judicial y dos vocales ajenos a ésta.

En el Perú, por mandato constitucional, el magistrado goza de estabilidad laboral absoluta: se garantiza su permanencia en el servicio judicial mientras observe la conducta e idoneidad propias de su función. En tal virtud, en teoría, el cese de la carrera judicial sólo debía producirse cuando medie causal taxativamente señalada en la ley y debidamente comprobada.

En un esquema semejante al español, el magistrado sólo podría ser destituido de la carrera judicial por motivos específicos⁴⁵, de especial gravedad, previa investigación y proceso disciplinario. La imposición de esta sanción compete en forma exclusiva al Consejo Nacional de la Magistratura.

Por disposición de la Constitución Política, el Consejo Nacional de la Magistratura puede aplicar, de oficio, la sanción de destitución a los Vocales Supremos, en tanto que, sólo a solicitud de la Corte Suprema, a los magistrados de los demás grados de la carrera judicial.

⁴³ De acuerdo con el artículo 420 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España, las faltas muy graves dan origen a la separación del cargo. Al respecto, el artículo 417 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España, precisa que son consideradas faltas muy graves: i) el incumplimiento consciente del deber de fidelidad a la Constitución establecido en el artículo 5 inciso 1 de esta ley, cuando así se apreciare en sentencia firme, ii) la afiliación a partidos políticos o sindicatos, o el desempeño de empleos o cargos a su servicio, iii) la provocación reiterada de enfrentamientos graves con las autoridades de la circunscripción en que el Juez o Magistrado desempeñe el cargo, por motivos ajenos al ejercicio de la función jurisdiccional, iv) la intromisión, durante órdenes o presiones de cualquier clase, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de otro Juez o Magistrado, v) las acciones y omisiones que hayan dado lugar en sentencia firme a una declaración de responsabilidad civil contraída en el ejercicio de la función por dolo o culpa grave conforme al artículo 411 de esta ley, vi) el ejercicio de cualquiera de las actividades incompatibles con el cargo de Juez o Magistrado, establecidas en el artículo 389 de esta ley, salvo las que puedan constituir falta grave con arreglo a lo dispuesto en el artículo 418, 13ª de la misma, vii) provocar el propio nombramiento para Juzgados y Tribunales cuando concurre en el nombrado alguna de las situaciones de incompatibilidad o prohibición previstas en los artículos 391 a 393 de esta ley, o mantenerse en el desempeño del cargo en dichos órganos sin poner en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial las circunstancias necesarias para proceder al traslado forzoso previsto en el artículo 394, viii) la inobservancia del deber de abstención a sabiendas de que concurre alguna de las causas legalmente previstas, ix) la desatención o el retraso injustificado y reiterado en la iniciación, tramitación o resolución de procesos y causas o en el ejercicio de cualquiera de las competencias judiciales, x) la ausencia injustificada, por siete días naturales o más, de la sede del órgano judicial en que el Juez o Magistrado se halle destinado, xi) faltar a la verdad en la solicitud de obtención de permisos, autorizaciones, declaraciones de compatibilidad, dietas y ayudas económicas, xii) la revelación por el Juez o Magistrado de hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función o con ocasión de éste, cuando se cause algún perjuicio a la tramitación de un proceso o a cualquier persona., xiii) el abuso de la condición de Juez para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales, xiv) la comisión de una falta grave cuando el Juez o Magistrado hubiere sido anteriormente sancionado por otras dos graves, que hayan adquirido firmeza, sin que hubieran sido canceladas o procedido la cancelación de las correspondientes anotaciones, conforme a lo establecido en el artículo 427 de esta ley.

⁴⁴ Conforme con el artículo 421 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el pleno del Consejo se encargará de aplicar la destitución por falta grave.

⁴⁵ Tales motivos son, en atención al artículo 31 de la Ley N° 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, únicamente: (i) la condena a pena privativa de libertad por delito doloso; (ii) la comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, comprometa la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público; (iii) la reincidencia en algún hecho que configure causal de suspensión; y, (iv) la intervención deliberada en procesos o actuaciones judiciales pese a encontrarse incurso en prohibición o impedimento legal.

Capítulo II

EL CASO PERUANO A LA LUZ DE LOS MODELOS DE CARRERA JUDICIAL: UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

En el presente capítulo se busca identificar los posibles modelos de carrera judicial, a partir de un análisis comparativo de los componentes estructurales de la misma y de los fines que cada ordenamiento persigue. La lectura de nuestro ordenamiento bien puede verse enriquecida a partir del contexto que surge del análisis comparado. Por lo tanto, este estudio pretende obtener elementos de juicio para entender mejor la estructura y finalidad de la carrera judicial en el caso peruano, más allá de comprobar si comparte las características de alguno de los modelos establecidos.

Este análisis se justifica por cuanto el hecho de compartir una tradición jurídica común con Chile, Colombia, España e Italia prefigura la existencia de patrones semejantes en la forma de concebir y aplicar el derecho. Sin embargo, estas semejanzas se contrastan frente al desarrollo de instituciones —como es el caso de la carrera judicial— que, en su origen y finalidad, están fuertemente influidas por la realidad política y social de cada país. Por lo tanto, cada realidad prefigura un sistema de carrera en función de coyunturas histórico-políticas. Se explica de este modo que, para afianzar la independencia de la magistratura en procesos de transición democrática, los mecanismos de acceso a la judicatura se desvinculen abiertamente de la influencia del Poder Ejecutivo. Este es el cuadro que en gran medida se plantea en el Perú desde la creación del Consejo de la Magistratura. Del mismo modo, en Chile, entre muchos de los proyectos que se plantearon dentro del «paquete de reformas judiciales» en el período de la transición y como mecanismo necesario para romper las supervivencias de la dictadura, se incluyó la creación del Consejo Nacional de la Justicia¹. Pero estos procesos no son uniformes en tiempo ni intensidad y la agenda política en cada caso puede tener prioridades distintas.

En este sentido, las hipótesis de trabajo para este capítulo son que: i) no existe un «modelo» único de carrera judicial a secas; existen lineamientos básicos, componentes que con mayor o menor intensidad dan vida y organicidad al estatuto del juez y que pueden ser agrupados de manera general, ii) la noción de modelo, así entendida, esta asociada al lugar que se asigna a los jueces en el sistema político y al tipo de juez que se busca para di-

¹ Curiosamente este proyecto resultó ser el más polémico del «paquete». La Corte Suprema llegó a sostener que dicho proyecto atentaba contra la independencia del Poder Judicial. «No les parecía lógico entregar parte importante de sus atribuciones y facultades a un organismo autónomo, de jerarquía superior, de composición heterogénea, ajeno a la tradición judicial». Ver: CORREA SUTIL, Jorge. «La cenicienta se queda en la fiesta. El Poder Judicial Chileno en la década de los 90». En: El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los 90. Santiago de Chile: Ediciones LOM, 1999, p. 299.

cho sistema político-jurídico², iii) el ordenamiento peruano no tiene en puridad un sistema de carrera judicial, más bien se trata de un conjunto de normas que rigen —en forma desarticulada, asistemática e incompleta— el estatuto del magistrado e impiden determinar con claridad cuál es el papel del magistrado en el sistema político.

1. Sobre los modelos de carrera judicial

A partir del análisis de las características de los sistemas de carrera judicial existentes en los países estudiados, es posible configurar, de manera general, dos modelos básicos: i) el modelo burocrático y, ii) el modelo semiburocrático. Sólo para efecto de situar debidamente el contexto a partir del cual es posible predicar la existencia de estos modelos, históricamente ambos corresponden al proceso de formación del Estado democrático. Se fueron configurando de acuerdo a los diferentes tipos de organización política y los distintos grados de evolución de la institucionalidad democrática. Frente al modelo de organización judicial que agrupaba a los jueces como integrantes de un «cuerpo de soldados» del rey, luego de la Revolución Francesa, surge la noción de independencia como reivindicación frente al monarca. Esta noción sirve como instrumento del cuerpo de jueces para anteponerse, aún de modo incipiente, el poder de resolver los conflictos al poder centralizado del rey³. De ser un cuerpo al servicio de «Su Majestad», pasa a ser un cuerpo sometido al servicio de la Ley.

Este periodo corresponde al inicio del proceso de formación del Estado de Derecho y se extiende hasta mediados del siglo XX. A partir de este instante —como se dijo al inicio de este trabajo— como producto de la existencia de una fuerte dinámica de cambios sociales, reflejados en un incremento de la pluralidad en todos los espacios de la vida social, y de la adopción de nuevos textos constitucionales como respuesta jurídica a esta nueva realidad compleja y plural, surge el Estado Constitucional como una nueva fórmula que intenta dar respuesta a los problemas que en el marco del Estado de Derecho no tenían fácil solución.

Los modelos en cuestión están vinculados a estos dos modos de organización política de los Estados democráticos. Es preciso anotar que no se trata de periodos necesariamente sucesivos ni homogéneos, sin embargo, sus rasgos generales están presididos por una idea de independencia funcional al tipo de organización política: para un Estado de Derecho, se buscaba un tipo de independencia corporativa; mientras que en el Estado Constitucional, se perfila un tipo de independencia comprometida en su estructura con los fines del sistema político, se predica, por ello, la idea de una independencia democrática.

² En este sentido cobra importancia la idea de «paradigma», es decir, si asumimos que del conjunto de convicciones, creencias, opiniones y principios compartidos por la comunidad jurídica de un sistema legal determinado, se desprende un tipo de práctica funcional y un perfil particular de agente o miembro de la comunidad que la ejerce. En esta dirección, es razonable suponer que la carrera judicial constituye un insumo básico del «paradigma» en cuestión al punto que representa una principal fuente para su permanencia en el tiempo. En los hechos, el papel que el juez cumple al interior del sistema está predeterminado por el tipo de carrera judicial.

³ GARCÍA PASCUAL (1996). Op. cit., p. 31.

No se puede soslayar el hecho de que estos modelos, con mayor o menor intensidad, pueden ser usados por los regímenes dictatoriales y autoritarios. En otras palabras, pese a su origen vinculado al Estado democrático su conformación —particularmente la del modelo burocrático— puede terminar siendo utilizada para fines no democráticos. De hecho, en esta perspectiva, la carrera judicial en América Latina ha contribuido al bajo nivel de independencia judicial y a la propia ineficacia del sistema⁴.

1.1. El modelo burocrático

Este modelo se construye sobre la idea que la función jurisdiccional es un servicio público de características esencialmente técnicas. En la línea de lo expuesto por Max Weber⁵, el modelo burocrático hace referencia a un cuerpo —en sus términos «totalidad»— de funcionarios individuales que i) se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo, ii) están en jerarquía administrativa rigurosa, iii) tienen competencias rigurosamente fijadas, iv) son elegidos según una calificación profesional lo más racional posible: por medio de pruebas o estudios que certifiquen su calificación, v) son retribuidos con sueldos fijos, con derecho a pensión, son revocables, su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, vi) ejercen el cargo como su única o principal profesión, vii) tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según criterio de sus superiores, viii) están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

El tipo de juez que se busca con el sistema de carrera judicial en este modelo, se caracteriza por estar sometido inevitablemente a los otros poderes, por formar parte de una estructura jerarquizada y por limitar su función a la simple declaración del derecho, sin posibilidad de contribuir en la labor de crearlo. El «paradigma» de juez que subyace a este modelo, delinea a quien en el ejercicio de su actividad debe ser básicamente un técnico, ajeno a las influencias de la sociedad civil y política⁶. Coherente con esta perspectiva, se predica un tipo de independencia judicial vinculada, únicamente, a la función de dirección del proceso decisorio: una independencia formal que reside exclusivamente en el sometimiento del juez al imperio de la ley⁷.

Sobre la base de esta premisa es que se configuran las características de cada uno de los componentes de la carrera judicial. La idea de un juez altamente técnico, privilegia un sistema de nombra-

⁴ SAN MARTÍN CASTRO (1999). Op. cit., p. 63.

⁵ WEBER, Max. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 175-176.

⁶ Funcional a lo dicho, Carlos Peña sostiene que el modelo burocrático suele estar asociado al surgimiento de una particular forma de razonamiento práctico, el paradigma dogmático, una de cuyas expresiones más simples y más intensas es el estilo exegético. Cfr. PEÑA GONZÁLES (1998). Op. cit., p. 12. A lo dicho por este autor habría que agregar para el caso peruano, que el estilo exegético está asociado a una visión literalista —que probablemente tenga poco que ver con el modelo exegético— que privilegia una idea «aplicativa» de la ley y que, por ello, reduce el trabajo jurisdiccional a una práctica en la que la subsunción lógica se empobrece hasta sus últimas consecuencias.

⁷ Durante el periodo del estado liberal decimonónico y aún hasta los inicios de la primera guerra mundial, los jueces tuvieron un escaso peso político y entendían que su independencia resultaba de su dependencia estricta a la ley. Cfr. BOAVENTURA DE SOUSA, Santos. «Los tribunales en las sociedades contemporáneas». En: Pensamiento Jurídico N° 3, Agosto, 1995, p. 9.

miento precedido de un intenso proceso de selección técnica, a partir de la realización de concursos o la previa obtención de estudios especializados⁸. Para tener un juez sometido, con una débil, cuando no nula, independencia, el «poder de selección» en el proceso de ingreso y en el proceso de promoción, es encomendado de manera exclusiva o compartida a otros poderes del Estado, configurándose de esta manera un sistema de ingreso y de promoción «no autónomos», en el que no hay participación de representantes de sectores de la sociedad civil. Más aún, la intervención del Propio Poder Judicial en el proceso de ingresos y ascensos fortalecen la existencia de una estructura jerarquizada y elitista: sólo un grupo cerrado que representa los intereses de quienes tienen el «poder de cooptación» acceden al cargo.

El sistema de promoción es por concurso reservado a los miembros de la carrera judicial, a partir del mérito que es evaluado por el superior jerárquico⁹, y en donde la antigüedad es un criterio a tomar en cuenta. En su expresión más intensa, este sistema supone un mecanismo de cooptación para la incorporación de funcionarios a la magistratura, reforzando el corporativismo judicial, a partir del cual, el conjunto de los jueces configuran intereses distintos y, a veces opuestos, a los del conjunto de la sociedad¹⁰. En un sentido más atenuado, el sistema de ascensos reservado a los miembros de la carrera judicial, puede limitarse a algunos niveles de la misma.

El análisis comparativo realizado ha permitido identificar este modelo en el sistema de carrera judicial chileno. En efecto, hasta fines de la década del 60, la historia chilena muestra una tendencia de las autoridades políticas de privar al poder judicial de competencias respecto de aquellos conflictos socialmente más relevantes. El resultado de esta política contribuyó a mantener «lo judicial» en un rol social secundario, limitado a la resolución de conflictos entre particulares. Así, en la medida en que se legitima la neutralidad política de los jueces se garantizó su estabilidad en el sistema¹¹. Esta misma línea cooperó para consolidar en el juez la idea de una independencia asociada a la dependencia estricta de la ley¹².

Este tipo de organización judicial y las características del modelo de carrera judicial existente, explican que durante el gobierno militar, que rigió el país entre 1973 y 1989, el Poder Judicial fue el único de los poderes estatales que logró mantener su estructura, prácticamente, inalterada¹³. El régi-

⁸ Las características del modelo burocrático han sido precisadas por PEDERZOLI y GUARNERI (1997). Op. cit., p. 54.

⁹ En este sentido, Carlo Guarnieri y Patrizia Pedersoli sostienen que en una magistratura burocrática los jueces están ordenados jerárquicamente en una carrera que prevé mecanismos de promoción competitiva, basada en la antigüedad del servicio y la valoración del mérito. En la promoción existe un gran margen de discrecionalidad del superior jerárquico. Cfr. PEDERZOLI y GUARNERI (1997). Op. cit., p. 54.

¹⁰ En este sentido se pronuncian Carlos Peña y César Azabache. Cfr. PEÑA GONZÁLES (1998). Op. cit., p. 12 y AZABACHE (1994). Op. cit., p. 170.

¹¹ En este sentido, se precisa que alrededor de los años 1920-1932, el Estado asumió una función más activa en la sociedad, concentrando el Poder Ejecutivo la facultad de dirimir los más importantes conflictos sociales y procurando marginar al Poder Judicial de intervenir en ellos, para lo cual se fueron creando diversos órganos con funciones de control jurídico o cuasi jurisdiccionales que no formaban parte del Poder Judicial. CORREA SUTIL (1999). Op. cit., pp. 281-337, 284.

¹² Frente a «casos difíciles», en donde se discutían principios constitucionales, los jueces chilenos han respondido con una metodología insuficiente, limitada a la aplicación de una regla con la exclusión de otra, sin incorporar en la solución una argumentación que justifique, no sólo de un modo formal, la decisión adoptada. Por ejemplo: el derecho de las adolescentes embarazadas a mantenerse en los establecimientos de enseñanza secundaria, la posibilidad de exhibir películas que ofenden a algunos católicos, el derecho a arriesgar la propia vida en una huelga de hambre, la posibilidad de los propietarios de establecimientos públicos a negar el ingreso de personas bajo el pretexto de que sus apariencias u olores ahuyentarán a su clientela y hasta si las autoridades de los centros educativos pueden prohibir el uso de pelo largo en sus alumnos varones o si estos tienen el derecho de usarlo como quieran. CORREA SUTIL (1999). Op. cit., pp. 281-337 y 297.

men militar encontró en el modelo burocrático de la carrera judicial y en el tipo de independencia subyacente a la misma, una forma de aumentar su apariencia pública de legitimidad.

Durante los noventa, el marco normativo heredado de las décadas pasadas y la inexistencia de una decisión política del gobierno militar para cambiar este escenario, determinaron que el Poder Judicial chileno siguiera actuando bajo los parámetros tradicionales.

Por las razones expuestas, desde que comenzó la etapa de transición a inicios de los noventa, el sistema judicial chileno fue objeto de numerosos esfuerzos para reformarlo. Sin embargo, las reformas que propusieron los gobiernos democráticos recibieron un fuerte rechazo de los magistrados, quienes se mostraron renuentes a aceptar el nuevo papel que la sociedad civil y política buscaba asignarles, así como los cambios en el sistema de carrera judicial necesarios para lograr dicho objetivo.

En lo que respecta a la carrera judicial, durante el gobierno del Presidente Aylwin se presentaron proyectos que procuraban modificar el régimen de carrera judicial y de calificaciones. La tesis en que descansaba este intento de reforma era que la relativa degradación del Poder Judicial no era sólo un problema de que los malos sueldos no habían atraído a los mejores, sino también que todos los sistemas de incentivos y sanciones al interior de la carrera no hacían más que fomentar las conductas corporativistas y aislarlo del interés social. Sin embargo, al concluir el gobierno de Aylwin, ninguno de los proyectos había sido aprobado, esto último pudo concretarse recién el año 1995, durante el gobierno del Presidente Frei¹⁴.

Coherente con la independencia que caracteriza el modelo burocrático del cual formaban parte, los jueces criticaban las propuestas de reforma usando un discurso de rígido legalismo, es decir, postulaban la pureza intelectual y la necesidad racional de adoptar decisiones judiciales, así como la superioridad moral de lo legal a lo meramente político¹⁵.

En este sentido, se explica que el sistema de carrera judicial chileno, por la fuerza de la «cultura» de la que forma parte, no obstante los intentos de reforma, mantenga hasta la actualidad las características esenciales de un modelo burocrático. De ahí que, el ingreso a la carrera se configura a través de un proceso no autónomo, en el que se atribuye el nombramiento al Presidente de la República y se reconoce en la práctica un inmenso poder a favor de la Corte Suprema. El proceso de evaluación es altamente técnico, hay un concurso público y la obligación de seguir un curso especial luego del concurso, como requisito para ingresar a la carrera judicial, los criterios considerados para los ascensos son el mérito y la antigüedad. A su vez, la promoción de los jueces la realiza el Presidente de la República, sobre la base de una lista de candidatos elaborada por el órgano judicial superior al cargo vacante, en la que se incluye a los miembros de carrera elegidos por concurso y al juez o ma-

¹³ Más aún, durante el régimen militar se acentuaron las características del sistema judicial ya existentes, de ahí que, a fines del régimen militar, el Poder Judicial chileno se encontraba fuertemente abocado a conocer causas ejecutivas de cobranzas de créditos, a asuntos voluntarios y a la investigación y juzgamiento de faltas menores y de delitos contra la propiedad. Cfr. CORREA SUTIL (1999). Op. cit., pp. 281-337 y 284.

¹⁴ CORREA SUTIL (1999). Op. cit., pp. 281-337 y 305-307.

¹⁵ Este argumento ha sido utilizado por los jueces en declaraciones públicas y entrevistas particulares. Para algunos, al actuar así, los jueces asumían una actitud de élite privilegiada, situada más allá del alcance de las críticas de la opinión pública y de la censura, reforzando la ideología elitista y pre-democrática de los militares y la extrema derecha. Cfr. HILBINK, Lisa. «Un Estado de derecho no liberal: La actuación del Poder Judicial chileno en los años 90». En: El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa. Santiago de Chile: Editorial LOM, 1999, pp. 317-337 y 331.

magistrado más antiguo del grado inferior que se encuentre en la lista de méritos. El concurso se encuentra limitado a miembros de la carrera judicial, y la antigüedad es un criterio que se toma en cuenta.

De otro lado, los criterios considerados para los ascensos son el mérito y la antigüedad. La promoción de los jueces la realiza el Presidente de la República, sobre la base de una lista de candidatos elaborada por el órgano judicial superior al cargo vacante, en la que se incluye a los miembros de carrera elegidos por concurso y al juez o magistrado más antiguo del grado inferior que se encuentre en la lista de méritos. El concurso se encuentra limitado a miembros de la carrera judicial, y la antigüedad es un criterio que se toma en cuenta.

El siguiente cuadro resume las características del sistema de carrera judicial chileno que expresan con nitidez el modelo burocrático:

	Elementos del sistema Judicial Chileno
Órgano encargado de la evaluación y nombramiento	Existe una total ausencia de la gran mayoría de los sectores del Estado en su conformación. La selección está a cargo del propio Poder Judicial y del Ejecutivo.
Proceso de selección para el ingreso	El proceso de ingreso a la carrera judicial es altamente técnico: existe concurso y obligación de aprobar un curso especial.
Promoción	Hay un sistema de ascenso en el que la antigüedad al igual que el mérito son criterios que se toman en cuenta para la elaboración de una lista de candidatos. La elaboración de la lista de candidatos está a cargo del órgano superior del cargo vacante y el nombramiento está a cargo del Poder Ejecutivo.
Independencia interna	Al corresponder a los órganos judiciales superiores el ingreso y promoción de los jueces y magistrados, se debilita la independencia interna de la judicatura.

1.2. El modelo semiburocrático

En este modelo persiste la idea del juez como sujeto que forma parte de un conjunto de funcionarios públicos, pero en contraposición al modelo anterior, incorpora la noción de un juez atribuido de un margen mayor de poder que vincula el ejercicio de su actividad jurisdiccional a los requerimientos sociales y políticos. Este modelo actúa en el escenario abierto por las democracias contemporáneas, donde existe una tendencia general hacia la judicialización de la política, que implica un aumento del poder político de los jueces. Esta mayor participación política de los jueces deriva de diversos factores sociales e históricos, como son, los cambios en los sistemas legales, el desarrollo del estado del bienestar y, la misión que se asigna al Poder Judicial en una democracia constitucional, que consiste en ser guardián de los derechos del individuo y de las minorías¹⁶.

Históricamente, este modelo se vincula al desarrollo del Estado Constitucional: una forma de organización política que promueve el bienestar y la consagración constitucional de los derechos sociales y económicos en busca de la juridificación de la justicia distributiva¹⁷. Como se ha dicho, esta nueva forma de organización política requería y su relación con el derecho ordinario, requería de un juez, que en su actuación pudiera garantizar una protección más eficaz de los derechos de los ciudadanos. Se busca, por ello, configurar un juez consciente de su responsabilidad política, hecho que genera una tensión entre su independencia y la «neutralidad» política que lo caracterizaba¹⁸.

En esta línea de análisis, la independencia del juez adquiere una nueva dimensión: la defensa del conjunto de garantías de los jueces, se presenta como condición para que el juez pueda asumir su responsabilidad política y dirigir su actuación a la defensa de los derechos de los ciudadanos¹⁹.

De esta manera, el sistema de carrera judicial está dirigido a perfilar esta nueva forma de independencia. La idea de la jerarquía como fundamento y esquema esencial de la organización del modelo burocrático²⁰, se debilita y, por el contrario se favorece el desarrollo de una relación horizontal entre sus miembros. Los sistemas de ingreso y promoción en la carrera judicial se caracterizan por ser autónomos, la evaluación, selección, designación y ascensos de los magistrados se encargan a un órgano distinto del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo que está dotado de un nivel de representatividad social como base de su propia legitimación y de paso como instrumento que otorga legitimidad de origen a los miembros de la orden judicial. La idea de un juez altamente técnico persiste, como ya se dijo, pero de manera más atenuada y, por lo tanto, se establecen mecanismos en el sistema de promoción que buscan otorgar un mayor peso al criterio de antigüedad.

¹⁶ Pederzoli y Guarneri (1997). Op. cit., p. 1.

¹⁷ Boaventura de Sousa (1995). Op. cit., p. 11.

¹⁸ Ibidem, p. 12.

¹⁹ En este sentido, se sostiene la existencia de dos concepciones de independencia de los jueces. Por un lado, la independencia corporativa orientada hacia la defensa de los intereses y privilegios de clase de los jueces, la cual coexiste con un desempeño judicial políticamente neutralizado. Por otro lado, la independencia democrática, que defiende los intereses de clase de los jueces como condición para que los juzgados asuman en concreto su parte de cuota de responsabilidad política en el sistema democrático a través de un desempeño más activo y políticamente controvertible. Cfr. Boaventura de Sousa (1995). Op. cit., p. 17.

²⁰ Siguiendo este criterio, Weber señala que la dominación burocrática se ofrece en forma más pura allí donde rige con mayor fuerza el principio del nombramiento de los funcionarios. Agrega que una jerarquía de funcionarios electivos no existe en igual sentido que una jerarquía de funcionarios nombrados; por lo que la burocracia no puede ser tan fuerte allí donde el funcionario subordinado depende en igual forma que el superior de una elección, y no precisamente del juicio de este último. Cfr. Weber (1969). Op. cit., pp. 176-177.

Este modelo se identifica en los sistemas de carrera judicial de Italia y España; en el primero, el principio jerárquico tradicional de acuerdo con el cual sólo los jueces de rango superior tienen la facultad de evaluar a sus colegas de rango inferior, se ha quebrado a partir de la constitución del Consejo Superior de la Magistratura, órgano encargado de evaluar, nombrar y ascender a los magistrados y que se encuentra conformado no sólo por representantes de la sociedad civil, sino también por representantes de todas las categorías judiciales²¹.

Por su parte, el sistema de ingreso y ascensos en la carrera judicial española, prevé la participación de un tribunal especial encargado de la evaluación y del Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno introducido por el nuevo régimen democrático y por la presión de las asociaciones judiciales para obtener una mayor independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

El siguiente cuadro presenta las características de los sistemas de carrera judicial española e italiana, a partir de las cuales es posible clasificarlos como modelos semiburocráticos:

²¹ El asociacionismo judicial italiano, a partir de diversas presiones y disputas ha ejercido una gran influencia en el fortalecimiento de la independencia judicial. Desde el final del régimen fascista hasta 1961 sólo había en Italia una organización judicial, la Asociación Nacional de la Magistratura. En 1957 se desató un conflicto entre los magistrados ordinarios y los magistrados pertenecientes a las altas jerarquías de la carrera, a propósito de la composición del Consejo Superior que en 1957 seguía sin ser regulado. El enfrentamiento se concreta en torno a la paridad en la representación de las distintas categorías de magistrados en el Consejo y al sistema de ascenso dentro de la jerarquía. Algunos asociados reclamaban la total paridad entre todos los magistrados, se pretendía la eliminación de la promoción, de la carrera económica y de las relaciones jerárquicas entre los magistrados. Este enfrentamiento determinaría el inicio de un proceso imparable hacia la escisión de la ANM. Para una mayor referencia sobre el desarrollo y la diversificación del asociacionismo italiano revisar: GARCÍA PASCUAL (1996). Op. cit., pp. 197-209

	Elementos del sistema Judicial Español	Elementos del sistema Judicial Italiano
Órgano encargado de la evaluación y nombramiento	Existe una gran participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en la evaluación y nombramiento de los jueces y magistrados.	La evaluación y nombramiento están a cargo del Consejo Superior de la Magistratura, órgano compuesto por representantes de diversos sectores del Estado.
Proceso de selección para el ingreso	Existe un proceso técnico a partir de un concurso de méritos, pero la obligación de aprobar un curso especial no se exige cuando el ingreso se hace por la categoría de magistrado.	Existe un proceso técnico a partir de un concurso de méritos.
Promoción	<p>Existe un sistema de ascensos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De cada cinco plazas para el cargo de magistrado del Tribunal Supremo, cuatro vacantes se cubren con miembros de la carrera judicial. - De cada cuatro vacantes en el cargo de magistrados superiores, dos se cubren con los magistrados que ocupan el primer lugar en el escalafón de la categoría y, una tercera se cubre por concurso entre los otros miembros de la carrera judicial. <p>El órgano encargado de los ascensos está conformado por diversos sectores del Estado.</p>	<p>Existe un sistema de ascensos por antigüedad que no depende de la existencia efectiva de plazas vacantes.</p> <p>La promoción está a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura, órgano conformado por diversos sectores del Estado.</p>
Independencia interna	Se incrementa la independencia interna de los jueces y magistrados al no existir influencia de los órganos judiciales superiores en el proceso de ingreso o promoción de los jueces y magistrados.	Aumenta la autonomía interna de los jueces y magistrados al no existir influencia de los órganos judiciales superiores en el proceso de ingreso o promoción de los jueces y magistrados.

2. Configurando el «modelo» peruano: carrera judicial y régimen autoritario

Al iniciar este capítulo se dijo que la noción de modelo está ligada a la existencia de lineamientos básicos que, con mayor o menor intensidad, dan vida y organicidad al estatuto del juez. Se advirtió, igualmente, que dicho estatuto define el lugar y las características que se asigna al juez en el sistema político. Se ha dicho, además, que los modelos de carrera estudiados corresponden en su origen a sistemas democráticos, lo que ciertamente no significa que no puedan ser utilizados por regímenes autoritarios, como ocurrió en el caso chileno.

Como se desprende de todo lo expuesto, nuestro ordenamiento no cuenta con un sistema de carrera judicial. Se identifica, más bien, un conjunto inarticulado de normas referidas al estatuto del magistrado: normas difícilmente coherentes entre sí, respecto del lugar y las características asignadas al juez. Este hecho ha cobrado especial relevancia con los cambios producidos al calor del modelo autoritario impuesto por el régimen político durante la última década. En realidad, el análisis normativo aquí propuesto se explica en buena medida a partir de dicho proceso. En esa dirección, cabe recordar que el régimen político impuesto desde el 5 de abril de 1992, define el centro de gravedad del sistema en la voluntad del gobernante, como expresión de intereses no sujetos al escrutinio político²². Ello explica, entonces, la necesidad manifiesta del régimen por contar con una «institucionalidad» política útil para acrecentar y consolidar su poder y explica porqué, de un gobierno de este tipo, no cabía esperar reformas orientadas a compartir poder con otros órganos o entidades públicas.

La institucionalidad autoritaria emerge a lo largo de un proceso que tuvo como punto de partida el golpe de Estado y que se consolida gracias al uso instrumental de los espacios abiertos de la débil institucionalidad preexistente y los nuevos ámbitos de poder creados *ad hoc* por el régimen²³. Este tipo de sistema político, por lo demás, no es necesariamente inconsistente con la puesta en práctica de formas de democracia de «baja intensidad»: al contrario, la matriz contemporánea de este tipo de modelos —el ideario neoliberal— apela al pragmatismo como norma de vida y cláusula que informa la conformación de dichos sistemas políticos.

En consecuencia, se explica que lo judicial se convierta en un componente estratégico del régimen en pos de «usar» dicho espacio para dotarse de legitimidad y, a la vez, permite entender cuál sería el papel asignado a los jueces al interior de dicho sistema.

Se podría decir, entonces, que la «carrera judicial» en el Perú, si consideramos el proceso político vivido durante la última década, no puede ser analizada en forma lineal. El conjunto de normas previo al inicio del régimen y su secuela, dan cuenta de un esquema en el que la noción de carrera no queda clara en sus rasgos básicos y de otro lado, los temas relativos al desarrollo de la misma, que en conjunto definen el posicionamiento del juez en el sistema político se presentan de manera débil, difusa e incoherente. Un juez sin reglas claras para el ingreso, el ascenso y la terminación, junto a un conglomerado de disposiciones que contribuyen escasamente a crear un marco de garantías limitado únicamente a salvaguardar su posición en el cargo, como si se tratara de cualquier funcio-

²² HENDERSON, Lynne. «Authoritarianism and the Rule of Law». En: *Indiana Law Journal* Vol. 66, 1991, p. 390.

²³ Así ha sido observado inclusive por el informe denominado: *Building on Quicksand: The Collapse of the World Bank's Judicial Reform Project in Peru*. *Lawyers Committee for Human Rights. Building on Quicksand: The Collapse of the World Bank's Judicial Reform Project in Peru*. Washington D.C. Abril. 2000, p. 6.

nario público, a reducir la independencia a la imparcialidad del juez ante las partes y a garantizar la lealtad pasiva de los jueces a los regímenes de turno²⁴. La posición del juez que deriva de este momento es la que corresponde a una idea de la independencia atribuida en la misma medida que estos son políticamente neutralizados por un esquema complejo de dependencias que bien se expresan en: el principio de legalidad, empobrecido a la subsunción lógico formal de la norma que reduce el conflicto a la idea de microlitigio; el carácter reactivo de los jueces que los hace dependientes de la demanda de los usuarios; la dependencia presupuestaria del Ejecutivo y Legislativo²⁵.

Lo dicho explica porqué el régimen fujimorista no encontró mayor problema en usar lo judicial y anunciar la necesidad de atribuirle mayor independencia como justificación del golpe de Estado. En otras palabras, la cultura judicial —valores, convicciones, visiones y prácticas de los operadores de justicia— adecuada al influjo de su neutralización política, resulta funcional a los designios de la dictadura. Es verdad que las purgas de jueces, buscaban lograr un efecto simbólico en el imaginario social: se estaba limpiando el palacio de justicia. Pero desde el punto de vista interno, las medidas no encontraron mayor resistencia en los jueces, precisamente porque se garantizaba «un tipo de independencia» funcional a su horizonte cultural.

Sobre la base de esta consideración es posible afirmar que en el caso peruano si bien no se perciben con claridad los componentes básicos de los modelos analizados, los que subyacen débilmente, van a permitir la conformación de un «modelo» atípico y funcional al régimen autoritario. El autoritarismo no sólo usa la institucionalidad preexistente, también la ajusta a sus fines. La institucionalidad emergente está marcada por el modelo político autoritario, es una forma particular —léase cualificada— a través de la cual se expresa y se refuerza. La carrera judicial o la idea que de ésta se genere en este contexto, tendrá como marco de referencia los fines del régimen.

En este contexto, el lugar asignado a los jueces en el sistema político, se presenta como contradictorio. Por un lado, el ingreso a la carrera judicial ofrece un cuadro que permite dotar al juez de una mayor independencia respecto de la influencia de los otros poderes del Estado y de sus superiores jerárquicos; pero por otro lado, la marcada intervención del Poder Ejecutivo en la actividad jurisdiccional, estrecha los márgenes de actuación del juez, que queda subordinada al dictado de la política del régimen.

En la misma línea, no resulta extraño que el severo proceso de intervención del Ejecutivo en lo judicial, no haya incidido mayormente sobre las normas relativas al desarrollo de la carrera judicial. Las incoherencias y anacronismos que sobre esta materia se observaban en dicha legislación no fueron tocadas por el régimen autoritario, pues al parecer resultaba ampliamente permisible a la intrusión política.

²⁴ En efecto, en materia de carrera judicial, las modificaciones implementadas por la reforma judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial, funcionales a sus objetivos políticos, estuvieron vinculadas con:

- (i) la antigüedad en el cargo, en relación con la formación de los cuadros y la determinación de las precedencias en la promoción de los magistrados provisionales (artículo 221);
- (ii) la provisionalidad y la suplencia, en relación con la posibilidad de permitir reubicaciones continuas de magistrados, nombramientos numerosos de jueces suplentes y hasta promociones de jueces provisionales no sólo a los grados superiores inmediatos sino también a aquellos de mayor nivel, como por ejemplo, de Secretario o Relator de Sala a Vocal Superior (artículos 236 a 239);
- (iii) la determinación de las vacaciones del magistrado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (artículo 246); y,
- (iv) la especialidad, en relación con la posibilidad de promover magistrados provisionales sin observancia del criterio de especialidad: civilistas a las Salas Constitucionales, laboralistas a las Salas Penales, etc. (artículo 190).

²⁵ BOAVENTURA DE SOUSA (1995). Op. cit., pp. 19-20.

Capítulo III

LA DIMENSIÓN NORMATIVA DE LA CARRERA JUDICIAL EN PERÚ

Se propone como hipótesis de este capítulo que i) las normas relativas a la carrera judicial resultan inconsistentes con el desarrollo del Estado Constitucional; ii) la dimensión normativa, tal como está descrita, permitió y facilitó la interferencia del régimen autoritario. En conjunto, se pretende ofrecer una imagen de conjunto que ordene y sistematice desde una perspectiva crítica —no sólo descriptiva—, los diversos tópicos que, en la actualidad, rigen el tránsito del juez en la magistratura, con la finalidad de evaluar las principales limitaciones o fortalezas que su regulación exhibe.

1. Las inconsistencias formales del marco normativo: una visión de conjunto

Como se ha señalado, los elementos esenciales que estructuran todo sistema de carrera son el ingreso, el ascenso y la terminación. Sólo tras la existencia de reglas que regulen el inicio, de mecanismos de promoción interna y de marco normativo claro y preciso sobre el fin de la actuación del magistrado, puede configurarse la idea de carrera judicial. Los demás componentes si bien no son esenciales para la conformación de una carrera judicial, determinan el papel asignado al juez en el sistema político.

En efecto, en un sistema de división de poderes, la función jurisdiccional se configura como un límite al poder político y no como un instrumento de poder, a diferencia de la competencias del resto de funcionarios públicos¹. En ese sentido, el estatuto del juez —cuya configuración como funcionario proviene ciertamente de la tradición recogida por los modelos burocrático y en menor medida por el semiburocrático—, requiere un tratamiento que armonice el tipo de función con los principios constitucionales de independencia, inamovilidad, estabilidad y responsabilidad, rasgos típicos de quienes ejercen la potestad jurisdiccional.

¹ Desde otra perspectiva se ha sostenido que en un sistema de división de poderes constituidos, la diferencia entre quienes tienen potestades y quienes sólo ostentan funciones, justifica la existencia, por un lado, de autoridades y, por otro, de simples funcionarios: la actuación de los primeros se regirá por el derecho político; la de los segundos, aunque tengan respaldo constitucional, se guiará por el derecho administrativo. Cfr. MONTERO AROCA, Juan. Introducción al Derecho Jurisdiccional Peruano. Lima: Emarce, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad de Valencia, 1999, pp. 105-126.

En el Perú, la legislación general de los funcionarios públicos se ubica en el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, y en sus normas complementarias y conexas, de aplicación supletoria para los regímenes administrativos especiales². En cambio, la carrera judicial, y, en general, la regulación legal de la actuación de los magistrados, se encuentra localizada, principalmente, en el Decreto Legislativo N° 767, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1991, todavía vigente en nuestro ordenamiento jurídico, que fue objeto de diversas modificaciones que motivaron la aprobación, en el año 1993, de su Texto Único Ordenado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS.

Sin embargo, dicho dispositivo, promulgado durante el gobierno anterior en forma previa a la ruptura del orden constitucional, carece de un articulado autónomo y coherente, requiere la referencia a otros dispositivos legales o infralegales, e impide identificar con claridad los criterios rectores de la carrera judicial en el país³. Así, la sección destinada a la carrera judicial en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial consta de 32 artículos, contenidos en un solo título (Régimen Jerárquico), que se compone de los siguientes capítulos:

Capítulo I	:	Escala de grados;
Capítulo II	:	Cuadro de méritos y antigüedad;
Capítulo III	:	Ingresos y ascensos;
Capítulo IV	:	Juramento;
Capítulo V	:	Uniformes, insignias, honores y condecoraciones;
Capítulo VI	:	Magistrados provisionales;
Capítulo VII	:	Licencias;
Capítulo VIII	:	Terminación del cargo de magistrado;
Capítulo IX	:	Vacaciones; y,
Capítulo X	:	Suspensión del Despacho.

Sin embargo, de la lectura del articulado del texto citado, no se advierte una clasificación por fases de la carrera judicial, ni por las características propias de cada grado, ni por los regímenes de selección, promoción, ratificación y cese de magistrados, ni por ningún otro factor de relevancia; antes bien, se constata la existencia de disposiciones aglomeradas en una sucesión correlativa de normas incompletas o vacías de contenido. Dentro de ese articulado, los presupuestos básicos de la carrera judicial (ingreso, ascensos y terminación) existen formalmente, pero no cuentan con un desarrollo normativo suficiente.

² *Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final del decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa*: «Los funcionarios y servidores públicos comprendidos en regímenes propios de Carrera, regulados por Leyes específicas, continuarán sujetos a su régimen privativo, no obstante lo cual deben aplicárseles las normas de la presente Ley en lo que no se opongan a tal régimen (...)».

Merece destacarse que, en el desarrollo legal de nuestro país, pueden encontrarse lineamientos estructurales de un régimen de carrera judicial a partir de la Ley N° 1510, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1911, en donde ya se fijaba la regulación del ingreso, tránsito y terminación de la magistratura. En todo caso, recién con la Ley N° 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1963, se alude al término «carrera judicial» y se le dedica un título (el quinto), aunque en forma asistemática.

³ Refiriéndose a este tema Javier de Belaunde ha sostenido que ello denota la reiteración histórica de que el poder político no otorga prioridad al Poder Judicial, lo cual, coincidiendo con Javier De Belaunde, puede obedecer a la intencionalidad política de mantenerlo marginado del control de los poderes públicos. Cfr.: DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA (1991a). Op. cit., p. 27.

Así, el artículo 224 del TUO de la LOPJ señala que pueden ingresar a la carrera judicial, en cualquiera de sus grados, los abogados que reúnan los requisitos consignados en esa ley. Es todo lo que se establece sobre acceso a la magistratura en el capítulo titulado ingreso y ascensos⁴.

En una línea similar, como otra disposición carente de contenido normativo, el artículo 225 dispone que el ascenso se produce desde el grado judicial en el que se desempeña el postulante hacia el inmediato superior, más allá de lo obvio que resulta este enunciado, no existe ningún tipo de regulación sobre el tema sustantivo que en este caso es el ascenso: sistema, requisitos, criterios, etc.⁵.

Por su parte, el artículo 245 se limita a enumerar las causales de terminación del cargo de magistrado, sin ningún desarrollo ni remisión a otras normas para entenderlo cabalmente. En otro título del TUO de la LOPJ se detallan —aunque muy superficialmente— las medidas disciplinarias de separación y destitución, las mismas que constituyen casuales de terminación de la carrera judicial.

Ahora bien, en el texto legal bajo comentario se aprecia la existencia de diversos dispositivos que, pese a desarrollar temas precisos de la carrera judicial, están incluidos en otro título de su articulado: el del régimen de magistrados. Así, los artículos referidos a los requisitos generales y especiales para ser magistrado⁶ y a las incompatibilidades⁷ guardan estrecha vinculación con el acceso a la función judicial, pero no forman parte de la regulación de la carrera judicial. Del mismo modo, los artículos que regulan el régimen laboral y previsional de los magistrados⁸, los que delimitan su conducta⁹, los que determinan su especialidad y su responsabilidad civil, penal y administrativa¹⁰, y los que los sujetan al régimen disciplinario¹¹, pese a normar la permanencia del magistrado en la función judicial, se encuentran ajenos, en los términos de la ley, a los alcances de la carrera judicial.

En ese orden de ideas, quizás las carencias normativas fueron usadas como parte del estrategia de intervención durante la reforma judicial reciente. Sin embargo, las modificaciones estuvieron dirigidas fundamentalmente a generar el soporte normativo para extender la provisionalidad de los jueces tanto como fuera posible¹².

⁴ Además, tal como está configurada, se trata de una norma innecesaria, pues ya en los artículos 177 a 183 del mismo texto legal (ubicados dentro del título «Régimen de Magistrados») se han fijado los requisitos comunes y especiales para el acceso a cada grado de la carrera judicial. Como es previsible, el contenido de esta disposición reproduce casi literalmente normas del pasado, encontrando, como antecedente directo, al artículo 31 del Decreto Ley N° 14605, del año 1963:

Artículo 31 del Decreto Ley N° 14605: «Los abogados podrán ingresar a la carrera judicial en cualquiera de sus grados, siempre que reúnan los requisitos exigidos por la ley».

⁵ Obsérvese que esta norma viene heredada del artículo 33 del Decreto Ley N° 14605, del año 1963, y del artículo 249 del Decreto Ley N° 612, del año 1990.

Artículo 33 del Decreto Ley 14605: «El ascenso se produce de grado en grados».

Artículo 249 del Decreto Legislativo N° 612: «El ascenso es desde el cargo judicial en el que se desempeñó el postulante, al inmediato superior».

⁶ Artículos 177 a 183.

⁷ Artículos 197 y 198.

⁸ Artículos 186 a 189 y 193 a 195.

⁹ Artículos 196 y 199.

¹⁰ Artículos 190 a 192, 196 y 200 a 203.

¹¹ Artículos 206 a 216.

¹² En efecto, en materia de carrera judicial, las modificaciones implementadas por la reforma judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial, funcionales a sus objetivos políticos, estuvieron vinculadas con:

- (i) la antigüedad en el cargo, en relación con la formación de los cuadros y la determinación de las precedencias en la promoción de los magistrados provisionales (artículo 221);
- (ii) la provisionalidad y la suplencia, en relación con la posibilidad de permitir reubicaciones continuas de magistrados, nombramientos numerosos de jueces suplentes y hasta promociones de jueces provisionales no sólo a los grados superiores inmediatos sino también a aquellos de mayor nivel, como por ejemplo, de Secretario o Relator de Sala a Vocal Superior (artículos 236 a 239);

En los últimos meses, el proceso de reinstitucionalización del Poder Judicial derivado de la Mesa de Diálogo promovida por la Organización de Estados Americanos y, posteriormente, por el gobierno de transición, está cambiando el escenario: la carrera judicial viene adquiriendo relevancia¹³. Sin embargo, corresponderá al siguiente gobierno la atención prioritaria de este tema en particular y la necesaria aprobación de un nuevo cuerpo legal que consolide el posicionamiento del magistrado como autoridad en el sistema político.

2. Los tópicos y sus limitaciones

A continuación se desarrolla un análisis en detalle de cada uno de los temas que conforman la idea de carrera judicial en su sentido más amplio.

2.1. Requisitos habilitantes para el ingreso a la carrera judicial

El artículo 177 del TUO de la LOPJ exige, como requisitos comunes para acceder al cargo de magistrado, en cualquiera de los grados de la carrera judicial, los siguientes:

- (i) ser peruano de nacimiento;
- (ii) ser ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de los derechos civiles;
- (iii) tener título de abogado;
- (iv) tener conducta intachable;
- (v) no ser ciego, sordo o mudo, ni adolecer de enfermedad mental o incapacidad física permanente que impida el desempeño diligente del cargo;
- (vi) no haber sido condenado ni hallarse procesado por delito doloso común;
- (vii) no encontrarse en estado de quiebra culposa o fraudulenta; y,
- (viii) no haber sido destituido de la carrera judicial, del Ministerio Público, de la Administración Pública o de empresas estatales, por medida disciplinaria; ni de la actividad privada, por causa o falta grave laboral.

De acuerdo con tales requisitos, éstos no se limitan a exigir conocimientos jurídicos suficientes a los candidatos, se impone, además, la demostración de probidad en el desarrollo de los actos de su vida. Para la ley, el postulante al cargo de magistrado no debe tener antecedentes que puedan poner en duda su integridad moral, esto es, debe ser poseedor de una «conducta intachable»¹⁴.

(iii) la determinación de las vacaciones del magistrado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (artículo 246); y,

(iv) la especialidad, en relación con la posibilidad de promover magistrados provisionales sin observancia del criterio de especialidad: civilistas a la Salas Constitucionales, laboristas a las Salas Penales, etc. (artículo 190).

¹³ Pueden destacarse, como ejemplos, la supresión de la homologación de los magistrados titulares y provisionales del Poder Judicial, dispuesta por la Ley N° 27362; la desactivación de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y la creación del Consejo Transitorio del Poder Judicial, establecida por la Ley N° 27367; la modificación y el restablecimiento de artículos de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, referidos al proceso de nombramiento y destitución de magistrados, y la incorporación de una bonificación no menor del 10% a los magistrados del Poder Judicial que postulen al cargo inmediatamente superior, implementadas por la Ley N° 27368; y la reincorporación de magistrados del Poder Judicial cesados con posterioridad al 5 de abril de 1992, ordenada por la Ley N° 27433.

¹⁴ Desde la psicología hay quienes, para el caso peruano vinculan este requisito con la alta responsabilidad del su cargo de magistrado, el cual requiere contar con un desarrollo moral que le permita razonar sobre la legalidad de sus propios actos, enfrentar las presiones que

Es verdad que el juez debe contar con una formación moral que le permita razonar sobre la legalidad de sus propios actos, enfrentar las presiones que la corrupción pueda imponerles y rescatar, con visión social de conjunto, la justicia esencial que debe primar en las relaciones humanas¹⁵, pero también es verdad que dificultad para «medir» la conducta intachable puede convertirse en un instrumento para situar en una relación de inequidad a algunos postulantes respecto de otros.

En efecto, en la ley no se establecen mecanismos de ponderación de la probidad de quienes postulan al cargo de magistrado, lo que supone que la discrecionalidad del Consejo Nacional de la Magistratura será la que determine los estándares de idoneidad moral requerida para el ingreso a la carrera judicial (se suele recurrir a la evaluación de los antecedentes policiales, judiciales, penales o laborales).

De este tipo de lectura resulta que la forma de medir un comportamiento que de cuenta de que el postulante al cargo de magistrado ostenta «conducta intachable», se desprende sustancialmente de la hoja personal o de servicios del postulante que provenga del Sector Público o de haber ejercido funciones en entidades estatales, mas no de quienes provienen de la actividad privada, respecto de los cuales, inclusive, la información de sus antecedentes laborales o de conducta llegará, en ocasiones, a ser inaccesible.

Esta primera observación delata la posibilidad de existir un trato discriminatorio a potenciales candidatos y constata que en los hechos la medición de este requisito depende del acceso a la información. En segundo lugar, es posible que bajo el rubro conducta reprochable se incluyan a quienes tienen denuncias policiales o procesos judiciales en trámite, lo cual podría vulnerar el derecho a la presunción de inocencia.

Por otro lado, la imposibilidad de acceder al cargo de magistrado por encontrarse en estado de quiebra culposa o por hallarse procesado por delito doloso común, podría explicarse en que: (i) por razón de sus antecedentes, el ingresante a la carrera judicial podría reiterar un comportamiento delictivo o generar la desconfianza en su accionar como operador del derecho; (ii) frente a sus probables necesidades económicas, podría incurrir en prácticas ilegales para obtener ventajas pecuniaras; o, (iii) podría emplear su cargo para obtener un resultado favorable en el proceso en el que se encuentre implicado.

Sin embargo, dichos criterios de selección podrían vulnerar el derecho a la presunción de inocencia, en tanto no se delimiten a casos determinados, con pautas legalmente establecidas para la determinación de la gravedad de las faltas en que ha incurrido el postulante a lo largo de su vida y del impacto que aquéllas pudiesen ocasionar en el normal desarrollo de su función jurisdiccional. Al parecer la inclusión de tales exigencias en la ley reproduce, quizás en forma acrítica, normas del pasado¹⁶, sin considerar su racionalidad en el presente ni la evolución del tratamiento de los derechos fundamentales.

la corrupción pueda imponerles y rescatar, con visión social de conjunto, la justicia esencial que debe primar en las relaciones humanas. Cfr. ANCHANTE RULLÉ, Marlene y Susana FRISANCHO HIDALGO. «Perfil psicológico del juez peruano». En: Reforma Judicial. Exposiciones del Seminario Taller. Lima: Poder Judicial, 1997, p. 100.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Repárese que tras la revisión de las leyes orgánicas anteriores, pueden ubicarse, como antecedentes de los requisitos en cuestión, los siguientes:

- (i) Desde la Ley N° 1510 (artículos 10, 11 y 12) se ha tipificado como exigencia para ser magistrado la nacionalidad peruana;
- (ii) En la Ley N° 1510 (artículo 14) se estableció que no podía ser juez quien hubiese sido condenado por sentencia ejecutoriada a la pena de arresto mayor u otra más grave y quien se encontrase sometido a juicio criminal con auto de detención o mandamiento de prisión.

Existen otros requisitos para alcanzar el cargo de magistrado que pueden colisionar con derechos fundamentales de las personas. La ley exige que todos los magistrados deben contar con nacionalidad peruana, no obstante que el artículo 147 de la Constitución Política exige este requisito únicamente a quienes postulan al cargo de magistrado de la Corte Suprema. No extiende tal exigencia a los demás magistrados del Poder Judicial, lo que supone que, de acuerdo con los artículos 2 inciso 2)¹⁷ y 103¹⁸ de la Carta Fundamental, la ley no puede fijar más excepciones para los demás grados de la carrera judicial¹⁹.

La exigencia del requisito de la nacionalidad para los magistrados de la Corte Suprema puede justificarse en razón de la «función normativa» que ejerce a través de la casación y de la uniformización de la jurisprudencia, al margen por cierto de las facultades de gobierno del Poder Judicial, atribuida a dichos magistrados. Esta línea de análisis se identifica en los demás órganos políticos del Estado: Presidente de la República²⁰, Congresistas²¹, Ministros de Estado²².

En el siguiente cuadro se resumen los requisitos comunes para el ingreso a la judicatura en comparación con Colombia, Chile y España:

- (iii) En el Decreto Ley N° 14605 (artículo 18) se fijaron, como requisitos para ser juez, tener conducta intachable, no haber sido condenado ni hallarse procesado por delito doloso común, ni haber sido declarado en quiebra culposa o fraudulenta.
- (iv) En el Decreto Legislativo N° 612 (artículo 179), se incorporó, por primera vez en nuestro ordenamiento, la imposibilidad del postulante de acceder a la carrera judicial si ha sido destituido de la Administración Pública o de empresas estatales por medida disciplinaria, o despedido por falta grave del sector privado laboral, lo que constituye el precedente inmediato de nuestra actual regulación sobre la materia.

¹⁷ Artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú: «Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley».

¹⁸ Artículo 103 de la Constitución Política del Perú: «Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de las personas».

¹⁹ Este supuesto podría vulnerar el derecho a la igualdad ante la ley, que se manifiesta en el derecho a recibir igual protección de la ley en su contenido y en su aplicación, quedando proscrita la fijación, en circunstancias semejantes, de diferenciaciones, limitaciones o privilegios para unos respecto de otros sin que medien criterios de razonabilidad o proporcionalidad. Para un mayor desarrollo del derecho a la igualdad ante la ley, Cfr. RODRÍGUEZ PINERO, Miguel y María Fernanda FERNÁNDEZ LÓPEZ. Igualdad y discriminación. Madrid: Tecnos, 1986. Asimismo, EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Principio de igualdad y derecho a la no discriminación». En: Ius et Veritas. Lima: Año VIII, N° 15, pp. 63-72. Desde un análisis exegético, RUBIO CORREA (1999b). Op. cit., pp. 140-154. CASAMIGLIA, Albert. «Sobre el principio de igualdad». En: El fundamento de los Derechos Humanos. Madrid: Debate, 1989, pp. 97-117.

²⁰ Artículo 110 de la Constitución Política del Perú: «El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación. Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento (...).».

²¹ Artículo 90 de la Constitución Política del Perú: «El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única (...) Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento (...).».

²² Artículo 124 de la Constitución Política del Perú: «Para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano por nacimiento (...).».

COLOMBIA	CHILE	ESPAÑA	PERÚ
<p>Requisitos comunes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ser colombiano de nacimiento, - tener título de abogado, - no hallarse en interdicción civil, - no padecer alguna infección mental que comprometa la capacidad necesaria para el desempeño del cargo, - no encontrarse bajo medida de aseguramiento que implique privación de libertad sin derecho a libertad provisional, - no estar suspendido o haber sido excluido de la profesión de abogado, - no haber sido destituido de algún cargo público - no haber sido declarado responsable de cualquier hecho punible, excepto por delitos políticos o culposos, - no ingerir habitualmente bebidas alcohólicas o consumir drogas o sustancias no autorizadas, o tenga trastornos graves de conducta, de forma tal que pueda afectar el servicio. <p>(artículo 127 y 150 de la Ley)</p>	<p>Requisitos comunes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ser chileno, - tener título de abogado, - no hallarse en interdicción por causa de demencia o prodigalidad, - no ser sordo, mudo, ciego, - no estar procesado por crimen o simple delito, - no haber sido condenado por crimen o simple delito, 	<p>Requisitos comunes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ser español, - ser licenciado en derecho, - no estar impedido física o psíquicamente para la función judicial, - no estar condenado por delito doloso, a no ser que se haya obtenido la rehabilitación, - no haber sido procesado o inculpado por delito doloso, en tanto no sea absuelto o se dicte auto de sobreseimiento, - estar en pleno ejercicio de los derechos civiles. <p>(artículo 302 y 303 de la ley)</p>	<p>Requisitos comunes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ser peruano de nacimiento, - tener título de abogado expedido o revalidado, conforme a ley, - tener conducta intachable, - no ser ciego, sordo, mudo, ni adolecer de enfermedad mental o incapacidad física permanente que impida ejercer el cargo con la diligencia necesaria, - no haber sido condenado ni hallarse procesado por delito doloso común, - ser ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de los derechos civiles, - no encontrarse en estado de quiebra culposa o fraudulenta, - no haber sido destituido de la Carrera Judicial, del Ministerio Público, de la Administración Pública o de empresas estatales, por medida disciplinaria, - no haber sido destituido de la actividad privada por causa o falta grave laboral, - no estar incurso en ninguna incompatibilidad, - haber aprobado, dentro de los dos años anteriores al concurso público, el Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura, impartido por la Academia de la Magistratura. <p>(artículo 177 del TUO).</p>

2.2. Requisitos especiales para la postulación a cada grado de la carrera judicial

Conforme con el artículo 218 del TUO de la LOPJ, la carrera judicial está compuesta de los siguientes grados: Vocal de la Corte Suprema, Vocal de la Corte Superior, Juez Especializado o Mixto, Juez de Paz Letrado y Secretario o Relator de Sala.

Para el ingreso a cada uno de ellos, la edad y la antigüedad en el servicio judicial o en el ejercicio profesional de la abogacía son los criterios fundamentales para el acceso a cada grado judicial, de acuerdo con los siguientes parámetros:

Grado de la carrera judicial	Edad requerida	Antigüedad mínima - Experiencia profesional		
		Requisitos alternativos		
		Servicio judicial	Ejercicio profesional de la abogacía	Dictado de cátedra universitaria en materia jurídica
Vocal Supremo	Mayor de 45 años	10 años como magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior	20 años	20 años
Vocal Superior	Mayor de 32 años	5 años como Juez Especializado o Mixto, Fiscal Superior Adjunto o Fiscal Provincial	7 años	7 años
Juez Especializado o Mixto	Mayor de 28 años	2 años como Juez de Paz Letrado; ó, 3 años como Secretario o Relator de Sala o como Fiscal provincial Adjunto	5 años	5 años
Juez de Paz Letrado	Mayor de 25 años	2 años como Secretario o Relator de Sala; ó, 4 años como Secretario de Juzgado	4 años	4 años

Cabe destacar que, a partir de la entrada en vigor del artículo 2 de la Ley N° 26696, que modificó el artículo 22 literal c) de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, para ser considerado candidato y someterse al concurso público para acceder al cargo de magistrado, se requiere la previa aprobación de los programas de formación académica impartidos por la Academia de la Magistratura²³. Recién luego de ello, el Consejo Nacional de la Magistratura puede some-

²³ La Ley N° 26696 entró en vigencia el 30 de noviembre de 1996. Posteriormente, por Ley N° 27368, en vigor desde el 8 de noviembre de 2000, se volvió a modificar el artículo 22 literal c) de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, pero se mantuvo, como requisito para acceder al cargo de magistrado, la aprobación de los programas de formación académica para aspirantes, impartidos por la Academia de la Magistratura.

ter a evaluación personal y académica a los respectivos candidatos, para los efectos de su selección y nombramiento como magistrados.

En tal sentido, el mérito o la idoneidad académica de los abogados y/o de los magistrados, como criterio de relevancia para el acceso a los diversos grados de la carrera judicial, se encuentra relegado, pues sólo después de efectuada la evaluación de los postulantes en función de su edad y de su antigüedad en el servicio judicial o en el ejercicio profesional, se procede a evaluar su excelencia académica, sus reconocimientos, sus distinciones y su proyección como titular de la función jurisdiccional.

El requisito de la edad, normalmente, está sujeto al arbitrio del legislador. No refleja, por lo tanto, criterios técnicos que puedan justificar su incorporación: su permanencia hasta nuestros días, tiene todo el aliento de una supervivencia virreinal²⁴. En consecuencia, se trata de un requisito que más bien se presenta como obstáculo para el ingreso a la judicatura. Su incidencia será inmediata en la reducción del universo de postulantes, y como consecuencia de ello, se reduce la posibilidad de elegir a los mejor capacitados para el cargo, que no son, necesariamente, los de mayor edad.

A diferencia del caso peruano, en los demás países analizados, los criterios de selección utilizados para el acceso a cada grado de la carrera judicial son, básicamente, el mérito y la experiencia profesional. La edad de los candidatos carece de relevancia como se muestra en el siguiente cuadro:

	Colombia	Chile	España	Italia	Perú
Mérito	X	X	X	X	X
Edad					X
Experiencia profesional	X	X	X		X
Experiencia en el Poder Judicial (en cargos de empleados)		X ²⁵			

²⁴ Resulta interesante anotar que este requisito está previsto en las Siete Partidas de Alfonso X «el Sabio»: *Cuerpo de Derecho medieval (1257-1263)*, que a su vez representa frente al Derecho de los Fueros, un retorno al Derecho romano justinianeo. La norma en cuestión precisa: «Mayor de veynte años deve fer aquel, a quien otorgare poderio de judgar, los pleytos cotidianamente aque llaman juez ordinario ...» (Ley V, Título III, TERCERA PARTIDA). Véase: *Las siete partidas de Alfonso El Sabio*. Paris: Librería de la Rosa y Bouret. 1861.

²⁵ De acuerdo con el artículo 252 del Código de Tribunales de Chile, sólo cuando se trata de abogados ajenos a la Administración de Justicia que postulen directamente al cargo de juez, se requerirá que hayan ejercido la profesión de abogado por lo menos por un año.

2.3. Sistema de selección y nombramiento de magistrados

Históricamente, la designación de los magistrados estuvo a cargo del Poder Ejecutivo²⁶. No obstante, como apunta Eguiguren, la experiencia resultante de la intervención política en el nombramiento de los magistrados determinó que los criterios relevantes para el ingreso a la carrera judicial fueran la afinidad política o la vinculación personal, lo que motivó la sumisión del Poder Judicial al gobierno de turno y un escaso compromiso en la defensa de la supremacía de la Constitución o de los derechos humanos²⁷.

Por tal motivo, con la Constitución de 1979, se incorporó un ente autónomo que garantizara el nombramiento de magistrados con independencia de la influencia política: el Consejo Nacional de la Magistratura, encargado de proponer al Presidente de la República los postulantes aptos para su nombramiento como magistrados de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores²⁸.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993, el nombramiento de los jueces de todos los niveles de la carrera judicial quedó a cargo exclusivo del Consejo Nacional de la Magistratura, cuya conformación²⁹ permitiría impedir interferencias políticas en su función.

La evolución constitucional del sistema de nombramiento de los magistrados en el Perú se refleja en el siguiente cuadro:

²⁶ No obstante ello, hasta la Constitución Política de 1933, el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema correspondía al Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo.

²⁷ EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. ¿Qué hacer con el sistema judicial?. Lima: Agenda Perú, 1999, p. 27.

²⁸ De acuerdo con el artículo 247 de la Constitución Política de 1979, la propuesta para el nombramiento de los magistrados de primera instancia y para los demás cargos de menor jerarquía, correspondía al Consejo Distrital de la Magistratura, en cada sede de Corte.

²⁹ Artículo 155 de la Constitución Política de 1993: «Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:

1. Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en 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.
6. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años».

Magistrados	Constitución	Propuesta		Nombramiento
		Terna	Entidad	
Vocales de la Corte Suprema	1860	Doble	Poder Ejecutivo	Congreso
	1920	Diez candidatos	Gobierno	Congreso
	1933	Diez candidatos	Poder Ejecutivo	Congreso
	1979		Consejo Nacional de la Magistratura	Presidente de la República nombra Senado ratifica
	1993			Consejo Nacional de la Magistratura
Vocales de la Corte Superior	1860	Doble	Corte Suprema	Poder Ejecutivo
	1920	Doble	Corte Suprema	Poder Ejecutivo
	1933	Doble	Corte Suprema	Poder Ejecutivo
	1979		Consejo Nacional de la Magistratura	Presidente de la República nombra Senado ratifica
	1993			Consejo Nacional de la Magistratura
Jueces de Primera Instancia / Especializados o Mixtos / de Paz Letrados	1860	Doble	Cortes Superiores	Poder Ejecutivo
	1920	Doble	Cortes Superiores	Poder Ejecutivo
	1933	Doble	Cortes Superiores	Poder Ejecutivo
	1979		Consejo Distrital de la Magistratura	Presidente de la República nombra Senado ratifica
	1993			Consejo Nacional de la Magistratura

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 150 y 154 de la Constitución Política del Perú, el Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y nombramiento de los magistrados de todos los grados judiciales, con el voto conforme de los 2/3 del número legal de sus miembros, previo concurso público de méritos.

Para tal efecto, el Presidente del Consejo dispone la publicación, en el diario oficial «El Peruano», en otro diario de circulación nacional y en el periódico encargado de los avisos judiciales de las respectivas Cortes Superiores, de la convocatoria para cubrir las plazas creadas o vacantes en todos los distritos judiciales del país. Dicho concurso consta de tres etapas precluyentes: calificación del *currículum vitae* documentado, examen escrito y evaluación personal. Como se ha indicado anteriormente, a partir del 8 de noviembre de 2000, fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 27368, para poder participar como candidato en el referido concurso, los postulantes deben acreditar la aprobación satisfactoria de un año de formación académica para aspirante al cargo de magistrado, impartido por la Academia de la Magistratura.

En atención al literal b) del artículo 11 de la Ley N° 26335, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, la admisión a los programas de formación académica para los aspirantes al cargo de magistrado de cualquiera de los grados de la carrera judicial (PROFA), y a los programas de capacitación académica para el ascenso para los magistrados de carrera judicial (PCA), se efectúa mediante concurso público de méritos, que comprende la evaluación de los antecedentes profesionales y académicos de los postulantes y la calificación de las pruebas de conocimiento a las que deban ser sometidos. El Consejo Nacional de la Magistratura, en el proceso de selección y nombramiento, toma en cuenta el orden de méritos que aparece de los calificativos otorgados por la Academia en sus respectivos programas.

En ese sentido, se aprecia un doble filtro para el acceso a la magistratura: el primero, derivado de la evaluación previa de la Academia de la Magistratura, para poder acceder al Programa de Formación de Aspirantes o al Programa de Capacitación Académica para el Ascenso y sólo una vez aprobado el curso, se pasa a una posterior evaluación —segundo filtro— a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Este cuadro refleja cierto nivel de erosión de la impermeabilidad de la influencia política que propugna el nuevo sistema constitucional de nombramiento autónomo de jueces, al exponer a los postulantes a los diversos grados de la carrera judicial, a la selección previa de un órgano dependiente del Poder Judicial³⁰.

Es preciso anotar que, en la actualidad, existe una situación de excepción en materia de formación de aspirantes al cargo de magistrado. En efecto, mientras tal programa debía tener la duración de un año, por indicación del artículo 2 y de la Segunda Disposición Transitoria de la Ley 27368, esa misma ley (Vigente en nuestro ordenamiento a partir del 8 de noviembre de 2000), en su Tercera Disposición Final y Transitoria, encomendó a la Academia de la Magis-

³⁰ Más aún, contribuye a esta tesis el hecho que, conforme puede constatarse en la Resolución N° 002-2001-AMAG-CD, el concurso público de méritos para la admisión al Programa de Capacitación Académica para el Ascenso (PCA) conste únicamente de una entrevista personal ante la Comisión de Evaluación, constituida en cada una de las cuatro sedes de la Academia de la Magistratura e integrada por tres miembros designados mediante Resolución del Consejo Directivo de dicha entidad. Si bien se establece que la calificación final se orienta y complementa tomándose en cuenta la antigüedad en el cargo, los cursos de capacitación seguidos en la Academia, los grados académicos obtenidos en universidades nacionales o extranjeras, y otras menciones profesionales de relevancia, se mantiene una alta dosis de subjetividad que, en situaciones límite, puede introducir distorsiones por influencias externas.

tratura la organización de un curso especial de formación de aspirantes a los cargos de magistrados de todos los niveles del Poder Judicial, de una duración de 60 días, en el cual pudiesen participar aquellas personas que no hubieran cursado el anterior Programa de Formación de Aspirantes. Asimismo, se dispuso que la aprobación del citado curso especial determina la aptitud para postular al concurso público de méritos que convoque el Consejo Nacional de la Magistratura para el acceso al cargo de magistrado.

En los países analizados en el presente estudio, dentro de los diversos mecanismos de selección, se aprecia una preferencia por el sistema de concurso que permite vincular la elección del juez a sus méritos propios y condiciones personales, técnicamente evaluadas. El concurso es considerado como una garantía de preparación técnica, de igualdad y, de independencia del Poder Judicial, al evitar que la designación del juez adquiera connotaciones políticas³¹.

A partir del análisis comparativo se identifica la existencia de un concurso que tiene las siguientes características: i) es abierto a toda persona que cumplan los requisitos establecidos en la ley, ii) énfasis en una evaluación objetiva de los conocimientos jurídicos, iii) se presenta como un mecanismo insuficiente para la evaluación, al existir un periodo de formación que, en Colombia, Chile y España, es un segundo momento de selección, pero está dirigido sólo a los candidatos que han superado el concurso; y, en Perú como se ha precisado, se presenta como un mecanismo primario de selección, previo al concurso.

A continuación se detalla un resumen de las características del actual sistema de selección y nombramiento de los jueces peruanos, en comparación con los demás países.

	Colombia	Chile	España	Italia	Perú
Concurso público de méritos.	X	X	X	X	X
Obligación de seguir un curso especial posterior al concurso.	X	X	X		
Obligación de seguir un curso especial previo al concurso.					X

A diferencia del Perú, en donde la exigencia de realizar un curso especial se encuentra presente como etapa del proceso de ingreso a la carrera judicial por cualquier grado de la misma, en Chile y España se presenta únicamente cuando el ingreso a la carrera se realiza por la categoría de juez, como se aprecia en el siguiente cuadro:

³¹ SAGÜES (1997). Op. cit., pp. 109-110.

Nivel de ingreso a la carrera en que se exige la aprobación de un curso especial	Colombia	Chile	España	Italia	Perú
Juez	X	X	X		X
Magistrado de Cortes Superiores	X				X
Magistrados de Tribunales Supremos	X				X

2.4. La especialidad de los magistrados

La tutela jurisdiccional efectiva, en tanto deber del Estado y derecho fundamental, requiere entre otras cosas, de instrumentos que la hagan viable ante cualquier requerimiento de justicia. Por tal razón, el magistrado debe contar con las herramientas necesarias para ejercer la función judicial y racionalizar con solvencia el pronunciamiento de sus decisiones.

Las constantes transformaciones de nuestro tiempo, exigen cada vez una mayor especialización en los diversos espacios del desarrollo humano. El derecho y la función jurisdiccional no se encuentran al margen de esta influencia. Se requiere, por ello, el concurso de magistrados capaces de satisfacer eficazmente esta necesidad, más aún si se considera, la existencia del principio del *iura novit curia* que informa nuestro ordenamiento jurídico y en virtud del cual, el juez conoce el derecho y, tiene el deber de aplicarlo con prescindencia de los fundamentos jurídicos expuestos por las partes³².

Al respecto la Ley Orgánica del Poder Judicial permite entrever que la especialidad del magistrado es un elemento de importancia en el desarrollo de la función jurisdiccional, teniéndose presente, para su determinación —según el artículo 190—, a la antigüedad en el ejercicio de la magistratura, al desarrollo de cátedra universitaria por parte del magistrado, a las publicaciones sobre materia jurídica especializada, a los grados académicos de la especialidad y a los trabajos desempeñados en cargos afines. Asimismo, en dicha disposición se consagra expresamente que la especialización del magistrado se mantiene en el ejercicio de su cargo.

Sin embargo, durante el denominado proceso de reforma judicial reciente, si bien se postuló la necesidad de equipar Juzgados y Salas Especializadas para la atención de los diversos procesos existentes, en la práctica, para Eguiguren, se trataron de verdaderas «especialidades en el papel», pues se verificó reiteradamente la inconveniente práctica de asignar y rotar magistrados entre las distintas áreas del Derecho, sin mayor reparo en la experiencia profesional y sin permitirles adquirir una especialidad por la escasa permanencia en el cargo o la falta de cursos de perfeccionamiento y profundización³³.

³² Artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil: «Los jueces tienen la obligación de aplicar la norma jurídica pertinente, aunque no haya sido invocada en la demanda».

Artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil: «El Juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente. Sin embargo, no puede ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes».

³³ EGUIGUREN PRAELI (1999). Op. cit., p. 36.

Repárese que, para tal efecto, fue suficiente suspender la vigencia del artículo 190 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial durante el plazo de actuación de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial³⁴.

En la actualidad, la reinstitucionalización del Poder Judicial exige reformular la conformación de los Juzgados y Salas de las Cortes Superiores y de la Corte Suprema, con la finalidad de asignar a los magistrados según la observancia estricta de su especialización, en resguardo de la seguridad jurídica que debe primar en la resolución de los procesos.

2.5. Ratificación de magistrados

La ratificación constituye un mecanismo que en teoría busca garantizar la idoneidad de los magistrados. En efecto, se presenta como una herramienta de «control de calidad» para evaluar el desempeño de los jueces, poniendo especial énfasis en la producción jurisdiccional, los méritos, los informes de los Colegios de Abogados y los antecedentes de conducta³⁵.

La ratificación de magistrados ha estado presente en forma intermitente en las últimas décadas, y su aparición ha obedecido mayormente a las coyunturas políticas, mediante la invocación de un objetivo moralizador.

Así, por ejemplo, mediante Decreto Ley N° 18060, de 23 de diciembre de 1969, el Gobierno Revolucionario del General Juan Velasco Alvarado, alegando la urgente reorganización del Poder Judicial y el restablecimiento del principio de autoridad, del respeto a la ley y del imperio de la justicia, cesó a todos los Vocales Supremos y dispuso que la Corte Suprema se integrara por 16 magistrados (elegidos por Decreto Ley N° 18061³⁶) y se pronunciara, en vía de ratificación extraordinaria, dentro del término de 90 días, sobre la continuación o cese en el cargo de todos y cada uno de los Jueces y Vocales de la República. Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Justicia, compuesto de ocho miembros³⁷, designados por dos años improrrogables, con competencia para la elección de los magistrados del Poder Judicial en toda la República.

³⁴ Por mandato del artículo 4 de la Ley N° 26695, se suspendió inicialmente, hasta el 31 de diciembre de 1998, la vigencia del artículo 190 del TUO de la LOPJ. Posteriormente, por disposición del artículo 3 de la Ley N° 27009, se amplió dicha suspensión hasta el 31 de diciembre de 2000. Sin embargo, con ocasión de la desactivación de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial por Ley N° 27367, publicada en el diario oficial El Peruano el 6 de noviembre de 2000, fue derogada la Ley N° 27009, y, consecuentemente, el artículo 190 del TUO de la LOPJ recobró plena vigencia.

En la práctica, la inobservancia del criterio de especialidad permitió a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial disponer la conformación de los Juzgados y de las Salas Superiores y Supremas a su discrecionalidad. Ello podría explicar que, en los últimos años, la composición de los órganos jurisdiccionales obedeciera más a necesidades de descarga procesal que a la sujeción de la especialidad de los magistrados, con el incremento de los costos de litigación y de los costos de los errores que ello pudo acarrear, haciéndose más evidente, por ejemplo, en la calificación de las casaciones por parte de la Corte Suprema, donde, aun a costa de la desviación de criterios jurisprudenciales de escasa antigüedad, se logró evacuar gran parte de los procesos judiciales que se encontraban pendientes de resolución.

³⁵ Artículo 30 de la Ley N° 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

³⁶ Artículo Único del Decreto Ley N° 18061, de 23 de diciembre de 1969. «Elijese Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia de la República a los señores doctores don Manuel Segundo Núñez Valdivia, don Luis Ponce Mendoza, don Octavio Torres Malpica, don Alejandro Bustamante Ugarte, don Enrique Cuentas Ormachea, don Juan Domingo Córdova Vargas, don Francisco Velasco Gallo, don Alberto Ballón Landa Arrisueño, don José García Salazar, don Javier Alzamora Valdez, don Andrés León Montalván, don José Santos Rivera, don Emilio Llosa Rickkets, don Manuel García Calderón Koechlin, don Ricardo Nugent López Cheves y don Plácido Galindo Pardo, y Fiscal Titular en lo Administrativo al señor doctor don Jesús Arturo Linares Barreda. Expídase los Títulos respectivos».

³⁷ La composición del Consejo Nacional de Justicia fue la siguiente: 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 de las dos Universidades Nacionales más antiguas.

Posteriormente, la Décimo Tercera Disposición General y Transitoria de la Constitución Política de 1979, dentro del marco del restablecimiento del sistema democrático tras la dictadura, previno que el Senado de la República, dentro de los sesenta días siguientes a su instalación, con el voto de más de la mitad de sus miembros, procediera a ratificar a los Vocales de la Corte Suprema, previa citación y audiencia con los interesados. Del mismo modo, la Sala Plena, dentro de los ciento veinte días siguientes a su ratificación, debía proceder, a su vez, a ratificar a los demás magistrados de la República, de todos los fueros, previa citación y audiencia con los interesados.

Con la ruptura del orden constitucional el 5 de abril de 1992, durante el gobierno del ingeniero Alberto Fujimori, y con motivo de la reorganización integral del Poder Judicial dispuesta por el Decreto ley N° 25418, de 6 de abril de 1992, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, se dispuso el cese de un gran número de magistrados por Decretos Leyes N° 25423, 25437, 25442, 25446, 25492, 25529 y 26118, actualmente derogados. Fue en el Decreto Ley N° 25442, en el que se dispuso la conformación de una Comisión Evaluadora, integrada por tres Vocales de la Corte Suprema, designados en acuerdo de Sala Plena, con la finalidad de evaluar la conducta funcional de los magistrados de todos los grados de la carrera judicial que se continuasen en el ejercicio de sus funciones, y proceder a su ratificación o separación definitiva³⁸.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993, se introdujo por primera vez, con vocación de permanencia, la ratificación en el máximo nivel de la jerarquía normativa³⁹. En efecto, a partir de la entrada en vigencia de dicho texto constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura ratifica a los jueces de todos los niveles cada 7 años, con el voto conforme de la mayoría simple de los consejeros asistentes al Pleno, previa realización de una entrevista personal y de la evaluación de su conducta e idoneidad en el desempeño de sus funciones.

La no ratificación importa la separación del cargo y aunque en teoría no constituye sanción ni priva al magistrado de los derechos legalmente adquiridos, en la práctica pone fin a la carrera judicial e impide el reingreso del magistrado al Poder Judicial o al Ministerio Público. Este escenario se agrava aún más en vista de que la decisión adoptada por el Consejo Nacional de la Magistratura es inimpugnable y no requiere ser fundamentada. En otras palabras, se trataría de una decisión arbitraria y, por lo tanto, propia de un sistema político autoritario. Se contradice, por ello, el principio de legitimidad de las decisiones en un Estado Constitucional que se fundamenta en la transparencia de los actos de las autoridades y en la argumentación a partir de razones consistentes con los princi-

ara ser delegado ante el Consejo Nacional de Justicia se requería tener nacionalidad peruana por nacimiento, título de abogado y ejercicio profesional no menor de 20 años.

³⁸ Como consecuencia de los ceses impuestos se hizo necesaria la recomposición del Poder Judicial. Mientras se aprobaba el proyecto de Constitución Política por el Congreso y Constituyente Democrático y se sometía luego a referéndum, se arribó a un acuerdo político para el establecimiento de un Jurado de Honor de la Magistratura, que estuvo conformado por cinco juristas de reconocido prestigio y honestidad-designados por el Congreso Constituyente Democrático-y que se instaló el 26 de marzo de 1993. Durante su funcionamiento (que concluyó con la promulgación de la Constitución Política de 1993), dicho Jurado estuvo dedicado, principalmente, a la designación de los magistrados de la Corte Suprema, para lo cual resolvió las solicitudes de reincorporación de los magistrados supremos cesados y evaluó el desempeño de los vocales supremos provisionales. Sin perjuicio de ello, también pudo efectuar la selección y designación de algunos magistrados del distrito judicial de Lima. Sobre el particular, véase a EGUIGUREN PRAELI (1999). Op. cit., pp. 27-28. Asimismo, RUBIO CORREA (1999a). Op. cit., 1999a, p. 174.

pios del sistema político constitucional. Si a los jueces se les exige esto último como principio que rige el ejercicio de su función, resulta entonces profundamente contradictorio la existencia de la denominada ratificación.

Por expresa indicación del artículo 5 de la Ley N° 27368, el plazo de 7 años para la realización del primer proceso de ratificación de magistrados, emanado de la Constitución Política de 1993, se computa desde su fecha de entrada en vigencia⁴⁰. Con posterioridad a su desarrollo, los plazos pasarán a calcularse de manera individual, a partir del momento en que el juez asuma su cargo.

2.6. Los ascensos

La existencia de un sistema de ascensos se encuentra vinculada con los niveles por los que se puede ingresar a la carrera judicial. En aquellos sistemas en los cuales el ingreso a la carrera judicial puede realizarse por cualquier grado o nivel y, en donde no hay mecanismos de promoción interna, no existe propiamente un sistema de ascensos, pues los miembros de la carrera que deseen acceder a un cargo superior deberán competir con los demás candidatos, siguiendo el mismo proceso establecido para el ingreso; a diferencia de los sistemas de carrera en los cuales sólo es posible ingresar por el primer y/o último grado de la misma.

El siguiente cuadro nos permite identificar los diferentes niveles de ingreso a la carrera judicial peruana en comparación con los sistemas de otros países:

Nivel por el que se puede ingresar a la carrera	Colombia	Chile	España	Italia	Perú
Juez	X	X	X	X	X
Magistrado de Corte Superior	X				X
Magistrado de Tribunal Supremo	X	X	X	X	X

³⁹ Ya en la Ley N° 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1963, se encontraba establecida la ratificación con vocación de permanencia y periodicidad quinquenal, pero que no alcanzaba a los magistrados de la Corte Suprema. No obstante, en el Decreto Legislativo N° 767, Ley Orgánica del Poder Judicial actualmente vigente, no se recogió esta figura; únicamente, con carácter transitorio, se reconoció a los magistrados no ratificados en los años 1980 a 1982 el derecho a participar en los concursos para ocupar cargos judiciales, que se realizarán inmediatamente después de la entrada en vigencia de dicha norma. De todos modos, es recién con la Carta Fundamental de 1993 que la ratificación adquiere nivel constitucional y se aplica a todos los niveles de la carrera judicial.

Artículo 104 de la Ley N° 14605: «La actuación y calidades de los Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores y las de los Jueces de Primera Instancia y Agentes Fiscales, serán objeto de revisión cada cinco años, por la Corte Suprema, la cual actuando como Jurado y previas las indagaciones que estime convenientes, podrá separar definitivamente del servicio a aquéllos que estime que no deben continuar en él. La separación el cargo no constituye pena ni priva del derecho a los goces adquiridos conforme a ley, pero sí impide el reingreso en el servicio judicial. La Corte Suprema se ajustará, en cuanto al modo y forma de ejercer la facultad que se le confiere, a las disposiciones de la presente ley y al Reglamento que ella dicte».

⁴⁰ La Constitución Política de 1993 entró en vigencia el día 31 de diciembre de 1993, tras ser promulgada el día 29 y publicada en el diario oficial El Peruano el día 30 del mismo mes y año. Por consiguiente, el plazo de 7 años para la ratificación se cumplió el 31 de diciembre de 2000. Ello ha motivado que el Consejo Nacional de la Magistratura aprobara, mediante Resolución N° 033-2000-CNM, un primer Reglamento de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, el cual quedó

A pesar que en diversos dispositivos legales se hace referencia al ascenso en la magistratura nacional⁴¹, en rigor, dicho tópico no se encuentra presente nuestro ordenamiento, en la medida que no se prevén promociones directas al interior de la carrera judicial, sino que, para el acceso al grado superior, se exige el sometimiento de los jueces a un concurso público conjuntamente con los abogados ajenos a la magistratura.

En este sentido, en el ordenamiento peruano la designación de un magistrado a un nivel superior se determina por el mismo sistema adoptado para el ingreso, es decir por concurso público abierto no sólo a los miembros de la carrera sino también a personas ajenas a la misma.

Constituye requisito la aprobación por parte de los magistrados titulares —dentro de los dos años anteriores a la convocatoria— del Programa de Capacitación para el Ascenso, impartido por la Academia de la Magistratura, previa convocatoria a concurso público de méritos, a los titulares de la carrera judicial que reúnan los requisitos para acceder al nivel inmediato superior.

En este contexto, la existencia de un cuadro de méritos o escalafón de antigüedad pierde importancia al dejar de tener incidencia en el cuadro de promoción. Un sistema que no cuenta con mecanismos de promoción interna que coexistan con la posibilidad de ingresar a la carrera judicial por cualquiera de sus niveles, no puede ser definido como carrera judicial porque carece de una de sus elementos estructurales.

En noviembre del 2000 se produjo un inicial intento legislativo para establecer algún criterio que acercándose a la idea de promoción interna, confluya con el sistema de ingreso existente. En efecto, se dictó la Ley N° 27368, mediante la cual se restablecían algunos artículos de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y se disponía la convocatoria a concurso nacional para magistrados; estableciéndose en la cuarta disposición final que los magistrados titulares que postulen al cargo inmediatamente superior, previo cumplimiento del programa de formación correspondiente, tendrán una bonificación no menor al 10% del total del puntaje obtenido.

sin efecto por mandato de la Resolución N° 043-2000-CNM, por la cual se dictó el reglamento actualmente vigente. En él se estipula que el proceso de ratificación comprenderá, inclusive, a los jueces que presentasen su renuncia al cargo hasta 30 días después de la fecha programada para su inicio, pero no alcanzará a los jueces nombrados con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993, los que serán ratificados en el momento que cumplan 7 años como titulares en el cargo.

⁴¹ Así, por ejemplo, en el artículo 225 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, se establece que el ascenso se produce desde el cargo judicial en el que se desempeñó el postulante al inmediato superior. Por su parte, en el artículo 2 de la Ley N° 26335, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, se encuadra, como aspecto relevante del objeto de dicha entidad, a la capacitación académica para los ascensos de los magistrados del Poder Judicial. A su vez, en el literal c) del artículo 11 de la misma ley, se prevé que la admisión a los programas de capacitación para ascender en la carrera del Poder Judicial se realiza mediante concurso público de méritos. Finalmente, no deja de resultar paradójico que pese a tratarse de una norma que, si bien no está derogada expresamente, ha perdido trascendencia en la actualidad, en el quinto considerando de la Resolución de la Comisión de Reorganización y Gobierno de la Academia de la Magistratura N° 011-99-CRG-AMAG, que aprobó creó y aprobó el diseño del Programa de capacitación para el Ascenso en 1999 (que no difiere mayormente del actual), señalara expresamente que «(...) la carrera judicial o fiscal está concebida para ir ascendiendo de nivel en nivel, en virtud de capacitaciones obtenidas en la Academia de la Magistratura y nombramientos realizados por el Consejo Nacional de la Magistratura. Es decir, está diseñada para que sólo los integrantes titulares de la carrera judicial o fiscal accedan al nivel inmediato superior (...)».

2.7. La provisionalidad de los magistrados

En el artículo 236 original del Decreto Legislativo N° 767, Ley Orgánica del Poder Judicial, y aún en el de su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, se señala expresamente que, en casos de vacancia, licencia o impedimento de magistrados de un determinado nivel por más de 60 días, deben ser reemplazados por los magistrados del nivel inferior inmediato, en estricto orden de precedencia, y siempre que reunían los requisitos legales para acceder al grado superior.

Asimismo, se dispuso que, en el supuesto que la ausencia fuera por un período de tiempo menor, en el caso de la Corte Suprema, asumen funciones los Vocales Consejeros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial o, en defecto de ellos, los Vocales Superiores más antiguos; en el caso de las Cortes Superiores, los Vocales Consejeros; y, en el caso de los Juzgados Especializados o Mixtos, los Jueces Supernumerarios, siempre que todos ellos cumplieren los requisitos legales para acceder al grado superior.

Como se puede apreciar, la provisionalidad de los magistrados fue concebida para supuestos de excepción, en salvaguarda del normal desarrollo de la actividad jurisdiccional. Así, con la finalidad de superar situaciones emergentes de la ausencia de magistrados (por razón de vacancia, licencia o impedimento), se debe recurrir a la promoción temporal de los jueces a grados superiores, en tanto dure la contingencia o se pueda nombrar magistrados titulares del grado judicial respectivo.

Sin embargo, con la reforma judicial, la provisionalidad fue objeto de un uso indiscriminado, al punto que para el año 98', se estima que alrededor del 20% de los jueces son titulares, en tanto que el 80% restante corresponde a magistrados provisionales o suplentes⁴². La provisionalidad fue un instrumento que facilitó la intervención política en el Poder Judicial.

La proliferación excesiva de jueces provisionales tuvo como una de sus causas principales, el cese masivo de magistrados, con ocasión del golpe de Estado del 5 de abril de 1992. Así, la necesidad de cubrir las plazas «vacantes» se vio enfrentada con la falta de voluntad política para adoptar medidas que permitieran nombramientos inmediatos de magistrados titulares. Al final ello derivó en la asignación discrecional de jueces provisionales y/o suplentes a los diversos órganos jurisdiccionales de toda la República.

La desorganización interna así generada y la presión de la opinión pública motivaron la conformación del Jurado de Honor, que, en 1993, logró efectuar designaciones de magistrados titulares, aunque, por el creciente número de jueces provisionales y la limitación temporal de su actuación, no pudo solucionar esta problemática. Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993 y la consecuente desactivación del Tribunal de Honor, la responsabilidad del nombramiento de los magistrados titulares fue concentrada en el Consejo Nacional de la Magistratura.

Sin embargo, a juicio de Marcial Rubio, el referido Consejo tuvo en el artículo 151 de la Constitución Política de 1993, el principal obstáculo para la atención inmediata de la creciente demanda

⁴² Conforme relata Rubio, ya en el año 1998 el 80% de los magistrados del país eran provisionales o suplentes, en sucesión ascendente. Cfr. RUBIO CORREA (1999a). Op. cit., pp. 174-180.

Dicha cifra, si bien puede haber disminuido ligeramente luego del cambio de gobierno, aun conserva similares proporciones.

de magistrados titulares. En efecto, para Rubio, el citado artículo limitaba al Consejo para cumplir su función de designar magistrados titulares en tanto la Academia no hubiese capacitado a los postulantes previamente⁴³.

En esa dirección, en el mes de octubre de 1997, mediante Resolución de la Comisión de Reorganización y Gobierno N° 007-97-CRG-AMAG, se aprobó el reglamento del primer Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura, fijándose posteriormente su duración en seis meses. En virtud de ello, el Consejo Nacional quedaba, en la práctica, habilitado para efectuar nombramientos de magistrados provisionales a partir de la finalización del marzo de 1998.

Sin embargo, el 12 de marzo de 1998 fue publicada, en el diario oficial «El Peruano», la Ley N° 26933, por la cual se limitaron las atribuciones de sanción del Consejo Nacional de la Magistratura, i) al suprimirse de su esfera de competencias la facultad de investigación, atribuyendo a la Comisión Ejecutiva la facultad de mediar para la imposición de la sanción de destitución a los Vocales Superiores y Jueces, y ii) al exigirse la acusación constitucional en forma previa al inicio del proceso para la destitución de los magistrados de la Corte Suprema. Como consecuencia de ello, poco antes de la conclusión del primer programa de Formación de Aspirantes al cargo de magistrado, el pleno del Consejo Nacional de la Magistratura presentó su renuncia irrevocable.

Luego, mediante Resolución Administrativa del Titular del Pliego del Poder Judicial N° 333-98-SE-TP-CME-PJ, publicada el diario oficial «El Peruano» el 14 de agosto de 1998, se amplió a 24 meses el tiempo de duración del Curso de Formación de aspirantes, tras calificarse como insuficiente el anterior plazo de 6 meses, «por no permitir la implementación de una currícula ajustada a las modernas técnicas de enseñanza ni abarcar en forma integral el conocimiento de materias imprescindibles para la formación de los jueces, como Ética y Deontología Forense, Gestión Jurisdiccional», entre otros. Asimismo, en este dispositivo se señaló que los abogados que hubieren seguido o se encontrasen siguiendo el dictado del curso estructurado en seis meses debían completar los dos años de capacitación exigidos, lo cual equivalía, en términos de Rubio, «a decir que el Consejo de la Magistratura no podría nombrar un solo magistrado titular hasta mediados del año 2000»⁴⁴.

En ese sentido, durante el gobierno de Fujimori se establecieron todo tipo de trabas para la designación de magistrados titulares. Más aún, por Ley N° 26898, se homologó el régimen legal de los magistrados provisionales al de los titulares, en tanto que, por mandato del artículo 3 de la Ley N° 27009, fue suspendida la vigencia de los artículos 236 a 239 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que propugnaban la excepcionalidad de la provisionalidad.

⁴³ Así, señala Rubio que, mientras el Consejo Nacional de la Magistratura postulaba que, ante la necesidad de realizar nombramientos en forma urgente, la preparación de los jueces debía ser lo más breve posible y comenzar por la capacitación de los magistrados supremos, la Academia de la Magistratura sostenía que los cursos a ser impartidos debían contar con una extensión lo suficientemente larga como para alcanzar una adecuada formación y que debían dirigirse inicialmente a los Jueces de Paz y a los Jueces Especializados, para luego proponerse un sistema especial de capacitación para los magistrados de la Corte Suprema. Cfr. RUBIO CORREA (1999a). Op. cit., pp. 175-177.

⁴⁴ Ibidem, pp. 179-180

En la fase final del gobierno de Fujimori, bajo el marco de la Mesa de Diálogo promovida por la OEA, se promulgaron las Leyes N° 27362 y N° 27367. Por la primera, se dejó sin efecto la homologación de los magistrados titulares y provisionales, derogándose la Ley N° 26898; por la segunda, se desactivó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, se estableció el Consejo Transitorio del Poder Judicial y se derogó la Ley N° 27009, con lo cual quedó restituida la vigencia de los artículos 236 a 239 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En ese sentido, la necesidad de recomponer el panorama institucional en esta materia ha motivado a que, por Ley N° 27368, se dispuso que el Consejo Nacional de la Magistratura convocara en el plazo de quince días, a concurso nacional para cubrir las vacantes existentes en todos los niveles del Poder Judicial, encomendándose a la Academia de la Magistratura la organización de un curso especial de formación de aspirantes al cargo de magistrado, con una duración no mayor de 60 días. De todos modos, la posibilidad de reincorporación prevista por la Ley N° 27433 para los magistrados que fueron cesados con posterioridad al 5 de abril de 1992, puede contribuir a contar, en un tiempo cercano, con mayor número de jueces titulares.

2.8. La suplencia de magistrados

De acuerdo con el artículo 239 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁴⁵, en la sesión de Sala Plena donde se elige al Presidente de la Corte Suprema, son nombrados Vocales y Jueces Suplentes, en número no mayor al 30% de los titulares, para cubrir las vacantes que se produzcan cuando no haya reemplazantes que puedan asumir el cargo de magistrados provisionales del grado respectivo.

La suplencia también fue objeto de un uso arbitrario durante el régimen fujimorista al punto que se llegó a asimilarla a la provisionalidad, superándose largamente el límite máximo fijado en la ley, con los efectos ya detallados en el rubro precedente.

No obstante, tal como se puede apreciar en la norma bajo comentario, actualmente vigente, la suplencia de magistrados también se encuentra prevista como una medida excepcional de participación, esta vez, de abogados hábiles que no se encuentren en carrera judicial, para reemplazar temporalmente a los magistrados que no puedan continuar con el desarrollo de sus funciones y respecto de los cuales no haya magistrados en aptitud de sucederlos en forma provisional⁴⁶.

Ahora bien, debe destacarse que constituye principio rector de la administración de justicia la imparcialidad del magistrado, que supone no solamente que quien se encuentra investido de potestad jurisdiccional no sea parte, sino que, durante la actuación del derecho en el proceso, ninguna

⁴⁵ Como ya se mencionó en el acápite anterior, este artículo fue suspendido durante la vigencia de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, hasta el 31 de diciembre de 2000, en virtud del mandato contenido en el artículo 3 de la Ley N° 27009. Sin embargo, recobró su vigencia el 7 de noviembre de 2000, con ocasión de la entrada en vigor de la Ley N° 27367, que desactivó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, estableció el Consejo Transitorio del Poder Judicial y derogó la Ley N° 27009.

⁴⁶ Ello podría ocurrir, por ejemplo, en supuestos en los que, ausentado un magistrado, los jueces del nivel inferior no reúnan lo requisitos legalmente establecidos (edad mínima, años de servicios, etc.) para acceder al grado superior y, consecuentemente, no puedan desempeñarse en aquél provisionalmente.

circunstancia ajena a la función judicial interfiera en sus decisiones⁴⁷. En ese sentido, la incorporación a la magistratura de abogados litigantes, sin más control que el que puede derivar de la discrecionalidad de la Sala Plena de la Corte Suprema, pueda alterar el desarrollo imparcial de los procesos y afectar la legitimidad del Poder Judicial⁴⁸. En ese sentido, la suplencia debería ser progresivamente suprimida del ordenamiento orgánico de la magistratura.

2.9. El cuadro de méritos

Según se señala en los artículos 19 y 20 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial organiza el cuadro de méritos de los Vocales Superiores, y los actualiza permanentemente, correspondiendo hacer lo propio a los Consejos Ejecutivos Distritales y las Cortes Superiores respecto de los magistrados que les conciernen.

Para la formulación del cuadro de méritos de los magistrados, se prevén como aspectos a considerar:

- La oportuna y correcta tramitación y resolución de los procesos a su cargo.
- La idoneidad moral.
- Las sanciones y medidas disciplinarias aplicadas.
- Los grados académicos y los estudios de perfeccionamiento, debidamente acreditados.
- Las publicaciones de índole jurídica.
- Las distinciones y condecoraciones.

Como ha quedado dicho, el mérito personal y profesional no se instituye como un factor de especial relevancia en la carrera judicial; antes bien, queda mediatizado por otros criterios a los que la ley le concede atención prioritaria. Así, para el ingreso a los diversos grados de la carrera judicial, la edad y la antigüedad en servicio judicial o la experiencia profesional determinan la habilitación para ser magistrado. Si bien para el seguimiento de los programas de formación y capacitación en la Academia de la Magistratura, y para la superación del concurso convocado por Consejo Nacional de la Magistratura, el mérito sí es calificado, su incidencia en la decisión final no es central, pues concurre con otros instrumentos de evaluación como la entrevista personal y/o el examen escrito, según corresponda.

De otro lado, al no existir un régimen de ascensos, el mérito no goza de mayor trascendencia como estímulo para la promoción interna en la magistratura. Más aún, ni siquiera, tal como está regulado, el destaque provisional de magistrados al grado superior se basa en el mérito, sino en la antigüedad en el ejercicio del cargo.

En ese sentido, el cuadro de méritos de los Vocales y Jueces parece ser una simple formalidad, pues su importancia se restringe al otorgamiento de honores o condecoraciones. Más bien, la ratifi-

⁴⁷ MONTERO AROCA (1994). Op. cit., pp. 109-112.

⁴⁸ Además, suele ser frecuente que los abogados llamados a la judicatura para ocupar plazas de magistrados suplentes, antes de desempeñar su trabajo con vocación de servicio y con conciencia de su responsabilidad, estén más interesados en estrechar vínculos amicales con los magistrados y posicionarse dentro del Poder Judicial para cuando retornen a la litigación externa.

cación de magistrados, cada siete años, sí toma en cuenta el mérito profesional y académico. Sin embargo, como es lógico suponer, al relativizar el mérito como criterio de evaluación constante se puede desincentivar la óptima y permanente dedicación del magistrado al diligente desempeño de sus funciones.

2.10. La política laboral

En razón de la posición del juez como autoridad en el sistema político, dotado de potestad jurisdiccional en el desempeño de sus funciones, la Carta Fundamental ajusta el estatuto de la magistratura a cinco grandes principios estructurales:

- a) la independencia del magistrado⁴⁹, que se instrumentaliza en forma: (i) externa, como expresión de la división de poderes, en virtud de lo cual el juez queda desvinculado de toda influencia política y se somete únicamente al imperio de la ley; e, (ii) interna, derivada de la potestad jurisdiccional como poder, y no como delegación de los órganos judiciales jerárquicamente superiores, lo que implica que el juez actúa sin sujeción a la voluntad de los magistrados de mayor grado judicial.
- b) la inamovilidad en el cargo⁵⁰, en tanto garantía de la independencia e intermediación del magistrado en el desempeño de la función judicial, quedando proscrito todo intento de traslado contra su voluntad.
- c) la permanencia en el servicio⁵¹, mientras se observe la conducta e idoneidad propias de la función judicial, lo cual se plasma en la fijación de una estabilidad laboral absoluta⁵², donde la terminación de la carrera judicial sólo se produzca por causa expresamente señalada en la ley, debidamente comprobada y con sujeción al procedimiento establecido.
- d) la retribución digna⁵³, que permita al magistrado bienestar personal y familiar, mediante un nivel de vida acorde con su misión y jerarquía.
- e) la prohibición de la sindicación y la huelga⁵⁴, lo que determina que, en la magistratura, la fuente de las obligaciones y derechos laborales sea siempre la ley, sin margen de actuación de la autonomía de la voluntad.

A partir de esos principios, y de otros reconocidos por ley al magistrado⁵⁵, surgen las particularidades del régimen laboral de la carrera judicial, que justifica su regulación en un estatuto especial.

⁴⁹ Artículo 146, tercer párrafo, inciso 1) de la Constitución Política del Perú.

⁵⁰ Artículo 146, tercer párrafo, inciso 2) de la Constitución Política de 1993.

⁵¹ Artículo 146, tercer párrafo, inciso 3) de la Constitución Política de 1993.

⁵² De acuerdo con el artículo 24 literal b) del decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases para la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en consonancia con el artículo 34 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa, aplicables supletoriamente al régimen de la magistratura, la estabilidad laboral absoluta del juez se adquiere a partir de su nombramiento, sin que exista período de prueba.

⁵³ Artículo 146, tercer párrafo, inciso 4) de la Constitución Política de 1993.

⁵⁴ Artículo 153 de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁵⁵ Estos principios son, fundamentalmente:

Asimismo, se integran en él otras medidas que articulen el normal desarrollo de la función judicial con el pleno goce por el magistrado de sus derechos laborales. Los demás aspectos que no sean privativos de la magistratura quedarán regidos por la normatividad común, aplicable a todos los funcionarios públicos, específicamente, por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de remuneraciones del Sector Público, y sus normas complementarias y modificatorias.

Sobre la base de lo expuesto, a continuación se describen los principales tópicos del régimen laboral propio de los jueces:

2.10.1. Sistema Único de Remuneraciones

Las remuneraciones de los magistrados se fijan según criterios uniformes. Dentro de cada nivel de la carrera judicial, el haber básico de los magistrados es el mismo. Se prohíbe la negociación directa de condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el sistema único de remuneraciones.

Las remuneraciones de los jueces se otorgan según lo asignado por el Presupuesto de la República, no pueden ser disminuidas, y deben calcularse con sujeción a los siguientes parámetros⁵⁶:

- El haber ordinario de los Vocales de la Corte Suprema es siempre igual al que perciben los congresistas. La homologación es automática.
- El haber de los Vocales Superiores es del 90% del total que perciban los Vocales de la Corte Suprema; el de los Jueces Especializados o Mixtos, del 80%; el de los Jueces de Paz Letrados, del 70%; y el de los Secretarios y Relatores de Sala, del 55%.

Los magistrados titulares tienen derecho a percibir 16 haberes mensuales durante el año, uno de ellos por vacaciones, otro por escolaridad, otro por Fiestas Patrias y otro por Navidad.

En forma adicional a las remuneraciones y beneficios percibidos por el ejercicio de su función, los magistrados sólo pueden recibir retribuciones provenientes de la docencia o de otras tareas especiales previstas en la ley.

- *el de intangibilidad de los derechos y beneficios laborales de los magistrados, por lo que sólo pueden ser recortados, modificados o dejados sin efecto por ley modificatoria de su Ley Orgánica, según las disposiciones constitucionales vigentes (artículo 193 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS);*
- *el de irrenunciabilidad de los derechos laborales reconocidos por ley a los funcionarios públicos, sin que se admita pacto en contrario (artículo 24 último párrafo del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público); y,*
- *el de igualdad de oportunidades en la carrera, debiendo fijarse con antelación las posibilidades y condiciones de carácter general e impersonal que garantizan su desarrollo y progresión (artículo 5 del Decreto Supremo N° 05-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa).*

⁵⁶ Si bien la homologación salarial se encuentra expresamente establecida como derecho de los magistrados en el artículo 186 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, en la práctica las remuneraciones de los magistrados son significativamente inferiores a las de los congresistas. Conforme señala Rubio, el incumplimiento de la ley en esta materia motivó paralizaciones y huelgas que tuvieron como contrapartida una justificación presupuestal del Gobierno Central y la amenaza de despido por parte de la Corte Suprema. En todo caso, merece destacarse que, según el mismo autor, el 6 de setiembre de 1994 se informó que la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima había ordenado que el Ministerio de Economía otorgara las remuneraciones de los magistrados debidamente homologadas con las de los congresistas, en una sentencia emitida en el proceso de amparo que siguiera contra dicha entidad la Asociación Nacional de Magistrados. Véase RUBIO CORREA (1999a). Op. cit., pp. 91-92.

2.10.2. Beneficios especiales

Los magistrados también tiene derecho a los siguientes beneficios especiales:

- **Bonificación por función jurisdiccional.**- La Décimo Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 26553, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 1996, creo la bonificación por Función Jurisdiccional. Este consiste en la distribución a favor de los magistrados activos hasta el nivel de Vocal Superior, del 70% de los montos que ingresen al Poder Judicial por concepto de la actuación judicial, tengan o no carácter tributario⁵⁷.
Mediante Resolución Administrativa del Titular del Pliego del Poder Judicial N° 049-96-SE-TP-CME-PJ, se dispuso el otorgamiento del primer Bono por Función Jurisdiccional por el mes de enero de 1996, a los magistrados del Poder Judicial hasta Vocal Superior, a partir de una escala basada en criterios como la naturaleza de la labor desempeñada, la responsabilidad del cargo y las limitaciones o impedimentos para el desarrollo de las funciones;
Este beneficio se reajusta periódicamente y se continúa otorgando mensualmente. No tiene carácter pensionare.
- **Bonificación por tiempo de servicios**⁵⁸.- Los magistrados, con excepción de los Vocales de la Corte Suprema, tienen derecho a percibir una bonificación equivalente al 25% de su remuneración básica, al cumplir 10 años en el cargo sin haber sido promovidos. Este beneficio no es computable al ascender, requiriéndose nuevamente 10 años en el grado superior para su goce.
Los Vocales de la Corte Suprema que permanezcan más de 5 años en el ejercicio de su cargo, tienen derecho a percibir una bonificación equivalente al 25% de su remuneración básica, sin considerar bonificaciones ni asignaciones especiales.
- **Seguro de vida.**- Los magistrados tienen derecho a gozar de la cobertura de un seguro de vida cuando trabajen en zonas de emergencia (artículo 186, inciso 7 del TUO).
- **Promoción de adquisición de viviendas.**- La Corte Suprema promueve y apoya el estudio de planes destinados a dotar progresivamente de viviendas a los magistrados (artículo 186, inciso 8 del TUO).

2.10.3. Vacaciones

Los magistrados tienen derecho a gozar de treinta días de vacaciones remuneradas, según rol⁵⁹.

⁵⁷ Estos montos son conocidos en el Poder Judicial como Fuente de Ingresos Directamente Recaudados y comprenden las tasas judiciales, los aranceles y las multas, entre otros.

⁵⁸ Artículo 187 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS.

⁵⁹ Artículo 24 literal d) del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

El rol de vacaciones de los magistrados se establecen en dos etapas sucesivas, cada una de treinta días, en los meses de febrero y marzo de cada año. Excepcionalmente, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial puede fijar fechas distintas⁶⁰.

2.10.4. Licencias⁶¹

Los magistrados gozan de licencia por causa justa.

Licencias con goce de haber, las cuales sólo pueden ser concedidas por:

- Enfermedad comprobada, hasta por dos años.
- Motivo justificado, hasta por treinta días, y hasta dos veces al año, siempre que ambas ocasiones, en conjunto, no superen el citado plazo máximo.
- Asistencia a eventos internacionales, a cursos de perfeccionamiento o a becas de su especialidad, por el tiempo de su duración, hasta un máximo de dos años, previa autorización del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, con cargo a informar detalladamente a su término y con la obligación de permanecer en el Poder Judicial por lo menos el doble de tiempo requerido para este efecto.
- Duelo, en caso de fallecimiento del cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos, hasta por quince días.

Por mandato de la ley, cuando, por motivos de fuerza mayor, el magistrado deba ausentarse de inmediato de la ciudad sede de su cargo, sin tiempo suficiente para obtener licencia, debe dar cuenta de tal hecho, por el medio más rápido, a la Corte de la cual dependa, la cual, tras la debida comprobación, retrotrae la licencia al día de la ausencia. Si la causa alegada no es suficiente para justificar la ausencia, se aplica la correspondiente medida disciplinaria.

2.10.5. Sobretiempos

Los magistrados no tienen derecho a sobretiempos por las labores que realicen en exceso de su jornada ordinaria de trabajo. Esta medida se explica en el hecho que no están sujetos a fiscalización inmediata (artículo 55 del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público).

2.11. Régimen disciplinario

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

⁶⁰ Artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS.

⁶¹ Artículos 240 a 244 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS.

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;
- (ii) la imposibilidad de identificar en forma clara y precisa las causales de aplicación de las medidas disciplinarias, con el subsecuente peligro de la recurrencia a la discrecionalidad de los órganos de control y disciplina; y, como consecuencia de ambas,
- (iii) la inexistencia de procedimientos disciplinarios estructurados, lo que puede atentar contra el derecho de defensa y al debido proceso de los magistrados.

De la lectura de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo Nacional de la Magistratura, puede establecerse que, las medidas disciplinarias aplicables a los magistrados son las siguientes:

- a) Apercibimiento, dirigida a los casos de omisión, retraso, o descuido en la tramitación de los procesos.
- b) Multa, que opera en casos de negligencia inexcusable o cuando se hayan impuesto dos medidas de apercibimiento en el año judicial.
- c) Suspensión, sin goce de haber y por un período máximo de dos meses, prevista para:
 - los magistrados contra los cuales se dicte orden de detención, o se formule acusación con pedido de pena privativa de libertad, en proceso por delito doloso; y,
 - los magistrados que incurriesen en nueva infracción grave, después de haber sido sancionados tres veces con multa.
- d) Destitución, que procede contra los magistrados que:
 - sean condenados a pena privativa de libertad por delito doloso;
 - cometiesen un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, comprometiera la dignidad del cargo y lo desmereciera en el concepto público⁶²;
 - reincidiesen en un hecho que configure causal de suspensión; o,
 - interviniesen deliberadamente en procesos o actuaciones judiciales pese a estar incurso en prohibición o impedimento legal.

Con el nuevo modelo introducido por la Constitución Política de 1993, el Consejo Nacional de la Magistratura pasó a concentrar la facultad de destitución de magistrados, en garantía de control social del Poder Judicial y en resguardo de la independencia y autonomía. Sin embargo, tal como está regulado, el papel del Consejo sólo es eficiente para el control disciplinario de los Vocales Supremos, pero no para los demás grados de la carrera judicial, por encontrarse mediatizado a la voluntad de la Corte Suprema, tal como veremos más adelante.

⁶² Repárese que esta causal que el inciso 2) del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Magistratura reconoce como de destitución, para el artículo 210 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial es de suspensión. Se demuestra así falta de coherencia en materia disciplinaria.

2.12. Causales de terminación del cargo de magistrado

Conforme con el artículo 245 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las causales de terminación del cargo de magistrado son:

- (i) Muerte;
- (ii) Cesantía o jubilación;
- (iii) Renuncia, desde que es aceptada;
- (iv) Destitución;
- (v) Separación del cargo;
- (vi) Incurción en incompatibilidad;
- (vii) Inhabilitación física o mental comprobada.

No obstante, algunas de ellas no encuentran ningún desarrollo en el aludido cuerpo legal, lo que dificulta su aplicación, coloca en situación de inseguridad jurídica a los jueces y pone en serio riesgo la independencia de la magistratura.

Así, por ejemplo, respecto de la renuncia, no se consigna el trámite a seguir para la presentación de la carta correspondiente, ni el tiempo de anticipación en que debe ser cursada, ni el órgano competente para decidir sobre ella, ni la exigencia de requisitos adicionales para su validez, ni la sanción a ser interpuesta en caso de retiro previo a la aceptación. Ello podría suponer una barrera que impida el retiro voluntario de los magistrados y, consecuentemente, atente contra su derecho a la libertad de trabajo.

Adicionalmente, en cuanto a la inhabilitación física o mental, no se indica el procedimiento para su declaración, ni el órgano que la decreta. En todo caso, para que se pueda sostener cualquier decisión en una inhabilitación mental debería existir la intervención de peritos especializados y debería seguirse un proceso judicial previo de interdicción civil; del mismo modo, para que una decisión se base en una incapacidad física, debe intervenir la autoridad médica especializada⁶³.

2.13. El régimen pensionario

Los magistrados de carrera judicial, sin excepción, están comprendidos en el Régimen Pensionario establecido por el Decreto Ley N° 20530 y sus normas complementarias, siempre que hubiesen laborado en el Poder Judicial por lo menos durante diez años.

Al jubilarse, perciben como pensión, sujeta a los años de servicios prestados, las mismas remuneraciones, bonificaciones y demás beneficios que se otorga a los titulares, con arreglo a ley. La bonificación por tiempo de servicios sólo es pensionable cuando el magistrado de la Corte Suprema cumpla treinta años al servicio del Estado, diez de los cuales, como mínimo, deben corresponder al Poder Judicial. La bonificación por función jurisdiccional no es en ningún caso pensionable.

⁶³ Así ocurre en el régimen laboral de la actividad privada, donde, para que una persona pueda ser cesada por incapacidad física, se requiere una declaración colegiada del Seguro Social de Salud-ESSALUD, del Ministerio de salud o de la Junta de Médicos designada por el Colegio Médico del Perú, a solicitud del empleador (artículo 13 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, y artículo 33 de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR).

Los magistrados que cuenten con quince años de servicios al Estado, computan, de oficio, cuatro años más de formación profesional, aun cuando éstos hayan sido simultáneos con los servicios prestados.

En caso que un magistrado quede inhabilitado para el trabajo, con ocasión del servicio judicial, tiene derecho a percibir como pensión el íntegro de la remuneración que le corresponda. De producirse su fallecimiento, el cónyuge y los hijos reciben como pensión el haber que correspondería al grado inmediato superior.

2.14. Reingreso de magistrados

El reingreso del magistrado no tiene desarrollo normativo en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En efecto, el artículo 223 no hace más que señalar que el magistrado cesante que reingrese al servicio computa su antigüedad agregando a su nuevo tiempo de servicios el que tuvo al momento de su cese.

No obstante, la desregulación no fue obstáculo para que, por Ley N° 27433, publicada en el diario oficial «El Peruano» el 10 de marzo de 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la República concediera a los magistrados cesados por los Decretos Leyes N° 25423, 25437, 25442, 25446, 25492, 25529 y 26118, como consecuencia de la ruptura del orden constitucional del 5 de abril de 1992, la posibilidad de ser reincorporados en los cargos que venían desempeñando antes de su forzado retiro, o en cargos similares que sean asignados por el Consejo nacional de la Magistratura, en atención a las plazas vacantes.

Para tal efecto, los magistrados que deseen reingresar a la carrera judicial deben superar el proceso de evaluación sobre la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo judicial que ostentaban al 5 de abril de 1992, el cual estará a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura de acuerdo con el Reglamento Especial de Evaluación que será aplicado para tal efecto.

El número de magistrados cesados como consecuencia del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, es muy elevado. Por consiguiente, si bien la reincorporación estará sujeta a la existencia de plazas vacantes, la ley constituye no solo una reivindicación de la magistratura sino la posibilidad de incrementar el número de jueces titulares existente en la actualidad.

2.15. El caso de la mujer magistrado como tópico

Tal como está redactado, el texto de la LOPJ tiene a los magistrados varones, como únicos destinatarios. Su articulado refleja un desconocimiento del creciente protagonismo de la mujeres en la carrera judicial, de la evolución de la igualdad de trato como derecho fundamental, y la tendencia, universalmente aceptada, y constitucionalmente recogida, de especial protección a la madre trabajadora.

Por ejemplo, el artículo 235 del TUO de la LOPJ establece como obligación de los magistrados, asistir con terno oscuro (no con traje elegante, cuya mención resultaría neutral) a las ceremonias ofi-

ciales, disposición que constituye una reiteración de lo establecido en el artículo 236 del Decreto Legislativo N° 612 del año 1990.

A su vez, si bien el Decreto Legislativo N° 276, que aprobó la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (de aplicación supletoria a la carrera judicial, por expresa indicación de su Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final), recoge el beneficio de la licencia por maternidad a favor de todas las funcionarias públicas (incluidas las magistrados), el TUO de la LOPJ omite pronunciarse al respecto. Por el contrario, el artículo 241 del citado TUO dispone en forma expresa que sólo pueden ser concedidas a los magistrados licencias con goce de haber por tres causales: (i) enfermedad comprobada; (ii) motivo justificado (hasta por treinta días); y, (iii) asistencia a eventos internacionales, a cursos de perfeccionamiento o a becas de su especialidad.

La interpretación del dispositivo en referencia podría suponer que la licencia por maternidad a favor de las magistrados sólo procedería sin goce de haber, o, en su defecto, con goce de haber pero sujeta al plazo máximo de 30 días —por motivo justificado—. En ambos casos, se estaría fuera del ámbito protegido con el derecho al descanso prenatal y postnatal, previsto en los convenios internacionales a favor de las madres trabajadoras.

Capítulo IV

APUNTES PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE CARRERA JUDICIAL EN PERÚ

En este capítulo se pretende formular un cuadro de propuestas orientadas a fortalecer la posición del juez en el sistema político a partir de la creación de un sistema de carrera judicial que: i) regule de manera sistemática, coherente y completa los diversos temas vinculados al estatuto del magistrado, ii) supere los anacronismos legislativos aún vigentes, y, iii) recoja y consolide las fortalezas normativas identificadas en el ordenamiento.

1. Sobre la sistemática y ubicación del Estatuto del Magistrado

El punto de partida es el mandato constitucional del artículo 106¹, a partir del cual, se puede concluir que una ley orgánica se define exclusivamente en relación a la reserva de materias señaladas en la propia Constitución. Ello en razón de criterios técnicos, debido a la complejidad e importancia del asunto, políticos debido a la necesidad de bloquear indirectamente o por tiempo indefinido la regulación de ciertas materias, o bien por la necesidad de obtener un consenso en asuntos sobre los cuáles hay desacuerdos en las fuerzas políticas.

En ese orden de ideas, asuntos tales como el Banco Central de Reserva² o la Contraloría General de la República³, tienen reservada su regulación a una ley orgánica, por su importancia y complejidad técnica. A su vez, debido a que se trata de asuntos de implicancia política, pues están referidos a la estructura y organización del Estado, lo relacionado con el Poder Judicial⁴, el Consejo Nacional de la Magistratura⁵, por ejemplo, están reservados a este tipo de norma. Lo mismo ocurre con la Defensoría del Pueblo⁶, las municipalidades⁷ o las regiones⁸ en razón de ser asuntos que requieren

¹ Artículo 106 «Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución».

² De acuerdo con el artículo 84 de la Constitución Política del Perú, lo relativo al Banco Central de Reserva debe ser regulado por ley orgánica.

³ El artículo 82 de la Constitución reserva la regulación de esta materia a una ley orgánica.

⁴ Artículo 143 de la Constitución Política del Perú.

⁵ Artículo 150 de la Constitución Política del Perú.

⁶ Artículo 161 de la Constitución Política del Perú.

⁷ Artículo 196 de la Constitución Política del Perú.

⁸ Artículo 198 de la Constitución Política del Perú.

de consenso entre la arena política, pues en el fondo implican mecanismos de distribución de poder—competencias— o el establecimiento de límites al mismo.

La reserva de estas materias se expresa a través de la exigencia de un rigor formal mayor en la conformación de la ley orgánica. En este sentido, se establece que: i) para su modificación o derogación se requiere mayoría calificada (artículo 106 del Constitución) y, ii) existe una prohibición constitucional de delegar a la comisión permanente la regulación de materias reservadas a las leyes orgánicas (artículo 101, inciso 4).

De acuerdo a lo dicho, al legislador ordinario no le está permitido desnaturalizar, limitar o anular aquellas instituciones creadas por el legislador constituyente. En otras palabras, se trata de proteger las instituciones básicas del Estado—reservadas por esa razón a leyes orgánicas—, estableciendo como límite a la función reguladora del legislador, la indisponibilidad del núcleo constitucional de la institución, conformado por aquellos elementos que permitirán su existencia real y efectiva.

En relación con el Poder Judicial, se puede asumir que la independencia del juez es parte del núcleo constitucional de su institucionalidad: no es posible predicar la existencia de la función judicial en un Estado Constitucional, sin jueces atribuidos de independencia. De este modo, la carrera judicial se instituye como el espacio desde el cual se define las garantías que sostienen la independencia judicial, que habilitan la discrecionalidad creativa del magistrado y que vinculan su compromiso con la protección de los derechos fundamentales que son el sustento del Estado Constitucional.

Por lo expuesto, se justifica que la carrera judicial, en sus aspectos estructurales y en aquellos que fortalecen la posición asignada al juez en el Estado Constitucional, se integre al marco normativo de la ley orgánica del Poder Judicial. Así, además de prever la existencia de un régimen claro y objetivo de ingreso, ascenso y terminación, el magistrado debe estar premunido de reglas precisas dirigidas a brindarle estabilidad en el ejercicio de su función, incentivos para su permanencia en la carrera y capacitación para perfeccionar su desempeño.

Una norma de este tipo debe ser estructurada a través de la incorporación de los principios rectores de la carrera, de su desarrollo coherente con los mismos (dimensión intrasistémica), y debe ser diseñada con la suficiente flexibilidad para articularse a las regulaciones que sobre temas afines están previstas en otras normas, por ejemplo, Ley Orgánica de la AMAG, del Consejo Nacional de la Magistratura (dimensión extrasistémica).

Finalmente, la inclusión de normas sobre pautas relativas a las «Frasas utilizadas para juramentar al cargo de magistrado» (artículo 227 TUO de la LOPJ), el «Uso de insignias en los grados judiciales» (artículo 234 TUO de la LOPJ), «Vestimenta de los magistrados» (artículo 235 TUO de la LOPJ) no deben formar parte de la Ley Orgánica, pues no se refieren a la carrera de los magistrados, ni tienen incidencia en su posición en el sistema político. Su existencia bien puede ser remitida a los reglamentos internos del Poder Judicial⁹.

⁹ Curiosamente en el artículo 68 del Decreto Ley 14605 de 1963, se señalaba que las asistencias de los jueces a los actos oficiales, así como los uniformes e insignias que les correspondía usar, eran reglamentados por la Corte Suprema. Fue el artículo 236 del Decreto Legislativo N° 612 (de 1990) el antecedente inmediato del TUO de la LOPJ en esta materia. En cambio, la fórmula del juramento de los magistrados sí se encontraba incluida en ese Decreto Ley, específicamente en el artículo 78 y y luego fue recogida con alguna variación por el artículo 29 del Decreto Legislativo N° 612.

2. Los anacronismos vigentes: razones para su exclusión

La fuerza del derecho como constituyente de la sociedad radica básicamente en su capacidad para crear «sujetos» legales. Agentes o entidades a las cuales se atribuye derechos y obligaciones, o de las cuales se predica o ejerce poderes¹⁰. Estas construcciones que aluden al poder del derecho para nombrar o crear las cosas nombradas, permite conferir a la «realidad» que surge de la operación racional, la máxima permanencia en el tiempo, más allá de la historia, al punto que la existencia del nombre puede dar paso a la existencia de la cosa nombrada¹¹. El derecho, en esta perspectiva, puede servir para auspiciar la incongruencia de representar algo como propio de una época a la que ya no corresponde. No se trata por cierto de un uso inocente, pues al fin y al cabo el derecho es un instrumento que sirve a fines concretos: invisibilizar, relativizar o enfatizar realidades sociales.

La supervivencia de normas del pasado que establecen requisitos para el ingreso sin considerar la realidad social y política y la evolución e importancia de los derechos fundamentales, representan para el caso de la carrera judicial en el Perú, un ejemplo claro de lo dicho anteriormente.

Así, ser peruano de nacimiento como requisito para el ingreso a la carrera judicial en el caso de los magistrados de niveles inferiores a la Corte Suprema, no resulta coherente con la realidad social y política de un Estado Constitucional. Los derechos fundamentales, entre ellos, la igualdad constituyen fuente y límite para el desarrollo de las instituciones políticas y jurídicas. El establecimiento de un requisito que pretenda restringir el ámbito de este derecho, exige por tanto, una justificación mayor que la del peso de la tradición o la fuerza de los antecedentes legislativos (artículos 10, 11 y 12 de la Ley N° 1510 del año 1911; artículo 18 del Decreto Ley 14605 del año 1963; artículo 205 inciso 1) del Decreto Legislativo N° 612 del 1990). Por el contrario, coherente con el reconocimiento de la igualdad como principio, sí se justifica que un extranjero nacionalizado que cumple con los requisitos de idoneidad y los demás exigidos en forma, pueda aspirar a ingresar a la judicatura (artículo 52 de la Constitución).

De otro lado, requisitos tales como «conducta intachable», no ser condenado ni hallarse procesado por delito doloso común; no encontrarse en estado de quiebra culposa o fraudulenta; no haber sido destituido del Sector Público por medida disciplinaria ni de la actividad privada por falta grave, provienen de normas que se reiteran con ligeros maquillajes desde 1911¹² y parecen no tener sentido en la realidad actual.

¹⁰ BOURDIEU, Pierre. «The force of law: Toward a sociology of the juridical field». En: Hastings Law Review N° 38, 1987, p. 38.

¹¹ Ibidem.

¹² En efecto, en la Ley N° 1510 (artículo 14) del año 1911 se estableció que «no podía ser juez quien hubiese sido condenado por sentencia ejecutoriada a la pena de arresto mayor u otra más grave y quien se encontrase sometido a juicio criminal con auto de detención o mandamiento de prisión». A su vez, en el Decreto Ley N° 14605 (artículo 18) del año 1963 se fijaron, como requisitos para ser juez, «tener conducta intachable, no haber sido condenado ni hallarse procesado por delito doloso común, ni haber sido declarado en quiebra culposa o fraudulenta».

Finalmente en el Decreto Legislativo N° 612 (artículo 179) del año 1990, se incorporó, por primera vez en nuestro ordenamiento, la imposibilidad del postulante de acceder a la carrera judicial si ha sido destituido de la Administración Pública o de empresas estatales por medida disciplinaria, o despedido por falta grave del sector privado laboral, lo que constituye el precedente inmediato de nuestra actual regulación sobre la materia.

En efecto, la denominada «conducta intachable» se presenta, como una categoría difusa —susceptible de manipulación, no en vano proviene de una junta militar de gobierno de los años sesenta, Decreto Ley N° 14605 (artículo 18) de 1963— y de difícil ponderación objetiva. Más bien, el resultado de la puesta en práctica de este tipo de requisito —como se dijo en el capítulo anterior— habilita la posibilidad de un trato discriminatorio a quienes postulan a la magistratura y por su indeterminabilidad podría resultar lesiva al derecho a la presunción de inocencia.

La imposibilidad de acceder al cargo de magistrado por estar incurso en estado de quiebra culposa o por hallarse procesado por delito doloso común, en tanto no se delimiten a casos determinados, con pautas claramente señaladas en la ley, de modo que sea posible determinar la veracidad y gravedad de las faltas en que ha incurrido el postulante a lo largo de su vida, tanto como el impacto que aquéllas pudiesen ocasionar en el normal desarrollo de su función jurisdiccional, refieren un contexto en el que no se valora el principio de la «presunción de inocencia» y se sobredimensionan categorías como el caso de la «quiebra culposa»: el impacto de la globalización en las relaciones económicas dificultan su determinación —en otras palabras, no es un asunto de sumas y restas solamente, como quizás pudo ser percibido en los tiempos del capitalismo de fines del siglos XIX— por la compleja red de intereses y procesos en las que se mueven (inflación, el movimiento de la bolsa, el impacto de la dolarización en las economías, etc.).

Se exigen como requisitos para ser juez, no ser ciego, sordo, mudo, ni adolecer de enfermedad mental o incapacidad física permanente que impida ejercer el cargo con la diligencia necesaria. Se trata de requisitos que proyectan la imagen de situaciones subestimadas, que conducen a establecer limitaciones punitivas sobre el sujeto. Más allá de las limitaciones físicas que aluden a la existencia de «seres disminuidos», propio de una sociedad no igualitaria e intolerante, el punto en el que debería incidirse es en la posibilidad de expresar la voluntad de manera indubitable y la relación con lo relativo a la ausencia de elementos de juicio, provocada por la falta de contacto con el medio social, con la escasa aprehensión de destrezas y con el consiguiente débil desarrollo intelectual, esencial para el desarrollo de la función jurisdiccional.

Como se ha dicho anteriormente, la edad constituye un «requisito antitécnico»¹³. Su presencia en el ordenamiento de las Siete Partidas y en las subsiguientes normas, junto al dato que da cuenta de su consideración sólo para el caso peruano, explican que se trata de una supervivencia del pasado que en la actualidad no encuentra justificación. Más bien se presenta como obstáculo para el ingreso a la judicatura a quienes teniendo «interés» y «méritos» suficiente para lograrlo, deben postergar su postulación hasta cumplir la edad legal requerida: el sistema reduce el universo de postulantes y con ello se reduce la posibilidad de elegir a los mejores capacitados para el cargo que probablemente ya se posicionaron en el sector privado al punto que también sea posible asumir que dado el tiempo de espera un margen importante de quienes postulan a un cargo judicial, sean personas desempleadas o subempleadas, lo cual configura un escenario en el que probablemente se mezclen factores tales como: la necesidad antes que el compromiso con la función y la presencia de

¹³ La arbitrariedad de este criterio se observa fácilmente en la inconsistencia de las edades legales exigidas para ser Presidente de la República, esto es, el Jefe de Estado (mayor de 35 años), mientras que para ser Magistrado de la Corte Suprema se exige ser mayor de 45 años.

un sector que ya fue, en muchos, casos evaluado con un resultado poco exitoso en el mercado laboral¹⁴.

Históricamente, en nuestro país la idea de la precedencia de los jueces ha estado íntimamente ligada a la preeminencia en el orden de cada grado judicial de la magistratura para la observancia de reglas protocolares o para la representación en ceremonias oficiales.

Así, por ejemplo, en la Ley N° 1510, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1911, se estableció que la precedencia entre vocales y entre jueces se determinaba por la antigüedad¹⁵, y que la mayor antigüedad otorgaba precedencia en el orden de los asientos a los magistrados de la misma clase¹⁶.

En el artículo 69 del Decreto Ley N° 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial, del año 1963, se dispuso que la precedencia de los jueces dependía de la mayor antigüedad en el grado al que pertenecen y que, en las ceremonias oficiales a las que concurrían los miembros del Poder Judicial, debían formar un solo cuerpo, sin que pueda interponerse ningún funcionario o institución perteneciente a otro Poder del Estado, cualquiera que fuese su categoría.

Tal norma fue reproducida por el artículo 231 del Decreto Legislativo N° 612, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1990, con la única diferencia de haberse suprimido la referencia efectuada a la intromisión de funcionarios de otros Poderes del Estado. La reiteración exacta de dicha norma por el artículo 232 del Decreto Legislativo N° 767, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1991, y del actual Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, no sorprende. En ese sentido, se aprecia la conducta reincidente del legislador de repetir normas anteriores, sin reparar en su pertinencia o en su consonancia con la evolución del tratamiento constitucional de los derechos fundamentales.

Nuestra regulación vigente tiene como parámetro de conducta y de respeto en la magistratura, la precedencia de los jueces más antiguos¹⁷, asunto que, en todo caso, podría ser dejado a la práctica de la judicatura, mas no existe razón que justifique su incorporación en el texto de la ley.

Finalmente la existencia de normas que no prevén situaciones propias de la mujer magistrado, son el resultado de un proceso histórico de supervivencias del pasado que impregnando el igualitarismo liberal y asociado al mismo, permiten en los hechos, que se delimiten espacios y establezcan relaciones sociales profundamente tradicionales, en muchos casos marcadas por la discriminación y la jerarquía masculina.

¹⁴ Esta perspectiva recoge en lo fundamental, ideas sugeridas por el profesor Francisco Eguiguren en una reunión con profesores del Departamento de Derecho de la PUCP, en marzo de 2001.

¹⁵ Artículo 26.

¹⁶ Artículo 25.

¹⁷ De acuerdo con el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, la precedencia se mide en función del tiempo desempeñado en el grado al que pertenece el magistrado. En caso que dos o más magistrados tomasen posesión del cargo en la misma fecha, precede el que hubiese desempeñado durante mayor tiempo en el cargo judicial comiún anterior, como titular o provisional. En defecto, de ello, precede el que tuviese más tiempo como abogado.

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial organiza y actualiza el cuadro de antigüedad de los Vocales Supremos y Superiores, en tanto que los Consejos Ejecutivos Distritales y las Cortes Superiores, en su caso, hacen lo propio con los jueces de su distrito judicial.

En este sentido, las normas sobre la vestimenta del «magistrado»¹⁸ (artículo 235 del TUO de la LOPJ)—al margen de lo cuestionable que una norma que sobre esta materia esté contemplada en la Ley Orgánica— o la inexistencia de la licencia por maternidad¹⁹, no revelan únicamente la supervivencia de lo regulado en las leyes orgánicas precedentes²⁰, sino que reflejan un imaginario en el que los derechos atribuidos a los miembros del cuerpo social no tienen arribos semejantes para hombres y mujeres. Para los hombres la ciudadanía reposará en el plano de lo público, es decir, en el ámbito de la deliberación y del ejercicio de los derechos ciudadanos, reservando lo privado para el despliegue de sus derechos como individuo. En cambio, las mujeres fueron identificadas con la esfera doméstica, este será su marco de referencia de «lo privado». La identidad masculina se prefigura por su consideración como sujeto en sí mismo, sin que medien en ello, condicionantes de tipo familiar o social; en cambio, la identidad femenina se define por la «existencia de atributos biológicos»: el rol reproductivo de la mujer la confina a la casa, interesa de manera excluyente su lugar en la familia, como madre a tiempo completo, antes que su desarrollo «individual»²¹. La subordinación a dicho ámbito consume toda su posibilidad de desarrollo, de manera que su acceso a la esfera de «lo público» le será sumamente difícil.

3. Redimensionando las fortalezas de la carrera judicial

No obstante las debilidades y anacronismos presentes en el ámbito normativo de la carrera judicial, es posible identificar instituciones que constituyen fortalezas de nuestro ordenamiento. El reto está precisamente en redimensionar su contenido y función para que dejen de ser algo irrealizable y contribuyan efectivamente a consolidar el papel del juez en el Estado Constitucional.

¹⁸ Así, en las leyes orgánicas precedentes la vestimenta de los magistrados ha tenido el siguiente tratamiento:

- (i) En la Ley de 9 de diciembre de 1845, Reglamento de Tribunales y Juzgados de la República se consignó la obligación de los jueces de primera instancia de las capitales de departamento de asistir en traje de ceremonia al Despacho, si el clima lo permitía (artículo 14).
- (ii) En la Ley N° 1510 (del año 1911) se estableció que los jueces y los relatores y secretarios de corte debían usar en las asistencias públicas y en la apertura de los tribunales, frac, chaleco y pantalón negros, sombrero apuntado con escarapela nacional, corbata y guantes blancos (artículo 27).
- (iii) En el Decreto Ley N° 14605 (de 1963) se dejó a la Corte Suprema la reglamentación de los uniformes de los magistrados.
- (iv) El artículo 236 del Decreto Legislativo N° 612 (de 1990) es el antecedente reiterado por el 237 del Decreto Legislativo N° 767 y por el artículo 235 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, donde se fija como vestimenta obligatoria en ceremonias oficiales al terno oscuro.

¹⁹ En la LOPJ no se encuentra prevista la licencia por maternidad. Es más, el artículo 241 dispone que *sólo* puede ser concedida licencia con goce de haber por enfermedad comprobada, por asistencia a eventos internacionales, por duelo y por motivo justificado, en este último caso, hasta por treinta días. En tal virtud, el embarazo podría encajar como causal de otorgamiento de licencia por motivo justificado, hasta por un mes, en tanto que por el exceso de ese lapso podría otorgarse licencia pero sin goce de haber. Tal sorprendente regulación no se condice con el régimen general del sector público ni con el régimen laboral de la actividad privada, en los cuales la licencia por maternidad se concede con goce de subsidio y por un plazo de 90 días anteriores o posteriores al parto.

²⁰ En la Ley de 9 de diciembre de 1845, Reglamento de Tribunales y Juzgados de la República se consignó la obligación de los jueces de primera instancia de las capitales de departamento de asistir en traje de ceremonia al Despacho, si el clima lo permitía (artículo 14). A su vez en la Ley N° 1510 (del año 1911) se estableció que los jueces y los relatores y secretarios de corte debían usar en las asistencias públicas y en la apertura de los tribunales, frac, chaleco y pantalón negros, sombrero apuntado con escarapela nacional, corbata y guantes blancos (artículo 27), iii); y en el Decreto Ley N° 14605 (de 1963) se dejó a la Corte Suprema la reglamentación de los uniformes de los magistrados.

inalmente, el artículo 236 del Decreto Legislativo N° 612 (de 1990) es el antecedente reiterado por el 237 del Decreto Legislativo N° 767 y por el artículo 235 del TUO de la LOPJ, donde se fija como vestimenta obligatoria en ceremonias oficiales al terno oscuro.

²¹ RUIZ BRAVO, Patricia. «Una aproximación al concepto de género». En: Sobre género, derecho y discriminación. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Defensoría del Pueblo, 1999, p. 137-140.

3.1. El Consejo Nacional de la Magistratura

Como se ha dicho anteriormente este órgano resulta de un proceso en el que se busca evitar la interferencia de los poderes políticos en el nombramiento de los magistrados. En tal sentido, el Consejo de la Magistratura es vital para el proyecto de lograr una judicatura con márgenes cada vez más amplios de independencia y de legitimidad por la pluralidad social que representa en su conformación.

Sin embargo, estas fortalezas no logran expandir toda su influencia en el sistema judicial, por la ausencia de una relación sistémica con el órgano encargado de la capacitación de los magistrados y aspirantes a la judicatura. La dependencia orgánica en la que se encuentra la Academia de la Magistratura respecto del Poder Judicial (artículo 151 de la Constitución)²² y su desvinculación del Consejo de la Magistratura en este plano, pudo haber contribuido a generar un clima de indefiniciones en el sistema de selección y nombramientos, propicio para debilitarlo en un contexto de crecientes presiones políticas²³.

Afirmar el modelo y consolidar la institucionalidad pensada para salvaguardar la independencia pasan entonces, por situar a la Academia como órgano que forme parte del Consejo Nacional de la Magistratura.

De otro lado, la Constitución Política de 1993 ha previsto, entre otras competencias del Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 154), la aplicación de la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y a los Fiscales Supremos, así como a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales, la aplicación de la sanción de destitución a los magistrados de los demás niveles.

De lo expuesto, parecería que el Consejo de la Magistratura sólo tiene como facultad disciplinaria la de destitución de magistrados de todos los niveles. Se trataría, además, de una competencia con intensidad diversa, según sea el caso de los magistrados supremos o bien de los magistrados de los demás niveles.

El primer supuesto está regulado por el artículo 32 de la Ley 26397 (Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura), de modo tal que a la facultad disciplinaria de destitución se agrega la competencia para investigar de oficio o a pedido de parte la actuación de los Magistrados Supremos (se comprende aquí a los Fiscales Supremos). Debe entenderse como parte, para este efecto, a cualquier persona mayor de edad en ejercicio de sus derechos, de conformidad con lo previsto por los artículos IV y 13 de la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura N° 042-2000-CNM (Reglamento de Procesos Disciplinarios del Consejo Nacional de la Magistratura).

Para el supuesto que implica la sanción de destitución de los magistrados de los demás niveles, la norma constitucional ha sido regulada por el artículo 33 de la Ley 26397 (Ley Orgánica del Con-

²² No obstante lo establecido por la Constitución, en la Ley Orgánica N° 26335 del 20 de julio de 1994, de la AMAG, se le reconoce autonomía académica, económica, administrativa y de gobierno.

²³ Cabe recordar que mediante Ley 26623 del 18 de junio de 1996, se creó el Consejo de Coordinación Judicial que tenía por finalidad entre otras, implementar proyectos comunes para la formación, capacitación evaluación, control y permanencia en la carrera de magistrados y funcionarios de las instituciones que lo integran. En este contexto, la referida ley incluyó a la AMAG en el proceso de reorganización del sistema judicial, estableciendo un régimen transitorio que conlleva el cese de su Consejo Directivo y del Presidente de éste, asumiendo sus funciones el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial.

sejo de la Magistratura). En este caso, el Consejo Nacional de la Magistratura también puede investigar la actuación de los magistrados, pero sólo a pedido de la Corte Suprema.

Adicionalmente, debe considerarse lo previsto en el artículo 82 inciso 10) y 214 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS. En efecto, de estas disposiciones resulta que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial resuelve en primera instancia la medida de separación de magistrados cuando se comprueba que no reúnen los requisitos exigidos para el cargo. Cabe precisar que, entre los requisitos exigidos para el cargo se prevé, por ejemplo, el no haber sido condenado por delito doloso común, tal como se contempla en el artículo 177, inciso 6) del referido Texto Único. Sin embargo, el artículo VII de la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura N° 042-2000-CNM (Reglamento de Procesos Disciplinarios del Consejo Nacional de la Magistratura), establece que procede la destitución sin previo proceso disciplinario, cuando el juez o fiscal sometido a un debido proceso ha sido condenado por la comisión de delito doloso «en virtud de sentencia firme y con categoría cosa juzgada».

Sin embargo, el cuadro de competencias atribuido al Consejo Nacional de la Magistratura en materia disciplinaria presenta graves problemas de coherencia en su estructura:

- a) La posibilidad de destituir a los Magistrados Supremos implica la concesión de una atribución positivamente mayor que la requerida para destituir a los Magistrados de los niveles inferiores. Sin embargo, el modelo restringe el ámbito de actuación del Consejo en materia de destitución, para el caso de éstos últimos, pues lo subordina a la previa determinación de la Corte Suprema.
- b) La posibilidad de investigar de oficio la actuación de los magistrados está prevista únicamente para el caso de los Vocales y Fiscales Supremos. En los demás casos, esta posibilidad sólo opera a solicitud de la Corte Suprema.
- c) 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 y la segunda a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura.

Las inconsistencias descritas limitan la función del Consejo de la Magistratura en los términos siguientes:

- a) El control disciplinario externo sobre la actuación de los magistrados superiores y de las demás instancias inferiores es de carácter residual.
- b) La posibilidad de investigar la actuación del sujeto controlado es la base de cualquier acción de control. Por lo tanto, la restricción impuesta al Consejo de la Magistratura para investigar de oficio a los magistrados superiores y de las instancias inferiores, vacía de contenido la idea de control atribuida a este órgano.
- c) La medida de separación atribuida al Consejo Ejecutivo puede subsumir la facultad de sanción de destitución prevista como competencia del Consejo Nacional de la Magistratura. En los hechos, de acuerdo al ejemplo propuesto, el Consejo Ejecutivo podría verse habilitado para controlar o **suministrar** la competencia atribuida por mandato constitucional al Consejo Nacional de la Magistratura para destituir magistrados.

De este modo, el gran marco de legitimidad de origen, previsto para estructurar al Consejo Nacional de la Magistratura como órgano de control social sobre la institucionalidad de la judicatura, se ve sumamente debilitado por la ausencia de competencias claras en materia de control disciplinario. En todo caso, el carácter residual de las existentes termina por prefigurar un esquema desvirtuado, que no se condice con el alto grado de legitimidad social requerido por la Carta Política para instituir el Consejo.

3.2. La Academia de la Magistratura: función y ubicación orgánica

La fortaleza institucional de esta entidad ya ha sido puesta en relieve por Francisco Eguiguren al afirmar que «La existencia de un Programa de Formación de aspirantes a la carrera judicial, que actúe como 'filtro' para descartar a candidatos carentes de calificación razonable e idoneidad, así como de mecanismo para mejorar la preparación jurídica de los postulantes, parece una solución adecuada para superar en parte las grandes desigualdades de la formación universitaria y para brindar conocimientos teóricos y prácticos, importantes para el ejercicio de la labor jurisdiccional, que no se adquieren mayormente en la facultad de derecho o en el ejercicio de la abogacía»²⁴.

Se desprende, entonces, que la Academia de la Magistratura como ha dicho Nestor Sagües²⁵, tiene por misión: i) complementar la formación universitaria, reforzando los conocimientos jurídicos ya adquiridos y brindando los necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional; ii) brindar capacitación para el desarrollo de destrezas propias de la práctica jurisdiccional; iii) transmitir a los estudiantes la importancia del papel que desempeñan en la sociedad; iv) constituirse como un agente de selección a partir de la formación postconcurso.

En esa misma dirección la Constitución Política de 1993 recoge la función de la Academia en su artículo 151, como órgano encargado de formación y capacitación de los magistrados de todos los niveles. La atribución de selección de los candidatos está asignada al Consejo de la Magistratura. En otras palabras, la Academia no debe presentarse como un «filtro» o mecanismo de selección previo al concurso que forme la lista de candidatos. Su función, debe ser la de formar a los candidatos seleccionados por el Consejo y en esta última fase, servir como mecanismo de formación: los candidatos seleccionados por el Consejo, serán jueces, en la medida que aprueben los cursos, esto significa que la Academia no elige, únicamente capacita.

Sin embargo, en los hechos —como se advirtió en el capítulo anterior— la admisión a los programas de formación académica para los aspirantes al cargo de magistrado de cualquiera de los grados de la carrera judicial y a los programas de capacitación académica para el ascenso para los magistrados de carrera judicial, se efectúa mediante concurso público de méritos, que comprende la evaluación de los antecedentes profesionales y académicos de los postulantes y la calificación de las pruebas de conocimiento a las que deban ser sometidos. Nótese que en este esquema la Academia

²⁴ EGUIGUREN PRAELI (1999). Op. cit., p. 28 y 32-35.

²⁵ SAGÜES (1997). Op. cit., p. 115.

selecciona no sólo en razón de criterios académicos, sino que además estaría tomando en cuenta lo relativo a los antecedentes personales del postulante.

Existe, entonces, un doble filtro para el acceso a la magistratura: el primero, derivado de la evaluación previa de la Academia de la Magistratura, para poder acceder al Programa de Formación de Aspirantes o al Programa de Capacitación Académica para el Ascenso y sólo una vez aprobado el curso, se pasa a una posterior evaluación —segundo filtro— a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura.

Un sistema de este tipo requiere contar con una estructura capaz de dar soporte a las necesidades de capacitación de todos los postulantes, cuya magnitud será considerablemente mayor que la prevista para el caso de limitarse sólo a los seleccionados previamente por el Consejo de la Magistratura. En esta dirección, se justifica que la Academia consolide su labor en el ámbito de la formación a los candidatos seleccionados por el Consejo y en esta última etapa, sirva como mecanismo de selección definitiva. Cabría mantener la idea de «doble filtro», limitándola, en el caso de la Academia al proceso de formación. Este sistema resultaría más eficiente en dos niveles: i) se reducen recursos en infraestructura, profesores, etc. y, ii) se concentra la actividad académica en un grupo reducido, con el consiguiente incremento de la interacción docente-alumno²⁶.

De otro lado, la ubicación actual de la Academia en dependencia orgánica respecto del Poder Judicial (artículo 151 de la Constitución) —o obstante el reconocimiento de autonomía académica, económica, administrativa y de gobierno otorgado por su Ley Orgánica—, posibilitó la interferencia del Poder Ejecutivo al amparo de la Ley 26623 del 18 de junio de 1996, por la que se incluyó a la AMAG en el proceso de reorganización del sistema judicial, estableciendo un régimen transitorio que implicó la creación de estructura de gobierno *Ad-Hoc*, y que, de otro lado, tuvo incidencia en el grave problema de la provisionalidad de los jueces. Por todo ello, no sólo el sentido común parece indicar que al ser un órgano de capacitación vinculado a la selección de los magistrados, debería estar integrado al Consejo Nacional de la Magistratura en la óptica de uniformizar las políticas (estándares de formación exigidos, perfil del juez, etc.) sobre este importante tópico.

3.3. Un primer intento de promoción interna y el ingreso por todos los niveles

Se ha precisado que con la Ley N° 27368, de noviembre del 2000, se produjo un inicial intento legislativo dirigido a establecer un mecanismo de promoción interna entre los miembros de la carrera judicial. De acuerdo a dicha norma, en la convocatoria a concurso nacional para magistrados, los miembros titulares de la judicatura, que postulen al cargo inmediatamente superior, tendrían una bonificación no menor al 10% del total del puntaje obtenido en el concurso.

Como se ha indicado, el sistema imperante está conformado de manera que no se reconoce en él, la idea de «ascenso» en forma consistente con el concepto de «carrera judicial», pues al permitir el ingreso por cualquier nivel o grado —lo cual en sí mismo puede ser aprovechado como una fortaleza del sistema—, se confunden ascenso e ingreso a la judicatura. Por lo tanto, la norma en cuestión

²⁶ Esta perspectiva ha sido puesta en relieve por SAGÜES (1997). Op. cit., p. 116.

permite, para el caso de la última convocatoria, la existencia de un «plus» a aquellos candidatos que forman parte de la carrera judicial. Esto, en los hechos, reconoce como datos a ser valorados para la «promoción», la experiencia en el ejercicio de la judicatura, sin llegar al extremo de constituir un sistema cerrado de cooptación.

Este intento excepcional, sin embargo, debe permitir abrir el horizonte de los ascensos, buscando crear un sistema normativo que consolide la promoción interna de los miembros de la carrera capaz de coexistir con un sistema abierto al ingreso por cualquier nivel a partir del cual adquiera sentido la idea de un escalafón con cuadro de méritos y antigüedad.

La estrategia para lograr un sistema de ascensos o promoción que valore debidamente la «vida profesional» del magistrado —dando señales claras hacia quienes aspiren a serlo—, no debe menoscabar el sistema de ingreso abierto, pensado para oxigenar el propio sistema en forma permanente. Es posible en esta dirección, recoger elementos ya presentes en el análisis que permitan cubrir algunas de las plazas vacantes exclusivamente por miembros de la carrera teniendo en cuenta su ubicación en el cuadro de méritos y escalafón de antigüedad. Podría pensarse, entonces, en un sistema en donde para cubrir las plazas se elaboran turnos por cada cierto número de vacantes. Como ocurre en España, donde hay turnos por cada cuatro vacantes: las dos primeras se cubren con los jueces que ocupan el primer lugar en el escalafón de esa categoría, la tercera se cubre por concurso realizado entre miembros de la carrera judicial y la cuarta se cubre por concurso público abierto.

Sin embargo, el sistema propuesto es válido únicamente para los cargos inferiores a la Corte Suprema. El concurso abierto en este caso se justifica al considerar que la Corte Suprema debe convertirse en una entidad capaz de:

- a) Proponer lineamientos de política jurisdiccional que orienten el desempeño de todas las instancias judiciales. Es preciso recordar que la función del magistrado supremo es, por definición, interpretativa y argumentativa. En otras palabras, su papel está orientado a vincular los principios del ordenamiento jurídico en la perspectiva del caso en cuestión, a formular nuevas pistas de interpretación y a proporcionar razones jurídicas que justifiquen estas opciones interpretativas.
- b) Contribuir al desarrollo del sistema jurídico permitiendo su uso instrumental para la defensa y protección de los derechos e instituciones políticas del Estado Constitucional.
- c) Contribuir a consolidar las instituciones jurídicas que ordenan y armonizan la vida social del país. Ser fuente de credibilidad, a través de sus fallos, en las instituciones sociales y del sistema democrático a través de sus fallos. La labor del juez supremo debe estar dispuesta de cara al sistema jurídico-político. Sus decisiones no pueden no asumir las implicancias del impacto social y económico que generen. Esto último constituye una de las razones básicas de su existencia en el Estado Constitucional.

Todo esto hace suponer que el magistrado supremo debe serlo en razón del reconocimiento de su vida profesional y académica, más allá de cualquier consideración corporativa.

3.4. La homologación de salarios

La remuneración de los magistrados se encuentra expresamente homologada a la de los congresistas. Este derecho de los magistrados está previsto en el artículo 186 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS. En la práctica, sin embargo, esto no ocurre.

Conforme señala Marcial Rubio, el incumplimiento reiterado de la norma en cuestión ha sido motivo de paralizaciones y «huelgas» que tuvieron como contrapartida la negativa presupuestal del Gobierno Central y la amenaza de despido por parte de la Corte Suprema. En todo caso, merece destacarse que, según el mismo autor, el 6 de setiembre de 1994 se informó que la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima había ordenado que el Ministerio de Economía otorgara las remuneraciones de los magistrados debidamente homologadas con las de los congresistas, en una sentencia emitida en el proceso de amparo que siguiera contra dicha entidad la Asociación Nacional de Magistrados²⁷.

El otorgamiento al magistrado supremo de un salario semejante al percibido por funcionarios (artículo 39 de la Constitución) —en este caso Congresistas— de otros poderes del Estado, tiene como fundamento la consideración del nivel en que ambos se ubican dentro de la estructura política del Estado, y es coherente con la responsabilidad que, en ese sentido, se reconoce a ambos. Homologar los salarios de funciones de semejante responsabilidad es pues la expresión de un principio de razonabilidad para gratificar por igual labores iguales, pero además un instrumento estratégico para mejorar la condición económica de los magistrados y, asimismo, para abrir una brecha en el tema de la dependencia económica en la que el Poder Judicial se encuentra sumergido en forma crónica.

²⁷ Véase RUBIO CORREA (1999a). Op. cit., pp. 91-92.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La existencia de una Carrera Judicial requiere del establecimiento de un sistema de ingreso y ascenso a la magistratura, así como de un régimen de terminación del cargo. Sólo a partir de ello es posible determinar la posición política y jurídica asignada a los magistrados como límite del poder político, siendo la carrera judicial garante de su autonomía e independencia para la existencia de un Estado Constitucional.
2. La carrera judicial se asimila a la noción de sistema. Como tal, debe contener una pluralidad de elementos vinculados activamente entre sí, que mantienen relaciones de recíproca influencia y que se organizan sobre la base de principios, conformando una totalidad y no un simple agregado.

La conformación de la carrera judicial tiene tres tipos de componentes:

- a) Aquellos que estructuran la carrera y
- b) Aquellos vinculados a su desarrollo.
- c) Aquellos vinculados a su culminación.

En el primer caso, se identifica el ingreso, la premisa sin la cual no existe carrera judicial.

El segundo es el régimen de ascensos, pues el concepto de «carrera» implica la idea de sucesión ascendente hacia niveles que se encuentran ordenados jerárquicamente.

Un tercer componente en esta tipología es el referido a la terminación en el cargo, ya que la idea de carrera implica también la conclusión de la misma.

3. El ingreso, como proceso, está conformado por fases: i) evaluación, ii) selección, iii) formación y, iv) designación.

Existen dos criterios que permiten clasificar los sistemas de ingreso a la carrera judicial:

- a) Por la cantidad de los órganos que intervienen en la evaluación y selección de los jueces y magistrados, puede ser simple o compleja.
- b) Por la conformación del órgano u órganos encargados de las diversas etapas del sistema de ingreso a la carrera judicial y de su vinculación con la autonomía e independencia de los jueces, puede ser autónoma o no autónoma.

4. Los sistemas de ascenso en la carrera judicial pueden ser clasificados de la siguiente manera:

- a) Por la relevancia otorgada a los criterios que determinan el ascenso, pudiendo ser: un sistema de promoción por mérito, a través de concurso; un sistema de promoción por turnos; o uno de promoción por mérito y antigüedad;

- b) Por la conformación del órgano u órganos encargados de los ascensos, en el que los ascensos dependen de un proceso objetivo a cargo de un órgano autónomo, compuesto por representantes de diversos sectores de la sociedad civil.
5. Para el caso de los supuestos de **terminación en el cargo**, debe existir un marco normativo que prevea causales precisas y objetivas para la culminación, tanto como la existencia de órganos independientes atribuidos de la responsabilidad de discernir sobre la aplicación de las reglas de aquella.

De este modo, la última fase de la carrera judicial no sólo tiene por finalidad servir como herramienta de control, sino que además permite fortalecer la estabilidad de los magistrados, cerrándose de esta manera el círculo de garantías necesarias para que la actuación de los jueces se produzca sin interferencias que les resten independencia interna y externa.

Hemos considerado que las causales para la culminación de la carrera, suelen encontrarse vinculadas tanto a las características personales o físicas del magistrado, como a la conducta personal del juez.

En el primer supuesto se incluye, entre otras causales, a la jubilación, incapacidad y muerte; siendo reguladas de manera similar. Las diferencias en el derecho comparado se ubican en el segundo rubro, tanto por la objetividad de las causales como por la conformación del órgano encargado de aplicar la destitución.

6. Conviene dejar en claro que no existe un «modelo» único de carrera judicial a secas; más bien existen lineamientos básicos y componentes que, con mayor o menor intensidad, dan vida y organicidad al estatuto del juez

La noción de modelo esta asociada al lugar que se asigna a los jueces en el sistema político y al tipo de juez que se busca para dicho sistema político-jurídico. De acuerdo con ello, sostenemos que el ordenamiento peruano no ha tenido en puridad un sistema de carrera judicial; más bien han existido un conjunto de normas que han regido y rigen en forma desarticulada, asistemática e incompleta el estatuto del magistrado.

7. Las clasificaciones de los modelos básicos de carrera judicial son:

a) El modelo burocrático.

b) El modelo semi-burocrático.

El primero hace referencia a: un cuerpo de funcionarios individuales, sometidos sólo a los deberes objetivos de su cargo, que están en jerarquía administrativa y tienen competencias rigurosamente fijadas; son elegidos según una calificación profesional lo más racional posible, por medio de pruebas o estudios que certifiquen su calificación; son retribuidos con sueldos fijos, con derecho a pensión, son revocables, su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico; ejercen el cargo como su única o principal profesión; tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio o por servicios o por ambas cosas, según criterio de sus superiores; y, están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Coherente con esta perspectiva, se predica un tipo de independencia judicial vinculada, únicamente, a la función de dirección del proceso decisorio: una independencia formal que reside exclusivamente en el sometimiento del juez al imperio de la ley.

El segundo modelo ha estado vinculado históricamente al desarrollo del Estado Constitucional, como una forma de organización política que promueve el bienestar y la consagración constitucional de los derechos sociales y económicos, en busca de la juridificación de la justicia distributiva.

8. La dimensión normativa de la carrera judicial peruana resulta incongruente y asistemática con el desarrollo del Estado Constitucional; ello permitió y facilitó la interferencia del régimen autoritario de Fujimori. El sistema normativo peruano en materia de carrera judicial, no permite observar la existencia de una clasificación de fases para aquella, ni determinar las características propias de cada grado, ni los regímenes de selección, promoción, ratificación y cese de magistrados. Antes bien, se constata la existencia de disposiciones aglomeradas, en una sucesión correlativa de normas incompletas o vacías de contenido. Así, los presupuestos básicos de carrera judicial (ingreso, ascensos y terminación) existen formalmente, pero no cuentan con un desarrollo normativo suficiente.
9. Los requisitos existentes en la actual legislación para acceder al cargo de magistrado, presentan una serie de tópicos que no se limitan a exigir conocimientos jurídicos suficientes a los candidatos imponiendo, además, la demostración de probidad en el desarrollo de los actos de su vida. Así, por ejemplo, para la ley el postulante al cargo de magistrado no debe tener antecedentes que puedan poner en duda su integridad moral, esto es, que debe ser poseedor de una «conducta intachable».

Es verdad que el juez debe contar con una formación moral que le permita razonar sobre la legalidad de sus propios actos, enfrentar las presiones que la corrupción pueda imponerles y rescatar, con visión social de conjunto, la justicia esencial que debe primar en las relaciones humanas; pero también es verdad que la dificultad para «medir» la conducta intachable puede convertirse en un instrumento para situar en una relación de inequidad a algunos postulantes respecto de otros.

En ese sentido, la ley no establece mecanismos de ponderación de la probidad de quienes postulan al cargo de magistrado, lo que supone que la discrecionalidad del Consejo Nacional de la Magistratura es la determinante de los estándares de idoneidad moral requerida para el ingreso a la carrera judicial.

10. En los supuestos de acceso, queda abierta la posibilidad de un trato discriminatorio en desmedro de algunos candidatos, al calificar lo que se entiende por conducta reprochable. Así, por ejemplo, considerar incursos en una conducta reprochable a postulantes que tienen denuncias policiales o procesos judiciales en trámite, vulneraría su derecho constitucional a la presunción de inocencia.

Por otro lado, la imposibilidad de acceder al cargo de magistrado por encontrarse en estado de quiebra culpable o por hallarse procesado por delito doloso común, podría explicarse en que: (i) por razón de sus antecedentes, el ingresante a la carrera judicial podría

reiterar un comportamiento delictivo o generar la desconfianza en su accionar como operador del derecho; (ii) frente a sus probables necesidades económicas, podría incurrir en prácticas ilegales para obtener ventajas pecuniarias; o, (iii) podría emplear su cargo para obtener un resultado favorable en el proceso en el que se encuentre implicado. Sin embargo, dichos criterios de selección podrían vulnerar el derecho a la presunción de inocencia, en tanto no se delimiten a casos determinados, con pautas legalmente establecidas para la determinación de la gravedad de las faltas en que ha incurrido el postulante a lo largo de su vida y del impacto que aquéllas pudiesen ocasionar en el normal desarrollo de su función jurisdiccional.

Al parecer, la inclusión de tales exigencias en la ley reproduce, quizás en forma acrítica, normas del pasado, sin considerar su racionalidad en el presente ni la evolución del tratamiento de los derechos fundamentales.

11. En cuanto a los **requisitos especiales para la postulación a cada grado de la carrera judicial**, el mérito o la idoneidad académica de los abogados y/o de los magistrados, como criterio de relevancia para el acceso a los diversos grados de la carrera judicial, se encuentra relegado, pues sólo después de efectuada la evaluación de los postulantes en función de su edad y de su antigüedad en el servicio judicial o en el ejercicio profesional, se procede a evaluar su excelencia académica, sus reconocimientos, sus distinciones y su proyección como titular de la función jurisdiccional.

Así, el requisito de la edad queda sujeto a la decisión y al arbitrio del legislador; no refleja criterios técnicos que puedan justificar su incorporación. Se trata de un requisito-obstáculo para el ingreso a la judicatura. Su incidencia es la reducción del universo de postulantes y, como consecuencia de ello, se reduce la posibilidad de elegir a los mejor capacitados para el cargo, que no son, necesariamente, los de mayor edad.

Sobre los **ascensos**, podemos concluir que un sistema que no cuenta con mecanismos de promoción interna, en el que coexistan la posibilidad de ingresar a la carrera judicial por cualquiera de sus niveles, no puede ser definido como carrera judicial.

12. En lo que se refiere a la **especialidad de los magistrados**, considerando que la actual reinstitucionalización del Sistema de Justicia exige reformular la conformación de los Juzgados y Salas de las Cortes Superiores y de la Corte Suprema, concluimos que resulta prioritario y de vital importancia la observancia estricta de una especialización. Ello para reafirmar la certeza, solidez y seguridad jurídica que debe primar en la resolución de los procesos.
13. La **provisionalidad de los magistrados** debemos entenderla como un supuesto de excepción, que busca superar situaciones emergentes de ausencia de magistrados (por razón de vacancia, licencia o impedimento). Su recurrencia debe ser temporal, en tanto dure la contingencia o se pueda nombrar magistrados titulares del grado judicial respectivo.

Para la **suplencia**, concluimos y sostenemos que ella no supone una provisionalidad, y no debe superar el límite máximo de utilización de esta figura fijado en la ley. La suplencia de

magistrados es una medida excepcional de participación de abogados hábiles que no se encuentren en carrera judicial, para reemplazar temporalmente a los magistrados que no puedan continuar con el desarrollo de sus funciones y respecto de los cuales no haya magistrados en aptitud de sucederlos en forma provisional.

Por la regulación existente y su naturaleza, la incorporación a la magistratura de abogados litigantes, sin más control que el derivado de la discrecionalidad de la Sala Plena de la Corte Suprema, altera el desarrollo imparcial de los procesos y afecta la legitimidad del Poder Judicial. La conclusión en relación con esta figura es su progresiva supresión del ordenamiento orgánico de la magistratura.

14. En relación con el **cuadro de méritos**, en el esquema normativo existente, su calificación y valor cuantitativo y cualitativo para la selección no brinda al mérito profesional y personal una relevante incidencia sobre la elección misma.
15. Debería evaluarse la posibilidad o la conveniencia de modificar el actual sistema de postulación a la función judicial, de modo que los aspirantes concursen para acceder a un determinado grado de la carrera (juez especializado, por ejemplo) y no a un cargo específico (juez especializado civil de Arequipa, por ejemplo) como sucede ahora. El sistema vigente favorece que las plazas de mayor interés concentren a los más calificados postulantes, algunos de los cuales no alcanzarán vacante, mientras que, simultáneamente, otros cargos cuentan con pocos postulantes o éstos son de baja calidad. La fórmula sugerida supondría que quienes resulten aprobados y seleccionados por el Consejo Nacional de la Magistratura, puedan escoger el cargo o destino disponible en el nivel respectivo, de acuerdo al lugar que ocuparon en el orden de méritos del concurso.
16. En cuanto a la **política laboral**, encontramos una serie de situaciones reguladas y amparadas por la Carta Fundamental que permiten un ejercicio independiente y autónomo de la función judicial. Así, se garantiza al magistrado independencia, inamovilidad en el cargo, permanencia en el servicio mientras se observe la conducta e idoneidad propias de la función judicial, retribución digna que le permita un bienestar personal y familiar. En ese sentido, debe existir **un sistema único de remuneraciones**, donde estas se fijen según criterios uniformes por cada nivel de la carrera judicial y sin posibilidad de negociación directa de las condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el sistema único de remuneraciones. Asimismo, el goce de otros **beneficios especiales**, como la bonificación por función jurisdiccional, por tiempo de servicios, el seguro de vida y la promoción de adquisición de viviendas y de demás derechos como vacaciones, licencias y sobretiempos.
17. Desde nuestra perspectiva, el **régimen disciplinario para los magistrados** tiene un panorama normativo confuso, por la inadecuación de la Ley Orgánica del Poder Judicial con la Constitución Política de 1993, sin perjuicio de la concurrencia de competencias, tipificaciones imprecisas e inexistencia de procedimientos disciplinarios estructurados.

El Consejo Nacional de la Magistratura está casi limitado al control disciplinario de los Vocales Supremos, pues para los demás grados de la carrera judicial se halla mediatizado a la voluntad de la Corte Suprema.

18. En lo que se refiere a las **causales de terminación del cargo de magistrado**, estas no encuentran ningún desarrollo normativo, dificultando su aplicación y colocando en inseguridad jurídica a los jueces, lo que pone en serio riesgo su independencia.
19. La **ratificación periódica** (cada siete años según la vigente Constitución) busca ser un mecanismo que garantice la idoneidad de los magistrados. Es una herramienta de «control de calidad» para evaluar el desempeño de los jueces, poniendo especial énfasis en la producción jurisdiccional. Sin embargo, su inadecuada regulación o el manejo discrecional de este proceso pueden generar un peligroso cuadro de inseguridad e inestabilidad para los magistrados, lo que afecta la independencia en el desempeño de sus funciones.

Si bien la ratificación periódica de magistrados cuenta con respaldo constitucional y ha servido recientemente para separar del órgano judicial a muchos magistrados comprometidos en casos de corrupción, de arbitrariedad y de sometimiento político al gobierno autoritario de Fujimori; la implementación efectiva de un sistema de carrera judicial y de un adecuado régimen disciplinario, tornaría injustificada la persistencia de un sistema paralelo de ratificaciones judiciales periódicas.

20. La Academia de la Magistratura debe estar vinculada al Consejo Nacional de la Magistratura y no al Poder Judicial. Debe tener por misión:
 - a) complementar la formación universitaria, reforzando los conocimientos jurídicos ya adquiridos y brindando los necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional;
 - b) brindar capacitación para el desarrollo de destrezas propias de la práctica jurisdiccional;
 - c) constituirse como un agente de selección a partir de la formación postconcurso.
21. Según la Constitución Política de 1993, la función de la Academia es la de formación y capacitación de los magistrados de todos los niveles. La atribución de selección de los candidatos está asignada al Consejo Nacional de la Magistratura. La Academia no debe convertirse en un «filtro» o mecanismo de selección previo al concurso ante el Consejo de la Magistratura. Su función debe ser la de consolidar la formación o perfeccionar para la función jurisdiccional a los candidatos ya seleccionados por el Consejo.
22. Sin perjuicio de ello, podría establecerse un programa especial de la Academia, de alta calidad técnica, en coordinación con prestigiosas universidades, al que accederían por concurso los jóvenes abogados con vocación para la función jurisdiccional. Aprobado este curso, que impartiría formación teórica y práctica especializadas para la función jurisdiccional, por un lapso aproximado de dos años, sus egresados podrían postular directamente ante el Consejo Nacional de la Magistratura al cargo inicial de la carrera judicial, sin la exigencia de edad mínima ni de años previos de ejercicio profesional.

Ello permitiría canalizar directamente postulantes dotados de vocación y alta calificación, que muchas veces desisten de incursionar en la carrera judicial durante el ejercicio profesional previo que forzosamente se exige antes de la postulación.

ANEXOS

ANEXO I

PROPUESTA NORMATIVA GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

TÍTULO II: ÓRGANOS DE GOBIERNO

CAPÍTULO I: AUTORIDADES NACIONALES

SUB CAPÍTULO I: PRESIDENCIA DEL PODER JUDICIAL

SUB CAPÍTULO II: SALA PLENA DE LA CORTE SUPREMA

SUB CAPÍTULO III: CONSEJO DE GOBIERNO

CAPÍTULO II: AUTORIDADES DISTRITALES

SUB CAPÍTULO I: PRESIDENCIAS DE LAS CORTES SUPERIORES

SUB CAPÍTULO II: SALA PLENA DE LA CORTE SUPERIOR

SUB CAPÍTULO III: CONSEJO DE GOBIERNO DISTRITAL

CAPÍTULO III: AUTORIDADES PROVINCIALES

SUB CAPÍTULO ÚNICO: JUEZ DECANO Y JUNTA DE JUECES
ESPECIALIZADOS Y MIXTOS

TÍTULO III: ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO I: GERENCIA GENERAL

CAPÍTULO II: GERENCIA DISTRITAL

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Del gobierno y administración del Poder Judicial

Por las funciones de gobierno y administración, se ejerce la conducción del Poder Judicial y se ejecuta las actividades relativas a su operación institucional.

Los fines del gobierno y administración del Poder Judicial son conservar y garantizar su independencia, eficiencia y legitimidad.

Artículo 2.- Función de gobierno judicial

La función de gobierno judicial comprende, de manera enunciativa, las siguientes potestades:

- a) La fijación de políticas generales, políticas especiales y objetivos institucionales de corto, mediano y largo plazo.
- b) La planificación institucional de las actividades conducentes al logro de los objetivos.
- c) La elaboración y aprobación del presupuesto anual en función a las necesidades de la institución, y la dirección y supervisión de su ejecución una vez sancionado legalmente.
- d) El ejercicio de la iniciativa legislativa sobre materias relacionadas al Poder Judicial.
- e) El dictado de normas y reglamentos para la administración del propio Poder Judicial.
- f) La selección y nombramiento de los magistrados.
- g) La designación de autoridades de gobierno.
- h) El ejercicio de tareas disciplinarias y de control.
- i) La organización jurisdiccional eficiente del territorio nacional en atención a las necesidades de impartición de justicia de la población.
- j) La dirección y coordinación del ejercicio de funciones jurisdiccionales por las Comunidades Campesinas y Nativas, de conformidad con el artículo 149 de la Constitución Política.
- k) La organización interna de las unidades jurisdiccionales.
- l) La definición de las estrategias de trabajo que tiendan a la modernización, agilidad, simplicidad y eficiencia de la labor jurisdiccional.
- m) El control de gestión.
- n) El sostenimiento de relaciones institucionales y de coordinación con los demás poderes del Estado, los organismos públicos y privados y la sociedad civil.

Artículo 3.- Función de administración judicial

La función de administración judicial comprende, de manera enunciativa, las siguientes potestades:

- a) La aplicación de políticas y normas.
- b) La ejecución de planes y presupuestos.
- c) El dictado de medidas orientadas al cumplimiento de sus atribuciones.
- d) La resolución de cuestiones surgidas en el desempeño de las actividades administrativas.

TÍTULO II ÓRGANOS DE GOBIERNO

Artículo 4.- Del ejercicio del gobierno judicial

El gobierno del Poder Judicial se ejerce en todo el territorio de la República por las autoridades nacionales y, de manera descentralizada y desconcentrada, en sus respectivas circunscripciones territoriales, por las autoridades distritales y provinciales.

Artículo 5.- Órganos de gobierno

El gobierno del Poder Judicial se encuentra a cargo de los siguientes órganos:

- a. A nivel nacional
 - Presidencia del Poder Judicial
 - Sala Plena de la Corte Suprema
 - Consejo de Gobierno del Poder Judicial
- b. A nivel distrital
 - Presidencia de la Corte Superior
 - Sala Plena de la Corte Superior
 - Consejo de Gobierno Distrital
- c. A nivel provincial
 - Juez Decano
 - Junta de Jueces Especializados y Mixtos

Artículo 6.- Consejo Nacional de la Magistratura

Las atribuciones del gobierno del Poder Judicial referidas a la selección, nombramiento, ratificación y destitución de magistrados son ejercidas de manera autónoma por el Consejo Nacional de la Magistratura, de conformidad con la Constitución y su ley orgánica.

CAPÍTULO I AUTORIDADES NACIONALES

SUB CAPÍTULO I PRESIDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Artículo 7.- Del Presidente del Poder Judicial

El Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial, siendo la primera autoridad judicial de la República. Le corresponde la representación del Poder Judicial y de los órganos de gobierno y jurisdicción que lo integran. Su categoría y honores son los de titular de uno de los Poderes del Estado.

Artículo 8.- Elección del Presidente de la Corte Suprema

El Presidente de la Corte Suprema es elegido en votación secreta por la Sala Plena de la Corte Suprema, por un período de tres años. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período legal como mínimo, el ex-Presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

La elección se realiza el primer jueves del mes de diciembre del año que corresponda o, en su defecto, el siguiente día hábil. Si ninguno de los candidatos obtiene la mitad más uno de los votos de los electores, se procede a una segunda votación, que se realizará en la misma fecha, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas.

En la segunda votación sólo se requiere mayoría simple. En caso de empate, será designado el candidato con mayor antigüedad en la vocalía suprema.

Artículo 9.- Vacancia del Presidente del Poder Judicial

La Presidencia del Poder Judicial vaca por:

- a) Aceptación de su renuncia al cargo por la Sala Plena de la Corte Suprema. Este acto no afecta su desempeño como magistrado de la Corte Suprema.
- b) Por incurrir en alguna de las causales de terminación del cargo de magistrado.

Artículo 10.- Suspensión del ejercicio de la Presidencia del Poder Judicial

El ejercicio de la Presidencia del Poder Judicial se suspende por incapacidad temporal del Presidente, declarada por la Sala Plena de la Corte Suprema.

Artículo 11.- Representación por suspensión o vacancia

En caso de suspensión de la Presidencia del Poder Judicial, asume el cargo, con las mismas prerrogativas y potestades, el vocal supremo que designe la Sala Plena de la Corte Suprema, quien continúa en el cargo mientras dure el impedimento.

En caso de vacancia del Presidente del Poder Judicial, el vocal supremo que designe la Sala Plena de la Corte Suprema asume el cargo conforme a lo indicado en el párrafo anterior y convoca de inmediato a nueva elección, la que se realiza dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes, bajo responsabilidad.

El vocal supremo encargado de la Presidencia continúa en el cargo hasta que el nuevo Presidente elegido asuma sus funciones.

Artículo 12.- Atribuciones del Presidente del Poder Judicial

Son atribuciones del Presidente de la Corte Suprema y del Poder Judicial, las siguientes:

- a) Representar al Poder Judicial y presidir a sus integrantes.
- b) Velar por su imagen institucional y por el respeto de sus atribuciones y garantías.
- c) Ejecutar y hacer cumplir las políticas generales y los objetivos institucionales establecidos por la Sala Plena de la Corte Suprema.
- d) Ejecutar y hacer cumplir los planes de desarrollo, las políticas especiales y los objetivos del Poder Judicial aprobados por el Consejo de Gobierno del Poder Judicial.
- e) Ejercer la titularidad del pliego presupuestal del Poder Judicial, presentar su proyecto al Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo de Gobierno y sustentarlo ante el Pleno del Congreso.
- f) Elaborar, con asistencia del Gerente General, el Informe Anual de Gestión del Poder Judicial.
- g) Establecer relaciones de coordinación con los demás Poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, entidades públicas y privadas, y la sociedad civil.
- h) Convocar y presidir la Sala Plena de la Corte Suprema, en la cual tiene voto dirimente, disponiendo asimismo la ejecución de sus acuerdos, así como de los Plenos Jurisdiccionales.
- i) Presidir el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, en el cual tiene voto dirimente, disponiendo, asimismo, la ejecución de sus acuerdos.
- j) Emitir Resoluciones de Presidencia en materias de su competencia.
- k) Designar a los vocales integrantes de las Salas Especializadas de la Corte Suprema, teniendo en consideración su especialidad, así como a los vocales Supremos para cargos especiales.
- l) Concurrir al Congreso, personalmente o mediante representante, para sustentar los proyectos de ley presentados por la Sala Plena de la Corte Suprema.
- m) Exponer ante la Sala Plena de la Corte Suprema, en la ceremonia de inicio del Año Judicial, el Informe Anual de Gestión de la Corte Suprema.
- n) Suscribir toda clase de convenios de cooperación e intercambio dentro de la Constitución y las leyes.
- o) Otorgar la condecoración del Poder Judicial, y aprobar reconocimientos y condecoraciones que se otorguen a los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial, por

servicios excepcionales prestados a favor de la impartición de justicia, a propuesta del Consejo de Gobierno del Poder Judicial.

- p) Otorgar licencias a los vocales supremos.
- q) Disponer la asignación de becas de perfeccionamiento académico y sobre gestión pública, conforme al Reglamento elaborado por el Consejo de Gobierno.
- r) Nombrar al Procurador Público, al Director de la Academia de la Magistratura y demás funcionarios que determine la ley.
- s) Las demás que señale la ley.

Artículo 13.- Dedicación exclusiva del Presidente del Poder Judicial

Durante el ejercicio de su cargo, el Presidente del Poder Judicial no ejercerá funciones jurisdiccionales ni atribuciones o cargos distintos a los previstos en la presente ley.

Artículo 14.- Mensaje a la Nación del Presidente de la Corte Suprema

En la ceremonia de inicio del Año Judicial, el Presidente del Poder Judicial dirige un Mensaje a la Nación en el que da cuenta de la labor jurisdiccional, de las actividades realizadas por él que sean de importancia, del cumplimiento de la política general y de los planes de desarrollo del Poder Judicial, así como de las mejoras y reformas que juzga necesario realizar durante el año que se inicia.

El Mensaje es publicado en el diario oficial *El Peruano*, bajo responsabilidad de su director.

Artículo 15.- Convocatoria de Presidentes de las Cortes Superiores

Anualmente, el Presidente del Poder Judicial convocará al menos a una sesión con los Presidentes de todas las Cortes Superiores del país, en la fecha y el lugar designado por el Presidente, en donde se expondrá la situación del gobierno y administración del Poder Judicial en los distritos judiciales, proponiéndose las soluciones pertinentes de ser el caso.

SUB CAPÍTULO II SALA PLENA DE LA CORTE SUPREMA

Artículo 16.- De la Sala Plena de la Corte Suprema

La Sala Plena de la Corte Suprema es el máximo órgano de deliberación del Poder Judicial que, debidamente convocada, decide sobre la marcha institucional de dicho Poder del Estado y sobre todos los asuntos que no sean de competencia exclusiva de otros órganos, de acuerdo a lo esta-

blecido en la presente Ley. La preside el Presidente de la Corte Suprema y se integra por todos los vocales supremos titulares.

Se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se realizan, cuando menos, dos veces al año, siendo una de ellas para el inicio del Año Judicial. Las sesiones extraordinarias se realizan cuando lo convoque el Presidente de la Corte Suprema, lo solicite por lo menos un tercio de sus miembros o lo señale la Ley.

El quórum es de la mitad más uno del número total de vocales supremos titulares hábiles. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple. Las inasistencias injustificadas se sancionan con multa que fijará el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, debiendo publicarse la relación de los concurrentes e inasistentes en el diario oficial *El Peruano*.

Artículo 17.- Atribuciones de la Sala Plena de la Corte Suprema

Son atribuciones de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República:

- a) Elegir al Presidente de la Corte Suprema conforme al artículo 8 de la presente ley, así como aceptar su renuncia o declarar su incapacidad.
- b) Elegir en votación secreta, entre sus magistrados jubilados o en actividad, un miembro del Jurado Nacional de Elecciones.
- c) Elegir en votación secreta, entre sus magistrados jubilados o en actividad, un miembro del Consejo Nacional de la Magistratura.
- d) Aprobar cada cinco años las políticas generales del Poder Judicial y los objetivos institucionales de mediano y largo plazo. La revisión deberá hacerse en los siguientes dos meses a la fecha de culminación del período quinquenal, entendiéndose que se confirma y prorroga las políticas y los objetivos no modificados dentro de este plazo.
- e) Difundir la jurisprudencia de las Salas Especializadas de la Corte Suprema, disponiendo la publicación trimestral de las ejecutorias que fijen principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento en todas las instancias judiciales. Asimismo, anualmente la Sala Plena hará una publicación oficial elaborada por el Centro de Investigaciones Judiciales en la que se recoja de manera unificada y sistemática la jurisprudencia emitida en dicho período.
- f) Acordar la realización de los Plenos Jurisdiccionales y designar a los vocales supremos que concurrirán a ellos.
- g) Dar cuenta al Congreso de la República de los vacíos o deficiencias de la legislación, así como de las normas que hubieran sido inaplicadas en los procesos por ser inconstitucionales, proponiendo su derogación.
- h) Elegir al vocal supremo que integre el Consejo de Gobierno del Poder Judicial.
- i) Ejercer el derecho a iniciativa legislativa.
- j) Establecer, en el ámbito nacional, políticas de carácter jurisdiccional a través de circulares y directivas.
- k) Interponer acciones de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley ante el Tribunal Constitucional¹.

- l) Elaborar y aprobar su reglamento interno.
- m) Las demás que señalan la Constitución, la Ley y el Reglamento.

SUB CAPÍTULO III CONSEJO DE GOBIERNO

Artículo 18.- Del Consejo de Gobierno del Poder Judicial

El Consejo de Gobierno es el órgano principal del gobierno del Poder Judicial. Ejerce funciones y tiene competencia en todo el territorio nacional de acuerdo a lo previsto en la presente Ley y en su Reglamento.

Su composición y organización interna atiende a criterios de pluralismo, representatividad y eficiencia, participando en él representantes de diversos grados de la magistratura y de instituciones de la sociedad civil.

Artículo 19.- Composición del Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno del Poder Judicial tiene la siguiente composición:

- a) El Presidente del Poder Judicial, quien lo preside y tiene voto dirimente.
- b) Un vocal supremo titular elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema.
- c) Un vocal superior titular elegido por sus pares.
- d) Un juez titular especializado o mixto elegido por sus pares.
- e) Un miembro elegido por el Colegio de Abogados de Lima.
- f) Un miembro elegido por los demás Colegios de Abogados del país.
- g) Un miembro elegido por las Facultades de Derecho de las universidades públicas del país que cuenten, al menos, con treinta años de creación.
- h) Un miembro elegido por las Facultades de Derecho de las universidades privadas del país que cuenten, al menos, con treinta años de creación.

En cada caso se elegirá un miembro suplente.

Artículo 20.- Del mandato de los integrantes del Consejo de Gobierno

El mandato de los integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dura tres años. Se ejerce de manera exclusiva y a tiempo completo. Durante el ejercicio de su cargo, los magistrados que lo integran no ejercerán funciones jurisdiccionales.

En tanto que se encuentren en el ejercicio de sus cargos, los miembros del Consejo de Gobierno del Poder Judicial a que se refieren los incisos c), d), e), f), g) y h) del artículo anterior tienen las mismas prerrogativas, categorías y consideraciones que los vocales supremos.

En caso de vacancia o suspensión del mandato de algún miembro del Consejo de Gobierno, por las mismas causales señaladas en los artículos 9 y 10 de la presente ley, que se entienden aplicables a este caso, asumirá el cargo el respectivo miembro suplente.

Concluido el término del mandato legal, el cargo será asumido por los miembros suplentes en caso no se hubieran nombrado a los nuevos representantes.

Artículo 21.- Atribuciones del Consejo de Gobierno

Son atribuciones del Consejo de Gobierno del Poder Judicial:

- a) Proponer a la Sala Plena de la Corte Suprema, cada cinco años, la política general y los objetivos de mediano y largo plazo del Poder Judicial.
- b) Proponer al Presidente del Poder Judicial el Proyecto de Presupuesto Anual del Poder Judicial y ejecutar el Presupuesto una vez sancionado legalmente.
- c) Aprobar periódicamente los planes de desarrollo del Poder Judicial y fijar anualmente los objetivos institucionales de corto plazo.
- d) Aprobar las políticas especiales del Poder Judicial. Dichas políticas, junto con las políticas generales quinquenales, serán el referente sobre el cual el Presidente del Poder Judicial evaluará el avance o logros del Poder Judicial en el Mensaje Anual a la Nación.
- e) Emitir los informes que le solicite el Congreso de la República, 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.
- f) Determinar el número de Salas Especializadas de la Corte Suprema, así como el número de vocales su premos titulares.
- g) Determinar la distribución de causas entre las Salas Especializadas de la Corte Suprema, fijando su competencia a fin de descongestionar la carga judicial.
- h) Acordar el horario del Despacho Judicial de la Corte Suprema.
- i) Adoptar los acuerdos y las demás medidas necesarias para que las dependencias del Poder Judicial funcionen con eficiencia y celeridad y para que los magistrados y demás servidores del Poder Judicial se desempeñen con la mejor conducta funcional.
- j) Aprobar el Reglamento de Organización y Funciones del Poder Judicial y los demás que se requiera conforme a ley.
- k) Definir las políticas para la concesión de los servicios conexos y complementarios a la impartición de justicia.
- l) Disponer la creación y supresión de Distritos Judiciales, Salas de Cortes Superiores y Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz impartición de justicia.

La creación de Distritos Judiciales se realiza en función de áreas de geografía uniforme, la concentración de grupos humanos de idiosincrasia común, los volúmenes demográficos rural y urbano, el movimiento judicial y además la existencia de vías de comunicación y medios de transporte que garanticen a la población respectiva un fácil acceso al órgano jurisdiccional.

En todo caso, la creación o supresión de Distritos Judiciales, Salas de Cortes Superiores o Juzgados, se sustentan estrictamente en factores geográficos y estadísticos.

- m) Aprobar oportunamente las cuantías y sus reajustes para determinar las competencias, así como el valor de las tasas, aranceles y multas correspondientes a las diversas actuaciones judiciales y administrativas y el Cuadro de Términos de la Distancia.
- n) Dirigir y supervisar a la Gerencia General del Poder Judicial y, en tal sentido, designar al Gerente General del Poder Judicial, y a los demás funcionarios que señalen la Ley y los reglamentos.
- o) Desarrollar, a iniciativa de la Gerencia General, el Sistema de Control de la Gestión Judicial, para el seguimiento de los estándares de trabajo y calidad de la función jurisdiccional, a través del establecimiento de indicadores de gestión de los despachos judiciales.
- p) Disponer y supervisar el desarrollo de los sistemas de informática que faciliten una eficiente función de gestión, el eficaz control de la conducta funcional y del trabajo jurisdiccional de todos los miembros del Poder Judicial y la organización estadística judicial, conforme con las propuestas que le formule la Gerencia General.
- q) Nombrar a los Directores de la Oficina de Control, de la Oficina de Inspectoría General, del Centro de Investigaciones Judiciales y de las oficinas descentralizadas de dichos órganos.
- r) Verificar el cumplimiento de las normas legales y administrativas por parte de los magistrados y personal auxiliar.
- s) Resolver conforme a su Reglamento, los asuntos relativos a traslados de magistrados, funcionarios y demás servidores del Poder Judicial.
- t) Supervisar la conservación y buen recaudo de los bienes incautados cuya libre disposición está supeditada a la resolución de los juicios penales, conforme a ley.
- u) Asegurar la progresiva habilitación y adecuación de locales judiciales a nivel nacional, en los cuales funcionen los órganos jurisdiccionales con su respectivo personal auxiliar.
- v) Aprobar el rol de vacaciones de los magistrados.
- w) Asegurar el pago íntegro de las remuneraciones de los magistrados y demás servidores del Poder Judicial, según lo establecido en esta Ley.
- x) Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 22.- Gabinete de Asesores

El Consejo de Gobierno del Poder Judicial contará con un Gabinete de Asesores, designado por sus miembros de acuerdo con los límites presupuestales. Los asesores deberán ser profesionales debidamente calificados.

CAPÍTULO II AUTORIDADES DISTRITALES

SUB CAPÍTULO I PRESIDENCIAS DE LAS CORTES SUPERIORES

Artículo 23.- Elección de los Presidentes de las Cortes Superiores

Los Presidentes de las Cortes Superiores son elegidos por un período de tres años por los vocales superiores titulares de la respectiva Corte, reunidos en Sala Plena.

La elección se realiza en la oportunidad y siguiendo el mismo procedimiento indicado en el segundo y el tercer párrafos del artículo 8 de la presente ley. No hay reelección inmediata.

Artículo 24.- Vacancia o suspensión

El cargo de Presidente de la Corte Superior vaca o se suspende en su ejercicio por las mismas causales previstas en los artículos 9 y 10 de la presente ley. En tales casos, asume el cargo el vocal superior decano, siguiendo las mismas reglas establecidas por el artículo 11 de la presente ley.

Artículo 25.- Atribuciones del Presidente de la Corte Superior

Son atribuciones del Presidente de la Corte Superior:

- a) Representar al Poder Judicial, en su respectivo Distrito Judicial y presidir a sus integrantes.
- b) Convocar y presidir la Sala Plena de la Corte Superior y las sesiones del Consejo de Gobierno Distrital. En ambos casos tiene voto dirimente.
- c) Promover la imagen institucional en su jurisdicción.
- d) Ejecutar y hacer cumplir en su Distrito las políticas generales y especiales, los objetivos institucionales y los planes de desarrollo del Poder Judicial, en coordinación con los órganos de gobierno de carácter nacional.
- e) Ejecutar el plan de desarrollo y el presupuesto anual del Distrito Judicial aprobados por el Consejo de Gobierno Distrital de la Corte.
- f) Coordinar con las autoridades del Gobierno Central, Regional y Local, así como con la sociedad civil, para la mejora de la impartición de justicia y de la gestión administrativa.
- g) Determinar, al inicio del Año Judicial, la conformación de las Salas Superiores de acuerdo al criterio de especialización.
- h) Elaborar y exponer ante la Sala Plena de la Corte Superior la Memoria de Gestión de la Corte Superior, en la que se dará cuenta de la labor jurisdiccional y las actividades realizadas, así como de las mejoras y reformas que juzgue necesario realizar.
- i) Dar cuenta al Presidente del Poder Judicial, al Consejo de Gobierno y a la Gerencia General de los problemas en su jurisdicción.

- j) Nombrar a los auxiliares jurisdiccionales y expedir los títulos correspondientes.
- k) Autorizar la inscripción del título de Abogado para su registro correspondiente, siempre que reúna los requisitos señalados de acuerdo a las normas pertinentes.
- l) Señalar el radio urbano dentro del cual debe fijarse el domicilio procesal.
- m) Resolver los asuntos relativos a traslados, reasignaciones, reubicaciones de funcionarios y demás servidores dentro del distrito judicial.
- n) Conceder las licencias a los magistrados del distrito judicial.
- o) Ejercer las demás atribuciones que le confieren las leyes y los reglamentos.

Artículo 26.- Memoria Judicial Anual

En la ceremonia de inicio del Año Judicial, el Presidente de la Corte lee su Memoria, de modo análogo al establecido en el artículo 14 de esta ley. La Memoria se publica, de ser posible, en el diario encargado de los avisos judiciales del Distrito respectivo.

SUB CAPÍTULO II SALA PLENA DE LA CORTE SUPERIOR

Artículo 27.- Integrantes, quórum y sesiones

La Sala Plena de la Corte Superior es el máximo órgano de deliberación del Distrito Judicial que, debidamente convocada, decide sobre la marcha institucional de la Corte y sobre todos los asuntos que no sean de competencia exclusiva de otros órganos, conforme a lo establecido en la presente Ley.

Forman la Sala Plena de la Corte Superior todos los vocales superiores titulares, salvo quien integre el Consejo de Gobierno del Poder Judicial y el Distrital, mientras dure el ejercicio de su cargo.

El quórum es de más de la mitad del número de vocales titulares hábiles. La asistencia es obligatoria y la inasistencia se sanciona con una multa que fijará el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, debiendo publicarse la relación de los concurrentes e inasistentes. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple.

Se reúne para la ceremonia de inicio del Año Judicial, cuando lo convoque su Presidente o cuando lo soliciten tres o más de sus miembros. En este último caso, si la Corte tiene más de quince vocales, es necesario un tercio del número total de miembros.

Artículo 28.- Atribuciones de la Sala Plena de la Corte Superior

Son atribuciones de la Sala Plena de la Corte Superior:

- a) Elegir al Presidente de la Corte Superior entre sus miembros titulares.
- b) Elevar a la Corte Suprema las propuestas de ley que elabore y, con informe, las que eleven los Jueces Especializados y de Paz Letrados, conforme a ley.

- c) Dar cuenta a la Sala Plena de la Corte Suprema de los vacíos y deficiencias de la legislación.
- d) Elegir al magistrado superior, jubilado o en actividad, que integra y preside el Jurado Electoral Especial, conforme a las normas pertinentes. En el mismo acto se elige al miembro suplente.
- e) Dar cuenta al Consejo de Gobierno del Poder Judicial de las deficiencias en el funcionamiento del Consejo de Gobierno Distrital.
- f) Asumir las funciones del Consejo de Gobierno Distrital, cuando no exista éste.
- g) Ejercer las demás atribuciones que le confieren las leyes y los reglamentos.

SUB CAPÍTULO III CONSEJO DE GOBIERNO DISTRITAL

Artículo 29.- Del Consejo de Gobierno Distrital

El Consejo de Gobierno Distrital es el órgano principal del gobierno del Distrito Judicial. Ejerce funciones y tiene competencia en su circunscripción, de acuerdo a lo previsto en la presente Ley y en su Reglamento.

Su composición y organización interna atiende a criterios de pluralismo, representatividad y eficiencia, participando en él representantes de diversos grados de la magistratura y de instituciones de la sociedad civil.

Artículo 30.- Composición

El Consejo de Gobierno Distrital tiene la siguiente composición:

- a) El Presidente de la Corte Superior, quien lo preside. Cuenta con voto dirimente.
- b) Un vocal superior titular elegido por la Sala Plena de la Corte.
- c) Un juez especializado o mixto elegido por sus pares del Distrito Judicial.
- d) Un miembro elegido por el o los Colegios de Abogados de la localidad.
- e) Un miembro elegido por las Facultades de Derecho de las universidades de la localidad, a condición de que tengan más de cinco años de creación.

En cada caso se elegirá un miembro suplente.

Mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos, los miembros del Consejo de Gobierno Distrital a que se refieren los incisos c), d) y e) de este artículo, tienen las mismas prerrogativas, categoría y consideraciones que los vocales superiores.

Artículo 31.- Atribuciones del Consejo de Gobierno Distrital

Son atribuciones del Consejo de Gobierno Distrital:

- a) Proponer a la Sala Plena de la Corte Superior, cada cinco años, la política general y los objetivos de mediano y largo plazo del Distrito Judicial.
- b) Proponer al Presidente de la Corte Superior el Ante-Proyecto de Presupuesto Anual del Distrito Judicial y ejecutar el Presupuesto Distrital una vez sancionado legalmente.
- c) Aprobar periódicamente los planes de desarrollo del Distrito Judicial y fijar anualmente los objetivos institucionales de corto plazo en su circunscripción, en coordinación y bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial.
- d) Aprobar las políticas particulares del Distrito Judicial, en coordinación y bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial. Dichas políticas, junto con las políticas generales quinquenales del Distrito, serán el referente sobre el cual el Presidente de la Corte Superior evaluará el avance o logros de la Corte en su Mensaje Anual.
- e) Emitir los informes que le soliciten los órganos de gobierno judicial de nivel nacional, la Sala Plena de la Corte Superior y la instancia correspondiente de la Fiscalía de la Nación sobre los asuntos de su competencia, y solicitar los que se relacionen con sus funciones.
- f) Determinar el número de Salas Especializadas de la Corte Superior, así como el número de vocales superiores titulares, en coordinación y bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, que deberá aprobar la medida para que ésta sea efectiva.
- g) Determinar la distribución de causas entre las Salas Especializadas de la Corte Superior, fijando su competencia a fin de descongestionar la carga judicial.
- h) Acordar el horario del Despacho Judicial de la Corte Superior.
- i) Adoptar los acuerdos y las demás medidas necesarias para que las dependencias del Distrito Judicial funcionen con eficiencia y celeridad y para que los magistrados y demás servidores del Distrito Judicial se desempeñen con la mejor conducta funcional, en coordinación y bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, que deberá aprobar los acuerdos y medidas para que éstos sean efectivos.
- j) Aprobar el Reglamento de Organización y Funciones del Distrito Judicial y los demás que se requiera conforme a ley.
- k) Definir las políticas para la concesión de los servicios conexos y complementarios a la impartición de justicia en el Distrito Judicial, en coordinación y bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, que deberá aprobar las medidas para que éstas sean efectivas.
- l) Proponer al Consejo de Gobierno del Poder Judicial la creación y supresión de Salas y Juzgados de la Corte Superior, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz impartición de justicia.
- m) Dirigir y supervisar a la Gerencia General del Distrito Judicial y, en tal sentido, designar al Gerente General del Distrito Judicial, y a los demás funcionarios que señalen la Ley y los reglamentos.

- n) Desarrollar, a iniciativa de la Gerencia General del Distrito Judicial, el Sistema de Control de la Gestión Distrital, para el seguimiento de los estándares de trabajo y calidad de la función jurisdiccional, a través del establecimiento de indicadores de gestión de los despachos judiciales en la circunscripción, en coordinación y bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial.
- o) Disponer y supervisar el desarrollo de los sistemas de informática que faciliten una eficiente función de gestión, el eficaz control de la conducta funcional y del trabajo jurisdiccional de todos los miembros del Distrito Judicial y la organización estadística judicial de su circunscripción, conforme con las propuestas que le formule la Gerencia General del Distrito Judicial, en coordinación y bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial.
- p) Nombrar a los Directores de las Oficinas Descentralizadas de la Oficina de Control, de la Oficina de Inspectoría General y del Centro de Investigaciones Judiciales del Distrito Judicial.
- q) Verificar el cumplimiento de las normas legales y administrativas por parte de los magistrados y personal auxiliar del Distrito Judicial.
- r) Supervisar la conservación y buen recaudo de los bienes incautados cuya libre disposición está supeditada a la resolución de los juicios penales en el Distrito Judicial, conforme a ley, en coordinación y bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial.
- s) Proponer al Consejo de Gobierno del Poder Judicial las medidas necesarias para asegurar la progresiva habilitación y adecuación de locales judiciales a nivel distrital, en los cuales funcionen los órganos jurisdiccionales con su respectivo personal auxiliar.
- t) Proponer al Consejo de Gobierno del Poder Judicial el rol de vacaciones de los magistrados del Distrito Judicial.
- u) Asegurar el pago íntegro de las remuneraciones de los magistrados y demás servidores del Distrito Judicial, según lo establecido en esta Ley, en coordinación y bajo la dirección del Consejo de Gobierno del Poder Judicial.
- v) Designar el periódico en que deben hacerse las publicaciones judiciales del Distrito.
- w) Resolver los asuntos relativos a traslados, reasignaciones y reubicaciones de funcionarios y demás servidores administrativos del Distrito Judicial.
- x) Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 32.- Distribución de labores

Las labores del Consejo Ejecutivo Distrital se distribuyen entre sus integrantes conforme al Reglamento.

CAPÍTULO III AUTORIDADES PROVINCIALES

SUB - CAPÍTULO ÚNICO JUEZ DECANO Y JUNTA DE JUECES ESPECIALIZADOS Y MIXTOS

Artículo 33.- Juez Decano

En las provincias donde haya tres o más Jueces Especializados o Mixtos, el cargo de Decano se ejerce por el Juez de mayor antigüedad, quien preside la Junta de Jueces.

Artículo 34.- Atribuciones del Juez Decano

Son atribuciones del Juez Decano:

- a) Adoptar y proponer medidas orientadas a mejorar el servicio judicial.
- b) Ejecutar los acuerdos de los órganos de gobierno, incluyendo a la Junta de Jueces.
- c) Velar por la buena utilización y cuidado de los locales judiciales.
- d) Las demás que señalen las leyes y el Reglamento.

Artículo 35.- Junta de Jueces. Convocatoria. Atribuciones

La Junta de Jueces de la provincia es convocada por el Juez Decano y debe realizarse cuando menos una vez al trimestre o cuando lo solicite un tercio de sus miembros. La integran la totalidad de jueces especializados y mixtos titulares de cada distrito judicial, salvo quienes ejercen como miembros del Consejo de Gobierno del Poder Judicial o del Consejo de Gobierno Distrital mientras dure su mandato.

Son sus atribuciones el proponer medidas de política judicial a fin de mejorar la impartición de justicia y tratar asuntos de interés común relativos a las funciones del Poder Judicial en la provincia.

En las sedes de Corte Superior las Juntas de Jueces no ejercen las funciones señaladas en el artículo anterior.

Artículo 36.- Quórum

La Junta se constituye válidamente para tomar acuerdos cuando asisten la mitad más uno de sus miembros, adoptándose los acuerdos por mayoría simple.

TÍTULO III ORGANOS DE ADMINISTRACIÓN

CAPITULO I GERENCIA GENERAL

Artículo 37.- De la Gerencia General

La Gerencia General es el órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Poder Judicial que tiene a su cargo las funciones de ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial.

Artículo 38.- Designación, requisitos y características del Gerente General

La Gerencia General depende del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, ante el cual reporta sus actividades. Se encuentra a cargo del Gerente General, el cual tiene un mandato de igual duración al de los miembros del Consejo de Gobierno.

El Gerente General es el funcionario administrativo de mayor jerarquía del Poder Judicial. Es designado por el Consejo de Gobierno del Poder Judicial. Para ser designado Gerente General del Poder Judicial se requiere ser especialista en administración, gerencia o actividad afín y acreditar experiencia no menor de diez años en gestión pública o privada.

El Gerente General asiste por invitación a las sesiones de las instancias de gobierno del Poder Judicial. Participa a título de asesoría con derecho a voz, pero sin voto.

Artículo 39.- Estructura

La Gerencia General tendrá los órganos administrativos de línea, apoyo, control y asesoramiento que determine su Reglamento de Organización y Funciones, el cual habrá de delimitar las funciones de cada una de las Gerencias y Subgerencias que la integran.

Artículo 40.- Oficina de propuestas y sugerencias

La Gerencia General establecerá, dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial, una oficina que reciba, procese y realice el seguimiento de las propuestas, sugerencias y pedidos que formule la ciudadanía, con relación a los aspectos no jurisdiccionales que afectan a la impartición de justicia.

Artículo 41.- Atribuciones de la Gerencia General

Son atribuciones de la Gerencia General las siguientes:

- a) Planificar, proponer, ejecutar, coordinar y supervisar las actividades administrativas del Poder Judicial.

- b) Proponer, ejecutar y supervisar el Plan de Desarrollo Administrativo y las políticas administrativas del Poder Judicial.
- c) Aprobar la estructura orgánica, el Reglamento y el Manual de Organización y Funciones, el Cuadro de Asignación de Personal y demás instrumentos de carácter administrativo.
- d) Dirigir técnicamente los requerimientos de desarrollo de la gestión del Poder Judicial.
- e) Proponer y ejecutar el Plan de Inversiones del Poder Judicial.
- f) Nombrar, contratar y designar a los empleados de la Corte Suprema, del Consejo de Gobierno del Poder Judicial y de la Gerencia General. En el caso del personal de confianza y auxiliar de cada órgano, el nombramiento se efectuará a propuesta de éstos.
- g) Elaborar el Reglamento Interno de Trabajo del personal del Poder Judicial.
- h) Aprobar los contratos de bienes y servicios de conformidad con la legislación vigente.
- i) Aplicar las sanciones disciplinarias al personal administrativo de la Corte Suprema, del Consejo de Gobierno del Poder Judicial y de la Gerencia General.
- j) Expedir las resoluciones administrativas para el eficaz ejercicio de sus atribuciones.
- k) Absolver las consultas de carácter administrativo que formulen el Presidente del Poder Judicial, la Sala Plena de la Corte Suprema, el Consejo de Gobierno del Poder Judicial y los Presidentes de las Cortes Superiores.
- l) Hacerse cargo de los asuntos que por delegación le haya encomendado la Presidencia del Poder Judicial o el Consejo de Gobierno.
- m) Asesorar e informar al Presidente del Poder Judicial, la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo de Gobierno, respecto a la administración del Poder Judicial.
- n) Desarrollar los sistemas de informática que faciliten una eficiente función de la gestión administrativa y del trabajo jurisdiccional de todos los miembros del Poder Judicial.
- o) Las demás que la ley y los reglamentos establezcan.

CAPÍTULO II GERENCIA DISTRITAL

Artículo 42.- De la Gerencia Distrital

La Gerencia Distrital es el órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Distrito Judicial que tiene a su cargo las funciones de ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales de la respectiva Corte Superior.

Artículo 43.- Designación, requisitos y características del Gerente Distrital

La Gerencia Distrital depende del Consejo de Gobierno Distrital, ante el cual reporta sus actividades. Se encuentra a cargo del Gerente Distrital, el cual tiene un mandato de igual duración al de los miembros del Consejo de Gobierno Distrital.

La Gerencia Distrital debe coordinar sus acciones con la Gerencia General del Poder Judicial. El Gerente Distrital es el funcionario administrativo de mayor jerarquía del Distrito Judicial. Es designado por el Consejo de Gobierno Distrital. Para ser designado Gerente Distrital se requiere ser especialista en administración, gerencia o actividad afín y acreditar experiencia no menor de cinco años en gestión pública o privada.

El Gerente Distrital asiste por invitación a las sesiones de las instancias de gobierno del Distrito Judicial. Participa a título de asesoría con derecho a voz, pero sin voto.

Artículo 44.- Estructura

La Gerencia Distrital tendrá los órganos administrativos de línea, apoyo, control y asesoramiento que determine su Reglamento de Organización y Funciones, el cual habrá de delimitar las funciones de cada una de las Gerencias y Subgerencias que la integran.

Artículo 45.- Oficina de propuestas y sugerencias

La Gerencia Distrital establecerá, dentro de la estructura orgánica de la correspondiente Corte Superior, una oficina que reciba, procese y realice el seguimiento de las propuestas, sugerencias y pedidos que formule la ciudadanía, con relación a los aspectos no jurisdiccionales que afectan a la impartición de justicia.

Artículo 46.- Atribuciones de la Gerencia Distrital

Son atribuciones de la Gerencia Distrital las siguientes:

- a) Planificar, proponer, ejecutar, coordinar y supervisar las actividades administrativas del Distrito Judicial.
- b) Proponer, ejecutar y supervisar el Plan de Desarrollo Administrativo y las políticas administrativas del Distrito Judicial.
- c) Ejecutar las disposiciones de los sistemas administrativos en armonía con las metas y lineamientos que formule y apruebe la Gerencia General del Poder Judicial.
- d) Informar a la Gerencia General del Poder Judicial sobre el avance de la ejecución de los planes operativos y de inversión y estado de la ejecución del presupuesto asignado al Distrito Judicial al que pertenece, poniendo a disposición de las áreas correspondientes, la información documentada de la gestión de los sistemas administrativos.
- e) Disponer los fondos para pagos en efectivo que le remita la Gerencia General del Poder Judicial de conformidad con las directivas que se emitan.
- f) Emitir los informes que requiera el Gerente General del Poder Judicial.
- g) Aprobar la estructura orgánica, el Reglamento y el Manual de Organización y Funciones, el Cuadro de Asignación de Personal y demás instrumentos de carácter administrativo de su circunscripción.
- h) Dirigir técnicamente los requerimientos de desarrollo de la gestión del Distrito Judicial.
- i) Proponer y ejecutar el Plan de Inversiones del Distrito Judicial.

- j) Nombrar, contratar y designar a los empleados de la Corte Superior, del Consejo de Gobierno Distrital y de la Gerencia Distrital. En el caso del personal de confianza y auxiliar de cada órgano, el nombramiento se efectuará a propuesta de éstos.
- k) Elaborar el Reglamento Interno de Trabajo del personal del Distrito Judicial.
- l) Aprobar los contratos de bienes y servicios cumpliendo estrictamente las normas y procedimientos técnicos legalmente establecidos.
- m) Aplicar las sanciones disciplinarias al personal administrativo de la Corte Superior, del Consejo de Gobierno Distrital y de la Gerencia Distrital.
- n) Expedir las resoluciones administrativas para el eficaz ejercicio de sus atribuciones.
- o) Absolver las consultas de carácter administrativo que formulen el Presidente de la Corte Superior, la Sala Plena de la Corte Superior y el Consejo de Gobierno Distrital.
- p) Hacerse cargo de los asuntos que por delegación le haya encomendado la Presidencia de la Corte Superior o el Consejo de Gobierno Distrital.
- q) Asesorar e informar al Presidente de la Corte Superior, la Sala Plena de la Corte Superior y el Consejo de Gobierno Distrital, respecto a la administración del Distrito Judicial.
- r) Desarrollar los sistemas de informática que faciliten una eficiente función de la gestión administrativa y del trabajo jurisdiccional de todos los miembros del Distrito Judicial.
- s) Las demás que la ley y los reglamentos establezcan.

¹⁰ Esta potestad se encuentra condicionada a una reforma constitucional por la cual se restituya la facultad con que contaba la Corte Suprema en la Carta de 1979.

ANEXO II

ÓRGANOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES Y PROYECTOS

LEY ORGÁNICA DE LA CARRERA JUDICIAL

Objeto

Artículo 1.- La presente norma tiene por objeto establecer las reglas y principios que estructuren y regulen el sistema de carrera judicial, conforme a las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes pertinentes.

Concepto, fines y objetivos de la carrera judicial

Artículo 2.- La carrera judicial es el conjunto articulado de principios y normas que regulan el ingreso, ascenso y terminación en el cargo de magistrado del Poder Judicial. La carrera judicial está compuesta, además, por los derechos y obligaciones esenciales al desarrollo de la función jurisdiccional.

Artículo 3.- La Carrera Judicial tiene por fines:

- a) Contribuir a garantizar la autonomía y la independencia de la función jurisdiccional.
- b) Atribuir a la magistratura los derechos y garantías inherentes a su función de Poder del Estado.

Artículo 4.- Para el cumplimiento de los fines indicados en el artículo precedente, el sistema de carrera judicial tiene como objetivos los siguientes:

- a) Asegurar la existencia de un proceso de ingreso a la magistratura que reconozca el mérito a través de criterios de evaluación objetivos y eficientes.
- b) Garantizar la existencia de un sistema de ascensos articulado al mérito profesional.
- c) Establecer un sistema objetivo de causales de terminación para el cargo de magistrado.
- d) Auspiciar el desarrollo de programas de capacitación continua para los magistrados.
- e) Asegurar la existencia de condiciones laborales, adecuadas al desarrollo de la función jurisdiccional y de un sistema remuneratorio justo, equitativo y suficiente.

Artículo 5.- Los Magistrados del Poder Judicial, para el cumplimiento de los fines, tienen la obligación de:

- a) Subordinar todos sus actos a los principios de la democracia y el Estado Constitucional.
- b) Actuar con independencia, imparcialidad, profesionalismo y celeridad.
- c) Velar por el cumplimiento de las normas que tutelan el desarrollo de la función jurisdiccional y la vigencia del sistema judicial conforme a la Constitución Política.

Artículo 6.- La Carrera Judicial se rige por los preceptos de:

- a) Legalidad.
- b) Inamovilidad y permanencia en el cargo.
- c) Especialización.
- d) Capacitación permanente.
- e) Evaluación de desempeño y reconocimiento de méritos.
- f) Remuneración justa.

Estructura de la carrera judicial

Artículo 7.- La Carrera Judicial comprende los siguientes grados:

1. Magistrado de la Corte Suprema.
2. Magistrado de la Corte Superior.
3. Juez Especializado o Mixto.
4. Juez de Paz Letrado.

Artículo 8.- Sólo forman parte de la Carrera Judicial los magistrados que acceden a ella bajo las reglas previstas por la Constitución y la ley.

Artículo 9.- Son atributos de cada grado las remuneraciones y los derechos determinados por ley.

DEL INGRESO A LA CARRERA REQUISITOS GENERALES

Artículo 10.- Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la Carrera Judicial:

1. Ser peruano, sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución para el caso de los magistrados supremos.
2. Tener el pleno ejercicio de la ciudadanía y los derechos civiles.
3. No haber sido sentenciado por la comisión de delito doloso, en tanto no se haya obtenido la rehabilitación.
4. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley.
5. No estar incurso en ninguna de las incompatibilidades señaladas por ley.

REQUISITOS ESPECIALES

Magistrado Supremo

Artículo 11.- Para ser elegido Magistrado de la Corte Suprema se exige, además de los requisitos generales:

1. Ser peruano de nacimiento.
2. Haber ejercido el cargo de Magistrado de Corte Superior, Fiscal Supremo Adjunto o Fiscal Superior, cuando menos diez años; o haber ejercido la abogacía o desempeñado cátedra universitaria en disciplina jurídica por 15 años. (reforma art. 147° Constitución).
3. Haber superado la evaluación prevista para tal caso por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Magistrado Superior

Artículo 12.- Para ser Magistrado de la Corte Superior se exige, además de los requisitos generales:

1. Haber ejercido el cargo de Juez Especializado o Mixto, Fiscal Superior Adjunto, o Fiscal Provincial, durante 5 años; o haber ejercido la abogacía o desempeñado cátedra universitaria en disciplina jurídica, por un período no menor de diez años. Para el caso del ejercicio de la abogacía y la docencia universitaria, los períodos en una y otra condición son acumulables para alcanzar el mayor, en tanto no se hayan prestado en forma simultánea; y,
2. Haber superado la evaluación prevista para tal caso por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Juez Especializado o Mixto

Artículo 13.- Para ser Juez Especializado o Mixto se exige, además de los requisitos generales:

1. Haber sido Juez de Paz Letrado o Fiscal Provincial Adjunto por más de dos años; o haber ejercido la abogacía o desempeñado docencia universitaria en materia jurídica por cuatro años. Para el caso del ejercicio de la abogacía y la docencia universitaria los períodos en una y otra condición son acumulables para alcanzar el mayor, en tanto no se hayan prestado en forma simultánea; y
2. Haber superado la evaluación prevista para tal caso por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Jueces de Paz Letrados

Artículo 14.- Para ser Juez de Paz Letrado se exige además de los requisitos generales:

1. Haber desempeñado el cargo de Fiscal Provincial Adjunto por más de dos años; haber ejercido la abogacía o desempeñado docencia universitaria en materia jurídica por más de

dos años; o bien, haber aprobado satisfactoriamente el curso de formación a cargo de la Academia de la Magistratura. Para el caso del ejercicio de la abogacía y la docencia universitaria los períodos en una y otra condición son acumulables para alcanzar el mayor, en tanto no se hayan prestado en forma simultánea.

2. Haber superado la evaluación prevista para tal caso por el Consejo Nacional de la Magistratura.

INGRESO Y ASCENSO EN LA CARRERA JUDICIAL

Artículo 15.- La convocatoria para el ingreso a la Carrera Judicial, deberá comprender todas las vacantes existentes y podrá prever un número adicional que permita cubrir las que se produzcan hasta la siguiente convocatoria.

La convocatoria deberá indicar el grado y, de ser el caso, la especialidad de la plaza ofrecida.

Artículo 16.- El ascenso en la Carrera Judicial se produce del cargo en el que se desempeña el magistrado, al inmediato superior. El ascenso tiene lugar cuando se producen vacantes o se abren plazas de carrera, previo concurso a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura, con el apoyo, para la evaluación de los aspectos académicos, de la Academia de la Magistratura.

Artículo 17.- Hecha la convocatoria oficial, el ingreso para los postulantes, se sujetará a:

- a) La calificación de los méritos acreditados en el curriculum vitae.
- b) La evaluación escrita que dependerá, en su modalidad y complejidad, del grado al que corresponde la plaza ofrecida.

Artículo 18.- El ingreso a la Carrera Judicial para cubrir las plazas de jueces de paz letrado se desarrollará conforme a las normas del concurso de oposición previstas en el artículo 20 de la presente ley.

Los candidatos a jueces de paz letrado, que hayan ingresado al curso de formación a cargo de la Academia de la Magistratura, serán considerados funcionarios judiciales. Tendrán derecho a una remuneración especial, pero no tendrán atribuida competencia alguna para intervenir en procesos, sino hasta después de haber concluido satisfactoriamente el curso de formación previsto, para tal efecto, por la Academia de la Magistratura y luego del nombramiento correspondiente. Los candidatos que no superen el curso previsto en el artículo anterior, perderán la expectativa de ingreso a la Carrera Judicial producto de los exámenes aprobados hasta ese momento.

Artículo 19.- Para cubrir las vacantes de jueces especializados, se observará el siguiente procedimiento:

1. De cada tres vacantes, las dos primeras serán cubiertas mediante ascenso entre los jueces de paz, de acuerdo a los méritos de cada candidato, buscando evaluar, además, el grado de formación jurídica de los mismos con especial énfasis en la especialidad de la vacante a la que se postula.

2. Las restantes serán cubiertas, en orden de mérito, por los postulantes que no provienen de la carrera judicial.

Para cubrir las plazas se tendrá en cuenta el orden indicado en este artículo.

Artículo 20.- El Consejo de la Magistratura convocará a los candidatos, a una entrevista que tendrá por objeto comprobar las competencias y méritos expuestos en el curriculum vitae. Dicha entrevista no busca, por tanto, evaluar los conocimientos jurídicos. Esta calificación deberá ser justificada en forma expresa, para lo cual el jurado dejará constancia de los criterios asumidos en el acta respectiva de cada entrevista.

La calificación de los méritos personales, tendrá como términos de referencia, los siguientes:

- a) Títulos y grados académicos vinculados a disciplinas jurídicas. Para tal efecto, se valorarán los expedientes académicos en forma exhaustiva.
- b) Años de servicio en la docencia, en la función judicial o en el ejercicio de la abogacía.
- c) Acreditación por la participación en cursos o certámenes académicos vinculados a disciplinas jurídicas.
- d) Presentación de ponencias, comunicaciones, memorias, relatorías o trabajos similares en certámenes de carácter jurídico.
- e) Publicaciones de carácter jurídico.
- f) Relación de las causas que hubiera conocido durante su desempeño como juez o fiscal, incluyendo dictámenes y asesorías prestadas en su desempeño como abogado.

Artículo 21.- El orden de mérito para el caso de los postulantes que no provienen de la carrera judicial, considerará el puntaje obtenido en la evaluación de los méritos, según el inciso a) del artículo 17 más el resultado final de la evaluación escrita, siempre que haya sido superado con la nota mínima aprobatoria.

Artículo 22.- El proceso para cubrir plazas de Magistrados Superiores se regirá conforme al siguiente procedimiento:

1. La mitad de las plazas serán cubiertas por concurso entre los jueces especializados hábiles, en caso de que el número de vacantes sea impar, será la mitad más uno. En ambos supuestos, además de valorarse los méritos, se buscará evaluar el grado de formación jurídica de los magistrados, poniendo especial énfasis en la especialidad de la vacante a la que se postula.
2. El resto de vacantes serán cubiertas en orden de mérito, por los postulantes que no provienen de la carrera judicial. La evaluación, en este caso, se sujetará a lo previsto en los artículos 20 y 21.

Artículo 23.- El proceso para cubrir plazas de Magistrados Supremos se regirá por el siguiente procedimiento, siempre que hubieran más de dos vacantes, en caso contrario, el concurso tendrá en cuenta lo previsto en el inciso 2) de este artículo:

1. La primera plaza será cubierta a través de concurso entre los magistrados superiores que se encuentren hábiles. En este caso, además de valorarse los méritos se buscará evaluar el grado de formación jurídica de los magistrados.
2. El resto de vacantes serán cubiertas en orden de mérito, por los postulantes que no provienen de la carrera judicial. La evaluación, en este caso, se sujetará a lo previsto en los artículos 20 y 21.

Artículo 24.- El nombramiento de los magistrados en todos los grados y especialidades corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura. La sucesiva designación en el cargo específico compete al Poder Judicial.

Artículo 25.- Los Magistrados que ejercen función jurisdiccional gozan del derecho de inamovilidad en el cargo. Los que hayan sido designados provisionalmente por plazo determinado, perteneciendo o no a la Carrera Judicial, gozarán de inamovilidad sólo por ese tiempo.

Capacitación y formación

Artículo 26.- La capacitación de los magistrados, a cargo de la Academia de la Magistratura, tiene por objeto:

- a) Complementar la formación universitaria y preparar específicamente para el desempeño de la función jurisdiccional.
- b) Evaluar los atributos académicos y profesionales para el acceso a la Carrera Judicial.
- c) Actualizar y perfeccionar a los magistrados para su promoción y ascenso en la carrera.

Artículo 27.- En armonía con lo dispuesto en el artículo anterior, la Academia de la Magistratura proveerá programas específicos dirigidos a proporcionar:

- a) Capacitación para los candidatos que hayan superado las pruebas previstas para cubrir las plazas de jueces de paz letrado y jueces especializados.
- b) Capacitación para el ascenso, dirigida a magistrados que reúnen los requisitos para postular a un ascenso.
- c) Capacitación permanente a través de programas de actualización, especialización y perfeccionamiento.

DEBERES, FACULTADES, IMPEDIMENTOS Y PROHIBICIONES

Deberes

Artículo 28.- Son deberes de los Magistrados:

1. Observar estrictamente el horario de trabajo establecido, así como el fijado para los informes orales y otras diligencias; su incumplimiento injustificado constituye inconducta funcional;

2. Dedicarse exclusivamente a la función judicial. No obstante, puede ejercer la docencia universitaria en materias jurídicas, a tiempo parcial, hasta por ocho horas semanales de dictado de clases y en horas distintas de las que corresponden al despacho judicial. Igualmente, con las mismas limitaciones, puede realizar labores de investigación jurídica e intervenir a título personal en Congresos y Conferencias;
3. Residir en el lugar donde ejerce el cargo, o en otro lugar cercano de fácil e inmediata comunicación. Para este último caso se requiere autorización previa del órgano competente;
4. Presentar su respectiva declaración jurada al asumir y al dejar el cargo, conforme a ley y cada vez que su patrimonio y rentas varíen en más de un 20%; y,
5. Cumplir con las demás obligaciones señaladas por ley.

Facultades

Artículo 29.- Son facultades de los Magistrados:

1. Propiciar la conciliación de las partes en cualquier estado del juicio. No es de aplicación esta facultad, cuando la naturaleza del proceso no lo permita;
2. Ordenar la detención, hasta por veinticuatro horas, de quienes, en su despacho o con ocasión de las actuaciones judiciales, los injurien, agravien, amenacen o coaccionen por escrito o de palabra, o que promuevan desórdenes, pudiendo denunciar el hecho ante el Ministerio Público;
3. Dictar las medidas disciplinarias que establecen las leyes y reglamentos; y,
4. Solicitar rectificaciones a través de los medios de comunicación social, en defensa de su honorabilidad, cuando ésta haya sido cuestionada, dando cuenta a su superior jerárquico, sin perjuicio de formular la denuncia que corresponda.

Prohibiciones

Artículo 30.- Es prohibido a los Magistrados:

1. Defender o asesorar pública o privadamente, salvo en causa propia, de su cónyuge, ascendientes o descendientes y hermanos;
2. Aceptar de los litigantes o sus abogados o por cuenta de ellos, donaciones, obsequios, atenciones, agasajos o sucesión testamentaria en su favor o en favor de su cónyuge, parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
3. Aceptar cargos remunerados dentro de las instituciones públicas o privadas;
4. Ejercer el comercio o la industria o cualquier actividad lucrativa personalmente o como gestor, asesor, empleado, funcionario o miembro o consejero de juntas, directorios o de cualquier organismo de entidad dedicada a actividad lucrativa;
5. Influenciar o interferir de manera directa e indirecta en los resultados de los procesos judiciales ajenos a su despacho;
6. Ausentarse del lugar donde ejerce el cargo, salvo el caso de vacaciones, licencia o autorización del órgano competente;

7. Ejercer labores relacionadas con su función fuera del recinto judicial con las excepciones de ley;
8. Comprar o adquirir bajo cualquier título para sí, para su cónyuge o parientes dentro dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, las cosas o derechos que se litiguen en los juicios que él conozca, y aunque hayan dejado de ser litigiosos durante los cuatro años siguientes a que dejaran de serlo. Todo acto que contravenga esta prohibición es nulo, sin perjuicio de las sanciones que correspondan conforme a ley;
9. Participar en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político que no se encuentran vinculados a las funciones a cargo de Poder Judicial; y,
10. Las demás señaladas por ley.

Incompatibilidades

Artículo 31.- Las incompatibilidades son el conjunto de disposiciones limitativas del ejercicio laboral dentro del Poder Judicial en razón del cargo y el parentesco.

Hay incompatibilidad por razón de matrimonio, o parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad:

1. Entre vocales de la Corte Suprema y entre éstos y los vocales de las Cortes Superiores de Lima y Callao; así como personal auxiliar perteneciente a la propia Corte Suprema y los Distritos Judiciales de Lima y Callao;
2. En el mismo Distrito Judicial entre vocales superiores, jueces y personal auxiliar perteneciente a una Sala; y entre vocales o jueces con el referido personal;

Las incompatibilidades por parentesco enunciadas comprenden al personal administrativo entre sí, así como en relación a los magistrados y al personal que realiza actividades de apoyo a la función jurisdiccional.

DE LOS DERECHOS DE LOS MAGISTRADOS

Artículo 32.- Son derechos de los Magistrados:

1. La independencia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, no están sujetos a mandato imperativo;
2. La permanencia en el servicio de acuerdo con la Constitución y la Ley.
3. La inamovilidad en el cargo, de acuerdo a la Constitución y la ley;
4. Ser trasladados, a su solicitud y previa evaluación, cuando por razones de salud o de seguridad debidamente comprobadas, no sea posible continuar en el cargo;
5. No ser cambiados de la línea de especialización sin su consentimiento;
6. La protección y seguridad de su integridad física y la de sus familiares;
7. Percibir una remuneración suficiente, acorde con su función y jerarquía;
8. Los Magistrados de carrera titulares que desempeñen judicaturas provisionalmente, percibiendo remuneraciones correspondientes al cargo titular, tienen derecho a que

su tiempo de servicios sea reconocido y considerado para el cómputo de la antigüedad en el cargo. Igual derecho tienen los suplentes que, bajo las mismas condiciones, ingresan a la carrera;

9. Gozar de la cobertura de un seguro de vida;
10. Recibir de toda autoridad el trato correspondiente a su investidura, bajo responsabilidad; y,
11. Los demás que señalen la ley y la Constitución.

Derecho a la evaluación periódica

Artículo 33.- Los magistrados comprendidos en la Carrera Judicial están sujetos a evaluación periódica, a través de un sistema técnico, objetivo, imparcial y equitativo, sujeto a un Reglamento.

Los méritos alcanzados, y reconocidos a través de la evaluación, consolidan la garantía de permanencia en la carrera, otorgan ventajas comparativas para elecciones, nombramientos y ascensos, y pueden determinar el otorgamiento de estímulos económicos, anunciados con antelación.

Los resultados de las evaluaciones son publicados y deberán ser tenidos en cuenta al momento de los ascensos.

Derecho a la especialización

Artículo 34.- La especialidad de los Magistrados se mantiene durante el ejercicio del cargo. El ingreso a una función especializada no impide postular a distinta especialidad.

El Magistrado puede recuperar su especialidad solamente cuando se produzca vacante.

Artículo 35.- La especialidad se determina por:

1. La aprobación de los Programas de Especialización impartidos por la Academia de la Magistratura;
2. La antigüedad en el ejercicio de la magistratura;
3. El ejercicio de cátedra universitaria;
4. La realización de investigaciones, comunicaciones y otros trabajos académicos similares;
5. Las publicaciones sobre materia jurídica especializada;
6. Los grados académicos de la especialidad; y,
7. Los trabajos desempeñados en cargos afines.

Remuneraciones y otros derechos

Artículo 36.- La determinación de la forma y monto de las remuneraciones de los magistrados de todos los niveles la efectúa autónomamente el Poder Judicial.

La remuneración estará integrada, por lo menos, por un haber básico igual para cada nivel, la bonificación personal. Ambos son computables para goces y beneficios.

Los Magistrados Supremos, conforme lo previsto por el artículo 39 de la Constitución, tienen la calidad de funcionarios de la máxima jerarquía y en tal sentido tienen derecho a la homologación salarial.

El haber básico de los magistrados de Corte Superior será igual a 90% del haber básico de un Magistrado de la Corte Suprema; el de un Juez Especializado o Mixto igual al 80% del de un Vocal Superior y el de un Juez de Paz Letrado al 80% del de un Juez Especializado o Mixto.

La bonificación personal es equivalente a 5% del haber básico por cada 5 años de servicios al Estado bajo el régimen público o en la carrera judicial.

Artículo 37.- El Poder Judicial tiene la obligación de propiciar la mejora constante del nivel de vida de los magistrados y su familia para ello deberá diseñar y establecer políticas para implementar de modo progresivo programas de bienestar social e incentivos, que además contribuyan a un mejor ejercicio de la función jurisdiccional. El diseño y las políticas se implementarán a través de normas reglamentarias.

Cómputo de años de formación profesional.

Artículo 38.- Los Magistrados comprendidos en la Carrera Judicial, que cuenten con quince años de servicios al Estado, computan de abono cuatro años de formación profesional, aun cuando éstos hayan sido simultáneos con servicios efectivos prestados. Este beneficio se otorga de oficio, bajo responsabilidad de la Oficina de Personal o la que haga las veces de ésta.

Bonificación por tiempo de servicios

Artículo 39.- Adicionalmente a lo dispuesto en el artículo anterior, los magistrados de la Corte Suprema que permanezcan más de cinco años en el ejercicio del cargo perciben una bonificación adicional, equivalente a un 25% de su remuneración básica, sin considerar bonificaciones ni asignaciones especiales. Esta bonificación es pensionable sólo después cumplirse treinta años de servicios al Estado, diez de los cuales por lo menos deben corresponder al Poder Judicial.

RÉGIMEN LABORAL, PENSIONES Y COMPENSACIONES

Artículo 40.- La presente Ley no modifica el Régimen Jubilatorio de los Magistrados en ejercicio, por lo que no puede ser invocada para incorporar a quienes están fuera del régimen de la Ley 20530, ni para excluir a quienes están dentro del mismo al entrar ésta en vigencia.

Artículo 41.- Con ocasión del servicio judicial los Magistrados que queden inhabilitados para el trabajo, perciben como pensión el íntegro de la remuneración que les corresponde. En caso de fallecimiento igual derecho asiste a sus herederos en concordancia con el régimen pensionario al que pertenecen.

Artículo 42.- El sepelio de los Magistrados del Poder Judicial, en actividad, cesantes o jubilados, corre por cuenta del Estado. El pago se efectúa con la sola presentación de los documentos respectivos.

Licencias

Artículo 43.- Los Magistrados tienen derecho a licencia cuando existe justa causa para ello. El Presidente de la Corte Suprema otorga las que corresponden a los Vocales y demás personal de dicha Corte, y los Presidentes de Cortes Superiores los que corresponden a los demás. Las Cortes Superiores en su caso dan aviso a la Corte Suprema, de las licencias que concedan.

Licencias con goce de haber

Artículo 44.- Las licencias con goce de haber sólo pueden ser concedidas en los siguientes casos:

1. Por enfermedad comprobada, hasta por dos años;
2. Por maternidad, de conformidad con las normas legales vigentes;
3. Por motivo justificado, hasta por treinta días, no pudiendo otorgarse más de dos licencias en un año y siempre que ambas no excedan de los treinta días indicados;
4. Por asistencia a eventos nacionales organizados o auspiciados por algún órgano perteneciente o vinculado al Sistema de Administración de Justicia, o a eventos internacionales, a cursos de perfeccionamiento o becas de su especialidad, por el tiempo que abarcan las mismas no pudiendo exceder de dos años, previa autorización del órgano competente, con cargo a informar documentadamente al término de los mismos, quedando obligados a permanecer en el Poder Judicial por lo menos el doble del tiempo requerido con tal fin o a reembolsar el íntegro de los haberes percibidos más intereses y demás gastos irrogados; y,
5. Por duelo, en caso de fallecimiento del cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos, hasta por quince días.

Artículo 45.- El que por motivos justificados tenga que ausentarse de inmediato de la ciudad sede de su cargo, sin tiempo suficiente para obtener licencia, puede hacerlo dando cuenta por el medio más rápido a la Corte de la que depende, la cual, previa la debida comprobación, retrotraerá la licencia al día de la ausencia. Si la causa alegada no es suficiente para justificarla, se aplica la correspondiente medida disciplinaria, sin perjuicio del correspondiente descuento.

Vacaciones

Artículo 46.- Todos los magistrados tienen derecho a treinta días calendario de descanso vacacional remunerado por cada año de servicio completo. Dicho derecho está condicionado al cumplimiento de una labor efectiva de por lo menos 210 días efectivos de trabajo por dicho período.

La programación y aprobación de los roles vacacionales anuales estará sujeta a un Reglamento.

Magistrados provisionales

Artículo 47.- En caso de vacancia, licencia o impedimento por más de sesenta días de los magistrados titulares de la Corte Suprema, serán reemplazados por magistrados titulares de las cortes superiores, prefiriéndose entre éstos a los que reúnan mayor mérito y antigüedad en el cargo. Los magistrados de cortes superiores serán reemplazados por los jueces especializados o mixtos del mismo distrito judicial, siguiendo el mismo criterio señalado para el caso de los magistrados supremos respetando adicionalmente su especialidad, similar criterio se tomará para el reemplazo de los demás magistrados de inferior jerarquía.

Si la ausencia es por menos tiempo, las Salas Supremas se completan con los Magistrados Superiores más antiguos de Lima siempre que reúnan los requisitos de mérito y antigüedad.

Magistrados suplentes

Artículo 48.- El Consejo Nacional de la Magistratura designa a los magistrados suplentes, a pedido de los Presidentes de las Cortes Superiores. Los candidatos propuestos, además de reunir los requisitos que exige la ley para ocupar el cargo, deberán ser abogados dedicados en forma exclusiva al ejercicio de la docencia universitaria o la investigación en disciplinas jurídicas. Asumen funciones en forma temporal ante la ausencia de magistrados titulares hábiles para cubrir el cargo en calidad de provisional. Serán elegidos entre los abogados que se encuentren inscritos en el Registro de Abogados hábiles.

El cargo de magistrado suplente es excepcional, no debiendo exceder el plazo de dos meses y se encuentra desvinculado de la carrera judicial.

CUADRO DE MÉRITOS Y ANTIGÜEDAD

Cuadro de méritos

Artículo 49.- Para la formulación del Cuadro de Méritos se toman en consideración los factores siguientes:

1. Los resultados obtenidos en los procesos de Evaluación al Desempeño de la función Jurisdiccional.
2. La oportuna y correcta tramitación y resolución de los procesos a su cargo;
3. Sanciones y medidas disciplinarias;

4. Grados académicos y estudios de perfeccionamiento debidamente acreditados;
5. Publicaciones y otros trabajos e investigaciones de índole jurídica; y,
6. Distinciones y condecoraciones.

Cuadro de antigüedad

Artículo 50.- El cuadro de antigüedad contiene la relación de Magistrados de cada grado, ordenados de acuerdo a la fecha de ingreso en la Carrera Judicial.

El cómputo se hace a partir de la fecha de juramento al cargo.

La precedencia de los Magistrados depende de la antigüedad en el grado al que pertenecen. Si dos o más Magistrados han tomado posesión del cargo en la misma fecha, precede el que haya desempeñado durante mayor tiempo el cargo judicial anterior como titular o provisional, en el mismo cargo. En su defecto, el que tenga más tiempo como Abogado.

Conservación de la antigüedad

Artículo 51.- El Magistrado que pase de un cargo a otro, manteniendo el mismo grado, conserva en el nuevo cargo la antigüedad que le corresponde, de acuerdo con el artículo precedente.

Antigüedad del reingresante

Artículo 52.- El Magistrado cesante que reingrese al servicio computa su antigüedad, agregando a su nuevo tiempo de servicios, el que tenía al tiempo de cesar.

Juramento al cargo

Artículo 53.- Para asumir un cargo judicial es indispensable prestar juramento de acuerdo a la siguiente fórmula: "Juro por Dios", o "Prometo por mi Honor", "Desempeñar fielmente los deberes del cargo que se me ha conferido".

El Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura recibe el juramento de los Vocales de la Corte Suprema, Vocales Superiores y Jueces Especializados o Mixtos y Jueces de Paz Letrados.

HONORES Y CONDECORACIONES

Honores por fallecimiento

Artículo 54.- En caso de fallecimiento, al Presidente de la Corte Suprema se le tributan los honores que correspondan al Presidente de la República; a los demás Vocales Supremos, los que correspondan a los Ministros de Estado; a los Vocales de las Cortes Superiores, los correspondientes a los Prefectos; y a los Jueces Especializados o Mixtos y Jueces de Paz Letrados los que correspondan a los Subprefectos.

Fallecimiento de jubilados y cesantes.

Artículo 55.- En caso de fallecimiento de los Magistrados jubilados y cesantes, se les tributa honores que correspondan a los Magistrados en ejercicio.

Méritos excepcionales. Orden Peruana de la Justicia

Artículo 56.- Los méritos excepcionales de los Magistrados son premiados con la condecoración de la Orden Peruana de la Justicia, de conformidad con lo dispuesto en las leyes pertinentes y sus reglamentos.

Reconocimiento de la conducta funcional

Artículo 57.- La conducta funcional y el rendimiento de los Magistrados será objeto de reconocimiento por el Poder Judicial. La resolución de reconocimiento felicita al Magistrado y se remite a la Oficina de Control de la Magistratura para los efectos de Ley.

RESPONSABILIDADES, QUEJAS E INVESTIGACIONES

Responsabilidad civil y penal

Artículo 58.- Los miembros del Poder Judicial son responsables civilmente por los daños y perjuicios que causan, con arreglo a las leyes de la materia.

Son igualmente responsables por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Las acciones derivadas de estas responsabilidades se rigen por las normas respectivas.

Responsabilidad disciplinaria

Artículo 59.- Existe responsabilidad disciplinaria en los siguientes casos, siempre que esté relacionado trate del ejercicio de sus funciones:

1. Por infracción de los deberes y prohibiciones establecidas en esta Ley;
2. Por incurrir en injuria contra sus pares o los superiores jerárquicos, sea de palabra, por escrito o por medios de comunicación social;
3. Cuando se abusa de las facultades que la ley señala respecto a sus subalternos o las personas que intervienen de cualquier manera en un proceso;
4. Por la práctica de costumbres que menoscaben la respetabilidad e imagen social del cargo;
5. Por no ejercitar control permanente sobre sus auxiliares y subalternos y por no imponer las sanciones pertinentes cuando el caso lo justifique; y,
6. En los demás que señalen las leyes.

Órganos Sancionadores por Responsabilidad disciplinaria

Artículo 60.- Las sanciones se aplican por el órgano disciplinario respectivo. La Constitución, la ley y los reglamentos establecen sus competencias.

Quejas e investigaciones

Artículo 61.- Las quejas e investigaciones de carácter disciplinario formuladas contra los Magistrados, se tramitan y resuelven por el Poder Judicial a través de los organismos y por los procedimientos que la ley señala. Se inician de oficio por el Ministerio Público o a instancia de parte, en la forma señalada por la ley.

En todos los casos debe correrse traslado de la queja y oírse al Magistrado quejado, antes de cualquier pronunciamiento o resolución de fondo, del órgano disciplinario competente.

Es nula toda resolución que infrinja la garantía de defensa y del debido proceso.

Plazo para interponer queja administrativa

Artículo 62.- El plazo para interponer queja administrativa contra los magistrados caduca a los treinta días naturales de ocurrido el hecho. Interpuesta la queja, prescribe, de oficio, al cabo de un año.

Cumplida la sanción impuesta, el Magistrado sancionado queda rehabilitado automáticamente al año de haberse impuesto la misma.

Queja maliciosa.

Artículo 63.- En caso de declararse infundada, improcedente o inadmisibile la queja, por ser manifiestamente maliciosa, quien la formuló, solidariamente con el abogado que patrocinó la queja, paga una multa no mayor a 2 URP, sin perjuicio de las otras responsabilidades a que hubiere lugar. El hecho es comunicado al Colegio de Abogados respectivo.

SANCIONES DISCIPLINARIAS

Sanciones y medidas disciplinarias

Artículo 64.- Las sanciones y medidas disciplinarias aplicables a los magistrados son:

1. Apercibimiento;
2. Multa;
3. Suspensión;
4. Separación;
5. Destitución.

Proceso previo

Artículo 65.- Las sanciones se imponen previo proceso disciplinario, con excepción de las de apercibimiento y multa. Las sanciones y medidas disciplinarias se anotan en el registro de medidas disciplinarias y en su legajo personal.

Apercibimiento.

Artículo 66.- El apercibimiento se aplica en los casos de omisión, retraso, o descuido en la tramitación de los procesos. Es dictado por el superior inmediato.

Multa

Artículo 67.- La multa se aplica en caso de negligencia inexcusable o cuando se hayan impuesto dos medidas de apercibimiento en el Año Judicial. Se impone por el superior inmediato y se ejecuta por la Administración.

Suspensión

Artículo 68.- La suspensión se aplica al Magistrado contra quien se dicta orden de detención, o se formula acusación fiscal con pedido de pena privativa de la libertad, en proceso por delito doloso.

Se aplica también al Magistrado que comete un hecho grave que, sin ser delito, compromete la responsabilidad pública del cargo o cuando se incurre en nueva infracción grave, después de haber sido sancionado tres veces con multa.

La suspensión se acuerda por el órgano que la ley establece. Es sin goce de haber y no puede ser mayor de dos meses.

Separación

Artículo 69.- El magistrado que no cumple con reincorporarse al vencimiento de la licencia o en el plazo máximo de los cuatro días siguientes, es separado del cargo, salvo que medie motivo justificado debidamente acreditado. En el caso de licencias para asistencia a certámenes, cursos o becas, hay obligación de resarcir las remuneraciones percibidas durante el tiempo de licencia.

Destitución

Artículo 70.- La destitución es impuesta por los organismos que dispone la ley, requiriéndose el voto sancionatorio de más de la mitad del número total de integrantes del organismo respectivo. Procede la destitución en los casos:

- a) Del que ha cometido hecho grave que sin ser delito, compromete la dignidad del cargo y desmerezca en el concepto público, siempre que haya sido sancionado con suspensión anteriormente;
- b) Del que haya sido condenado a pena privativa de la libertad por delito doloso;
- c) Del que actúa legalmente impedido, sabiendo esa circunstancia;
- d) Del que reincide en hecho que de lugar a la suspensión y en los demás casos que señala la ley.

El Magistrado destituido no podrá reingresar a la carrera judicial.

Inaplicabilidad de sanción

Artículo 71.- No da lugar a sanción la discrepancia de opinión ni de criterio en la resolución de los procesos.

Sanciones por irregularidades en tramitación de procesos.

Artículo 72.- Los Magistrados, en el conocimiento de los procesos o medios impugnatorios, están obligados a aplicar las sanciones de apercibimiento o multa cuando advierten irregularidades o deficiencias en la tramitación de los procesos, no siendo necesario trámite previo. En la resolución se menciona el motivo de la sanción, la que es notificada al infractor y anotada en el registro de medidas disciplinarias y en su legajo personal.

Recurso de revisión y reconsideración.

Artículo 73.- Contra todas las medidas disciplinarias impuestas, procede recurso de apelación. Contra la destitución procede la reconsideración.

TERMINACIÓN DEL CARGO

Terminación del cargo

Artículo 74.- Termina el cargo de Magistrado:

- 1. Por muerte;
- 2. Por cesantía o jubilación;
- 3. Por renuncia, desde que es aceptada;
- 4. Por destitución dictada en el correspondiente procedimiento;
- 5. Por incompatibilidad sobreviniente;
- 6. Por causa física o mental permanente, debidamente comprobada, que impida el ejercicio de la función jurisdiccional.
- 7. Por haber sido condenado por delito doloso o declarado responsable civilmente en razón de su función jurisdiccional;

8. Por alcanzar la edad límite establecida por ley; y,
9. Por alcanzar el límite de permanencia en el cargo.

Artículo 75.- Los magistrados de la Corte Suprema ejercen el cargo hasta los 75 años de edad. Los Vocales de Corte Superior ejercen el cargo hasta los 65 años de edad, y no pueden permanecer en el grado por más de 20 años. Los Jueces Especializados o Mixtos ejercen el cargo hasta los 50 años de edad, y no pueden permanecer en el grado por más de 15 años. Los Jueces de Paz Letrados ejercen el cargo hasta los 40 años y por un período máximo de 10 años.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

Primera

Los Jueces de Paz y Auxiliares Jurisdiccionales no forman parte de la Carrera Judicial; lo relativo a los requisitos y procedimientos para su elección o designación será regulado por leyes especiales. Mientras se dicte la ley especial de justicia de paz dichos jueces tienen los deberes y derechos de los magistrados de carrera en cuanto le sean aplicables y se sujetan a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

ANEXO III

ÓRGANOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES Y PROYECTOS

Normas	Órganos
D.L. N° 14605 Art. 115 Art. 144 Art. 145 Art. 180 (Vigencia: 26/7/63 ?)	<u>Órganos de gobierno y administración:</u> - A nivel nacional: Sala Plena (SP) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Presidente de la CSJ. - A nivel distrital: SP de la Corte Superior (CS), Presidente de la CS. - A nivel provincial: Decano de los Jueces de Primera Instancia y Junta de Jueces (JJ) de Primera Instancia. <u>Nota:</u> Se atribuye a los órganos jurisdiccionales funciones de diversa naturaleza (jurisdiccional, de gobierno y administración).
Proyecto Alzamora Art. 20 Art. 78 Art. 79 Art. 81 Art. 89 Art. 90 Art. 93 Art. 94 Art. 111 Art. 122 (Fecha: 2/1986)	<u>Órganos de gobierno:</u> - A nivel nacional: Consejo de Gobierno (CG), Presidente del Poder Judicial (PJ), Vice-Presidente del PJ, SP de la CSJ. - A nivel distrital: Presidente del Distrito Judicial (DJ), Consejo Distrital de Gobierno (CDG) en los DJs con más de siete vocales, SP de la CS en los DJs con siete vocales o menos, Sala de Gobierno (SG). <u>Órganos administrativos:</u> - A nivel nacional: Secretaría General (SG) del PJ. - A nivel distrital: SG del DJ.
Dec. Leg. 612 Art. 73 Art. 95 Art. 115 Art. 120 (Fecha: 7/1990)	<u>Órganos de gobierno:</u> - A nivel nacional: Presidente de la CSJ, SP de la CSJ y CG del PJ. - A nivel distrital: Presidente de la CS, SP de la CS y CG del DJ donde lo hubiere. - A nivel de provincias: si hay tres o más jueces especializados o mixtos, Juez Decano (JD); en cualquier caso, Junta de Jueces (JJ). <u>Órganos de administración:</u> - A nivel nacional: Vocalía Administrativa (VA) de la CSJ, Dirección General de Administración (DGA) del PJ. - A nivel distrital: Sub-Dirección Distrital de Administración, en la sede del DJ, cuando éste tenga seis o más Salas Especializadas.

Normas	Órganos
Dec. Leg N° 767 Art. 72 Art. 114 Art. 115 Art. 119 (Vigencia: 1/1/92)	<p><u>Órganos de gobierno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional: Presidente de la CSJ, SP de la CSJ y CG del PJ. - A nivel distrital: Presidente de la CS, SP de la CS y CG del DJ donde lo hubiere. - A nivel de provincias que no son sede de Corte: Junta de Jueces Especializados o Mixtos (JJEM). <p><u>Órganos de administración:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional: VA de la CSJ, Dirección de Administración (DA) del PJ. - A nivel distrital: Sub-Dirección Distrital de Administración, en la sede del DJ, cuando éste tenga seis o más Salas Especializadas.
D.L. N° 25869 Art. 1 (Art. 72) Art. 4 2ª DC 3ª DC (Vigencia: 26/11/92)	<p><u>Órganos de dirección:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional: Presidente de la CSJ, Consejo Ejecutivo (CE), que tendrá una Gerencia General (GG), y SP de la CSJ. - A nivel distrital: Presidente de la CS, Consejo Ejecutivo Distrital (CED) y SP de la CS. - A nivel de provincias que no son sede de Corte: JJEM. <p><u>Nota 1:</u> La GG es regulada entre los «órganos de dirección», aunque su definición legal deja en claro su naturaleza administrativa (art. 4).</p> <p><u>Nota 2:</u> La 2ª DC cambió la denominación del Tit. II de la Secc. II de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ): «Órganos de gobierno» fue reemplazado por «Órganos de gestión». El art. 4 incorporó la regulación sobre la GG en el Cap. IV del Tit. II, referido al «CE del PJ», denominación con la que se sustituyó el anterior «CG del PJ».</p>
Ley N° 26546 Art. 1 Art. 2 (Vigencia: 22/11/95)	<p><u>Órganos de gobierno y gestión:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional: Comisión Ejecutiva (CME), Secretaría Ejecutiva (SE) de la CME, Presidente de la CSJ y SP de la CSJ. - A nivel de las respectivas jurisdicciones: quienes designe la Comisión Ejecutiva. <p><u>Nota 1:</u> No está clara la naturaleza de la SE (si es órgano de gobierno o de administración).</p> <p><u>Nota 2:</u> La CME es creada por un periodo de 360 días calendario, contados desde la entrada en vigencia de la ley (art. 1).</p>
Ley N° 26623 6ª de las DTCF (Vigencia: 20/6/96)	<p><u>Órganos de gobierno y gestión:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Amplia la competencia y atribuciones de la CME del PJ, para posibilitar la reestructuración y reorganización integral del PJ, incluyendo las materias referidas al despacho judicial, carrera

Normas	Órganos
	<p>judicial y estatuto orgánico del magistrado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El plazo de la actuación de la CME es indeterminado y será fijado discrecionalmente por el Consejo de Coordinación Judicial (CCJ) (6ª y 2ª de las DTCF). - Deja en suspenso diversos artículos de la LOPJ referidos a los órganos de gobierno del PJ y modifica otros sobre la misma materia. - Explicita que la CME del PJ asume las atribuciones de gobierno del PJ no expresamente otorgadas a autoridad diferente en la presente ley.
<p>Ley Nº 26695 Art. 4 Art. 6 Art. 8 (Vigencia: 4/12/96)</p>	<p><u>Órganos de gobierno y gestión:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Al parecer, una interpretación sistemática de sus artículos 4, 6 y 8 lleva a la conclusión de que la CME del PJ estará en funciones hasta el 31 de diciembre de 1998, lo mismo que la CME del Ministerio Público (MP).
<p>Ley Nº 27009 Art. 1 Art. 2 Art. 3 Art. 4 (Vigencia: 6/12/98)</p>	<p><u>Órganos de gobierno y gestión:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prorroga hasta el 31 de diciembre del 2000 la reorganización y modernización del PJ, la vigencia de la CME del PJ y la suspensión de artículos de la LOPJ referidos a los órganos de gobierno del PJ (como también para el caso del MP).
<p>Proyecto Gonzáles Art. 4 Art. 5 Art. 54 Art. 55 (Fecha: 7/1998)</p>	<p><u>Estructura de la organización administrativa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional: Presidencia de la CSJ, GG y demás órganos que determinen las normas complementarias. - A nivel de Cortes Superiores: Presidente de la CS, Administración General (AG) de la CS y demás órganos que determinen las normas complementarias. <p><u>Nota 1:</u> El Proyecto, llamativamente, omite regular los órganos de gobierno del PJ. No obstante, distingue en términos generales entre órganos jurisdiccionales, de gobierno, de administración y de control (art. 4), así como define la «función administrativa» y las «funciones administrativas operacionales» (art. 5).</p> <p><u>Nota 2:</u> Las «funciones administrativas» asignadas al Presidente de la CSJ y al Presidente de la CS comprenden acciones de gobierno (arts. 56 y 58).</p> <p><u>Nota 3:</u> En nota a pie de página se dice que el art. 56 («funciones administrativas» del Presidente de la CSJ) ha sido propuesto por la Comisión Andina de Juristas (p. 111, nota 79).</p> <p><u>Nota 4:</u> El Proyecto no desarrolla normativamente ciertos órganos de gobierno o administración, los que sin embargo aparecen mencionados al paso en ciertos artículos. Así ocurre, por ejemplo,</p>

Normas	Órganos
	<p>con el Director Nacional (DN) del PJ (arts. 56.5, 56.10 y 58.7) y con el Gabinete de Consultores de la Actividad Jurisdiccional (art. 66).</p> <p><u>Nota 5:</u> El Proyecto incluye normas sobre el «Despacho Judicial», la «función administrativa de apoyo jurisdiccional», la «función de apoyo a la actividad jurisdiccional» y las «funciones de auxilio jurisdiccional» (arts. 59-61, 62, 64 y 67).</p>
<p>Anteproyecto Pezúa Art. 32 Art. 45 Art. 49 Art. 55 Art. 63 Art. 64 Art. 66 (Fecha: 5/2000)</p>	<p><u>Órganos de gestión y gobierno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional: Presidencia del PJ y de la CSJ, SP de la CSJ, Consejo de Gobierno Judicial (CGJ) y Dirección Nacional (DN) del PJ. - A nivel de Cortes Superiores: Presidente de la CS, SP de la CS, Administrador de la Corte (AC). - A nivel de provincias que no son sede de Corte: si hay tres o más jueces especializados o mixtos, JD; en cualquier caso, JJ. <p><u>Nota:</u> La DN del PJ es considerada un «órgano de gestión y gobierno» por el art. 32; no obstante, su definición legal, según el art. 45, revela que se trata de un órgano administrativo, consagrando un texto similar al dedicado a la GG en el D.L. N° 25869 (art. 4).</p>
<p>Proyecto Bustamante Art. 26 Art. 34 Art. 42 Art. 43 Art. 54 Art. 58 (Fecha: 10/2000 ?)</p>	<p><u>Órganos de gobierno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional: Presidente de la CSJ y SP de la CSJ. - A nivel distrital: Presidente de la CS y SP de la CS. - A nivel de provincias donde hay tres o más jueces especializados o mixtos: JJEM. <p><u>Órganos de administración:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional: Dirección Administrativa (DAD) del PJ. - A nivel de Cortes Superiores: Administrador de la CS.
<p>Proyecto Altuve Art. 5 Art.36 Art.56 Art. 63 Art. 67 Art. 68 Art. 69 Art. 72 Art. 73 (Fecha: 12/2000)</p>	<p><u>Órganos de gestión y gobierno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional: Presidencia del PJ, SP de la CSJ, el Consejo Judicial (CJ) y Oficialía Mayor de la Judicatura (OMJ). - A nivel de Cortes Superiores: Presidente de la CS, SP de la CS. - A nivel de provincias que no son sede de Corte: si hay tres o más jueces especializados o mixtos, JD; en cualquier caso, JJ. <p><u>Órganos de administración:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A nivel de la CSJ: Oficialía de la CSJ (OCSJ). - A nivel de CS: Oficialía de la CS (OCS). <p><u>Nota 1:</u> El art. 5 considera que la función administrativa del PJ comprende las actividades de gobierno y gestión.</p> <p><u>Nota 2:</u> La OMJ es considerada un «órgano de gestión y gobierno» del PJ por el art. 36; sin embargo, su definición legal, según el art.</p>

Normas	Órganos
	52, muestra que se trata de un órgano administrativo, consagrando una redacción similar a la dedicada a la GG en el D.L. 25869 (art. 4) y a la DN del PJ en el Anteproyecto Pezúa (art. 45).

Elaboración: Proyecto Justicia / DAD-PUCP.

Fecha: 1/2001.

**ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA: ANÁLISIS COMPARATIVO DE
LEYES Y PROYECTOS**

Normas	Sistema de elección
D.L. Nº 14605 Art. 144 Art. 115.2 Art. 127 (Vigencia: 26/7/63 ?)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Magistrados elegibles</u>: vocales de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). - <u>Electores</u>: Sala Plena (SP) de la CSJ, compuesta por lo menos de dos tercios del número total de magistrados de la Corte. - <u>Votación</u>: mayoría de votos. - <u>Periodo</u>: un año. - <u>Oportunidad de la elección</u>: 14 de enero. - <u>Reelección</u>: potestativa por una vez.
Proyecto Alzamora Art. 80 Art. 81 Art. 82.2 Art. 88 Art. 89.1 (Fecha: 2/1986)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Magistrados elegibles</u>: miembros de la SP de la CSJ. - <u>Electores</u>: SP de la CSJ, formada por todos los magistrados supremos, inclusive los miembros del Consejo de Gobierno (CG) del PJ. - <u>Quórum</u>: no menor a la mitad más uno del número total de magistrados de la CSJ. - <u>Votación</u>: mayoría de votos. - <u>Dirimencia</u>: Presidente del PJ. - <u>Periodo</u>: tres años. - <u>Oportunidad de la elección</u>: indeterminada. - <u>Reelección</u>: prohibida para el período inmediato. <p><u>Nota</u>: El Proyecto regula la elección del Presidente y Vice-Presidente «del Poder Judicial» (PJ).</p>
Dec. Leg. Nº 612 Art. 75 Art. 77.2 Art. 80 Art. 81.3 (Fecha: 7/1990)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Magistrados elegibles</u>: miembros de la SP de la CSJ con dos o más años como vocales supremos titulares; si no hay dos vocales expeditos, no es exigible el requisito de antigüedad. - <u>Electores</u>: SP de la CSJ, integrada por todos los vocales supremos titulares y provisionales que ocupan cargo vacante. - <u>Quórum</u>: más de la mitad del número total de vocales en ejercicio de la CSJ. - <u>Votación</u>: mayoría simple. - <u>Dirimencia</u>: Presidente de la CSJ. - <u>Periodo</u>: dos años. - <u>Oportunidad de la elección</u>: primer jueves de diciembre. - <u>Reelección</u>: prohibida para el período inmediato; para los períodos

Normas	Sistema de elección
Dec. Leg. N° 767 Art. 74 Art. 76.2 Art. 79 Art. 80.3 (Vigencia: 1/1/92)	<p>sucesivos, se requiere el voto de los dos tercios del total de miembros de la CSJ.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Magistrados elegibles</u>: vocales titulares de la CSJ. - <u>Electores</u>: SP de la CSJ, conformada por los vocales supremos titulares y provisionales que ocupan cargo vacante. - <u>Quórum</u>: más de la mitad del número total de vocales en ejercicio de la CSJ. - <u>Votación</u>: mayoría absoluta. - <u>Dirimencia</u>: Presidente de la CSJ. - <u>Periodo</u>: un año. - <u>Oportunidad de la elección</u>: primer jueves de diciembre.
D.L. N° 25869 Art. 1 (Art. 74) (Art. 79) 1ª DT (Vigencia: 6/11/92)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Magistrados elegibles</u>: vocales titulares de la CSJ. - <u>Electores</u>: vocales supremos reunidos en SP, y vocales superiores de todo el país, titulares y provisionales que ocupen cargo vacante. - <u>Quórum</u>: la mitad más uno del número total de vocales en ejercicio de la CSJ. - <u>Votación</u>: la mitad más uno de los votos, en votación secreta. - <u>Periodo</u>: tres años. - <u>Oportunidad de la elección</u>: primer jueves de noviembre del año correspondiente. - <u>Segunda vuelta</u>: si ningún candidato obtiene la votación requerida, se procede a una segunda elección entre quienes lograron las dos más altas mayorías relativas, el primer jueves de diciembre del mismo año. <p><u>Nota</u>: La 1ª DT prorroga el mandato del actual Presidente de la CSJ hasta el 31 de diciembre de 1994, cuando la elección del nuevo Presidente se realizará según el art. 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ); asimismo, señala por idéntico plazo la composición del CG del PJ.</p>
Ley N° 26623 6ª de las DTCF 7ª de las DTCF (Art. 76.2) (Vigencia: 20/6/96)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Designación</u>: A partir del 1º de enero de 1997 y durante la reorganización del PJ, la Presidencia de la CSJ será ejercida por el decano de los vocales supremos. <p><u>Nota 1</u>: Al atribuir a la Comisión Ejecutiva (CME) del PJ potestades para su reestructuración y reorganización integral, la Ley N° 26623 dejó en suspenso el art. 74 de la LOPJ, referido a la elección del Presidente de la CSJ.</p> <p><u>Nota 2</u>: Se modifica el art. 76 de la LOPJ y se confirma que el Presidente de la CSJ preside la SL de la CSJ y cuenta con voto dirimente.</p>

Normas	Sistema de elección
Ley N° 26695 Art. 4 Art. 6 Art. 8 (Vigencia: 4/12/96)	<u>Órganos de gobierno y gestión:</u> - Al parecer, una interpretación sistemática de sus artículos 4, 6 y 8 lleva a la conclusión de que la CME del PJ estará en funciones hasta el 31 de diciembre de 1998, lo mismo que la CME del Ministerio Público (MP).
Ley N° 27009 Art. 1 Art. 2 Art. 3 Art. 4 (Vigencia: 6/12/98)	- Prorroga hasta el 31 de diciembre del 2000 la reorganización y modernización del PJ, la vigencia de la CME del PJ y la suspensión del art. 74 de la LOPJ referido a la elección del Presidente de la CSJ (como también para el caso del MP).
Proyecto Gonzáles (Fecha: 7/1998)	<u>Nota:</u> El Proyecto, llamativamente, omite regular la elección del Presidente de la CSJ, entre otras materias relativas a los órganos de gobierno del PJ.
Anteproyecto Pezúa Art. 33 Art. 34 Art. 35 Art. 38 Art. 39.1 Art. 41 (Fecha: 5/2000)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Magistrados elegibles:</u> materia no regulada explícitamente. - <u>Electores:</u> SP de la CSJ, integrada por todos los vocales supremos. - <u>Quórum:</u> la mitad más uno del número total de vocales supremos en ejercicio. - <u>Votación:</u> Mayoría absoluta de los miembros que conforman la SP de la CSJ. - <u>Período:</u> tres años. - <u>Oportunidad de la elección:</u> primer jueves de diciembre del año que corresponda o, en su defecto, el siguiente día hábil. - <u>Segunda vuelta:</u> si ningún candidato obtiene la votación requerida, se procede a una segunda elección entre quienes lograron las dos mayorías relativas, la que se realizará en la misma fecha; en la segunda elección, basta mayoría simple, y si hay empate, es designado el candidato con mayor antigüedad en la vocalía suprema. - <u>Reelección:</u> potestativa por una sola vez. <p><u>Nota:</u> el art. 35 del Anteproyecto indica que para ser Presidente del PJ se requiere haber ejercido el cargo de magistrado titular de la CSJ durante al menos dos años.</p>
Proyecto Bustamante Art. 28 Art. 31 Art. 32 (Fecha: 10/2000 ?)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Magistrados elegibles:</u> materia no regulada explícitamente. - <u>Electores:</u> SP de la CSJ, integrada por todos los vocales supremos titulares. - <u>Quórum:</u> la mitad más uno del número total de vocales titulares en ejercicio de la CSJ. - <u>Votación:</u> la mitad más uno de los votos de los electores, en votación secreta. - <u>Período:</u> tres años.

Normas	Sistema de elección
	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Oportunidad de la elección</u>: primer jueves de diciembre del año que corresponda, o en su defecto el siguiente día hábil. - <u>Segunda vuelta</u>: Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, se procede a una segunda votación, en la misma fecha, entre quienes lograron las dos mayorías relativas; en la segunda elección, sólo se requiere mayoría simple, y si se produce empate, será electo el candidato con mayor antigüedad en la vocalía suprema. - <u>Reelección</u>: potestativa para un período adicional inmediato; transcurrido otro período como mínimo, puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.
Proyecto Altuve Art. 38 Art. 44 Art. 45.1 Art. 47	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Magistrados elegibles</u>: materia no regulada explícitamente. - <u>Electores</u>: SP de la CSJ, integrada por los vocales supremos titulares. - <u>Quórum</u>: la mitad más uno del número total de vocales supremos en ejercicio. - <u>Votación</u>: mayoría absoluta de los miembros que conforman la SP de la CSJ, en votación secreta y obligatoria. - <u>Período</u>: tres años. - <u>Oportunidad de la elección</u>: primer jueves de diciembre del año que corresponda o, en su defecto, el siguiente día hábil. - <u>Segunda vuelta</u>: Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, se procede a una segunda votación, en la misma fecha, entre quienes lograron las dos mayorías relativas; en la segunda elección, sólo se requiere mayoría simple, y si se produce empate, será electo el candidato con mayor antigüedad en la vocalía suprema. - <u>Reelección</u>: potestativa por una sola vez.

Elaboración: Proyecto Justicia / DAD-PUCP.

Fecha: 1/2001.

CALIFICACIÓN Y PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES Y PROYECTOS

Normas	Calificación y principales atribuciones
<p>D.L. N° 14605 Art. 145 Art. 147 Art. 116 Art. 122 (Vigencia: 26/7/63 ?)</p>	<p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidir a los demás miembros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), así como a los magistrados de inferior jerarquía y demás empleados judiciales, en todo acto oficial. - Vigilar la asistencia de los vocales al despacho. - Cuidar de que las causas sean dictaminadas, designadas y resueltas dentro de los términos legales. - Suscribir la correspondencia oficial que no sea de la incumbencia del Secretario Administrativo. - Cuidar del cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y empleados de la CSJ, y de que éstos no retarden la tramitación de los expedientes. - Visar las planillas de sueldos y gastos de la CSJ. - Cuidar del cumplimiento de los reglamentos de la propia CSJ y de los demás cuya supervigilancia sea de su competencia. - Designar a los vocales que integran las Salas de la CSJ. - Completar cualquiera de las Salas de la CSJ en caso de falta o ausencia momentánea de alguno de los vocales. - Ejercer las demás atribuciones que le confieren las leyes. <p><u>Nota 1:</u> El D.L. N° 14605 no hace ninguna calificación del Presidente de la CSJ.</p> <p><u>Nota 2:</u> En la ceremonia de apertura de los tribunales, el Presidente de la CSJ que cesa lee una Memoria.</p>
<p>Proyecto Alzamora Art. 79 Art. 82 (Fecha: 2/1986)</p>	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Primera autoridad judicial de la República. - Ostenta la representación del Poder Judicial (PJ) y de los órganos de gobierno y órganos jurisdiccionales que lo integran. - Categoría y honores de titular de uno de los Poderes del Estado. <p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar al PJ.

Normas	Calificación y principales atribuciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Presidir las sesiones del Consejo de Gobierno (CG) del PJ y de la Sala Plena (SP) de la CSJ, con voto dirimente. - Dirigir la aplicación de la política judicial. - Ejercer las funciones de titular del pliego presupuestal. - Dirigir la ejecución de los acuerdos del CS del PJ. - Coordinar y controlar la función de los órganos de gobierno y administrativos. - Suscribir el despacho y la correspondencia oficial. - Ejercer la superior dirección de los órganos de asesoramiento y apoyo del PJ. - Las demás que señale la ley y el reglamento. <p><u>Nota:</u> El Proyecto se refiere al Presidente «del Poder Judicial», no de la CSJ.</p>
<p>Dec. Leg. N° 612 Art. 74 Art. 77 Art.79 (Fecha: 7/1990)</p>	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representante del PJ. - Honores de titular de uno de los Poderes del Estado. <p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar al PJ y presidir a sus integrantes. - Presidir la SP de la CSJ y las sesiones del CG del PJ, con voto dirimente. - Proponer y ejecutar la política del PJ. - Ejecutar los acuerdos de la SP de la CSJ y del CG del PJ. - Ejercer las funciones de titular del pliego del presupuesto del PJ. - Coordinar y controlar los órganos de gobierno del PJ y de los Distritos Judiciales (DJs). - Coordinar y controlar los órganos de apoyo del PJ y supervisar las funciones sectoriales de los miembros del CG del PJ. - Designar al Vocal Supremo en lo Administrativo (VSA). - Sancionar administrativamente en cuanto le corresponda las irregularidades flagrantes de magistrados y demás trabajadores del PJ. - Designar a los integrantes de las Salas Especializadas (SEs), respetando su especialidad. - Las demás que señale la ley y el reglamento. <p><u>Nota:</u> En la ceremonia de apertura del Año Judicial, el Presidente saliente lee una Memoria; propone al menos un anteproyecto de ley sobre materia judicial.</p>
<p>Dec. Leg. N° 767 Art. 73</p>	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representante del PJ.

Normas	Calificación y principales atribuciones
Art. 76 Art. 78 (Vigencia: 1/1/92)	<ul style="list-style-type: none"> - Honores de titular de uno de los Poderes del Estado. <p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar al PJ y presidir a sus integrantes. - Presidir la SP de la CSJ y las sesiones del CG del PJ, con voto dirimente. - Disponer la ejecución de los acuerdos de la SP de la CSJ y del CG del PJ. - Designar al VSA. - Designar a los integrantes de las SEs, respetando su especialidad. - Sancionar administrativamente en cuanto le corresponda las irregularidades flagrantes de los magistrados y demás trabajadores del PJ. - Las demás que señale la ley y el reglamento. <p><u>Nota:</u> En la ceremonia de inicio del Año Judicial, el Presidente saliente de la CSJ lee una Memoria.</p>
D.L. N° 25869 Art. 1 (Art. 73) Art. 3 (Art. 76) (Art. 78) (Vigencia: 26/11/92)	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Jefe máximo del PJ. - Honores de titular de uno de los Poderes del Estado. <p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar al PJ y presidir a sus integrantes. - Presidir la SP de la CSJ y las sesiones del CG del PJ, con voto dirimente. - Disponer la ejecución de los acuerdos de la SP de la CSJ y del CG del PJ. - Designar a los integrantes de las SEs, respetando su especialidad. - Sancionar administrativamente en cuanto le corresponda las irregularidades flagrantes de los magistrados y demás trabajadores del PJ. - Dirigir un Mensaje a la Nación en la ceremonia de inicio del Año Judicial. - Sustentar en el Congreso los proyectos de ley y el proyecto de ley del presupuesto del PJ. - Las demás que señale la ley y el reglamento. <p><u>Nota:</u> El D.L. N° 25869 elimina la potestad de designar al VSA y adiciona el último inciso al art. 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) (sustentación en el Congreso de proyectos de leyes).</p>
Ley N° 26546 Art. 1	<p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - El Presidente de la CSJ –como también la SP– mantiene la

Normas	Calificación y principales atribuciones
(Vigencia: 22/11/95)	<p>competencia y atribuciones que por ley le corresponden, excepto todo aquello que se oponga a la presente ley.</p> <p><u>Nota:</u> Esta ley, de creación de la Comisión Ejecutiva (CME) del PJ, es bastante imprecisa. Otorga a este órgano las «funciones de gobierno y gestión del PJ», de modo que no se llega a discernir cuáles de dichas funciones serían las que conserva el Presidente de la CSJ (y la SP).</p>
<p>Ley N° 26623 6ª de las DTCF 7ª de las DTCF (Art. 76) (vigencia: 20/6/96)</p>	<p><u>Atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar al PJ y presidir a sus integrantes. - Presidir la SP de la CSJ, con voto dirimente. - Disponer la ejecución de los acuerdos adoptados por la SP de la CSJ. <p><u>Nota:</u> Al parecer, estas tres funciones serían las únicas que conservaría la Presidencia de la CSJ. No de otra manera se entendería la repetición del primer inciso del art. 76 LOPJ, siendo así que la norma rectora habla de «modificación». Hay que tener en cuenta también la dación previa de la Ley N° 26546, que traspasó las «funciones de gobierno y gestión del PJ» a la CME del PJ.</p>
<p>Ley N° 26695 Art. 1 Art. 8 (Vigencia: 4/12/96)</p>	<p><u>Atribuciones:</u></p> <p>Durante el período de reorganización del PJ, a la Presidencia de la CSJ, además de las facultades conferidas por el art. 76 LOPJ, modificado por Ley N° 26623, le corresponde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Designar a los vocales integrantes de las SEs permanentes y transitorias de la CSJ y a sus respectivos Presidentes. - Designar al vocal Jefe del Órgano de Control de la Magistratura (OCMA). - Designar a los vocales supremos para cargos especiales. <p><u>Nota:</u> No se tiene certeza sobre los incisos que continúan vigentes del art. 76 LOPJ, debido a las imprecisiones de las sucesivas normas modificatorias de este dispositivo legal. La confusión se agrava en virtud del art. 8 de la presente ley, que faculta a la CME del PJ «para que como órgano de gobierno y gestión asuma las funciones que están suspendidas y dicte las normas correspondientes».</p>
<p>Proyecto Gonzáles Art. 4 Art. 56 (Fecha: 7/1998)</p>	<p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar al PJ y presidir a sus integrantes. - Promover la imagen institucional. - Presidir el Consejo de Coordinación Judicial (CCJ). - Aprobar el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y la política

Normas	Calificación y principales atribuciones
	<p>institucional (PI) propuesta por el Director Nacional (DN) del PJ.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar con asistencia del DN el Informe Anual de Gestión (IAG) del PJ. - Disponer la ejecución de los acuerdos de la SP de la CSJ. - Nombrar al Procurador Público, al Inspector General, al Director de la Academia de la Magistratura y demás funcionarios que determine la ley. - Designar a los vocales integrantes de las SEs permanentes y transitorias de la CSJ, considerando su especialidad. - Designar a los vocales supremos para cargos especiales. - Aprobar el proyecto de Presupuesto del PJ a propuesta del DN del PJ, presentarlo ante el Poder Ejecutivo y sustentarlo ante el Congreso conjuntamente con el DN del PJ. - Sustentar en el Congreso los proyectos de ley presentados por la SP de la CSJ. - Aprobar la redistribución de procesos entre las SEs de la CSJ. - Las demás que señale la ley. <p><u>Nota 1:</u> El Proyecto no califica al Presidente de la CSJ, sólo menciona que es también Presidente del PJ; lo que está en relación con el hecho de no regular explícitamente los órganos de gobierno del PJ.</p> <p><u>Nota 2:</u> Las «funciones administrativas» asignadas al Presidente de la CSJ comprenden acciones de gobierno (art. 56).</p> <p><u>Nota 3:</u> En nota a pie de página se dice que el art. 56 («funciones administrativas» del Presidente de la CSJ) ha sido propuesto por la Comisión Andina de Juristas (p. 111, nota 79).</p>
<p>Anteproyecto Pezúa Art. 37 (Fecha: 5/2000)</p>	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representante máximo del PJ y de la CSJ. - Honores de titular de uno de los Poderes del Estado. <p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar al PJ, velar por su imagen y por el respeto de sus atribuciones y garantías. - Convocar y presidir la SP de la CSJ, disponiendo la ejecución de sus acuerdos, así como de los Plenos Jurisdiccionales. - Presidir el Consejo de Gobierno Judicial (CGJ). - Presidir el CCJ. - Designar a los vocales integrantes de las SEs de la CSJ, teniendo en consideración su especialidad; así como a los vocales supremos para cargos especiales. - Sustentar ante el Congreso, personalmente o mediante representante, los proyectos de ley presentados por la SP de la CSJ.

Normas	Calificación y principales atribuciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Exponer ante la SP, en la ceremonia de inicio del Año Judicial, el IAG del PJ. - Aprobar la redistribución de procesos entre las SEs de la CSJ. - Las demás que señale la ley.
Proyecto Bustamante Art. 27 Art.30 (Fecha: 10/2000 ?)	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representante máximo del PJ. - Honores de titular de uno de los Poderes del Estado. - Se le designará siempre como el Presidente del PJ. <p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar al PJ, presidir a sus integrantes, velar por su imagen y por el respeto de sus atribuciones y garantías. - Formular la política y los planes institucionales de desarrollo. - Convocar y presidir la SP de la CSJ, con voto dirimente. - Cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la SP de la CSJ. - Designar al titular del pliego presupuestal del PJ. - Designar al vocal supremo que preside la OCMA y a los vocales supremos para cargos especiales y provisionales. - Designar al Director de la Academia de la Magistratura. - Designar a los funcionarios de confianza que le corresponde, incluyendo al Director Administrativo (DAD) del PJ y al Auditor General, así como al Procurador Público del PJ. - Sustentar el presupuesto institucional ante el Pleno del Congreso. - Sustentar en el Congreso, personalmente o mediante representante, los proyectos de ley presentados por la SP de la CSJ. - En la ceremonia de inicio del Año Judicial, dirigir un Mensaje a la Nación en el que da cuenta del IAG del PJ. - Crear nuevos órganos jurisdiccionales en los distritos judiciales, excepto Salas Supremas. - Emitir reglamentos y directivas generales. - Supervisar el desempeño de las funciones de gobierno de los Presidentes de las Cortes Superiores. - Resolver en última instancia ciertas impugnaciones contra las resoluciones de la OCMA sobre denuncias o quejas contra vocales supremos. - Verificar las declaraciones juradas de bienes y rentas del DAD del PJ y de los vocales supremos. - Aprobar la redistribución de procesos entre las Salas de la CSJ. - Las demás que señale la ley.
Proyecto Altuve Art. 37 Art. 42 Art. 43	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Máximo representante de la CSJ y, por consiguiente, del PJ. - Honores de titular de una de las funciones primordiales del Estado.

Normas	Calificación y principales atribuciones
(Fecha: 12/2000)	<p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar al PJ, velar por su imagen y por el respeto de sus atribuciones y garantías. - Convocar y presidir la SP de la CSJ, disponiendo la ejecución de sus acuerdos, así como de los Plenos Jurisdiccionales. - Aprobar y presentar el presupuesto anual de la CSJ ante la Oficialía Mayor de la Judicatura (OMJ) para ser tomado en cuenta en la elaboración del proyecto de presupuesto del PJ para su aprobación por el Consejo Judicial (CJ). - Presidir el CJ y ejecutar sus acuerdos, de ser el caso. - Convocar y presidir la Junta de Coordinación Judicial. - Emitir resoluciones de Presidencia en materias de su competencia. - Designar a los vocales integrantes de las SEs de la CSJ, considerando su especialidad; así como a los vocales supremos para cargos especiales. - Sustentar ante el Congreso personalmente los proyectos de ley presentados por la SP de la CSJ. - Aprobar la redistribución de procesos entre las SEs de la CSJ. - Dirigir un Mensaje a la Nación, en la ceremonia de inicio del Año Judicial, en el que da cuenta del IAG del PJ.

Elaboración: Proyecto Justicia / DAD-PUCP.

Fecha: 1/2001.

**INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SALA PLENA
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: ANÁLISIS
COMPARATIVO DE LEYES Y PROYECTOS**

Normas	Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia
D.L. N° 14605 Art. 127 (Vigencia: 26/7/63 ?)	<p><u>Miembros:</u> - Número total de magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).</p> <p><u>Convocatoria:</u> - Potestad discrecional del Presidente de la CSJ. - Petición de tres o más de sus miembros.</p> <p><u>Quórum:</u> - Dos tercios del número total de magistrados de la CSJ.</p> <p><u>Votación:</u> - Mayoría de votos.</p> <p><u>Nota:</u> La CSJ se compone de once vocales, tres fiscales en lo judicial y dos fiscales en lo administrativo (art. 112).</p>
Proyecto Alzamora Art. 88 (Fecha: 2/1986)	<p><u>Miembros:</u> - Todos los magistrados supremos, inclusive los miembros del Consejo de Gobierno (CG) del Poder Judicial (PJ).</p> <p><u>Convocatoria:</u> - Potestad discrecional del Presidente de la CSJ. - Petición de tres o más de sus miembros.</p> <p><u>Quórum:</u> - No menor a la mitad más uno del número total de magistrados de la CSJ.</p> <p><u>Sesiones:</u> - Apertura del Año Judicial. - Funciones de su competencia.</p> <p><u>Votación:</u> - Mayoría de votos.</p>

Normas	Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia
Dec. Leg. N° 612 Art. 80 (Fecha: 7/1990)	<p><u>Miembros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Todos los vocales supremos titulares y provisionales que ocupan cargo vacante. - Los vocales del CG, el Jefe de la Oficina de Control Interno (OCI) y el Vocal Administrativo (VA) tiene voz pero no voto en los casos en los que hubieren intervenido. <p><u>Convocatoria:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Potestad discrecional del Presidente de la CSJ. - Petición de un tercio de sus miembros. - Acuerdo del CG del PJ. <p><u>Quórum:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Más de la mitad del número total de vocales en ejercicio de la CSJ. <p><u>Sesiones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordinarias: trimestralmente, siendo una de ellas para la apertura del Año Judicial. - Extraordinarias: mediante convocatoria. <p><u>Votación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayoría simple.
Dec. Leg. N° 767 Art. 79 (Vigencia: 1/1/92)	<p><u>Miembros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Todos los vocales supremos titulares y provisionales que ocupan cargo vacante. - Los vocales del CG del PJ, el Jefe de la OCI y el VA no intervienen en los casos que hayan conocido con anterioridad en el ejercicio de sus funciones. <p><u>Convocatoria:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Potestad discrecional del Presidente de la CSJ. - Petición de un tercio de sus miembros. - Acuerdo del CG del PJ. <p><u>Sesiones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordinarias: trimestralmente, siendo una de ellas para la apertura del Año Judicial. - Extraordinarias: mediante convocatoria. <p><u>Quórum:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Más de la mitad del número total de vocales en ejercicio de la CSJ.

Normas	Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia
	<p><u>Votación:</u> - Mayoría simple.</p>
<p>D.L. N° 25869 Art. 1 (Art. 79) (Vigencia: 6/11/92)</p>	<p><u>Miembros:</u> - Todos los vocales supremos titulares y provisionales que ocupan cargo vacante. - El Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) no interviene en los casos en que haya conocido con anterioridad en el ejercicio de sus funciones.</p> <p><u>Convocatoria:</u> - Potestad discrecional del Presidente de la CSJ. - Petición de un tercio de sus miembros. - Acuerdo del CG del PJ. - Cuando lo señale la ley.</p> <p><u>Sesiones:</u> - Ordinarias: al menos dos veces al año, siendo una de ellas para la apertura del Año Judicial. - Extraordinarias: mediante convocatoria.</p> <p><u>Quórum:</u> - La mitad más uno del número total de vocales en ejercicio de la CSJ.</p> <p><u>Votación:</u> - Mayoría simple.</p>
<p>Proyecto González (Fecha: 7/1998)</p>	<p>- El Proyecto omite regular la integración y funcionamiento de la SP de la CSJ.</p>
<p>Anteproyecto Pezúa Art. 38 Art. 40 Art. 41 (Fecha: 5/2000)</p>	<p><u>Miembros:</u> - Todos los vocales supremos.</p> <p><u>Convocatoria:</u> - Potestad discrecional del Presidente de la CSJ. - Petición de un tercio de sus miembros.</p> <p><u>Sesiones:</u> - Ordinarias: al menos dos veces al año, siendo una de ellas para la apertura del Año Judicial. - Extraordinarias: mediante convocatoria.</p>

Normas	Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia
	<p><u>Quórum:</u> - La mitad más uno del número total de vocales supremos en ejercicio.</p> <p><u>Votación:</u> Mayoría simple.</p>
<p>Proyecto Bustamante Art. 31 Art. 32 (Fecha: 10/2000 ?)</p>	<p><u>Miembros:</u> - Todos los vocales supremos titulares.</p> <p><u>Convocatoria:</u> - Potestad discrecional del Presidente de la CSJ. - Petición de un tercio de sus miembros.</p> <p><u>Sesiones:</u> - Ordinarias: al menos dos veces al año, siendo una de ellas para la apertura del Año Judicial. - Extraordinarias: mediante convocatoria.</p> <p><u>Quórum:</u> - La mitad más uno del número total de vocales titulares en ejercicio de la CSJ.</p> <p><u>Votación:</u> - Mayoría simple.</p>
<p>Proyecto Altuve Art. 44 Art. 46 Art. 47 (Fecha: 12/2000)</p>	<p><u>Miembros:</u> - Vocales supremos titulares.</p> <p><u>Convocatoria:</u> - Potestad discrecional del Presidente de la CSJ. - Petición de un tercio de sus miembros.</p> <p><u>Sesiones:</u> - Ordinarias: al menos dos veces al año, siendo una de ellas para la apertura del Año Judicial. - Extraordinarias: mediante convocatoria.</p> <p><u>Quórum:</u> - La mitad más uno del número total de vocales supremos en ejercicio.</p> <p><u>Votación:</u></p>

Normas	Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia
	- Mayoría simple.

Elaboración: Proyecto Justicia / DAD-PUCP.

Fecha: 1/2001.

CALIFICACIÓN Y PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LA SALA PLENA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES Y PROYECTOS

Normas	Calificación y principales atribuciones
D.L. Nº 14605 Art. 115 Art. 104 (Vigencia: 26/7/63 ?)	<p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Velar por el respeto de las atribuciones y garantías del Poder Judicial (PJ). - Elegir anualmente al Presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). - Designar de su seno vocales visitadores de las Cortes Superiores (CSs) y de sus propias oficinas. - Formular ternas dobles para el nombramiento de los vocales y fiscales de las CSs. - Exponer al Congreso los vacíos o defectos de la legislación, pudiendo presentar proyectos de ley. - Formular el proyecto de presupuesto del PJ, remitirlo al Poder Ejecutivo (PE) por intermedio del Ministro de Justicia, para que siga su trámite con arreglo a la Ley Orgánica de Presupuesto, y administrar directamente el pliego correspondiente. - Revisar los acuerdos administrativos de las CSs que por su naturaleza lo requieran. - Ejercer vigilancia sobre todas las actividades de las Cortes y Juzgados de la República. - Examinar los informes sobre el movimiento de las causas que les remitan las CSs, dictando las medidas que estime necesarias. - Dictar los reglamentos que le encarga esta ley, así como el reglamento de sus oficinas y adoptar las medidas que demande el régimen interior de la CSJ y la administración de sus fondos. - Ratificar cada cinco años a los vocales y fiscales superiores, jueces de primera instancia y agentes fiscales. - Ejercer las demás atribuciones que le corresponden conforme a las leyes. <p><u>Nota:</u> El D.L. Nº 14605 no hace ninguna calificación de la SP de la CSJ.</p>
Proyecto Alzamora Art. 89 Art. 80	<p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Elegir al Presidente y al Vice-Presidente del PJ, así como a los integrantes del Consejo de Gobierno (CG) del PJ.

Normas	Calificación y principales atribuciones
Art. 81 (Fecha: 2/1986)	<ul style="list-style-type: none"> - Designar a los representantes de la CSJ en el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), quienes no deben ser integrantes de la CSJ. - Elegir a los miembros que le corresponde designar en el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC), quienes no deben ser integrantes de la CSJ. - Designar entre los integrantes del CG del PJ al quien concurrirá a las Cámaras Legislativas para tomar parte sin voto en la discusión de los proyectos de ley que presenta la CSJ y de la Ley de Presupuesto de la República en lo concerniente al PJ. - Recibir el juramento de sus miembros, de sus secretarios, del Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva, del Contralor General de la República, del Superintendente de Banca y Seguros y de los otros funcionarios que le señala la ley. - Las demás que le asigna esta ley y su reglamento. <p><u>Nota:</u> El Proyecto no hace ninguna calificación de la SP de la CSJ.</p>
Dec. Leg. N° 612 Art. 81 Art. 75 (Fecha: 7/1990)	<p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejercer el derecho de iniciativa legislativa. - Acordar la interposición de la acción de inconstitucionalidad. - Elegir al Presidente de la CSJ, al vocal Jefe de la Oficina de Control Interno (OCI) del PJ y a los vocales integrantes del CG del PJ, así como ratificar la designación del Vocal Administrativo (VA). - Elegir entre sus miembros a los representantes de la CSJ ante el CNM. - Elegir a los representantes de la CSJ ante el TGC y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), quienes no pueden ser miembros activos del PJ. - Elegir entre sus miembros a quien concurrirá a las Cámaras Legislativas para tomar parte sin voto en la discusión de los proyectos de ley que presenta la CSJ y de la Ley de Presupuesto de la República en lo concerniente al PJ. - Aprobar cada tres años a propuesta del CG del PJ la política general y el Plan de Desarrollo (PD) del PJ, sólo modificables con el voto favorable de dos tercios de sus miembros. - Aprobar el proyecto de presupuesto del PJ, a propuesta del CG del PJ. - Resolver en revisión las medidas disciplinarias de separación y destitución impuestas a los magistrados. - Aprobar a propuesta del CG del PJ el Reglamento General (RG) del PJ y los demás que requiere conforme a ley, salvo los referidos a la OCI, VA y Dirección General de Administración (DGA), que son competencia del CG del PJ. - Aprobar la redistribución de procesos entre las Salas

Normas	Calificación y principales atribuciones
	<p>Especializadas (SEs) de la CSJ, según propuesta del CG del PJ.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Supervisar a los órganos de apoyo y demás dependencias y a la OCI del PJ. - Evaluar trienalmente la conducta e idoneidad de magistrados y auxiliares jurisdiccionales, a través de jurados evaluadores, pudiendo acordar la separación del cargo. - Resolver en treinta días las denuncias sobre actuación de magistrados de la CSJ que remita el CNM, pudiendo acordar la separación o destitución con el voto conforme de la mitad más uno de sus miembros. - Acordar en circunstancias extraordinarias, con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros, llamar la atención de los miembros del CG del PJ y, en casos graves, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, removerlos total o parcialmente, con excepción del Presidente. - Crear y suprimir Distritos Judiciales (DJs), con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros. - Aprobar la creación y reubicación de salas y juzgados a nivel nacional, así como la redemarcación de los DJs y la modificación de sus ámbitos de competencia territorial, pudiendo incorporarse SEs con competencia supra-distrital, a propuesta del CG del PJ. - Las demás que señalen las leyes y reglamentos. <p><u>Nota:</u> El Dec. Leg. N° 612 no hace ninguna calificación de la SP de la CSJ.</p>
<p>Dec. Le. N° 767 Art. 80 (Vigencia: 1/1/92)</p>	<p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejercer el derecho de iniciativa legislativa. - Acordar la interposición de la acción de inconstitucionalidad. - Elegir anualmente al Presidente de la CSJ, al vocal Jefe de la OCI del PJ y a los vocales integrantes del CG del PJ, así como ratificar la designación del VA. - Elegir entre sus miembros a los representantes de la CSJ ante el CNM. - Elegir a los representantes de la CSJ ante el TGC y el JNE, quienes no pueden ser miembros activos del PJ. - Elegir entre sus miembros a quien concurrirá a las Cámaras Legislativas para tomar parte sin voto en la discusión de los proyectos de ley que presenta la CSJ y de la Ley de Presupuesto de la República en lo concerniente al PJ. - Aprobar cada tres años a propuesta del CG del PJ la política general y el PD del PJ, sólo modificables con el voto favorable de dos tercios de sus miembros. - Aprobar el proyecto de presupuesto del PJ, a propuesta del CG

Normas	Calificación y principales atribuciones
	<p>del PJ.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolver en revisión las medidas disciplinarias de separación y destitución impuestas a los magistrados. - Aprobar a propuesta del CG del PJ el RG del PJ y los demás que requiere conforme a ley, salvo los referidos a la OCI, VA y DGA, que son competencia del CG del PJ. - Aprobar la redistribución de procesos entre las SEs de la CSJ, según propuesta del CG del PJ. - Supervisar a los órganos jurisdiccionales, de apoyo y demás dependencias y a la OCI del PJ, mediante vocales visitantes elegidos de su seno. - Evaluar quinquenalmente la conducta e idoneidad de magistrados y auxiliares jurisdiccionales, a través de comisiones evaluadoras, pudiendo acordar la separación del cargo. - Resolver en treinta días las denuncias sobre actuación de magistrados de la CSJ que remita el CNM, pudiendo acordar la separación o destitución con el voto conforme de la mitad más uno de sus miembros. - Acordar en circunstancias extraordinarias, con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros, llamar la atención de los miembros del CG del PJ y, en casos graves, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, removerlos total o parcialmente, con excepción del Presidente. - Crear y suprimir DJs, Salas y juzgados, con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros. - Aprobar la creación de Salas Superiores Descentralizadas (SSD) en ciudades diferentes de las sedes de los DJs, a propuesta del CG del PJ. - Las demás que señalen las leyes y reglamentos. <p><u>Nota:</u> El Dec. Leg. N° 767 no hace ninguna calificación de la SP de la CSJ.</p>
<p>D.L. N° 25869 Art. 1 (Art. 79) (Art. 80) (Vigencia: 26/11/92)</p>	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Órgano supremo de deliberación del PJ. <p><u>Principales atribuciones añadidas o modificadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Decidir sobre la marcha institucional del PJ y sobre todos los asuntos que no sean de competencia exclusiva de otros órganos, de acuerdo a lo establecido en la presente ley - Elegir cada tres años al vocal Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y al vocal integrante del Consejo Ejecutivo (CE) (art. 80.3 LOPJ).

Normas	Calificación y principales atribuciones
Ley N° 26546 Art. 1 (Vigencia: 22/11/95)	<p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La SP de la CSJ –como también el Presidente de la Corte– mantiene la competencia y atribuciones que por ley le corresponden, excepto todo aquello que se oponga a la presente ley. <p><u>Nota:</u> Esta ley, de creación de la Comisión Ejecutiva (CME) del PJ, es bastante imprecisa. Otorga a este órgano las «funciones de gobierno y gestión del PJ», de modo que no se llega a discernir cuáles de dichas funciones serían las que conserva la SP de la CSJ (y el Presidente).</p>
Ley N° 26623 7ª de las DTCF (art. 80)	<p><u>Atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Elegir en votación secreta, entre sus magistrados jubilados o en actividad, al representante de la CSJ ante el JNE. - Elegir en votación secreta al representante ante el CNM. - Sistematizar y difundir la jurisprudencia de las SEs de la CSJ y disponer la publicación trimestral de las ejecutorias que fijen principios jurisprudenciales de obligatorio cumplimiento. <p><u>Nota:</u> Al parecer, estas tres funciones serían las únicas que conservaría la SP de la CSJ. No de otra manera se entendería que la norma rectora hable de «modificación» del art. 80 LOPJ y luego regule únicamente los tres incisos arriba transcritos. Hay que tener en cuenta también la dación previa de la Ley N° 26546, que traspasó las «funciones de gobierno y gestión del PJ» a la CME del PJ.</p>
Ley N° 26695 Art. 7 (art. 80) (Vigencia: 4/12/96)	<p><u>Atribuciones añadidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejercer el derecho a iniciativa legislativa. <p><u>Nota:</u> El añadir como «numeral 4» la potestad aquí transcrita confirma que con la Ley N° 26623 sólo se mantuvo vigentes tres incisos del art. 80 LOPJ, precisamente los que esta última norma estableció.</p>
Proyecto González (Fecha: 7/1998)	<ul style="list-style-type: none"> - El Proyecto omite regular explícitamente las atribuciones de la SP de la CSJ, lo que está en relación con la ausencia en él de normas expresas sobre órganos de gobierno del PJ.
Anteproyecto Pezúa Art. 38 Art. 39 Art. 33 (Fecha: 5/2000)	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Órgano supremo de deliberación del PJ. <p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoptar acuerdos sobre materias jurisdiccionales o administrativas de su competencia conforme a ley.

Normas	Calificación y principales atribuciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Elegir al Presidente del PJ y de la CSJ. - Elegir a los dos integrantes del Consejo de Gobierno Judicial (CGJ). - Elegir entre los vocales supremos, jubilados o titulares en actividad, al representante de la CSJ ante el JNE. - Elegir al representante ante el CNM. - Elegir al vocal supremo titular que presidirá la OCMA. - Deliberar sobre los asuntos de importancia del PJ. - Aprobar el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y la política general, propuestos por el CG del PJ. - Sistematizar y difundir la jurisprudencia de las SEs de la CSJ y disponer la publicación trimestral de las ejecutorias que fijen principios jurisprudenciales de obligatorio cumplimiento. - Proponer al CNM la destitución de magistrados, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 154 de la Constitución Política. - Ejercer el derecho de iniciativa legislativa. - Establecer políticas jurisdiccionales a través de circulares y directivas. - Hacer de conocimiento del Congreso los vacíos o deficiencias de la legislación. - Elaborar y aprobar su reglamento interno. - Las demás que señale la ley.
Proyecto Bustamante Art. 31 Art. 33 Art. 28 (Fecha: 10/2000 ?)	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Órgano máximo de deliberación del PJ. <p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Elegir en votación secreta al Presidente de la CSJ y declarar su vacancia en los casos expresamente señalados por la ley. - Elegir en votación secreta, entre los magistrados supremos jubilados o en ejercicio pero titulares, al representante de la CSJ ante el JNE. - Elegir en votación secreta al representante ante el CNM. - Sistematizar y difundir la jurisprudencia de las SEs de la CSJ y disponer la publicación trimestral de las ejecutorias que fijen principios jurisprudenciales de obligatorio cumplimiento. - Hacer de conocimiento del Congreso los vacíos o deficiencias de la legislación. - Ejercer el derecho de iniciativa legislativa. - Aprobar la creación, supresión o modificación de los DJs. - Proponer al CNM la destitución de magistrados supremos, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 154 de la Constitución Política. - Solicitar al CNM la sanción disciplinaria de destitución de magistrados superiores y de los jueces especializados o mixtos.

Normas	Calificación y principales atribuciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Resolver en última instancia los procesos administrativos en los que la OCMA haya aplicado la medida disciplinaria de suspensión y separación de vocales supremos. - Elaborar y aprobar su reglamento interno. - Las demás que establece la ley.
Proyecto Altuve Art. 44 Art. 45 Art. 38 (Fecha: 12/2000)	<p><u>Calificación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Órgano supremo de deliberación del PJ. <p><u>Principales atribuciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoptar acuerdos sobre materias jurisdiccionales o administrativas de su competencia conforme a ley. - Elegir al Presidente del PJ y de la CSJ. - Elegir al vocal integrante del Consejo Judicial. - Elegir entre los vocales supremos, jubilados o titulares en actividad, al representante de la CSJ ante el JNE. - Elegir al representante ante el CNM. - Elegir al vocal supremo titular que presidirá la OCMA. - Deliberar sobre los asuntos de importancia del PJ. - Aprobar el PDI y la política general, propuestos por el Consejo Judicial. - Aprobar la creación de SEs de la CSJ ordinarias y extraordinarias, disponiendo en este último caso su duración y las metas a cumplir. - Aprobar el funcionamiento descentralizado de las Salas Supremas y Salas Superiores, de acuerdo a las normas que dicten para tal efecto. - Proponer al CNM la destitución de magistrados, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 154 de la Constitución Política. - Ejercer el derecho de iniciativa legislativa. - Establecer políticas jurisdiccionales a través de circulares y directivas. - Hacer de conocimiento del Congreso los vacíos y deficiencias de la legislación. - Elaborar y aprobar su reglamento interno. - Las demás que señale la ley.

Elaboración: Proyecto Justicia / DAD-PUCP.
 Fecha: 1/2001.

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES Y PROYECTOS

Normas	Consejo de Gobierno del Poder Judicial
Proyecto Alzamora Art. 84 Art. 85 Art. 86 (Fecha: 2/1986)	<p><u>Miembros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente y Vice-Presidente del Poder Judicial (PJ). - Tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), elegidos por la Sala Plena (SP) de la CSJ. <p><u>Periodo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tres años. <p><u>Dedicación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Exclusiva y a tiempo completo. <p><u>Requisitos especiales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Los tres magistrados de la CSJ deberán ser elegidos entre vocales de especialidades diferentes, y no podrán ser elegidos entre los vocales de la misma especialidad que el Presidente y el Vice-Presidente.
Dec. Leg. N° 612 Art. 82 (Fecha: 7/1990)	<p><u>Miembros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la CSJ, quien lo preside. - Vocal Jefe de la Oficina de Control Interno (OCI) del PJ. - Vocal en lo Administrativo (VA). - Dos vocales supernumerarios de la CSJ, elegidos por la SP de la CSJ. <p><u>Periodo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dos años.
Dec. Leg. N° 767 Art. 81 (Vigencia: 1/1/92)	<p><u>Miembros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la CSJ, quien lo preside. - Vocal Jefe de la OCI del PJ. - VA. - Dos vocales consejeros de la CSJ, elegidos por la SP de la CSJ. <p><u>Periodo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Un año.
D.L. N° 25869 Art. 1	<p><u>Miembros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la CSJ, quien lo preside.

Normas	Consejo de Gobierno del Poder Judicial
(Art. 81) 3ª DC 1ª DT (Vigencia: 26/11/92)	<ul style="list-style-type: none"> - Vocal Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA). - Un vocal designado por la SP de la CSJ, que será el último ex-Presidente de la CSJ cuando sea un vocal en ejercicio. - Un vocal superior elegido por los Presidentes de las Cortes Superiores (CSs) del país. - Una persona de reconocida experiencia en la gerencia pública o privada, designada por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú. <p><u>Periodo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tres años. <p><u>Condiciones especiales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mientras ejerzan el cargo, los consejeros designados por las CSs y por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú tienen las mismas prerrogativas, categoría y consideraciones que los vocales supremos. <p><u>Nota 1:</u> El art. 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) se refiere al Consejo Ejecutivo (CE) del PJ, en armonía con la 3ª DC del D.L. N° 25869 que cambió la denominación del «CG del PJ» por la de CE del PJ.</p> <p><u>Nota 2:</u> Hasta el 31 de diciembre de 1994, el CE del PJ estará integrado por las siguientes personas: i) Luis Serpa Segura; ii) David Ruelas Terrazas; iii) Manuel Sánchez Palacios Paiva; iv) Orestes Zegarra Zevallos; v) Guillermo Lohmann Luca de Tena.</p>
Ley N° 26546 Art. 1 (Art. 81) (Vigencia: 22/11/95)	<ul style="list-style-type: none"> - Crea la Comisión Ejecutiva (CME) del PJ, atribuyéndole las «funciones de gobierno y gestión del PJ». - Suspende la competencia y atribuciones de los órganos de gobierno del PJ, entre ellos la competencia y atribuciones del CE del PJ. - Suspende específicamente el art. 81 LOPJ, referido a la integración y funcionamiento del CE del PJ.
Ley N° 26623 6ª de las DTCF (Vigencia: 20/6/96)	<ul style="list-style-type: none"> - Amplía la competencia y atribuciones de la CME del PJ, para posibilitar la reestructuración y reorganización integral del PJ. - El plazo de la actuación de la CME del PJ es indeterminado y será fijado discrecionalmente por el Consejo de Coordinación Judicial (CCJ) (6ª y 2ª de las DTCF). - Explicita que la CME del PJ asume las atribuciones de gobierno del PJ no expresamente otorgadas a autoridad diferente en la presente ley.

Normas	Consejo de Gobierno del Poder Judicial
Ley N° 26695 Art. 4 Art. 6 Art. 8 (Vigencia: 4/12/96)	- Al parecer, una interpretación sistemática de sus artículos 4, 6 y 8 lleva a la conclusión de que la CME del PJ estará en funciones hasta el 31 de diciembre de 1998, lo mismo que la CME del Ministerio Público (MP).
Ley N° 27009 Art. 1 Art. 2 Art. 3 Art. 4 (Vigencia: 6/12/98)	- Prorroga hasta el 31 de diciembre del 2000 la reorganización y modernización del PJ, la vigencia de la CME del PJ y la suspensión de artículos de la LOPJ referidos a los órganos de gobierno del PJ (como también para el caso del MP).
Proyecto Gonzáles (Fecha: 7/1998)	- El Proyecto omite regular explícitamente el CG del PJ, lo que está en relación con la ausencia en él de normas expresas sobre órganos de gobierno del PJ.
Anteproyecto Pezúa Art. 43 (Fecha: 5/2000)	<p><u>Miembros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la CSJ, quien lo presidirá. - Dos vocales supremos designados por la SP de la CSJ. <p><u>Período:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Materia no regulada expresamente. <p><u>Condiciones especiales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Los miembros del CG del PJ actuarán como órgano colegiado, independientemente del cargo que ostentan en la judicatura. <p><u>Nota:</u> El Anteproyecto se refiere al Consejo de Gobierno Judicial (CGJ), en vez de CG o CE del PJ.</p>
Proyecto Bustamante Art. 26 (Fecha: 10/2000 ?)	- El Proyecto suprime el CG como órgano de gobierno del PJ. En esta categoría sólo son considerados la Presidencia de la CSJ y la SP de la CSJ.
Proyecto Altuve Art. 50 Art. 51 (Fecha: 12/2000)	<p><u>Miembros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la CSJ, quien lo preside. - Un vocal supremo designado por la SP de la CSJ. - Un vocal superior elegido por los Presidentes de las CSs del país. - El vocal que dirige la OCMA. - El Oficial Mayor de la Judicatura.

Normas	Consejo de Gobierno del Poder Judicial
	<p><u>Período:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vocales elegidos por la SP de la CSJ y por las CSs: tres años, salvo que los órganos electores acuerden la prórroga de su mandato por un período similar. <p><u>Convocatoria:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Potestad discrecional del Presidente del PJ. - Potestad discrecional de cualquiera de los miembros del CJ. <p><u>Condiciones especiales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Los vocales elegidos por la SP de la CSJ y por las CSs, así como el vocal que dirige la OCMA, participarán en el Consejo Judicial (CJ) independientemente del cargo que ostentan en la judicatura. - Si el representante de las CSs ejerce en el interior del país, el CJ autorizará su traslado a la CS de Lima. <p><u>Nota:</u> El Proyecto habla de Consejo Judicial (CJ), en vez de CG o CE del PJ.</p>

Elaboración: Proyecto Justicia / DAD-PUCP.

Fecha: 1/2001.

PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES Y PROYECTOS

Normas	Principales atribuciones
Proyecto Alzamora Art. 87 (Fecha: 2/1986)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar la política general (PG), los Planes de Desarrollo (PDs) y el proyecto de presupuesto del Poder Judicial (PJ). - Velar por el respeto de las atribuciones y garantías del PJ. - Exponer al Congreso los vacíos y deficiencias de la legislación, pudiendo presentar proyectos de ley. - Resolver en instancia definitiva los acuerdos y resoluciones de los Consejos Distritales de Gobierno (CDGs). - Vigilar las actividades de las Cortes Superiores (CSs), juzgados de la República y Corte Suprema de Justicia (CSJ). - Resolver en instancia definitiva las apelaciones de las medidas disciplinarias impuestas por los órganos de control interno. - Aprobar la Memoria Anual (MA) que con motivo de la apertura del Año Judicial leerá el Presidente. - Determinar la sede y jurisdicción de las CSs, Juzgados Especializados (JEs) y Juzgados de Paz Letrados (JPLs). - Señalar el número de Salas Especializadas (SEs) en la CSJ y en las CSs y de magistrados de cada Sala; de JEs y el número de magistrados de cada juzgado; de JPLs previa propuesta del órgano distrital. - Nombrar al Secretario General (SG) del PJ y otros funcionarios de alto nivel, previo concurso de méritos y evaluación personal. - Dictar el reglamento de esta ley y otros necesarios, así como aprobar el de los Distritos Judiciales (DJs). - Elegir al magistrado Presidente del Organismo de Control Interno (OCI). - Las demás que le asigna la ley y los reglamentos.
Dec. Leg. N° 612 Art. 83 (Fecha: 7/1990)	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer a la SP la PG y el PD del PJ y ejecutarlos una vez aprobados. - Elaborar el anteproyecto de presupuesto del PJ, para su aprobación por la SP. - Velar por el respeto de las atribuciones y garantías del PJ. - Resolver en última instancia las reclamaciones contra los acuerdos y resoluciones de los CGs de los Distritos Judiciales (DJs). - Distribuir la labor individual o por comisiones, que corresponda a sus integrantes.

Normas	Principales atribuciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Absolver las consultas que formulen las SPs de los DJs. - Resolver en primera instancia la separación o destitución propuestas por la OCI del PJ contra los magistrados, salvo el caso de vocales supremos (art. 249, Const.). - Resolver en última instancia las medidas de apercibimiento, multa y suspensión impuestas por la OCI del PJ contra magistrados. - Designar al Director de Administración (DA) del PJ y otros altos funcionarios. - Proponer a la SP de la CSJ excepcionalmente la distribución de causas entre las SEs a fin de descongestionar la carga procesal. - Asumir la defensa pública de magistrados ultrajados mediante declaraciones hechas a medios de comunicación social. - Proponer a la SP la creación de Salas Superiores Descentralizadas (SSDs) en ciudades que no son sede de DJs. - Proponer la creación y reubicación de salas y juzgados a nivel nacional, así como la redemarcación de los DJs y la modificación de sus ámbitos de competencia territorial, pudiendo incorporarse SEs con competencia supra-distrital. - Las demás que señalen las leyes y reglamentos.
<p>Dec. Leg. N° 767 Art. 82 (Vigencia: 1/1/92)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer a la SP la PG y el PD del PJ y ejecutarlos una vez aprobados. - Elaborar el anteproyecto de presupuesto del PJ, para su aprobación por la SP y ejecutarlo una vez sancionado. - Ejercer la titularidad del Pliego del Presupuesto del PJ, cuya responsabilidad es solidaria de todos los integrantes del CG. - Velar por el respeto de las atribuciones y garantías del PJ. - Resolver en última instancia las reclamaciones contra los acuerdos y resoluciones de los CGs de los DJs. - Distribuir la labor individual o por comisiones, que corresponda a sus integrantes. - Absolver las consultas administrativas de las SPs de los DJs. - Resolver en primera instancia la separación o destitución propuestas por la OCI del PJ contra los magistrados, salvo el caso de vocales supremos (art. 249, Const.); sin intervención del vocal Jefe de la OCI del PJ. - Resolver en última instancia las medidas de apercibimiento, multa y suspensión impuestas por la OCI del PJ contra magistrados; sin intervención del vocal Jefe de la OCI del PJ. - Designar al Director de Administración (DA) del PJ y otros altos funcionarios. - Proponer a la SP de la CSJ excepcionalmente la distribución de causas entre las SEs, a fin de descongestionar la carga judicial, pudiendo conformar Salas Transitorias (STs) por no más de tres

Normas	Principales atribuciones
	<p>meses.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asumir la defensa pública de magistrados ultrajados mediante declaraciones hechas a medios de comunicación social. - Proponer a la SP la creación de Salas Superiores Descentralizadas (SSDs) en ciudades que no son sede de DJs. - Proponer la creación y reubicación de salas y juzgados a nivel nacional, así como la redemarcación de los DJs y la modificación de sus ámbitos de competencia territorial, pudiendo excepcionalmente incorporarse SEs y JEs o Mixtos con competencia supra-provincial. - Las demás que señalen las leyes y reglamentos.
<p>D.L. N° 25869 Art. 1 (Art. 82) (Vigencia: 26/11/92)</p>	<p><u>Principales atribuciones modificadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Formular y ejecutar la PG y el PD de l PJ. - Aprobar el proyecto de presupuesto del PJ, propuesto por la Gerencia General (GG), y ejecutarlo una vez sancionado. - Designar al Gerente General del PJ y otros altos funcionarios. - Crear y suprimir DJs, salas de CSs y juzgados, así como crear SSDs en ciudades que no son sede de DJs. - Reubicar salas de CSs y juzgados a nivel nacional, así como aprobar la demarcación de los DJs y la modificación de sus ámbitos de competencia territorial, pudiendo excepcionalmente incorporar SEs de CSs y JEs o Mixtos con competencia supra-provincial. <p><u>Nota 1:</u> El D.L. N° 25869 modifica solo algunos incisos del art. 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ): 1, 2, 15, 23, 25, 28 y 29.</p> <p><u>Nota 2:</u> El art. 82 LOPJ se refiere al Consejo Ejecutivo (CE) del PJ, en armonía con la 3ª DC del D.L. N° 25869 que cambió la denominación del «CG del PJ» por la de CE del PJ.</p>
<p>Ley N° 26546 Art. 1 (Art. 82) (Vigencia: 22/11/95)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Crea la Comisión Ejecutiva (CME) del PJ, atribuyéndole las «funciones de gobierno y gestión del PJ». - Suspende la competencia y atribuciones de los órganos de gobierno del PJ, entre ellos la competencia y atribuciones del CE del PJ. - Suspende específicamente el art. 82 LOPJ, referido a las funciones y atribuciones del CE del PJ.
<p>Ley N° 26623 6ª de las DTCF (Vigencia: 20/6/96)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Amplía la competencia y atribuciones de la CME del PJ, para posibilitar la reestructuración y reorganización integral del PJ. - El plazo de la actuación de la CME del PJ es indeterminado y será fijado discrecionalmente por el Consejo de Coordinación Judicial (CCJ) (6ª y 2ª de las DTCF). - Explicita que la CME del PJ asume las atribuciones de gobierno del

Normas	Principales atribuciones
	PJ no expresamente otorgadas a autoridad diferente en la presente ley.
Ley Nº 26695 Art. 4 Art. 6 Art. 8 (Vigencia: 4/12/96)	- Al parecer, una interpretación sistemática de sus artículos 4, 6 y 8 lleva a la conclusión de que la CME del PJ estará en funciones hasta el 31 de diciembre de 1998, lo mismo que la CME del Ministerio Público (MP).
Ley Nº 27009 Art. 1 Art. 2 Art. 3 Art. 4 (Vigencia: 6/12/98)	- Prorroga hasta el 31 de diciembre del 2000 la reorganización y modernización del PJ, la vigencia de la CME del PJ y la suspensión de artículos de la LOPJ referidos a los órganos de gobierno del PJ (como también para el caso del MP).
Proyecto González (Fecha: 7/1998)	- El Proyecto omite regular explícitamente el CG del PJ, lo que está en relación con la ausencia en él de normas expresas sobre órganos de gobierno del PJ.
Anteproyecto Pezúa Art. 42 Art. 44 (Fecha: 5/2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar el Informe Anual de Gestión (IAG) del PJ elaborado por la Dirección Nacional. - Formular la PG y supervisar la ejecución del Plan de Desarrollo Institucional (PDI). - Nombrar al Director Nacional (DN) del PJ y otros altos funcionarios. - Proponer a la SP de la CSJ la creación de Salas Supremas. - Disponer a propuesta del Presidente de la CS, previa opinión favorable del DN del PJ, la creación de nuevos órganos jurisdiccionales en los DJs. - Aprobar el proyecto de presupuesto del PJ a propuesta del DN del PJ, presentarlo ante el Poder Ejecutivo (PE), debiendo sustentarlo ante el Congreso. - Crear, modificar, reubicar, suprimir DJs, a propuesta del DN del PJ. - Aprobar los documentos de gestión para el óptimo funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. - Las demás que señale la ley. <p><u>Nota 1:</u> El Anteproyecto se refiere al Consejo de Gobierno Judicial (CGJ), en vez de CG o CE del PJ.</p> <p><u>Nota 2:</u> Existe contradicción entre los arts. 42 y 44 del Anteproyecto, pues aquél encarga al CGJ «proponer» la PG del PJ y</p>

Normas	Principales atribuciones
	éste le otorga la atribución de «formular» tal PG.
Proyecto Bustamante Art. 26 (Fecha: 10/2000 ?)	- El Proyecto suprime el CG como órgano de gobierno del PJ. En esta categoría sólo son considerados la Presidencia de la CSJ y la SP de la CSJ.
Proyecto Altuve Art. 49 Art. 51 (Fecha: 12/2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar el Informe Anual de Gestión (IAG) del PJ elaborado por la Dirección Nacional. - Formular la PG y supervisar la ejecución del PDI. - Nombrar y remover al Oficial Mayor de la Judicatura (OMJ), al Secretario Ejecutivo de Coordinación Judicial (SECJ) y otros altos funcionarios. - Proponer a la SP de la CSJ la creación de Salas Supremas. - Disponer a propuesta del Presidente de la CS, previa opinión favorable del OMJ, la creación de nuevos órganos jurisdiccionales en las Circunscripciones Judiciales (CJs). - Aprobar el proyecto de presupuesto del PJ a propuesta del OMJ, presentarlo ante el PE, debiendo sustentarlo ante el Congreso. - Crear, modificar, reubicar, suprimir CJs, a propuesta del OMJ. - Aprobar los documentos de gestión para el óptimo funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. - Aprobar el Texto Único de Procedimientos Administrativos del PJ. - Acordar plantear, a la Junta de Coordinación Judicial, los lineamientos de coordinación y concordancia de políticas de desarrollo y organización de las instituciones vinculadas al servicio de justicia. - Las demás que señale la ley. <p><u>Nota 1:</u> El Proyecto habla de Consejo Judicial (CJ), en vez de CG o CE del PJ.</p> <p><u>Nota 2:</u> Se repite el defecto del Anteproyecto Pezúa, pues existe contradicción entre los arts. 49 y 51 del Proyecto Altuve: aquél encarga al CJ «proponer» la PG del PJ y éste le otorga la atribución de «formular» tal PG.</p>

Elaboración: Proyecto Justicia / DAD-PUCP.
Fecha: 1/2001.

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES Y PROYECTOS

Normas	Órgano administrativo del Poder Judicial
Proyecto Alzamora Art. 111 Art. 112 (Fecha: 2/1986)	<p><u>Denominación:</u> - Secretaría General (SG) del Poder Judicial (PJ).</p> <p><u>Definición legal:</u> - «Órgano administrativo y nacional que tiene como objetivo la dirección, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del PJ».</p> <p><u>Designación del titular:</u> - Nombrado y removido por el Consejo de Gobierno (CG) del PJ.</p> <p><u>Requisitos del titular:</u> - Peruano. - Mayor de 35 años. - Profesional con conocimientos de administración.</p>
Dec. Leg. Nº 612 Art. 115 Art. 116 Art. 119 (Fecha: 7/1990)	<p><u>Denominación:</u> - Director General de Administración (DGA).</p> <p><u>Definición legal:</u> - A cargo del manejo inmediato de la administración del PJ.</p> <p><u>Designación del titular:</u> - Nombrado previo concurso y removido por el CG del PJ en su condición de funcionario de confianza.</p> <p><u>Requisitos del titular:</u> - Peruano. - Título universitario de maestría en administración.</p> <p><u>Nota 1:</u> El DGA depende del Vocal Administrativo (VA) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), que «tiene a su cargo la superior dirección, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales». A su vez, ambos dependen del CG del PJ.</p>

Normas	Órgano administrativo del Poder Judicial
Dec. Leg. N° 767 Art. 114 Art. 115 Art. 118 (Vigencia: 1/1/92)	<p><u>Nota 2:</u> El CG del PJ dicta el reglamento de las atribuciones del VA de la CSJ y del DGA.</p> <p><u>Denominación:</u> - DGA.</p> <p><u>Definición legal:</u> - A cargo del manejo inmediato de la administración del PJ.</p> <p><u>Designación del titular:</u> - Nominado previo concurso y removido por el CG del PJ en su condición de funcionario de confianza.</p> <p><u>Requisitos del titular:</u> - Peruano. - Título universitario de maestría en administración, contabilidad o economía.</p> <p><u>Nota 1:</u> El DGA depende del VA de la CSJ, que «tiene a su cargo la superior dirección, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del PJ». A su vez, ambos dependen del CG del PJ.</p> <p><u>Nota 2:</u> El CG del PJ dicta el reglamento de las atribuciones del VA de la CSJ y del DGA.</p>
D.L. N° 25869 Art. 4 2ª DC (Vigencia: 26/11/92)	<p><u>Denominación:</u> - Gerencia General (GG).</p> <p><u>Definición legal:</u> - «Órgano ejecutivo, técnico y administrativo del PJ que tiene a su cargo las funciones de ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del PJ. Asimismo, ejerce las funciones de documentación y tramitación de las actas de los órganos de gestión del PJ».</p> <p><u>Designación del titular:</u> - Designado por el Consejo Ejecutivo (CE) del PJ, en su condición de funcionario de confianza.</p> <p><u>Requisitos del titular:</u> - Materia no regulada expresamente.</p> <p><u>Condición especial:</u> - Mientras se encuentre en el ejercicio del cargo, tiene las mismas prerrogativas, categoría y consideraciones que los vocales supremos.</p>

Normas	Órgano administrativo del Poder Judicial
	<p><u>Nota 1:</u> La GG depende del CE del PJ.</p> <p><u>Nota 2:</u> El CE del PJ dicta el reglamento de las atribuciones de la GG.</p> <p><u>Nota 3:</u> La GG es regulada entre los «órganos de dirección», aunque su definición legal deja en claro su naturaleza administrativa (art. 4).</p> <p><u>Nota 4:</u> La 2ª DC cambió la denominación del Tít. II de la Secc. II de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ): «Órganos de gobierno» fue reemplazado por «Órganos de gestión». El art. 4 incorporó la regulación sobre la GG en el Cap. IV del Tít. II, referido al «CE del PJ», denominación con la que se sustituyó el anterior «CG del PJ».</p>
<p>Ley N° 26546 Art. 1 (Art. 83) (Art. 84) (Art. 85) (Art. 86) (Art. 87) (Vigencia: 22/11/95)</p>	<p>- Crea la Comisión Ejecutiva (CME) del PJ y la Secretaría Ejecutiva (SE) de la CME del PJ, atribuyéndole las «funciones de gobierno y gestión del PJ», al lado del Presidente de la CSJ y de la SP de la CSJ.</p> <p>- Suspende la competencia y atribuciones de los «órganos de gobierno» del PJ, entre ellos la GG.</p> <p>- Suspende específicamente los art. 83-87 LOPJ, referidos a la GG.</p> <p><u>Nota 1:</u> No está clara la naturaleza de la SE (si es órgano de gobierno o de administración).</p> <p><u>Nota 2:</u> La CME es creada por un período de 360 días calendario, contados desde la entrada en vigencia de la ley (art. 1).</p>
<p>Ley N° 26623 6ª de las DTCF (Vigencia: 20/6/96)</p>	<p>- Amplía la competencia y atribuciones de la CME del PJ, para posibilitar la reestructuración y reorganización integral del PJ.</p> <p>- El plazo de la actuación de la CME es indeterminado y será fijado discrecionalmente por el Consejo de Coordinación Judicial (CCJ) (6ª y 2ª de las DTCF).</p> <p>- Deja en suspenso diversos artículos de la LOPJ sobre los órganos de gobierno del PJ y modifica otros sobre la misma materia.</p> <p>- Explicita que la CME del PJ asume las atribuciones de gobierno del PJ no expresamente otorgadas a autoridad diferente en la presente ley.</p>
<p>Ley N° 26695 Art. 4 Art. 6 Art. 8 (Vigencia: 4/12/96)</p>	<p>- Al parecer, una interpretación sistemática de sus artículos 4, 6 y 8 lleva a la conclusión de que la CME del PJ estará en funciones hasta el 31 de diciembre de 1998.</p>
<p>Ley N° 27009 Art. 1 Art. 2 Art. 3</p>	<p>- Prorroga hasta el 31 de diciembre del 2000 la reorganización y modernización del PJ, la vigencia de la CME del PJ y la suspensión de artículos de la LOPJ referidos a los órganos de gobierno del PJ (como también para el caso del MP).</p>

Normas	Órgano administrativo del Poder Judicial
Art. 4 (Vigencia: 6/12/98)	
Proyecto González Art. 57 (Fecha: 7/1998)	<p><u>Denominación:</u> - GG.</p> <p><u>Nota 1:</u> El Proyecto no regula expresamente la designación del titular ni los requisitos del cargo. <u>Nota 2:</u> Aunque el Proyecto no lo desarrolla normativamente, menciona al paso en ciertos artículos al Director Nacional (DN) del PJ (arts. 56.5, 56.10 y 58.7).</p>
Anteproyecto Pezúa Art. 45 Art. 46 Art. 47 Art. 48 (Fecha: 5/2000)	<p><u>Denominación:</u> - Dirección Nacional (DN) del PJ.</p> <p><u>Definición legal:</u> - «Órgano ejecutivo, técnico y administrativo del PJ, encargado de ejercer las funciones de dirección, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas establecidas en la presente ley y su reglamento. Administra los bienes, recursos, servicios y proyectos del PJ». - «El Director Nacional del PJ es el funcionario que ejerce el más alto cargo administrativo».</p> <p><u>Designación del titular:</u> - Designado por el CG del PJ.</p> <p><u>Requisitos del titular:</u> - Profesional. - Acreditar experiencia no menor de diez años en gestión pública o privada.</p> <p><u>Condición especial:</u> - Rango de vocal supremo.</p>
Proyecto Bustamante Art. 54 Art. 55 Art. 56 (Fecha: 10/2000 ?)	<p><u>Denominación:</u> - Dirección Administrativa del PJ.</p> <p><u>Definición legal:</u> - «Órgano ejecutivo, técnico y administrativo del PJ, encargado de ejercer las funciones de dirección, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas establecidas en la presente ley y su reglamento. Administra los bienes, recursos,</p>

Normas	Órgano administrativo del Poder Judicial
	<p>servicios y proyectos del PJ».</p> <p>- « El Director Administrativo del PJ es el funcionario que ejerce el más alto cargo administrativo».</p> <p><u>Designación del titular:</u></p> <p>- Designado por el Presidente del PJ.</p> <p><u>Requisitos del titular:</u></p> <p>- Profesional.</p> <p>- Acreditar experiencia no menor de diez años en gestión pública y privada.</p>
<p>Proyecto Altuve Art. 52 Art. 53 Art. 54 (Fecha: 12/2000)</p>	<p><u>Denominación:</u></p> <p>- Oficialía Mayor de la Judicatura (OMJ).</p> <p><u>Definición legal:</u></p> <p>- «Órgano ejecutivo, técnico y administrativo del PJ, encargado de ejercer las funciones de dirección, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas establecidas en la presente ley y su reglamento. Administra los bienes, recursos, servicios y proyectos del PJ».</p> <p>- «El Oficial Mayor es el funcionario de confianza que ejerce el más alto cargo administrativo».</p> <p><u>Designación del titular:</u></p> <p>- Designado y removido por el Consejo Judicial.</p> <p><u>Requisitos del titular:</u></p> <p>- Profesional.</p> <p>- Acreditar experiencia no menor de diez años en gestión pública y privada.</p> <p><u>Condición especial:</u></p> <p>- Rango de vocal supremo.</p>

Elaboración: Proyecto Justicia / DAD-PUCP.
Fecha: 1/2001.

PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES Y PROYECTOS

Normas	Principales atribuciones
Proyecto Alzamora Art. 113 (Fecha: 2/1986)	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer al Consejo de Gobierno (CG) del PJ para su aprobación la política administrativa no jurisdiccional del PJ. - Expedir resoluciones administrativas de su jerarquía. - Despachar con el Presidente del CG del PJ asuntos de su competencia. - Resolver asuntos que, por delegación, le haya encomendado el CG del PJ o el Presidente del mismo. - Asesorar al CG y al Presidente del PJ en todos los asuntos administrativos que le sean solicitados. - Las demás que establezcan la ley y el reglamento.
Dec. Leg N° 612 Art. 117 (Fecha: 7/1990)	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplir las directivas del CG del PJ y el Vocal Administrativo (VA) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). - Proponer al VA para su aprobación la política administrativa no jurisdiccional del PJ. - Expedir resoluciones administrativas de su jerarquía. - Despachar con el VA de la CSJ asuntos de su competencia. - Resolver asuntos que por delegación le haya encomendado el CG del PJ o el VA de la CSJ. - Asesorar al CG y al VA en todos los asuntos administrativos que le sean solicitados. - Las demás que establezcan la ley y el reglamento.
Dec. Leg. N° 767 Art. 116 (Vigencia: 1/1/92)	<ul style="list-style-type: none"> - Mantiene las principales atribuciones establecidas por el Dec. Leg. N° 612.
D.L. N° 25869 Art. 4 1ª DF (Vigencia: 26/11/92)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistir a las sesiones de la Sala Plena (SP) de la CSJ y del Consejo Ejecutivo (CE) del PJ, con voz pero sin voto, y actuar como Secretario. <p><u>Nota 1:</u> La 1ª DF deroga el Cap. III del Tit. III de la Sección Segunda de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), referido a los «órganos administrativos del PJ» (arts. 114-119).</p> <p><u>Nota 2:</u> La GG es regulada entre los «órganos de dirección», aunque su definición legal deja en claro su naturaleza administrativa (art. 4).</p>

Normas	Principales atribuciones
	<p><u>Nota 3:</u> La 2ª DC cambió la denominación del Tit. II de la Sec. II de la LOPJ: «Órganos de gobierno» fue reemplazado por «Órganos de gestión». El art. 4 incorporó la regulación sobre la GG en el Cap. IV del Tit. II, referido al «CE del PJ», denominación con la que se sustituyó el anterior «CG del PJ».</p>
<p>Proyecto Gonzáles Art. 57 (Fecha: 7/1998)</p>	<p>- Titular del pliego presupuestal del PJ.</p> <p><u>Nota:</u> Aunque el Proyecto no lo desarrolla normativamente, menciona al paso en ciertos artículos al Director Nacional (DN) del PJ (arts. 56.5, 56.10 y 58.7).</p>
<p>Anteproyecto Pezúa Art. 48 (Fecha: 5/2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar, coordinar y supervisar las actividades administrativas del PJ. - Proponer al Consejo de Gobierno del PJ el proyecto de presupuesto del PJ. - Ejercer la titularidad del pliego presupuestal del PJ. - Ejecutar el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y la política general (PG) del PJ. - Opinar sobre las solicitudes de creación, modificación, reubicación o supresión de Distritos Judiciales (DJs), así como de órganos jurisdiccionales. - Concurrir con derecho a voz a la SP de la CSJ y ejecutar sus acuerdos. - Concurrir con derecho a voz a las sesiones del Consejo de Gobierno Judicial (CGJ). - Dirigir técnicamente los requerimientos de desarrollo de la gestión del PJ. - Elaborar el Informe Anual de Gestión (IAG) del PJ. - Desarrollar los proyectos de modernización del PJ. - Nombrar al Director de la Academia de la Magistratura. - Nombrar y remover a los Administradores de las Cortes Superiores (CSs) y al de la CSJ. - Aprobar la estructura orgánica, el Reglamento y Manual de Organización y Funciones (ROF y MOF), el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y demás instrumentos de la organización descentralizada del PJ. - Expedir resoluciones administrativas para el eficaz ejercicio de sus atribuciones. - Absolver las consultas administrativas del Presidente del PJ, la SP de la CSJ, el CGJ, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y los Presidentes de CSs. - Resolver los asuntos que por delegación le encomiende la Presidencia del PJ.

Normas	Principales atribuciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al Presidente del PJ, la SP de la CSJ, el CGJ y la OCMA sobre aspectos administrativos del PJ. - Desarrollar los sistemas que faciliten una eficiente gestión administrativa y del trabajo jurisdiccional. - Las demás que la ley y los reglamentos establezcan.
<p>Proyecto Bustamante Art. 57 (Fecha: 10/2000 ?)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar, coordinar y supervisar las actividades administrativas del PJ. - Proponer a la SP de la CSJ el proyecto de presupuesto del PJ. - Ejecutar el PDI y la PG del PJ. - Opinar sobre las solicitudes de creación, modificación, reubicación o supresión de DJs, así como de órganos jurisdiccionales. - Concurrir con derecho a voz a la SP de la CSJ y ejecutar sus acuerdos. - Dirigir técnicamente los requerimientos de desarrollo de la gestión del PJ. - Elaborar el IAG del PJ. - Desarrollar los proyectos de modernización del PJ. - Nombrar y remover a los Administradores de las CSs y al de la CSJ. - Proponer la estructura orgánica, el ROF y MOF, el CAP y demás instrumentos de la organización central y descentralizada del PJ. - Expedir resoluciones administrativas para el eficaz ejercicio de sus atribuciones. - Absolver las consultas administrativas del Presidente del PJ, la SP de la CSJ, la OCMA y los Presidentes de CSs. - Resolver los asuntos que por delegación le encomiende la Presidencia del PJ. - Asesorar al Presidente del PJ, la SP de la CSJ y la OCMA sobre aspectos administrativos del PJ. - Desarrollar los sistemas que faciliten una eficiente gestión administrativa y del trabajo jurisdiccional. - Las demás que la ley y los reglamentos establezcan.
<p>Proyecto Altuve Art. 55 (Fecha: 12/2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar, coordinar y supervisar las actividades administrativas del PJ. - Proponer al CG del PJ el proyecto de presupuesto del PJ. - Ejercer la titularidad del pliego presupuestal del PJ. - Ejecutar el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y la política general (PG) del PJ. - Opinar sobre las solicitudes de creación, modificación, reubicación o supresión de Circunscripciones Judiciales (CJs), así como de órganos jurisdiccionales. - Concurrir con derecho a voz a la SP de la CSJ y ejecutar sus acuerdos.

Normas	Principales atribuciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigir técnicamente los requerimientos de desarrollo de la gestión del PJ. - Elaborar el Informe Anual de Gestión (IAG) del PJ. - Desarrollar los proyectos de modernización del PJ. - Nombrar y remover al Oficial Mayor de la CSJ y los Oficiales Superiores de las CSs. - Aprobar la estructura orgánica, el ROF y MOF, el CAP y demás instrumentos de la organización descentralizada del PJ. - Expedir resoluciones administrativas para el eficaz ejercicio de sus atribuciones. - Absolver las consultas administrativas del Presidente del PJ, la SP de la CSJ, el Consejo Judicial (CJ), la OCMA y los Presidentes de las CSs. - Resolver los asuntos que por delegación le encomiende la Presidencia del PJ. - Asesorar al Presidente del PJ, la SP de la CSJ, el CJ y la OCMA sobre aspectos administrativos del PJ. - Desarrollar los sistemas que faciliten una eficiente gestión administrativa y del trabajo jurisdiccional. - Las demás que la ley y los reglamentos establezcan.

Elaboración: Proyecto Justicia / DAD-PUCP.

Fecha: 1/2001.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCABÉS, Nissim. *Aportes a una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial*. Lima: 1999.
- ALCALÁ-ZAMORA CASTILLO, Niceto. *La protección procesal internacional de los derechos humanos*. Madrid: Civitas, 1975.
- ALTUVE-FEBRES, Fernán. *Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (Exposición de Motivos y articulado) [Proyecto Altuve] (Proyecto de Ley N° 948/2000 - CR presentado por su autor al Congreso de la República)*. Lima: Diciembre, 2000.
- ANCHANTE RULLÉ, Marlene y Susana FRISANCHO HIDALGO. «Perfil psicológico del juez peruano». En: *Reforma Judicial*. Exposiciones del Seminario Taller. Lima: Poder Judicial, 1997.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto y Claudio MOVILLA ALVAREZ. *El Poder Judicial*. Madrid: Tecnos, 1986.
- AZABACHE, César. «Procedimientos de selección de magistrados judiciales». En: *Lecturas Constitucionales Andinas*. Lima: CAJ, 1994.
- BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú. 1822 - 1933*. Tomo I, Séptima edición (co-regida y aumentada), Lima: Editorial Universitaria, 1983.
- BENITES MENDOZA, César. *Limitaciones al recurso de casación civil en el Perú*.
- BIDART CAMPOS, Germán. «Justicia constitucional y reforma del Poder Judicial». En: *Revista del Instituto de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional*, Huancayo: Palestra Editores, 1998.
- BIELSA, Rafael y Eduardo GRAÑA. *Justicia y Estado: A propósito del Consejo de la Magistratura*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1996.
- BLANCO, Carmen. *Perspectivas de la formación judicial*. 1992.
- BOAVENTURA DE SOUSA, Santos. «Los tribunales en las sociedades contemporáneas». En: *Pensamiento Jurídico* N° 3, Agosto, 1995.
- BOURDIEU, Pierre. «The force of law: Toward a sociology of the juridical field». En: *Hastings Law Review* N° 38, 1987.
- Building on Quicksand: The Collapse of the World Bank's Judicial Reform Project in Peru*. Lawyers Committee for Human Rights. Building on Quicksand: The Collapse of the World Bank's Judicial Reform Project in Peru. Washington D.C. Abril. 2000.
- BUSCAGLIA, Edgardo. «Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina». En: JARQUÍN, Edmundo y Fernando CARRILLO (Eds.). *La economía política de la reforma judicial*. Nueva York: BID, 1997.
- BUSTAMANTE BELAUDE, Alberto. *Justicia alternativa*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993.
- CÁRDENAS QUIRÓS, Carlos. *Modificación y derogación de las normas legales*. Lima: Ara Editores, 1999.
- CARRIÓN LUGO, Jorge. *El recurso de casación en el Perú en materia civil, penal y laboral*. Lima: Grijley, 1997.
- CASAMIGLIA, Albert. «Sobre el principio de igualdad». En: *El fundamento de los Derechos Humanos*. Madrid: Debate, 1989.
- CATACORA, Manuel y otros. *Nueva estructura del Poder Judicial*. Lima: Sudamérica, 1988.

- CHAMORRO BERNAL, Francisco. *La tutela judicial efectiva*. Barcelona. Bosch: 1994.
- CHIOVENDA, G. *Istituzioni di diritto processuale civile*. Volumen I. Nápoles: 1960.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *La reforma judicial en la región andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?*. Lima: CAJ. 2000.
- _____. *Democracia. Derechos Humanos y Administración de Justicia en la Región Andina*. Lima: CAJ. 1994.
- COMISIÓN DE JURISTAS INTERNACIONALES. *Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la administración de justicia en el Perú (Informe Goldmann)*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 1994.
- COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL. *Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (Exposición de Motivos y articulado) [Anteproyecto Pezúa]*. Lima: Mayo, 2000.
- CONSEJO DE COORDINACIÓN JUDICIAL (CCJ). *Compendio de Derecho Judicial*. Lima: CCJ. 2000.
- CORREA SUTIL, Jorge. «La cenicienta se queda en la fiesta. El Poder Judicial Chileno en la década de los 90». En: *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los 90*. Santiago de Chile: Ediciones LOM, 1999.
- _____. «Análisis panorámico de la situación y políticas judiciales en América Latina». En: *Situación y políticas judiciales en América Latina*. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993.
- COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Tercera edición reimpresión. Buenos Aires: Depalma, 1988.
- CUBAS VILLANUEVA, Víctor y QUISPE FARFÁN, Fany. *Código de Procedimientos Penales y legislación conexas*. Lima: Palestra Editores, 1999.
- CUCHILLO FOX, Monserrat. *Jueces y administración del federalismo norteamericano*. Madrid: Civitas, 1996.
- DAVIS, William. *Reforma judicial en Perú (mecanografiado, documento preliminar)*. San Francisco: DPK Consulting, 1997a.
- _____. «Experiencias de organización del despacho judicial y su viabilidad en los países andinos». En: AA.VV. *Reforma judicial*. Lima: Oficina Técnica de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997b.
- _____. «Estrategias para disminuir el retraso en los tribunales de primera instancia». En: *Lecciones aprendidas: Ponencias presentadas en la Segunda Mesa Redonda sobre Reforma Judicial*. Virginia: USAID, BID y NCSC, 1996.
- DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier. «Justicia. Legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997)». En: *Ius et Veritas*. Lima: N° 15, 1998.
- _____. «Apuntes para una agenda sobre la reforma constitucional: Poder Judicial». En: *Lecturas sobre temas constitucionales*. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ) y Fundación Friedrich Naumann, N° 8, 1992a.
- _____. «La nueva ley orgánica y la reforma del Poder Judicial». En: *Lecturas sobre temas constitucionales*. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ) y Fundación Friedrich Naumann, N° 8, 1992b.

_____. «Aproximación a la realidad de la administración de justicia en el Perú». En: *Poder Judicial y democracia*. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ) y Centro para la Independencia de Jueces y Abogados, 1991a.

_____. «Antecedentes de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial». En: *Themis*. Lima: N° 18, 1991b.

_____. «Objetivos del Ante-Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial». En: *Nueva estructura del Poder Judicial*. Lima: Sudamérica, 1988.

DE OTTO, Ignacio. *El Poder Judicial*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1989.

DE TRAZEGNIES, Fernando. «El sistema judicial peruano». En: Boza, Beatriz. *Guía legal de negocios*. Tercera edición (corregida y aumentada). Lima: Promperú, 1998.

_____. «Reformando el Poder Judicial: Balance de situación». En: *Reflexiones sobre la sociedad Civil y el Poder Judicial*. Lima: Ara Editores. 1996.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *El derecho a un proceso sin dilaciones. El caso de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. Informe Defensorial N° 32*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000a.

_____. *Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República: 1999-2000*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000b.

_____. *Análisis de los Decretos legislativos sobre seguridad nacional dictados al amparo de la Ley N° 26950*. Lima: Defensoría del Pueblo, 1998a.

_____. *Lineamientos para la reforma de la justicia militar en el Perú. Informe Defensorial N° 6*. Lima: Defensoría del Pueblo, 1998b.

DELLEPIANE, José. «Logros y objetivos de la reforma del Poder Judicial». En: *Consejo de Coordinación Judicial (CCJ). Primer Encuentro de Decanos de Facultades de Derecho*. Lima: CCJ, 1998.

_____. *Reforma y modernización del Poder Judicial*. Lima: Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, 1997a.

_____. «La reforma judicial peruana». En: *Reforma judicial*. Lima: Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997b.

_____. «Reforma y modernización de la administración de justicia». En: *Desafíos de la Justicia en el Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL), 1996.

DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio. «El derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Enero-Abril, N° 31, 1991.

DIEZ PICAZO, Luis María. *La jurisdicción en España: Ensayo de valoración constitucional*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1994.

DUVERGER, Maurice. *Métodos de las ciencias sociales*. Barcelona: Ariel, 1974.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. *¿Qué hacer con el sistema judicial?*. Lima: Agenda Perú, 1999.

_____. «Relaciones entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional en el Perú: la evolución del modelo y los nuevos problemas». En: *Pensamiento Constitucional N° 5. Revista de la Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional*. Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998.

_____. «Selección y formación de magistrados en el Perú: Marco constitucional y experiencia reciente». En: *Revista de la Academia de la Magistratura*. Lima, Enero 1998.

_____. «Nuestra justicia militar escandalizaría a cualquier jurista». Resumen de la intervención en el seminario *La justicia militar en el Estado de Derecho* organizado por el Taller de Derecho de la Pontificia Universidad Católica. En: *Revista Ideele*. Lima. Instituto de Defensa Legal N° 101, 1997.

_____. «Principio de igualdad y derecho a la no discriminación». En: *Ius et Veritas*. Lima: Año VIII, N° 15. s/f.

ESCUADERO, J. E. *Curso de Historia del Derecho español*. Madrid: 1985.

ESPARZA LEIBAR, Iñaki. *El principio del debido proceso*. Barcelona: Bosch, 1995.

ETO CRUZ, Gerardo, LANDA ARROYO, César y José PALOMINO. «La jurisdicción militar en el Perú». En: *Jurisdicción militar y Constitución en Iberoamérica (Libro homenaje a Domingo García Belaunde)*. Lima: Grijley, 1997.

EYZAGUIRRE, Hugo. «Marco institucional y desarrollo económico: la reforma judicial en América Latina». En: *La economía política de la reforma judicial*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «Unidad y exclusividad de la función jurisdiccional: jurisdicción común-jurisdicción militar (Entrevista)». En: *Boletín de la Academia de la Magistratura*. Lima: N° 2, 1997.

_____. «La jurisdicción militar en nuestro ordenamiento constitucional». En: *Revista de Derecho Público* (Segunda época). Madrid: Julio-Diciembre 1982.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*. Madrid: Trotta, 1995.

FINE, Toni. «Como funciona el sistema de tribunales de los Estados Unidos». En: *Temas de la Democracia*. Lima: American Embassy.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. «Órganos de dirección y administración del Poder Judicial». En: *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo. «La jurisdicción constitucional y el modelo dual o paralelo». En: *Revista del Instituto de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional*. Huancayo: Palestra Editores, 1998.

_____. «Gobierno y administración del Poder Judicial». En: *Ius et Veritas*. Lima: N° 14, Año VIII, 1997.

_____. «La reforma del Poder Judicial en el Perú». En: *Ius et Veritas*, N° 17, Año IV, 1993.

_____ y GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. *Las Constituciones del Perú*. Lima: Ministerio de Justicia, 1993.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «La Constitución como norma jurídica». En: *La Constitución española de 1978* (Estudio sistemático dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría). Madrid: Civitas, segunda edición, 1988.

GARCÍA PASCUAL, Cristina. *Legitimidad Democrática y Poder Judicial*. Valencia: Alfons el Magnanim, 1996.

GARCÍA RADA, Domingo. *Manual de Derecho procesal penal*. Octava edición. Lima: EDDILI, 1984.

GIRALDO, Jaime. «Informe sobre Colombia». En: *Situación y políticas judiciales en América Latina*. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993.

GONZÁLES, Gorki. *Poder Judicial. Interés público y derechos fundamentales en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Diego Portales de Chile, 1998.

_____ y RODRÍGUEZ, Frank. *Ley Orgánica del Poder Judicial: Informe final (Exposición de motivos y articulado)*. Lima: 1998.

GUASP, Jaime. *Derecho procesal civil*. Tercera edición. Madrid: 1968.

HENDERSON, Lynne. «Authoritarianism and the Rule of Law». En: *Indiana Law Journal* Vol. 66, 1991.

HERNÁNDEZ MARTÍN, Valeriano. *Independencia del Poder Judicial y desorganización judicial*. Madrid: Civitas y Ministerio de Justicia, 1991.

HERRERA VÁSQUEZ, Ricardo. *Función jurisdiccional (materiales de lectura del Programa de Formación de Aspirantes de la Academia de la Magistratura)*. Lima: Academia de la Magistratura, 2000.

HEYDE, Wolfgang. «La jurisdicción». En: *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996.

HILBINK, Lisa. «Un Estado de derecho no liberal: La actuación del Poder Judicial chileno en los años 90». En: *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: Editorial LOM, 1999.

IBAZETA, Marcos. «Eficiencia de los procesos y carga procesal». En: *Reforma judicial*. Lima: Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997.

Instituto Apoyo. *Reforma del Poder Judicial*. Lima: Instituto Apoyo, 2000.

KELSEN, Hans. «Chi dev'essere il custode della Costituzione?» En: *La Giustizia Costituzionale*. Milán: Giuffrè, 1981.

_____. *Reine Rechtslehre*. Wein: 1960.

_____. «La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice Constitutionnelle)». En: *Revue de Droit Public et Science Politique en France et à l'étranger*. 1928

Las siete partidas de Alfonso El Sabio. Paris: Librería de la Rosa y Bouret. 1861.

LEDESMA NARVÁEZ, Marianella. *Jueces y reforma judicial*. Lima: Gaceta Jurídica. 1999.

Ley Fundamental para la República Federal de Alemania. Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal (Editor) 53105. Bonn: 2000.

LIEBMAN, E. T. *Efficacia ed autorità della sentenza*. Milán: 1962.

MANCHEGO ADRIÁN, Hugo. «Fundamentos de las principales innovaciones». En: *Nueva estructura del Poder Judicial*. Lima: Sudamérica, 1988.

MARTÍN PALLÍN, José Antonio. *Perú: La independencia del Poder Judicial*. Lima: Centro para la Independencia de Jueces y Abogados, 1989.

MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. «Los Consejos de la Magistratura en Latinoamérica: Anotaciones sobre el autogobierno judicial». En: *Lecciones aprendidas: Ponencias presentadas en la Segunda Mesa Redonda sobre Reforma Judicial*. Virginia: USAID, BID y NCSC, 1996.

MERKL, A. *Zum problem der Rechtskraft in Jurtiz and Verwaltung*.

MERRYMAN, John. *La tradición jurídica romano-canónica*. México: Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 1997.

MONROY GÁLVEZ, Juan, «Procesos judiciales». En: Boza, Beatriz. Guía legal de negocios. Tercera edición (corregida y aumentada). Lima: Promperú, 1998.

_____. «Casación civil: La primera sentencia de la Corte Suprema». En: *Autos & Vistos: Comentarios jurisprudenciales*. Lima: Gaceta Jurídica, 1996a.

_____. *Introducción al proceso civil*. Tomo I. Bogotá: Temis, 1996b.

_____. «Conceptos elementales de proceso civil». En: *Revista del Foro*. Lima: Colegio de Abogados de Lima, Año LXXXI, N° 1, Enero-Junio 1993.

_____. «El Poder Judicial a diez años de vigencia de la Constitución de 1979». En: *Lecturas sobre temas constitucionales*. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ) y Fundación Friedrich Naumann, N° 4, 1990.

MONTERO AROCA, Juan. *Introducción al Derecho Jurisdiccional Peruano*. Lima: Emarce, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad de Valencia, 1999.

_____. *Independencia y responsabilidad del juez*. Madrid: Civitas. 1990.

_____. y OTROS. *Derecho Jurisdiccional*. Tomo I (Parte General), Barcelona: Bosch, 1994.

MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.

MONTOYA ANGUERRY, Carlos, «Aspectos que merecen innovación constitucional en relación a la Administración de Justicia». En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Lecturas sobre temas constitucionales* N° 8. Lima: CAJ - Fundación Friedrich Naumann, 1992.

MONTOYA, Yván. *Poder Judicial y Estado Democrático de Derecho en el Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 1997.

MOSQUERA, Luis. «La posición del Poder Judicial en la Constitución española de 1978». En: *La Constitución española de 1978* (Estudio sistemático dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría). 2da. Edición, Madrid: Civitas, 1988.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *La reserva de jurisdicción*. Madrid: La Ley, 1989.

NORTHZ, Douglas. *Instituciones. Cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económico, 1993.

ORÉ GUARDIA, Arsenio. «La impugnación». En: *Estudios de Derecho procesal*. Lima: Alternativas, 1996a.

_____. *Manual de Derecho procesal penal*. Lima: Alternativas, 1996b.

PAREDES, Javier. «La organización de la justicia en la España liberal: Los orígenes de la carrera judicial. 1834-1870». Madrid: Civitas y Asociación Profesional de la Magistratura, 1991.

PASTOR PRIETO, Santos. ¡Ah de la justicia! Política judicial y economía. Madrid: Civitas y Ministerio de Justicia, 1993.

PEDERZOLI, Patricia y Carlo GUARNIERI. *La democracia Giudizaria*. Boloña: Societa Editrice il Mulino, 1997.

_____. «Italia: ¿un caso de democracia judicial?». En: www.unesco.org/issj/rics152/guarnierispa.htm, s/f.

PEÑA GONZÁLES, Carlos. «Sobre la carrera judicial y el sistema de nombramientos». En: *Revista de la Academia de la Magistratura*. Lima: Academia de la Magistratura, N° 1, Enero, 1998.

_____. «¿A qué nos obliga la democracia?: Notas para el debate sobre la reforma judicial». En: *El Poder Judicial en la encrucijada: Estudios acerca de la política judicial en Chile*. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1992.

PÉREZ PERDOMO, Rogelio. «Informe sobre Venezuela». En: *Situación y políticas judiciales en América Latina*. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993.

PÉREZ TREMP, Pablo. *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PIZZORUSSO, Alessandro. *L'Organizzazione della Giustizia in Italia*. Turín: Einaudi Editore, 1985.

_____. Lecciones de derecho constitucional. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1984.

PLANAS, Pedro. «El Consejo de la Magistratura en América Latina». En: www.rcp.net.pe/ical/publicaciones/delforo/02/043.htm, s/f.

_____. «Poder Judicial: ¡Cuidado con las Salas Transitorias y Especializadas!». En: *Ideele* N° 130. Lima: Instituto de Defensa Legal, Agosto 2000.

PODER JUDICIAL. «En el camino de la descentralización». En: *Revista Poder Judicial*. Lima, 1998a.

_____. «Justicia penal en el Perú». En: *Revista Poder Judicial*. Lima: 1998b.

QUIROGA LEÓN, Aníbal. «La casación civil: Mito y realidad. Proyecto de ley modificatorio». En: *Derecho PUC*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 52, Diciembre 1998 - Abril 1999.

_____. «Una aproximación a la justicia constitucional. El modelo peruano». En: *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990.

RAMÍREZ ARRAYÁS, José Antonio. «Política, independencia y gobierno del Poder Judicial en Chile». En: *El Poder Judicial en la encrucijada: Estudios acerca de la política judicial en Chile*. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1992.

REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. *Jurisdicción e independencia judicial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

RICO, José María y Luis SALAS. *Independencia judicial en América Latina: Replanteamiento de un tema tradicional*. San José: Centro para la Administración de Justicia, 1990.

RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel y María Fernanda FERNÁNDEZ LÓPEZ. *Igualdad y discriminación*. Madrid: Tecnos, 1986.

RUBIO CORREA, Marcial. *Quitate la venda para mirarme mejor: La reforma judicial en el Perú*. Lima: DESCO, 1999a.

_____. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo 5, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999b.

_____. *El sistema jurídico: Introducción al Derecho*. Octava edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999c.

_____. «Justicia: el Poder sin poder». En: *Quehacer*. Lima: DESCO. N° 116. 1998-1999.

_____. *Organización y desarrollo del Poder Judicial durante la vigencia de la Constitución de 1993* (Informe de investigación presentado a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Coordinación Judicial). Lima: inédito, 1996.

RUIZ BRAVO, Patricia. «Una aproximación al concepto de género». En: *Sobre género, derecho y discriminación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Defensoría del Pueblo, 1999.

SAGÜES, Néstor Pedro. «La jurisdicción militar en Argentina. Revisión de sus decisiones por la justicia federal». En: *Jurisdicción militar y Constitución en Iberoamérica (Libro homenaje a Domingo García Belaunde)*. Lima: Grijley, 1997.

_____. *Reforma Judicial*. Buenos Aires: Astrea, 1978.

SAN MARTÍN CASTRO, César. *Derecho procesal penal*. Volumen II. Lima: Grijley, 1999.

_____. «Eficiencia y carga procesal en el proceso penal: algunas referencias generales». En: AA.VV. *Reforma judicial*. Lima: Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997.

SCHMITT, Carl. *La defensa de la Constitución*. Madrid: Tecnos, 1983.

SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL (CEPJ). *Gestión administrativa: soporte de la función jurisdiccional*. Lima: Poder Judicial, 1999.

_____. *La reforma en cifras*. Lima: Poder Judicial, 2000.

_____. *Plan Estratégico [de] Modernización y Reforma*. Lima: CEPJ, 1997.

SERRA DOMÍNGUEZ, Manuel. Sobre la «fuerza de cosa juzgada». En: *Estudios de Derecho Procesal*.

SILES VALLEJOS, Abraham. *Modernización y reforma de los sistemas de justicia en América Latina y el Caribe*. Lima: Consejo de Coordinación Judicial, 1998.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. *Manual de Historia del Derecho español*. Madrid: 1980.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA (UEC). «La administración de justicia en Argentina. Bolivia. Ecuador. Jamaica. México. Panamá. Paraguay y Uruguay». En: *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1993.

VALENZUELA, Eugenio. *Proposiciones para la reforma judicial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

VARELA CASTRO, Luciano. «Sobre la legitimidad del Poder Judicial». En: *Seminario sobre el Poder Judicial en el conjunto de los Poderes del Estado y de la Sociedad (Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, del 3 al 7 de Julio)*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1989.

VIEIRA, Martha. «Preocupantes tendencias del mercado de trabajo en el Perú». En: *Revista Ideele*. Lima: Instituto de Defensa Legal, N° 133, Noviembre 2000.

VILLARÁN, Susana. «Una corriente democrática en el Poder Judicial (reportaje)». En: *Ideele*. Lima: Instituto de Defensa Legal, N° 118, 1999.

VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe. «Optimización del despacho judicial. en Secretaría Ejecutiva». En: *Gestión administrativa: soporte de la función jurisdiccional*. Lima: Poder Judicial, 2000.

VOLPE, Giuseppe. «La carriera dei magistrati». En: *L'Ordinamento Giudiziario*. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1974.

WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*. Madrid: Editorial Trotta-Comunidad de Madrid, 1995.

ZOLEZZI, Lorenzo. «El Consejo Nacional de la Magistratura». En: *Derecho PUC*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. N° 49. 1995.

_____. «Sobre la administración de justicia». En: *Ius et Veritas*. Lima: N° 8. 1994.

_____. «Informe sobre Perú». En: *Situación y políticas judiciales en América Latina*. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993.

Impreso en los talleres de
INDUSTRIALgráfica S.A.
Jr. Chavín 45, Lima 5 Perú
Email: igsa@bwnet.com.pe
Teléfono: 431-2505
Fax: 431-3601
Julio de 2002

**Constituciones, Derecho y Justicia en el
Indigenismo de América Latina**

Antonio Peña Jumpa (Coordinador), Vicente Cabedo Mallo
y Francisco López Bárcenas

**Cultura andina y represión. Colección Clásicos
Peruanos**

Pierre Duviols

**El buen halcón esconde las garras. Una
reflexión sobre la modernidad del Japón**

Augusto Castro

El mundo al revés

Susan Ramirez

Estado y Mercado en la Historia del Perú

Carlos Contreras y Manuel Glave (Editores)

**Historia, razón, libertad. Una introducción al
pensamiento político y filosófico de Eric Weil**

Francis Guibal

**La fiesta del ganado en el valle del Chancay:
1962-2002**

Juan Javier Rivera Andía

Los Mundos de Alfredo Bryce Echenique

Cesar Ferreira e Ismael Márquez (Editores)

Macroeconomía Enfoques y Modelos

Félix Jiménez

**Naturaleza y sociedad. Introducción a la
geografía**

Hildegardo Córdova

Esta publicación recoge los principales resultados, las conclusiones y recomendaciones de tres estudios realizados por un grupo de profesores del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, elaborados en el marco del proyecto «Apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad e independencia del Poder Judicial en el Perú», ejecutado con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América - USAID.

Este proyecto, diseñado a mediados del 2000 e iniciado en octubre de ese año, ha tenido como objetivo contribuir al proceso de reconstrucción de un marco institucional en el Poder Judicial peruano que fortalezca su independencia orgánica y eficiencia funcional, mediante la formulación y difusión de un conjunto de propuestas legislativas y de política jurisdiccional destinadas a superar los problemas de interferencia política, falta de credibilidad y vulneración de los derechos de los magistrados, que tanto han aquejado a nuestro sistema judicial durante los últimos años.

