

# REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años

## Capítulo 18

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI  
(EDITORES)



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Reforma del Estado peruano*

Primera edición, agosto de 2008

Primera reimpresión, agosto de 2009

© Henry Pease García y Giofianni Peirano, 2008

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2650

Fax: (511) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

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

ISBN: 978-9972-42-853-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2008-06716

Impreso en el Perú – Printed in Peru

## ENSEÑANZA DEL DERECHO. CULTURA LEGAL Y REFORMA JUDICIAL<sup>13</sup>

**Gorki Gonzáles Mantilla**

En esta ponencia me ocuparé de argumentar las razones que justifican la importancia de la enseñanza del Derecho, como pieza fundamental del diagnóstico de la crisis del sistema judicial en el Perú.<sup>14</sup> En esa dirección, se afirma que la enseñanza del Derecho se vincula en forma específica a la idea de reforma judicial, pues los cambios que esta implica están comprometidos con el ámbito de la cultura legal, cuyas bases emergen de la educación que se imparte en las facultades de Derecho.

La posición que se defiende afirma la necesidad de reconocer la enseñanza del Derecho en su dimensión político-institucional, y asume que ella solo puede ser compatible con los principios del Estado constitucional si es que se define como un ejercicio argumentativo, crítico y comprometido con sus valores, sociales y políticos, más allá de las destrezas o enfoques de tipo metodológico.

### LA REFORMA JUDICIAL COMO PROBLEMA DESDE LA CULTURA LEGAL

El problema de la reforma judicial hace referencia al debate en torno a la cultura en la que se gestan las convicciones, prácticas e instituciones relativas al papel del derecho<sup>15</sup> y a la función que cumplen los operadores del sistema legal.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Presentación; i) La reforma judicial como problema desde la cultura legal; ii) Los componentes del problema y la estrategia para una reforma judicial verdaderamente exhaustiva; iii) La enseñanza del derecho para construir institucionalidad pública; iv) La formación de magistrados y su vínculo con la política judicial; v) La enseñanza del derecho para transformar la cultura legal y como herramienta para la reforma judicial.

<sup>14</sup> En cierta medida, la referencia tiene su antecedente en el Conversatorio Internacional: «Reforma del Sistema de Justicia: la experiencia española», organizado por la Academia de la Magistratura en septiembre de 2003, con el auspicio de la Comisión Andina de Juristas, donde tuve la oportunidad de emitir un punto de vista sobre las implicancias de la denominada «Refundación del Sistema Judicial»; allí pude advertir la importancia político-institucional de la enseñanza del derecho y argumenté acerca de la necesidad de incorporar el tema, como un asunto prioritario en la agenda pública, válido, por lo tanto, para ser considerado entre las preocupaciones del Foro para el Acuerdo Nacional. Posteriormente, la propia CERIAJUS hizo suya la preocupación por el tema y lo consideró como uno de los principales referentes en su agenda de reformas.

<sup>15</sup> Véase GUASTINI, Ricardo y GIORGIO REBUFFA. En: Introducción a TARELLO, Giovanni. *Cultura jurídica y Política del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 24.

<sup>16</sup> Se asume con amplitud la idea del sistema legal como una compleja estructura de reglas y principios en permanente interacción con el ambiente cultural. El sistema legal, en esta perspectiva, no se agota

La reforma del sistema de justicia, es verdad, puede revelarse como un proceso a través del cual se busca asegurar la tutela y desarrollo del sistema de derechos, como condición básica para la existencia del Estado democrático y constitucional.<sup>17</sup> En última instancia, la reforma implica un tipo de crítica a los presupuestos culturales que imprimen la dinámica de este ámbito institucional, es decir, el que se busca reformar. Y la fuente principal de la que derivan los insumos de dicho escenario cultural reconoce en las Facultades de Derecho su principal expresión. Estas son, en efecto, el espacio donde se construyen e imparten los valores, destrezas, visiones y funciones asignadas a lo jurídico y al sistema legal.

Desde una visión crítica, el Derecho como «sistema legal» implica los elementos que prefiguran lo jurídico en toda su complejidad: desde su origen, en los centros de poder gestados por sujetos de diversa procedencia e ideología que compiten en el escenario social y en la arena política en pos de cristalizar sus intereses y aspiraciones a través de las reglas del Derecho; en los resultados institucionales de este proceso —es decir, en las reglas mismas—; y en el impacto o la forma como se reflejan las normas —y toda su carga política— en la realidad<sup>18</sup> mediante las decisiones judiciales.

No obstante lo dicho, en el caso peruano, la idea del Derecho se ha gestado en el marco de una cultura que, con gran intensidad, se reconoce —no siempre ingenuamente— heredera del fenómeno de la codificación de la Europa del siglo XIX: una tradición cuyos orígenes estuvieron asociados a la interpretación exegética de los textos legales, donde los operadores —jueces y abogados— cumplirían su función a través del empleo técnico (y apolítico) de la «ciencia» del derecho.<sup>19</sup>

---

en la dimensión normativa de las normas escritas, su textura se integra, además, por el escenario social y político, desde donde aquella se origina y, también, por el contexto en el que la misma adquiere sentido. Véase: DWORKIN, Ronald. *Los Derechos en Serio*. Barcelona: Editorial Ariel S.A. Capítulos 2 y 3. FRIEDMAN, Lawrence. *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation, New York, 1975, pp. 2-7.

<sup>17</sup> Al respecto debe tomarse en serio la afirmación del profesor John Rawls cuando sostiene: «La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales (...) no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas». EN RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 19.

<sup>18</sup> Al respecto véase FRIEDMAN, Lawrence. *Legal System and social Science Perspectiv*. New York, Russell Sage Foundation, 1975.

<sup>19</sup> Véase TARELLO, Giovanni. *Storia della Cultura Giuridica Moderna*. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1976, p. 18.

El carácter de la educación jurídica ha tendido, por ello, a servir como brazo instrumental de esta concepción formalista, y ha privilegiado el estudio de las normas escritas, con una preocupación escasa y marginal —casi siempre deliberada—, sobre las relaciones entre el derecho y la vida social. Se trata de un modelo de enseñanza que busca reproducir un cierto «orden preconstituido» por los códigos y leyes y que, por ello, descalifica la crítica externa, pues la ciencia de la que se nutre cuenta con los medios suficientes —léase métodos de interpretación— para responder en cualquier caso y contingencia.<sup>20</sup>

Incluso más allá de los ideales iluministas, en el Perú —y en la mayor parte de países de América Latina—, este fenómeno no ha estado, como lo estuvo en Europa, vinculado al proceso de modernización, de expansión del mercado y construcción del Estado de Derecho. La cultura jurídica en sus orígenes no puede entenderse, en el caso peruano, desligada del influjo virreynal.<sup>21</sup> Expresión de ello es la pervivencia, a lo largo del siglo XIX y buena parte del siglo XX, de una legalidad que auspiciaba la exclusión social —es el caso de la ciudadanía—, como reflejo de la desigualdad inherente al ensamblaje institucional de la Colonia, y coherente con el escenario de privilegios y ausencia de democracia sustancial, común a la mayor parte de la historia de nuestra república.

La teoría del Derecho afianzada y desarrollada por los juristas estuvo marcada, entonces, por un discurso —muchas veces oportunista— distante de la realidad social. Esta teoría del Derecho va a influir en el desarrollo de una cultura jurídica oficial, con mayúsculas, próxima a la exégesis, sin contexto crítico de referencia, que creó, igualmente, una dogmática sin crítica: los contenidos conceptuales de una dogmática prescriptiva y no argumentativa. Recuérdese que a través de la enseñanza del Derecho se busca proveer herramientas, afinar destrezas y propiciar competencias, identificadas por una perspectiva comprensiva y un discurso útil para justificar el quehacer de los abogados, el cual es fácilmente reconocible como instrumento básico para la

---

<sup>20</sup> Al respecto: GONZALES MANTILLA, Gorki. «La enseñanza del derecho en el Perú: cambios, resistencias y continuidades». En: *Clínicas de Interés Público y Enseñanza del Derecho*. Cuadernos de Análisis Jurídico, N° 15. Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales de Chile, Santiago de Chile, noviembre de 2003.

<sup>21</sup> Como recuerda Basadre: «1821 es, a pesar de los gritos y de la sangre, en cierto, modo un complemento de 1532 (...) Aún en el momento de proclamar ese acto (la emancipación) se esgrime, al lado del principio de la libre determinación, el principio del derecho natural (...) supervive el pasado en muchos aspectos de la vida y la cultura. Dentro del campo jurídico, ello se hace mucho más notorio (...) No hay un vacío jurídico al producirse la transición de una época a otra. *Hay una esencial continuidad, es decir, prosigue una trayectoria unilineal.* En: BASADRE, Jorge. *Los fundamentos de la historia del derecho*. Lima: Librería Internacional, 1956, pp. 386-387 (resaltado nuestro).

constitución de intereses y posiciones de poder «legítimos» en la sociedad. Por ello, la forma que adquiere la educación legal —es decir, el conocimiento que se imparte y el modo en que se produce la interacción pedagógica— puede ser considerada como un indicador del modo como está hecha la textura social<sup>22</sup> y la cultura legal que la sostiene.

No es exagerado decir que este discurso —derivado del Derecho— es el que permite «nombrar» y, en esa medida, crear las instituciones del mundo social. Sería ingenuo pasar por alto esta capacidad actuante del discurso jurídico, pues es gracias a ella que se hace posible asignar y garantizar las identidades jurídicas personales o sociales, atribuir los estados civiles, y establecer los poderes (o competencias) socialmente reconocidos y, por ello, institucionalmente constitutivos.<sup>23</sup>

No parece extraña, entonces, la posibilidad de admitir que la educación legal, es decir, el conocimiento que se imparte y el modo en que se produce la interacción pedagógica para este propósito pueda ser considerada como un indicador del modo como está hecha la textura social, el sentido que adquieren las instituciones públicas<sup>24</sup> y la propia cultura legal.

Ahora bien, en el caso de nuestras facultades de Derecho, al concepto del derecho dependiente del formalismo jurídico, corresponde un modelo extendido de enseñanza donde la voz del profesor prevalece sobre el silencio de los estudiantes, es decir, un escenario construido para transmitir información y modelar —cual dogma de fe— las convicciones sobre el sentido de lo jurídico. La fuerza del discurso legal derivada de esta realidad es propicia para el desarrollo de una visión del derecho acrítica y autoritaria, cuya función es doble, pues permite reforzar el patrón de relaciones que tienen lugar en el aula y aún más allá de ella, es decir, para impregnar del mismo aliento la dimensión que articula lo social y lo jurídico.

Para hacer frente a este mal no basta con introducir cambios en el plano metodológico de la enseñanza en busca de hacerlo participativo y orientarlo al desarrollo de las destrezas para el trabajo jurídico. Y no existe razón alguna para creer que con ello se garantice la modificación substancial del estado de cosas descrito. Por el contrario, sin una redefinición de lo que se enseña en

---

<sup>22</sup> Al respecto: GONZALES MANTILLA, Gorki. «La enseñanza del derecho en el Perú: cambios, resistencias y continuidades». Op. Cit., pp. 97-98.

<sup>23</sup> Véase: BOURDIEU, Pierre. «Elementos para una sociología del campo jurídico». En: *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Ediciones UNIANDES, pp. 198-199.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 97-98.

nuestras facultades de Derecho, todo cambio propiciado en el método de enseñanza podrá ser usado como un instrumento para recrear la misma función autoritaria y socialmente no integradora del Derecho, evidente en el caso de la cátedra magistral.<sup>25</sup>

La institución judicial, tanto como las razones que justifican su reforma, están vertebradas por el sentido que adquiere la actuación de sus operadores cotidianos: jueces y abogados. Actuación que, como resulta evidente, lleva consigo la carga expansiva de un «aprendizaje», cuyo origen universitario se retro-alimenta en el escenario forense.

Parece inevitable reconocer, entonces, que todo esfuerzo encaminado a la reforma de lo judicial se presenta asociado a la pregunta sobre la relación entre la enseñanza del Derecho y el estado actual de la crisis judicial. Soslayar este vital aspecto, puede convertir en superflua cualquier estrategia de reforma institucional y diluir el proceso político promovido para tal fin.

#### **LOS COMPONENTES DEL PROBLEMA Y LA ESTRATEGIA PARA UNA REFORMA JUDICIAL VERDADERAMENTE EXHAUSTIVA**

Aceptar la existencia de una relación clara entre la crisis del sistema judicial, la enseñanza del Derecho y la cultura legal sugiere rápidamente la identificación de los componentes del problema. ¿Qué relación existe entre la enseñanza que se imparte en las facultades de Derecho y la cultura de los jueces? O, mejor dicho, ¿cuáles son las consideraciones que inciden para incorporar la dinámica de la formación legal en el propósito de la reforma judicial? Estos parecen ser los cuestionamientos básicos que encadenan el proceso gestado en las facultades de Derecho y el ámbito de lo judicial.

Al poco tiempo de la caída del régimen autoritario de los años noventa, el escenario judicial evidenciaba las consecuencias inmediatas de la crisis provocada por la intervención política. Para enfrentar este difícil panorama, el recién electo Presidente de la Corte Suprema, a través de un recordado mensaje a la Nación, demandará la necesidad de llevar a cabo una «refundación del sistema judicial».<sup>26</sup> No otra cosa podía esperarse del estado de crisis en el que

<sup>25</sup> Al respecto: GONZALES MANTILLA, Gorki. «La enseñanza del derecho en el Perú: cambios, resistencias y continuidades», Op. Cit.

<sup>26</sup> Mensaje a la Nación del doctor Hugo Sivina, con fecha 2 enero de 2003. Esta visión sería reiterada y desarrollada en sucesivos discursos a lo largo de toda su gestión. Fuente: Diario Oficial *El Peruano*, 07 de febrero de 2003.

se hallaba sumido el sistema de justicia, en los términos del propio presidente Sivina:

El gobierno de la década pasada ocasionó un profundo daño a la judicatura, pues instituyó un sistema de control político indebido sobre el Poder Judicial, por el cual se intervino impropiaamente en el curso de investigaciones y procedimientos judiciales; se afectó la independencia judicial y su propia estructura funcional<sup>27</sup>.

El Presidente de la Corte Suprema hacía referencia a un proceso de cambios en el Poder Judicial que, desde una perspectiva funcional, tendría como objeto lograr un nuevo Estado en el que se realicen los principios democráticos que lo sustentan. A este proceso se denominaría «refundación» del sistema de impartición de justicia en el Perú.<sup>28</sup>

Las medidas para llevar adelante una tarea de tanta envergadura buscarían articular los esfuerzos de todos los actores institucionales comprometidos, para lograr que el cambio fuera más allá de lo «epidérmico», pues la refundación implicaba la transformación del aparato de justicia «desde los cimientos hasta la cúspide».<sup>29</sup>

Era inocultable el carácter exhaustivo del cambio propuesto.<sup>30</sup> En otras palabras, un proceso de transformaciones que pudiera incorporar a todos los componentes, espacios e intersecciones del sistema de justicia: i) en el ámbito del esquema administrativo que da soporte a la función judicial; ii) en lo relativo a las garantías para el ejercicio de la independencia judicial; iii) el impulso de los mecanismos alternativos de resolución de disputas; iv) en la creación y

---

<sup>27</sup> Loc. Cit. Es bueno recordar que la reforma judicial de la década pasada tuvo entre sus objetivos contar con un marco legal predecible y una judicatura en disposición de interpretar las leyes en forma efectiva para consolidar las políticas de ajuste y estabilización económica. Esos fueron los términos fijados desde el propio discurso oficial en versión del ex Ministro de Economía Carlos Boloña, uno de los ministros de economía más caracterizados del régimen autoritario. En: BOLOÑA BERH, Carlos. *Cambio de Rumbo*. El programa económico para los 90. Instituto de Economía de Libre Mercado «San Ignacio de Loyola», Lima, 1993, pp. 143 y ss. Véase: GONZALES MANTILLA, Gorki. «La reforma de la justicia en el Perú: entre la Constitución y las demandas de la realidad». En: *Parlamento y Constitución*. Anuario. Cortes de Castilla - La Mancha. Universidad de Castilla - La Mancha. Año 2004, Nº 8, p. 240.

<sup>28</sup> Véase al respecto la *Ponencia del Presidente del Poder Judicial, doctor Hugo Sivina Hurtado*. En el «Conversatorio Internacional sobre experiencias de Reforma de la Administración de Justicia» (Hotel Country Club — Lima, 21/08/2003).

<sup>29</sup> Loc. Cit.

<sup>30</sup> BUSCAGLIA, Edgardo. «Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina», en JARQUÍN, Edmundo y CARRILLO, Fernando (eds.). *La economía política de la reforma judicial*, New York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 33-34.



fortalecimiento de las garantías para el acceso a la justicia de los sectores sociales postergados y excluidos de esta; v) la educación legal de los jueces.<sup>31</sup>

En líneas generales el resultado de esta propuesta pudo materializarse en el Informe de la Comisión de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS).<sup>32</sup> En este documento se formula la agenda de cambios y transformaciones del sistema judicial, se establecen las prioridades y se llega a precisar con cierto detalle el sentido normativo que podría canalizar la reforma en cada caso.

El cambio exhaustivo involucraba redefinir las bases institucionales del Poder Judicial. Había que revalorar el perfil de los órganos que lo conforman, repensar el carácter de los sistemas de control disciplinario y desempeño de la función judicial, repensar las reglas y garantías para la profesionalidad del juez (carrera judicial), reinventar las garantías para la independencia, reconstruir los sistemas administrativos de apoyo a la función judicial para hacerla más eficaz, etcétera. Pero junto a todo esto era indispensable incidir en el aspecto de la cultura legal y ello remitía inevitablemente al ámbito de la enseñanza del Derecho.

Como se ha dicho, la «refundación» del Poder Judicial parecía invocar consideraciones de fondo que, en todo caso, debían ser incorporadas en el programa de la transformación exhaustiva, pues de lo contrario el resultado sería insuficiente o puramente simbólico. Un cambio desde los «cimientos hasta la cúspide» implicaba incidir en la base cultural, es decir, en los principios que sostienen el sistema de justicia.

Por esa razón, el problema de la cultura legal fue abordado en la propuesta de la CERIAJUS e incluso tuvo un punto de arribo específico en lo que concierne a la crisis por la que atraviesa la enseñanza del Derecho en el país.<sup>33</sup> La formación legal adquiere entonces un valor indispensable en la agenda de transformaciones del sistema de justicia y como condición esencial para que esta última pueda tener sostenibilidad. Se asume, por ello, que su soslayo en el horizonte de cambios podría traer como consecuencia que esta se convierta en un obstáculo, quizás infranqueable, para impulsar cualquier proceso de reforma.

---

<sup>31</sup> Loc. Cit.

<sup>32</sup> Esta comisión estuvo integrada por 16 miembros que representaban a todas las instituciones del sistema de justicia, se incluyen además representantes de distintas entidades de la sociedad civil. La presidencia recayó en el propio Presidente de la Corte Suprema.

<sup>33</sup> *Plan Estratégico para la Reforma Integral de la Administración de Justicia de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia* — CERIAJUS.

Enfrentar el problema de la reforma judicial en toda su dimensión demanda, por ello, la participación de los actores que tienen directa incidencia en el problema de la formación legal: las facultades de Derecho. Solo desde la posición que desempeña cada uno de estos actores será posible conocer y enfrentar la crisis por la que atraviesa la formación legal en el país. Y solo con la participación protagónica de ellos será posible imaginar cambios en la enseñanza, articulados a las exigencias de la reforma judicial.

### LA ENSEÑANZA DEL DERECHO PARA CONSTRUIR INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

La principal virtud reclamada a un sistema de enseñanza del Derecho, parece radicar en la responsabilidad de formar sujetos comprometidos con la idea de propiciar —sea cual fuera el tipo de ejercicio profesional— ámbitos de desarrollo social más predecibles, solidarios y justos.

Los abogados, después de todo, contribuyen en forma mediata o inmediata, a modelar el sentido que adquieren los derechos y el sistema legal en su conjunto.<sup>34</sup> Suponer que su trabajo puede ser percibido únicamente desde la óptica del interés particular del cliente o del propio abogado, parece ser una ficción. Por ello, la idea de formar abogados con destrezas suficientes para desempeñarse en cualquier escenario es solo un aspecto del quehacer que involucra la enseñanza legal. La enseñanza del Derecho no se agota en esa dimensión.

Las demandas de la sociedad de las que los casos concretos hacen parte, exigen, más bien, la existencia de abiertos compromisos con el desarrollo institucional del país. En realidad, la consistencia de la dimensión institucional —es decir, la agenda pública— constituye un factor que incrementa las probabilidades de éxito profesional —pensando en el cliente, es decir, la agenda privada—, pues qué duda cabe de que la ausencia de incertidumbre produce seguridad y confianza. Qué duda cabe de que la existencia de reglas e instituciones claras y transparentes, en un contexto democrático, amplía los márgenes de eficiencia a la hora de medir la inversión en tiempo y recursos de

---

<sup>34</sup> Sobre el particular véase GONZALES MANTILLA, Gorki. «Enseñanza del derecho y cultural legal en tiempos de globalización». En *DERECHO PUC*, revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, edición número 60, 2007, (próxima publicación). En el mismo sentido BINDER, Alberto. «El mercado de los servicios legales y la crisis de la abogacía». En *Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*. CEJA: Santiago de Chile, N° 9, Abogacía y educación legal, agosto de 2005. Tomado de (en línea) [www.cejamericas.org/sistemas-judiciales](http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales).

cualquier operador, en contraste con lo que ocurre en un escenario de corrupción, trabas burocráticas, arbitrariedad o falta de justificación en los sistemas de tomas de decisiones.

Parece fundamental que para asumir este reto, las facultades de Derecho tengan que identificar y evaluar su propia disposición para el cambio. Y en la búsqueda de referentes que guíen ese proceso, quizás sea necesario preguntar si los programas de estudios vigentes son herramientas útiles para responder a las demandas de la realidad social, a la cual el Derecho se debe. ¿Cuánto de la formación legal está premunida de las condiciones esenciales que garanticen calidad en lo académico y compromiso con los valores de la democracia? ¿Existen profesores suficientes en número y con la formación necesaria para desarrollar esta tarea? ¿Es posible establecer la existencia de criterios compartidos para definir la relación entre la demanda del mercado profesional y el número de estudiantes y facultades de Derecho? ¿Es posible predicar la existencia de un mercado de la profesión legal? ¿Cuáles son los valores que deben predominar en el marco institucional del espacio laboral de los abogados? ¿Cómo se vincula todo esto con la reforma del sistema de justicia?

La crisis de la educación legal en el país se refiere, por cierto, al crecimiento desmesurado de facultades de Derecho y de la población estudiantil, pero el problema substancial presenta como telón de fondo el proceso de precarización de la enseñanza propiamente dicha, es decir, el contenido de lo que se enseña. Este extremo de la cuestión, está estrechamente vinculado al impacto de la definición normativa sobre el funcionamiento de las facultades de Derecho en el país. En todo caso, son dos los aspectos que vale la pena tener en cuenta a propósito de este fenómeno normativo. Por un lado, está la visión instrumental de quienes tienen el poder de dictar las normas y, por otro, el sentido que adquiere la regulación en la realidad.

En efecto, el desarrollo expansivo de las facultades de Derecho en el Perú, en los últimos tiempos, ha contado con el auspicio de una voluntad política manifiesta a través de sucesivas disposiciones que se traducen en los siguientes términos:

El marco legal reconoce la existencia de dos tipos de universidades: las que gozan del estatuto previsto por la Ley 23733, reconocidas como «institucionalizadas» y las que responden a la lógica instaurada con el régimen fujimorista a partir de la Ley 26439 del 20 de enero de 1995, con la cual se crea un Consejo Nacional para la Acreditación de Fun-

cionamiento de Universidades (CONAFU)<sup>35</sup>. A la fecha en que se dicta esta última disposición se acredita la existencia de 56 universidades (28 privadas y 28 públicas), y como resultado de la puesta en vigencia de la misma, esta cifra se ha incrementado en 12 públicas y 30 privadas, haciendo un total de 98.

**Cuadro 1: Comparativo  
El impacto del conafu en la creación de universidades**

Universidades	Total	Públicas	Privadas
Creadas por ley antes de la creación de la conafu	56	28	28
Creadas por Ley luego de la creación del conafu	8	7	1
Creadas por resolución de l conafu	12	0	12
Universidades bajo la Jurisdicción del conafu	22	5	17
TOTAL	98	40	58

Según información de la ANR, a diciembre del 2006 se registraban 91 universidades en el país, lo que significa que tan solo en medio año se han creado 7 universidades más. Otro dato relevante es que de las 22 universidades «bajo la jurisdicción del CONAFU», 8 de ellas, es decir, el 36,36% tiene su sede en la ciudad de Lima.

Adicionalmente, deben considerarse en este contexto los llamados «Proyectos de Universidad bajo la jurisdicción del CONAFU», donde se registran proyectos universitarios de iniciativa privada de larga data junto a otros que responden a la perspectiva instaurada con el Decreto Legislativo 882, como se verá más adelante. En este caso se trata de 16 proyectos, de los cuales 10 tienen su sede en la ciudad de Lima.

Y es que según la norma en cuestión, el CONAFU tendría como atribución «evaluar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de las

<sup>35</sup> Sobre el particular téngase en cuenta la previsión contenida en el Artículo 1° del Reglamento General del CONAFU, aprobado por la resolución N° 104-2000-CONAFU: «El Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de las Universidades es un órgano autónomo de la Asamblea Nacional de Rectores, creado por Ley N° 26439 como ente rector del funcionamiento de las nuevas universidades del país. Se entiende por estas, a las que inicien su funcionamiento con autorización del CONAFU, de acuerdo al inciso a) del artículo 1° de la Ley N° 26439, a las que se encuentran en proceso de institucionalización, prevista en la Segunda Disposición Transitoria de la misma ley, a las universidades autorizadas que se adecuen al Decreto Legislativo N° 882 y a las que funcionen con autorización provisional otorgada por el CONAFU, dentro del régimen del Decreto Legislativo N° 882».

nuevas universidades a nivel nacional y, emitir resoluciones autorizando o denegando el funcionamiento provisional [...] (artículo 2º, inciso a), de las mismas. El otorgamiento de la autorización para el funcionamiento definitivo no podría exceder de 5 años (inciso c). El panorama no puede ser más explícito. El incremento del número de universidades tiene su origen en la actividad desarrollada por el CONAFU.

El segundo punto de referencia es la ley 27504. Esta norma, vigente desde el 10 de julio del 2001, deroga el artículo 5 de la Ley Universitaria 23733 e instaura la posibilidad de que las universidades creadas por la ley 23733 y las creadas con resolución de autorización de funcionamiento del CONAFU, puedan establecer filiales universitarias, más allá del ámbito geográfico del Departamento en que se ubica la universidad, previa opinión de la Asamblea Nacional de Rectores.<sup>36</sup> Más aún, en virtud del primer reglamento se crea un supuesto no contenido en la ley. Las subse-des, como unidades académicas, creadas «dentro del ámbito departamental de las universidades institucionalizadas», para lo cual no se requiere la autorización de la ANR.

La organización administrativa y académica de la filial estaba encargada a la universidad que la constituye de acuerdo con las normas que regulan su estructura organizativa interior y están sometidas a una evaluación periódica, cada 4 años, por Asamblea Nacional de Rectores. En los hechos, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 27504, se ha permitido que muchas universidades constituyan filiales de sus facultades de Derecho, especialmente en ciudades del interior del país, sin control ni justificación que valore las demandas del mercado laboral. En la actualidad, 32 filiales con autorización definitiva de las cuales 23 tienen Derecho. Véase el cuadro siguiente:

---

<sup>36</sup> Este aspecto, en particular, ha merecido un acápite preciso el Plan Estratégico para la Reforma Integral de la Administración de Justicia de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia — ceriajus. Proyecto 16: proyecto de ley que modifica el artículo 1º de la ley n° 27504 (ley modificatoria de la ley universitaria). Cabe precisar que la Asamblea Nacional de Rectores dictó el reglamento correspondiente mediante la Resolución N° 16312002-ANR y luego, por Resolución 386-2002-anr del 28 de mayo del 2002 se aprobó un nuevo Reglamento que ha regido hasta la publicación de la ley 28564, norma que deroga la 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria.

**Cuadro 2: Filiales universitarias con autorización definitiva<sup>37</sup> que imparten la carrera de Derecho**

Universidad	Numero de filiales	Filiales donde imparte derecho
Alas Peruanas	7	7 (Arequipa, Ayacucho, Trujillo, Huancayo, Pucallpa, Chiclayo, Ica, Piura)
Privada del Norte	2	1 (Cajamarca)
Privada San Martín	2	1 (Chiclayo)
Cesar Vallejo	5	5 (Lima, Chimbote, Piura, Tarapoto, Chiclayo)
Privada San Pedro	4	3 (Cajamarca, Piura y Trujillo)
Peruana Unión	2	0
Tecnológica del Perú	1	1 (Arequipa)
San Juan Bautista	2	2 (Chincha e Ica)
Nacional Daniel Alcides C.	2	0
Andina Nestor Cáceres	1	1 (Arequipa)
De Piura	1	0
Andina del Cuzco	1	1 (Maldonado)
Particular de Chiclayo	1	1 (Jaén)
Nacional Pedro Ruiz G.	1	0
<b>Total</b>	14 Universidades	32 filiales autorizadas
		23 filiales autorizadas que brindan la carrera profesional de Derecho

Sin embargo, en los hechos se comprueba que existen casos como el de la Universidad Alas Peruanas<sup>38</sup> que ofrecen estudios de Derecho en filiales no autorizadas por el CONAFU en Abancay, Cajamarca y Cuzco. También se cuenta a la Universidad Privada de San Pedro<sup>39</sup> que ofrece la carrera de derecho sin autorización del CONAFU en Huacho, Huaraz y Caraz. Y no debe pasar desapercibido es el caso «sutil» de las denominadas subsedes en Puno e Ilave, de la Universidad Nestor Cáceres.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> [http://www.anr.edu.pe/conafu/filiales\\_universitarias.html](http://www.anr.edu.pe/conafu/filiales_universitarias.html)

<sup>38</sup> Reporta en su web las siguientes filiales sin autorización —con Derecho como carrera— en Abancay, Cajamarca y Cuzco.

<sup>39</sup> Además ofrecen la carrera profesional de Derecho en Huacho, Huaraz y Caraz sin la autorización pertinente del CONAFU.

<sup>40</sup> Con la carrera profesional de Derecho en las sub sedes en Puno e Ilave.

Más allá de las cifras,<sup>41</sup> el panorama que presentan las denominadas filiales es dramático. Así lo advirtió la CERIAJUS en su Plan Estratégico para la Reforma Integral:<sup>42</sup> i) ausencia de condiciones académicas, pues las «filiales de las Facultades de Derecho que operan actualmente carecen de cuadros docentes idóneos y no cuentan con infraestructura básica [...] requiere de ambientes adecuados, bibliotecas especializadas y de una calidad especial en la formación [...]»; ii) ausencia de responsabilidad institucional respecto del otorgamiento del título profesional de abogado al cual «[...] se accede mediante inadecuados cursos a distancia, sumarios programas de actualización, cursos acelerados y otros sistemas atípicos de estudio que riñen con las más elementales y sustanciales prácticas de la enseñanza del derecho».

En efecto, muchas de estas instituciones no cuentan con los presupuestos básicos para el funcionamiento de una facultad de Derecho: no existen cursos previos, en todos los casos sus autoridades no son abogados, los cursos impartidos no cuentan con *syllabus* propios, no cuentan con bibliotecas suficientes y en algunos casos las bibliotecas se reducen principalmente a colecciones de normas legales, evidentemente, en casi todos los casos, las filiales no exhiben las hojas de vida de sus docentes y tampoco existen reglas para reclutarlos.<sup>43</sup>

Casi a finales del gobierno anterior se dictó la Ley 28564 del 1 de julio del 2005, a través de la cual se deroga la norma que abrió la posibilidad de crear filiales más allá del ámbito departamental de la sede principal (Ley 27504). Con esta disposición se busca revertir la precariedad institucional de las facultades de derecho, sin embargo, queda aún un tramo muy difícil por enfrentar en el proceso que implica la evaluación y ratificación de las filiales creadas antes de esta ley.

---

<sup>41</sup> Pues, a decir verdad, las filiales universitarias se mueven en un escenario casi clandestino, al punto que desde el Ministerio de Educación se ha llegado a sostener: «[...] Según información de la ANR, entidad que tenía hasta mediados del año 2005 el encargo de regular la creación de filiales universitarias, habrían 14 filiales, cifra surrealista ante la inapelable realidad. En rigor, ella misma había autorizado al menos 18 filiales (algunas universidades poseen varias filiales autorizadas) y, al margen de cualquier autorización, funcionan en la práctica más de doscientas de ellas en condiciones deplorables [...]». En: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Boletín de la Oficina de Coordinación Universitaria*, N° 24, año 3, Lima, 31 de marzo de 2006, p. 3.

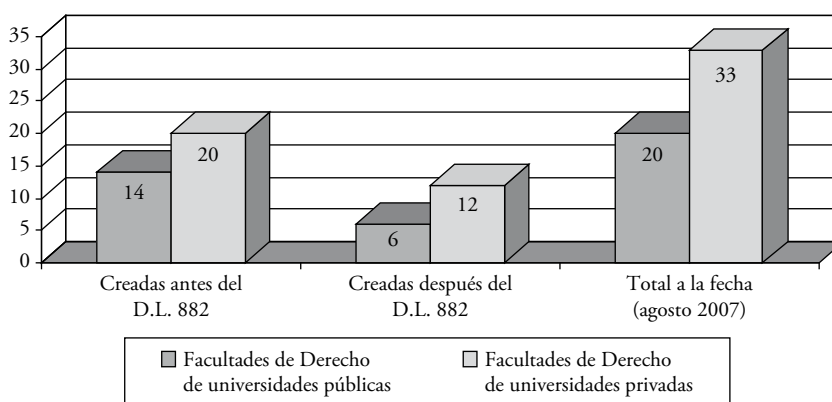
<sup>42</sup> *Plan Estratégico para la Reforma Integral de la Administración de Justicia de la comisión especial para la reforma integral de la administración de justicia — CERIAJUS*. Proyecto 16: Proyecto de Ley que modifica el artículo 1° de la Ley n° 27504 (ley modificatoria de la Ley Universitaria).

<sup>43</sup> Al respecto véase PÁSARA, Luis. *La enseñanza del derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia*. Lima: Ministerio de Justicia, 2004, pp. 41-49.

En tercer lugar está el Decreto Legislativo 882 de noviembre de 1996: una pieza adicional en la estrategia del régimen autoritario fujimorista. Pero en este caso se trata de una herramienta que puso en evidencia el carácter ideológico de la propuesta, al convertir la educación superior en un producto susceptible de comercialización. Se creó, en la línea imaginaria de la desregulación, una universidad privada y con fines de lucro. Y de acuerdo a su estatuto se manifestó la idea de una empresa, dependiente ya no de la autonomía cifrada en la comunidad que la integra, sino de sus propietarios<sup>44</sup>, en un esquema abierto a las reglas de un mercado (inexistente), a los grupos de interés económico.<sup>45</sup>

### Cuadro 3: Comparación entre universidades públicas y privadas

Impacto del Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la inversión en la Educación (en vigencia desde el 10 de noviembre de 1996), en la creación de universidades con facultades de Derecho-Perú



El panorama, desde un punto de vista cuantitativo, se refleja en el número total de facultades de Derecho y alumnos matriculados para el año 2006. Estas cifras revelan algunos datos que se han reiterado y agravado en el tiempo.

<sup>44</sup> ORTIZ CABALLERO, René. «Universidad y modernización el Perú del siglo XX». En *Biblioteca de Derecho Político*, Fondo Editorial PUCP, Lima, 1998, Vol. III, p.74.

<sup>45</sup> GONZALES MANTILLA, Gorki. *La enseñanza del derecho en el Perú: cambios, resistencias y continuidades*. Op. cit., p. 924.



**Cuadro 4: Número de facultades de derecho y alumnos atriculados, en lima y provincias<sup>46</sup>**

Universidad	Número de facultades de derecho	Número de alumnos matriculados en derecho	Porcentaje
Lima	15	23,645	43,02%
Provincias	38	31,309	56,98%
TOTAL	53	54,940	100%

Según estas cifras, Derecho se ha convertido en la carrera profesional más poblada del país. En realidad, desde el año 2004, cuando Derecho contaba con 48.318 alumnos matriculados que configuraban el 9,38% del total, la carrera profesional de Educación pasó de ser la carrera con mayor densidad demográfica a ocupar el segundo lugar con 38.776 alumnos matriculados, es decir, el 7,45%. Recuérdese que para el año 2000, Educación ocupaba el primer lugar con 37.475 alumnos matriculados, es decir, el 9,02%.<sup>47</sup> Las cifras reflejan el crecimiento que se ha producido en forma cuantitativa y que resulta de un escenario de desregulación.

Como se anticipó, el escenario que esta realidad sugiere es doble. Por un lado, está el problema configurado en el ámbito laboral, seguramente incapaz de absorber el número incontrollable de egresados al punto que es posible afirmar que la educación —en este caso, la de las facultades de Derecho— ya no es ciertamente un mecanismo obligado de ascenso social.<sup>48</sup> En realidad, se trata de un cuadro en el cual la educación legal se ofrece como un *albur*: donde se plantean aspiraciones difícilmente realizables, debido a la lógica inherente al sistema educativo,<sup>49</sup> en donde el estudiante, pese a saber, o a la posibilidad de poder conocer que las cosas que se le ofrecen no son realizables, sin embargo, se decide a estudiar Derecho. En consecuencia, el estudiante produce un

<sup>46</sup> Fuente: Dirección de Estadística e Informática ANR. Elaboración: Gorki Gonzales, con la colaboración de Martín Soto Florián.

<sup>47</sup> Esta información procede de la página: <http://www.universia.edu.pe/contenidos/universidad/institucionales/estadist/estadis.php>

<sup>48</sup> Alude a la misma idea PÁSARA: «La educación no asegura el progreso personal, como lo hizo hasta hace dos o tres décadas. Incluso, en muchos países, la ampliación del nivel educativo y la masificación de los estudios universitarios parecen haber traído de vuelta los mecanismos tradicionales de selección: no se contrata al más educado sino que entre los educados se selecciona a quien tiene mejores contactos». PÁSARA, Luis. «Desgano para aprender». *Perú 21*. 20 de junio de 2007 (en línea).

<sup>49</sup> <http://www.peru21.com/comunidad/columnistas/Html/2007-06-20/Pasara0742045.html>

<sup>49</sup> Véase lo dicho sobre los efectos e implicancias de la Ley de Promoción de la inversión en educación. DL 882.

esfuerzo estéril, que no tendrá espacios reales ni válidos para la inserción profesional y laboral, pues el propio ámbito<sup>50</sup> de ejercicio de la profesión legal tampoco ofrece posibilidades para el desarrollo profesional en función de reglas transparentes ni controles reales sobre la calidad del servicio que se brinda,<sup>51</sup> donde la saturación de la oferta puede provocar un empobrecimiento masivo en el razonamiento jurídico que articula el sentido de la cultura legal.

Y es en este último extremo donde radica el problema de fondo. Se trata de la ausencia de una perspectiva que oriente los estudios de Derecho en función del papel que les toca cumplir a los abogados en una democracia constitucional. En efecto, el problema no tiene únicamente raíces cuantitativas. El obstáculo mayor está constituido por el predominio de una visión formalista del Derecho, que se hace aún más necesaria en un espacio de desregulación, pues el formalismo funciona como una receta rápida para impregnar de poder las decisiones y articulaciones de cualquier operador, apelando a la razón de la norma, argumento de autoridad vacío de contenido y desprovisto de valores.

En consecuencia, el carácter precario de la enseñanza atañe centralmente al desarrollo de una cultura legal masificada gracias al crecimiento de las facultades de Derecho, que tiene como referente o paradigma una versión del positivismo jurídico sumamente debilitada por su apego al formalismo. La formación legal, como se ha dicho, está moldeada por el influjo de la exégesis del siglo XIX, lo que se enseña en Derecho está delimitado por esta visión que sirve para consolidar e invisibilizar la desigualdad, la exclusión social, y es renuente al análisis crítico del derecho en su relación con los fenómenos sociales y políticos. Por todas estas consideraciones, la idea del Derecho que emerge de este proceso resulta poco apta para construir institucionalidad democrática.

Como se ha dicho antes, el problema aquí planteado implica respuestas que exceden la cuestión del cómo enseñar o en todo caso, no se agotan en este aspecto. La metodología de la enseñanza no puede preceder a la decisión sobre los contenidos. La enseñanza del Derecho como crítica al sistema legal y enlace con la reflexión jurídica comprometida con los valores de la democracia constitucional debe operar a través de metodologías diversas que no son válidas por sí mismas, pero que contribuyen a hacer permeables las estructuras

---

<sup>50</sup> Al respecto conviene tener presente el carácter volátil del mercado, de ahí que el uso de este argumento para definir el sentido de los estudios de Derecho, constituya una «trampa» ideológica que busca congelar la perspectiva de la enseñanza. Véase: Entrevista a Boaventura de Sousa Santos. En *Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*. CEJA: Santiago de Chile, N° 9, Abogacía y educación legal, agosto de 2005. Tomado de [www.cejamericas.org/sistemas-judiciales](http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales).

<sup>51</sup> BINDER, Alberto. *El mercado de los servicios legales y la crisis de la abogacía*. Op. Cit.

ideológicas y deben facilitar el desarrollo de competencias y destrezas funcionales a los valores constitucionales.

### LA FORMACIÓN DE MAGISTRADOS Y SU VÍNCULO CON LA POLÍTICA JUDICIAL

El carácter de la educación legal que se ofrece en las facultades de Derecho puede facilitar el desarrollo posterior de modelos de capacitación judicial orientados a la especialización de los magistrados, pero también puede constituir un obstáculo para ello. Esta sola consideración plantea el vínculo preciso entre el quehacer de las facultades de Derecho y las posibilidades de desarrollo institucional del ámbito judicial.

Pero, de otro lado, se trata de una observación que no pasa por alto la especificidad del tipo de formación que demanda la función ejercida por los jueces. En este caso, como está claro, se busca proporcionar herramientas para el desarrollo de las destrezas necesarias para el ejercicio de la argumentación, que es el fundamento de la labor judicial y la fuente substantiva de su legitimación institucional.

En los hechos, la formación de magistrados no parece haber discurrido por un itinerario definido, en estricto, por las demandas del quehacer judicial. Desde sus orígenes, la Academia de la Magistratura ha tenido que enfrentar las demandas de la realidad, no solo las provenientes de la política. Prueba de ello es que sus programas han estado organizados desde un inicio, para salvar las deficiencias en la formación de los candidatos, es decir, se han tenido que invertir recursos para cubrir los espacios vacíos o enfrentar las debilidades de la educación legal de los magistrados o candidatos a un cargo judicial, en lugar de orientar el esfuerzo a la formación especializada, la que demanda el ejercicio de la función judicial.

Formalmente, la AMAG es la institución definida por la Constitución Política<sup>52</sup> como el ente responsable de la formulación y ejecución de las políticas públicas en materia de capacitación de magistrados en el país. Esta atribución implica un rol significativo en el escenario más amplio de la democracia como un todo, pues los jueces cumplen una función reconstructiva de la textura de

---

<sup>52</sup> La Academia de la Magistratura, conforme a la Constitución Política del Estado, está destinada a formar, actualizar y capacitar de manera permanente a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público (artículo 151º de la Constitución). Los objetivos institucionales de la AMAG son: i) Formar a los aspirantes a la magistratura; ii) Capacitar y actualizar a los magistrados; iii) Perfeccionar académicamente a los magistrados para el ascenso en la carrera judicial y fiscal.

los derechos que, en buena cuenta, son la base de una democracia constitucional.

En otras palabras, la formación especializada que debería brindar la AMAG no se refiere de modo alguno a la transmisión exclusiva de conocimientos o destrezas específicas, en realidad, la función de la AMAG se explica en el esfuerzo por construir un escenario judicial —léase cultura judicial— comprometido con los valores de la democracia a través del Derecho. La responsabilidad de la AMAG tiene, entonces, una relación específica con la definición de la cultura judicial, es decir, el conjunto de convicciones, creencias y actitudes que forman el espacio en el cual los jueces deciden en los casos concretos y establecen el sentido de los derechos.

El artículo 2º de la Ley Nº 26335, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, establece en forma expresa el objeto de dicha institución: la formación académica de los aspirantes a los cargos de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, así como la capacitación para el ascenso, la actualización y el perfeccionamiento académico de los jueces y fiscales.

Conforme a lo expuesto, es necesario tener presente la existencia de los tres programas de formación de la AMAG:

El Programa de Formación de Aspirantes (PROFA), destinado a la preparación de quienes han sido positivamente evaluados en el CNM para incorporarse en la carrera judicial o fiscal;

Programa de Actualización y Perfeccionamiento (PAP), dedicado a la realización de cursos de especialización de corta duración sobre temáticas jurídicas específicas; y,

Programa de Capacitación para el Ascenso (PCA), dirigido a la capacitación de los magistrados para el ascenso al grado inmediato superior dentro de la correspondiente carrera judicial o fiscal.

En cada uno de los programas, parece evidente que los objetivos que orientan el proceso de formación tienen diferente alcance.<sup>53</sup> Este enfoque tiene como fuente de origen el propio ordenamiento legal. En todo caso, es de reconocer la existencia de un ámbito de convergencia en la medida que en los tres casos se busca incidir en la formación de jueces/fiscales para apuntalar la idoneidad.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> FAMIGLIETTI, Gianluca. *Guía Metodológica de Lineamientos Básicos para la definición de Módulos de Capacitación de la AMAG*. Op. cit. , p. 6.

<sup>54</sup> Loc. Cit.

Lo dicho, por lo tanto, debe expresarse en términos de diseños pedagógicos, metodologías y contenidos que busquen el desarrollo de una perspectiva transversal, es decir, que debe integrar el proceso de formación de cualquier sujeto (juez o fiscal). Al mismo tiempo, esta perspectiva deberá servir para otorgar coherencia al conjunto de programas, de manera tal que se comparta un mismo lenguaje o bien ideología respecto de la función del juez/fiscal.<sup>55</sup>

Sin embargo, los objetivos específicos, como se ha dicho, apuntan al cumplimiento de previsiones del marco institucional de la AMAG y se combinan con las competencias específicas que cada uno de estos contextos plantea. En cada programa, el proceso de formación se orienta según los objetivos de tipo legal y constitucional, pero más allá de esa dimensión formal, los objetivos también representan expectativas de tipo institucional y al mismo tiempo compromisos con la realidad específica en la que se deberán plasmar, es decir, el despacho judicial/fiscal.

En suma, los objetivos institucionales de cada programa son una coordenada prevalente al momento de fijar los objetivos del módulo específico, y esa dirección es una fuente privilegiada para la definición de las competencias de jueces o fiscales. Y en este propósito es probable que se haya perdido la brújula. Es posible que se haya creado un escenario donde la formación de magistrados se ha convertido en un simple requisito formal, necesario para el ingreso o la promoción, pero distante de ser una herramienta conectada al trabajo que se realiza en el despacho judicial y ajeno, por lo tanto, a la posibilidad de convertirse en una herramienta para la reforma judicial.

Cabe recordar que la Academia no se mantuvo inmune al impacto de la política del autoritarismo que le impuso una estructura de gobierno.<sup>56</sup> Con el transcurso del tiempo, sus objetivos institucionales se diluyeron en los objetivos del régimen, que no dudó en instrumentalizar al máximo posible las opciones que esta le brindaba. Desde la Academia, se podría administrar el problema del ingreso a la magistratura, además se podría controlar el tema de los ascensos y, finalmente, se podría ejercer una influencia determinante en el problema de los jueces provisionales. El cambio intempestivo de los

---

<sup>55</sup> Loc. Cit.

<sup>56</sup> Con fecha 19 de junio de 1996, se dictó la Ley 26623 a través de la cual se creó el denominado Consejo de Coordinación Judicial; a través de esta norma se dispuso que la Academia de la Magistratura debía ser comprendida dentro del proceso de reorganización del Poder Judicial. Por lo tanto, se dejaron en suspenso varias disposiciones de la Ley Orgánica de la Academia, en particular las relativas a los Órganos de Gobierno, cuyas funciones serían asumidas por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial.

plazos para la formación en el Programa de Aspirantes (PROFA) se explica en esa línea.

Sin embargo, en el fondo, los programas de formación que se impartieron durante todo ese período pasaron a ocupar un segundo plano, no solo por la prevalencia de los objetivos políticos del régimen, sino por la calidad de formación, que terminó convirtiéndose en una prolongación de la crisis de las facultades de Derecho. La visión distorsionada del positivismo jurídico, en el caso de los jueces, terminaría legitimando el formalismo judicial.<sup>57</sup>

La Academia de la Magistratura cumplió entonces, un papel articulador entre el autoritarismo del régimen, el formalismo que describe la cultura jurídica predominante en el medio y la crisis que lo hacía aún más epidémico. Después de todo, como se ha reiterado, el formalismo jurídico en el Perú ha servido como estrategia para justificar, invisibilizar o relativizar la desigualdad y la exclusión social. No había por ello novedad alguna en este hecho.

El significado de esto último es más importante de lo que usualmente se piensa. Cabe mencionar, por ello, que la fuerza de los usos y prácticas que articulan y dan vida al trabajo en el despacho judicial lo convierten en un espacio de enorme arraigo, capaz de crear sus propias dinámicas de «aprendizaje» y, a la vez, de «resistencia» a la lógica de los programas de formación brindadas en la Academia de la Magistratura o en otros centros académicos. Y es probable que, en muchos casos, la formación proporcionada desde dichas entidades termine por reforzar las prácticas adquiridas en el propio despacho.

La Academia de la Magistratura a través de sus Programas de Formación de Aspirantes (PROFA) o bien para el Ascenso (PCA) no ha sido capaz de romper la rutina ni el contenido de la formación universitaria. Y en forma análoga a la caracterización que el formalismo atribuye al juez para neutralizarlo, el proceso de formación se ha configurado como un espacio neutral, apolítico. Los cursos se han convertido en espacios de actualización de conocimientos en líneas generales, dependiendo del nivel al que se postula. Sin embargo, se olvida que «en el acto pedagógico, además de los contenidos y con mucha

---

<sup>57</sup> El significado del formalismo judicial en América Latina se traduce como una tarea elemental de simple aplicación silogística de la ley. Este enfoque permitió «una desatención hacia los principios del sistema jurídico en general y hacia los derechos fundamentales en particular». Y aunque «desde las primeras constituciones políticas, promulgadas en Latinoamérica —y también en el caso del Perú— después de los procesos de independencia, se han incorporado catálogos de garantías de derechos humanos, lo cierto es que históricamente tales catálogos han resultado ser escasamente operativos» Véase GONZÁLEZ, Felipe. «Cultura judicial y enseñanza del derecho en Chile». En: *Clínicas de Interés Público y Enseñanza del Derecho*. Santiago: Cuadernos de Análisis Jurídico - Serie Publicaciones Especiales N° 15, 2004, pp. 3-4.

más fuerza que estos se aprenden modelos y pautas de interacción, se transmiten valores, certezas y temores [...]. Se aprende una determinada manera de posicionarse frente al conocimiento, se aprende una determinada manera de aprender». <sup>58</sup> En consecuencia, el conocimiento no es neutral, va provisto de un determinado conjunto de valores y compromisos que adquieren un sentido expansivo en el proceso pedagógico. <sup>59</sup> Esta consideración es clave en el proceso de formación destinado a los jueces. Las propias características de la profesión judicial, por las prácticas de los operadores, por las rutinas y valores que las consolidan y por el tipo de recinto donde se realizan, <sup>60</sup> constituyen un aspecto que debe ser tomado en cuenta para la formación impartida en una entidad como la Academia de la Magistratura.

La formación que se imparte en la AMAG parece haberse detenido en la creencia del optimismo ingenuo de que la capacitación es garantía del cambio por sí sola, sin preocupación por sus características y sin observar las implicancias de la cultura legal del formalismo que se arrastra desde las universidades. Eso explica que sus programas no estén diseñados para responder a las demandas de la realidad judicial <sup>61</sup> y es por ello que sus cursos se mantienen bajo la influencia de la crisis de la formación universitaria, casi sin variantes en el aprendizaje, quizás con cierto activismo metodológico pero sin alterar la visión del derecho.

No se mantiene ajena a esta realidad la situación de los Programas de formación para el Ascenso (PCA). Estos se han convertido en un protocolo que el magistrado debe cumplir, en pos de obtener el puntaje asignado por el Consejo de la Magistratura. El espacio académico abierto a través de ellos es una extensión de lo que ocurre con el PROFA sin capacidad para involucrar a los propios magistrados, en busca de responder a la realidad en la que ellos operan. <sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> MARENSI, Inés. «Un nuevo enfoque pedagógico para la Capacitación Judicial en América Latina». En: *Revista Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*. N° 1, ¿Crisis en la Capacitación Judicial? Santiago de Chile: Centro de Estudios Judiciales para las Américas— INECIP, junio de 2001, pp. 27-28.

<sup>59</sup> Sobre el particular, se ha sostenido con razón que, en materia de capacitación judicial, el currículum formal «se complementa con el currículum nulo: aquellos contenidos (en sentido amplio) sobre los que decididamente no se enseña; el oculto: todo aquello que se enseña y no responde a lo formalmente acordado. La sumatoria de todo configura finalmente el currículum real» de lo que enseña. *Ibid.*, p. 28.

<sup>60</sup> *Ib.*, p. 37.

<sup>61</sup> Véase: Comisión especial para la reforma integral de la administración de justicia (CERIAJUS). Secretaría Técnica. Los problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional. Lima, enero del 2004.

<sup>62</sup> *Loc. cit.*

Durante el proceso de reconstrucción democrática, la Academia de la Magistratura fue una de las primeras instituciones a la que se buscó restituir la normalidad constitucional<sup>63</sup>. Sin embargo, el legado del período anterior parece haber marcado con señales muy fuertes su desempeño institucional. Este aspecto guarda relación con el contexto orgánico que, conforme a la Constitución de 1993, sitúa a la Academia como parte del Poder Judicial, aunque cuente con autonomía académica, administrativa y económica.<sup>64</sup> Al respecto, la historia reciente ha demostrado que esa estructura institucional no ha servido para conducir una política de formación capaz de hacer frente a la crisis, es decir, que incida eficazmente en el sistema de formación. La ausencia de coordinación interinstitucional entre el Consejo de la Magistratura y la AMAG, que es la forma como se expresa esta debilidad, es un resultado de la cultura de la desconfianza que existe entre los miembros de ambas instituciones.

Resulta muy difícil en este panorama establecer un patrón claro que permita valorar el impacto de la formación de magistrados y los resultados obtenidos en el ámbito de la producción jurisdiccional. En cualquier caso, se trata de una realidad respecto de la cual la educación que se brinda en las facultades de Derecho tampoco se encuentra ajena, debido a su presencia en la base formativa de los magistrados y, además, porque la formación que se brinda desde la Academia la Magistratura está delimitada por las propias carencias y posibilidades de sus docentes.

Conforme se ha sostenido, la reforma judicial es una forma de crítica a los presupuestos sobre los cuales se levantan las instituciones del sistema judicial y en sentido la formación de los magistrados es un componente esencial de la reforma judicial. Para que ello ocurra es necesario romper con la influencia que ejerce la educación de las facultades de Derecho o, mejor dicho, es imprescindible superar los obstáculos de la cultura legal moldeada al calor del formalismo presente en el imaginario judicial. Está demás reafirmar que los diseños institucionales más innovadores y consensuados no tendrán sustento ni viabilidad si se construyen sobre la base de aquella realidad. El cambio debe, por ello, producirse en forma articulada. La reforma de la enseñanza del Derecho, con todo lo que ella implica, debe ir acompañada de cambios específicos en el ámbito de la Academia de la Magistratura.

---

<sup>63</sup> Por Ley N° 27368 del 3 de noviembre del 2000, se derogan las normas (en este caso la Ley 26623) que habían permitido la intervención del Ejecutivo en el Poder Judicial, a través del proceso de reforma y de la Comisión Ejecutiva creada para conducirlo. También se dispuso la designación del Consejo Directivo de la Academia conforme a lo previsto por su propia Ley Orgánica, dentro de los 15 días de promulgada la norma.

<sup>64</sup> La Ley Orgánica N.° 26335 de la Academia de la Magistratura del 20 de julio de 1994.



## LA ENSEÑANZA DEL DERECHO PARA TRANSFORMAR LA CULTURA LEGAL Y COMO HERRAMIENTA PARA LA REFORMA JUDICIAL

Más allá de la capacidad de respuesta que las facultades de Derecho pueden gestar para hacer frente a los retos de la enseñanza en el nivel de la licenciatura, es posible interrogarse sobre las oportunidades con las que cuenta para ofrecer herramientas directamente aprovechables en el proceso de reforma judicial. En este sentido, es fundamental recordar el carácter estratégico que tiene la reforma de la enseñanza del Derecho para la democracia e inclusive para la reforma judicial. Lograr que se gesticule una cultura jurídica comprometida con los derechos individuales como base de la estructura política, es afirmar una perspectiva de la vida institucional coherente con la pluralidad cultural que define el carácter de nuestra sociedad y que debe servir como fundamento del sistema de justicia.

Proponer políticas públicas no es, por definición, una tarea que corresponda al quehacer universitario; sin embargo, sí es esencial a la universidad, la investigación y el ejercicio del análisis crítico que bien pueden ser la base de cualquier propuesta de reforma institucional. Esta forma de concebir la función de la universidad puede servir para aprovechar el contexto de crisis favorablemente. En otras palabras, puede propiciar oportunidades para la movilización de las capacidades, en pos de afirmar objetivos internos estrechamente vinculados a la institucionalidad pública. La ventaja que esto puede representar para las propias facultades es significativa.

Dado por hecho el compromiso de gestar un tipo de enseñanza del Derecho comprometida con la afirmación de la institucionalidad pública, las posibilidades para incidir en el mejoramiento de los futuros cuadros judiciales pueden ser notables.

Hay que reconocer, sin embargo, que las estrategias para afirmar el perfil deseado no provienen de fórmulas preconcebidas. Es posible, sin embargo, aprovechar otras experiencias en función de las propias realidades, de modo que puedan explotarse las potencialidades, conociendo y manejando los límites en los que cada facultad está operando.

Un primer punto en esta dirección es, entonces, el perfil profesional. Al margen del énfasis puesto en la especialización y más allá de los tópicos a los que esta se dirija, lo relevante en este contexto es el compromiso con lo público y los valores éticos que esto representa con relación a las competencias analíticas y destrezas argumentativas que deberían privilegiar la formación en las

facultades de Derecho. Abogados formados para enfrentar problemas jurídicos y con la disposición necesaria para mejorar las instituciones democráticas.

Un extremo fundamental de lo dicho en el anterior párrafo se refiere a la necesidad de reconceptualizar la función docente que, como se ha dicho, contribuye a modelar la cultura jurídica. En efecto, la reforma de la enseñanza exige como condición que los docentes se comprometan con los postulados de la democracia constitucional, que estén dispuestos a cuestionar los referentes esenciales del formalismo jurídico por su nociva influencia en el diseño de las instituciones públicas y en el ejercicio de los derechos ciudadanos. El formalismo jurídico es una perspectiva que enmascara las formas más sutiles de autoritarismo en el ámbito de las instituciones públicas y, en particular, facilita la pervivencia de la crisis en el sistema judicial. La apuesta a la reforma de la enseñanza del Derecho debe, necesariamente, reparar en este aspecto y redefinir las instituciones jurídicas sobre la base de los postulados que en el mundo contemporáneo derivan del desarrollo del Estado constitucional. La reforma de la enseñanza necesita docentes involucrados con esta forma de entender y operar el Derecho, por esa razón, las facultades de Derecho deberían comprometerse en un proceso que implique capacitar a sus propios docentes en esta perspectiva, para que conozcan e interioricen sus principios, su sistema de interpretación, las consecuencias en el ámbito de la teoría del Derecho y en el terreno de la argumentación jurídica.

Una base de este tipo, además de incidir positivamente en la revaloración del ambiente forense, puede contribuir en la provisión de candidatos para el ejercicio judicial, premunidos de valores y herramientas profesionales. Es decir, sujetos involucrados con las propias demandas institucionales de la justicia y dispuestos a servir como agentes de cambio.

La decisión relativa al perfil se asocia al plan de estudios, como garantía del establecimiento de concurrencias básicas que sirvan para medir el desarrollo institucional. Habría que preguntarse, entonces, sobre la posibilidad de establecer acuerdos que permitan aproximar el contenido de los planes de estudio de todas las facultades de Derecho del país. Esto, además de constituir un referente más objetivo y uniforme de medición, para valorar los resultados de la formación desde un punto de vista interno, es una herramienta que, progresivamente, puede permitir a los futuros abogados la incorporación al mercado laboral en términos de mayor equidad. En la misma perspectiva, el ámbito judicial tendrá un referente más homogéneo en la captación de sus recursos humanos.

No es ajena a este enfoque la incorporación de las demandas del mercado laboral en la definición de las especialidades del perfil profesional y en la política de admisión de estudiantes a las facultades de Derecho, con el propósito de sincerar las posibilidades de desarrollo profesional y no generar falsas expectativas. Estos criterios pueden tener un sentido estratégico para el diseño de las políticas de incorporación a la carrera judicial, puesto que llevan implícitos factores que garantizan ciertos estándares en la formación del potencial candidato a magistrado. Resulta sumamente interesante pensar en la incidencia que esta consideración podría tener en la estructura de costos y esfuerzo que el Consejo Nacional de la Magistratura debe realizar para generar patrones relativamente objetivos para efectos de la evaluación.

La investigación crítica como componente transversal de la metodología del trabajo universitario, sostenida en las demandas de la realidad, parece ser un reclamo impostergable en el actual escenario social. Este tipo de enfoque puede generar, a la larga, desarrollos insospechados en el terreno de la producción del conocimiento, que tiene en la investigación, precisamente, su principal arma. Pero, además, no cabe duda de la incidencia favorable que este tipo de formación tendría en los potenciales candidatos a la magistratura.

La reforma de la enseñanza debe apostar a la constitución de clínicas jurídicas de acciones de interés público como espacios de formación académica. Este es el espacio donde convergen los dos aspectos que resultan de la formación basada en problemas. Está demás indicar que se trata de una de las apuestas más interesantes y ambiciosas de la formación jurídica de los últimos años en América Latina. A diferencia de los consultorios jurídicos gratuitos, inspirados en lógicas paternalistas, la clínica jurídica es, por definición, un espacio de formación académica que busca conectar el Derecho con las demandas institucionales, usando el insumo derivado de casos concretos, para retro-alimentar la reflexión académica. Los casos son asumidos directamente por los estudiantes con la supervisión de profesores. El trabajo clínico busca incidir en la agenda pública de la que el caso forma parte, para optimizar el sistema legal en términos constitucionales sin perder de vista el interés preciso del cliente. En este sentido, la clínica puede servir para poner a prueba el perfil profesional que da sentido a la vida institucional de cada facultad y es, igualmente, un importante valor agregado en la formación de los potenciales candidatos a la judicatura.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Véase GONZALES MANTILLA, Gorki. «Consultoría para la formulación de Recomendaciones Técnicas Sustantivas a las universidades para la mejora de la calidad de la formación de los estudiantes de las facultades de derecho». *Informe final*. Documento, Lima, 15 de agosto de 2007.

El papel atribuido a la AMAG plantea la necesidad de asumir que un programa de capacitación de este tipo debe considerar el escenario profesional, para revertir las prácticas que se contraponen a los valores constitucionales,<sup>66</sup> pero al mismo tiempo debe saber utilizar ese espacio para potenciar las estrategias de capacitación de modo que se integren y formen los propios hábitos institucionales, pues de lo contrario la formación brindada no surtirá ningún efecto e incluso contribuirá a reforzar los aspectos negativos de la formación profesional de los magistrados.