

REFLEXIONES SOBRE LOS MODELOS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

Luis LÓPEZ GUERRA

SUMARIO: I. *La relevancia de la justicia como servicio público.* II. *Los diversos sistemas de gobierno del Poder Judicial.* III. *Los Consejos de la Magistratura en el modelo europeo.* IV. *La evolución del modelo americano.* V. *Los problemas actuales del gobierno de la justicia.* VI. *La independencia del juez.* VII. *La eficacia de la administración de justicia.* VIII. *Funciones de los Consejos de la Magistratura.* IX. *Breve nota bibliográfica.*

I. LA RELEVANCIA DE LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO

Las cuestiones referidas a lo que genéricamente se ha denominado la “reforma del Poder Judicial” o “reforma de la justicia” se han convertido, sin duda, en temas estrella (y quizás en los temas estrella por definición) en el debate político de la última década. Ello ha sido, desde luego, evidente en el Continente Europeo. Prueba de ello pueden ser, en España, la continua discusión (en foros tanto académicos como políticos) relativa a la configuración, funciones y forma de elección del Consejo General del Poder Judicial; en Francia, el famoso *Informe Truche* de 1998 elaborado por el presidente de la Corte de Casación que proponía profundas reformas en el sistema judicial francés; en Italia, los debates sobre el papel de jueces y fiscales en la reforma del régimen político; y, en forma general, la discusión sobre la estructura de la justicia en toda la Europa Central y del Este, donde la reforma constitucional posterior a la caída del muro de Berlín ha encontrado uno de sus campos más significados de aplicación en el mundo de la justicia. Y ciertamente, no ha sido sólo en el Continente Europeo donde la discusión sobre la justicia se ha convertido en un tema relevante de la actualidad política

y jurídica. En América Latina, con igual o mayor intensidad, tanto en el ámbito interno de cada país, como en foros de más amplio alcance, correspondientes a organizaciones inter y supra-nacionales, la reforma de la justicia, y en particular, de su gobierno se ha convertido en una cuestión de palpitante actualidad. Prueba innegable de ello pueden ser las numerosas (me atrevería a decir que generales) reformas legales y constitucionales que en los últimos diez años han afectado a la estructura de la justicia y de sus órganos de gobierno.

¿A qué puede deberse este renovado interés en el poder judicial? Sin duda, a un cambio (a un aumento de interés, ciertamente) en la percepción de la importancia del papel del juez en la vida política y económica. La consolidación de los regímenes democráticos en Europa del sur, central y del este, así como en América central y el cono sur, en sucesivas oleadas de reforma constitucional, ha sacado a la luz la necesidad de ajustar las estructuras judiciales a los cánones constitucionales. Pero no ha sido sólo eso. La consolidación constitucional se ha visto acompañada de una expansión económica general, y del conocido fenómeno de la globalización, así como de la conciencia de que sólo un ajustado sistema económico permitirá, en un mundo interrelacionado, mantener y acrecentar la prosperidad de la población de cualquier país. Y ello ha traído como consecuencia dos tipos de demandas referidas a la justicia, que constituirán el *leit motiv* de las palabras que siguen, demandas estrechamente relacionadas (prácticamente inseparables) la una de la otra. Por un lado, hay una creciente demanda de independencia judicial, como elemento fundamental en un sistema político constitucional, como forma de garantizar los derechos de los ciudadanos frente a los poderes políticos, económicos y sociales, y para garantizar la misma adecuación de la legislación a los mandatos constitucionales. Y por otro lado, hay una puesta de manifiesto de la importancia de la eficacia de la justicia, esto es, del papel de la justicia como servicio público.

Quisiera detenerme un momento sobre esta cuestión. En una sociedad moderna la justicia no se centra únicamente sobre el *suum cuique tribuere*, en dar a cada uno lo suyo, desde una perspectiva individual. Es también un servicio público que responde a una creciente demanda social. En una sociedad desarrollada, el volumen de conflicto y controversias de todo tipo aumenta continuamente; su resolución (y su resolución adecuada) se convierte en una demanda social que afecta a sectores cada

vez mayores de la población, como lo es la demanda de sanidad, de educación o de transporte. Aún más, de la satisfacción de esa demanda depende en gran manera el mismo desarrollo de un país. La noción de seguridad jurídica viene ya a afectar, no sólo a los derechos de los ciudadanos, sino también a las mismas previsiones de inversión y por lo tanto de crecimiento.

Se pide, pues, no sólo una justicia justa, sino también una justicia eficaz. La Constitución española, que presta una especial atención a la prestación de los diversos servicios públicos, pone el acento en esta dimensión al establecer, en su crucial artículo 24, como derecho de los ciudadanos el relativo a una tutela judicial *efectiva*, esto es, sin restricciones, costes o dilaciones indebidos. La justicia como servicio público plantea problemas similares a los de cualquier otro servicio, problemas de organización, gestión, de selección de personal, control, disciplina, análisis de resultados. Como ejemplo, valga señalar que, según la Memoria del Consejo General del Poder Judicial del año 2001 ingresaron en el sistema judicial español, durante el año anterior cerca de siete millones de demandas ciudadanas, que debieron ser atendidas por cerca de cuatro mil jueces, apoyados por un cuerpo administrativo de cerca de cuarenta y siete mil funcionarios.

II. LOS DIVERSOS SISTEMAS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

La eficacia de la justicia y la prestación de un servicio público adecuado no pueden ya depender únicamente de la calidad y adecuación de las normas jurídicas sustantivas, civiles, penales o administrativas, que regulan la solución de los conflictos jurídicos, ni siquiera (a pesar de su importancia) de las mismas normas procesales. Es la organización y gestión del sistema judicial el que se presenta también como crucial en este aspecto. Por ello, el diseño del gobierno de la justicia se convierte en un tema vital para garantizar a la vez la independencia del juez y la eficacia global del sistema en que se integra.

Las propuestas actuales relativas a cómo estructurar ese gobierno parten esencialmente de dos modelos históricamente consolidados a partir del nacimiento del moderno constitucionalismo. Por un lado, hay el que podríamos llamar modelo europeo, basado en el papel central del poder ejecutivo; y por otro lado, el que podría asimismo denominar modelo

americano, que pone el acento en la división de poderes y, sobre todo, en el papel predominante de las cortes supremas.

Por lo que se refiere al modelo europeo, es una herencia del sistema del antiguo régimen en que la justicia era una de las funciones del monarca. La instauración del régimen constitucional, si bien destacó en los textos fundamentales la independencia individual del juez en la resolución de conflictos concretos, no supuso en el nivel organizativo un cambio respecto de la organización de la justicia en el antiguo régimen en cuanto a su estructuración administrativa. La designación de jueces, su retribución, traslados, promociones, etcétera, siguieron estando en manos del ejecutivo y, en forma determinante, del ministerio de justicia, como encargado de la gestión de medios personales y materiales. La independencia del juez (que se hacía depender de su inamovilidad) se estimaba compatible de su dependencia administrativa del Ministerio.

La segunda fórmula organizativa, que podremos denominar como americana (y que se definió más netamente en los países de América Latina que en los Estados Unidos) ponía por el contrario el acento en la radical separación del Poder Judicial de los demás poderes, y sobre todo, del Ejecutivo. La organización de la justicia se estructuraba en forma jerárquica, pero dentro del mismo Poder Judicial, de manera que era en último término la Corte Suprema el órgano encargado, no solo de constituir la última y definitiva instancia, sino también de administrar el sistema judicial. Aun cuando los otros poderes conservaban usualmente algunas funciones en cuanto a la designación de jueces (sobre todo de los jueces de los Tribunales Superiores) la autosuficiencia y autogobierno del poder judicial se hacían depender de la actuación de la Corte Suprema. La exclusión del Poder Ejecutivo se llegó incluso a traducir en mandatos constitucionales, como el de la Constitución de Querétaro de 1917 que proscribía la misma existencia de una Secretaría de Justicia, algo obviamente inimaginable en el contexto europeo.

El movimiento de reforma de la justicia, consecuencia de la consolidación de las democracias, y de las nuevas demandas sociales, y la tendencia hacia una reorganización de las estructuras de gobierno judicial se han producido en Europa y América en contextos institucionales muy distintos. Obviamente, las aspiraciones en ambos continentes han sido y son las mismas: lograr una justicia independiente y de calidad. Pero las dificultades a vencer difieren notablemente en los dos casos. Por

ello, aun cuando las técnicas empleadas (por ejemplo, la creación de Consejos de la Magistratura) puedan parecer similares en ambos contextos, en realidad implican soluciones que difieren notablemente, pese a tener un nombre común.

III. LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA EN EL MODELO EUROPEO

El descontento con el modelo tradicional de la organización de la justicia comienza a traducirse en el ámbito constitucional europeo en los años cuarenta, tras la Segunda Guerra Mundial, en las Constituciones de Francia de 1946, y, sobre todo, en la Constitución Italiana de 1948. Las fórmulas entonces introducidas (esencialmente, el traslado de las competencias en materia de Justicia del Ministerio de ese nombre a un Consejo de la Magistratura) se acogieron más tarde, en posteriores oleadas democratizadoras en el sur de Europa en los años setenta (Constituciones de España y Portugal) y el Centro y Este de Europa (en las Constituciones de los años noventa).

Para comprender el significado de estos Consejos, hay que recordar que se producen en un contexto definido al menos por dos notas. La primera la constituye el predominio del Ministerio de Justicia en la administración del poder judicial, esto es, la existencia tradicional de una competencia general del Ejecutivo en esta materia. Esta competencia no ha desaparecido en modo alguno: incluso en alguna Constitución como la italiana, se consagra la forzosa existencia de un Ministerio de Justicia. Lo que se produce es, dentro del mantenimiento de esa competencia general, el traslado de algunas funciones (posiblemente las consideradas más delicadas) que ostentaba el poder ejecutivo al Consejo de la Magistratura. Pero el traslado de esas funciones (esencialmente relativas a la designación, promoción, inspección y disciplina de los jueces) se produce mientras que el Ministerio de Justicia mantiene su competencia sobre el grueso de la gestión judicial, en materias como presupuesto, retribuciones, creación de plazas, medios materiales y personal auxiliar.

La segunda característica a tener en cuenta es que la creación de los Consejos de la Magistratura no ha supuesto en Europa una actuación aislada o desconectada de la evolución del poder judicial experimentada durante los siglos XIX y XX. En efecto, una nota en la evolución histórica de éste ha sido una continua, aunque lenta, tendencia a reforzar

la independencia del juez frente a un ejecutivo todopoderoso mediante la consolidación de su posición administrativa, esto es, mediante la búsqueda de una situación de inamovilidad similar a la de los funcionarios de la administración, organizados según el modelo del *civil service*. El funcionario judicial, de acuerdo con esta tendencia, se ha ido configurando como un funcionario, por así decirlo, blindado en su devenir administrativo frente a la influencia del poder ejecutivo. La idea de carrera judicial, como plasmación de la inamovilidad del juez, en cuanto funcionario cuyo *status* y progresión administrativos vendrían definidos por la ley, es una idea paralela a la de “carrera administrativa” en la administración pública. En toda Europa, el *status* de “juez de carrera”, aparece como la forma de eliminar, o al menos de amortiguar la influencia y el peso sobre la justicia del poder ejecutivo. Ello ha tenido lugar en un proceso generalmente lento. En España, la consolidación de la inamovilidad del juez como funcionario, proclamada ya en la Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial en 1870 (ley provisional que estuvo en vigor ciento quince años) no se realiza en la práctica hasta después de 1910, cuarenta años más tarde.

Desde esta perspectiva, la aparición de los Consejos de la Magistratura significa un paso más en la autonomización de la carrera judicial al colocar en su cúspide, no al Ministerio de Justicia, sino a un órgano separado del Ejecutivo. Ello explica sus funciones; se centran éstas sobre todo en el estatuto del juez como funcionario, resguardado de las presiones gubernamentales. Es reveladora la dicción de la Constitución española de 1978 al referirse a las funciones del Consejo General del Poder Judicial. La Ley Orgánica, dice el artículo 122, establecerá sus funciones “en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”, es decir, en lo que se refiere al estatuto del juez y su carrera administrativa.

El contexto en que se produce la introducción de estos Consejos ayuda a explicar varias de sus peculiaridades. Aparecen, así, en primer lugar, como instituciones encargadas de la gestión de una parte relativamente reducida de la organización de la justicia. Pero se muestran también como instituciones con una innegable fuerza expansiva, por cuanto aparecen como alternativa a la injerencia del Poder Ejecutivo en la justicia, y por ello, en cierto sentido, dentro de la dirección general de la “marcha de la historia”, en favor de la separación de poderes. Pero, al mismo

tiempo, los Consejos no son manifestación de un inexistente “autogobierno judicial”, ajeno a la tradición europea. La introducción constitucional de los Consejos de la Magistratura no trata de dar a los jueces mayores poderes; trata de garantizar una mejor organización del poder judicial, que (entre otros objetivos) proporcione una mayor independencia a los jueces. Por ello, los Consejos no se configuran necesariamente como órganos representativos de la carrera judicial, sino que presentan configuraciones muy distintas en cuanto a su composición y forma de selección; desde aquella en que los jueces, elegidos por sus colegas, son mayoritarios (Italia), a aquella en que los miembros del Consejo son elegidos en su totalidad por el Parlamento (España), pasando por configuraciones en que se da una clara igualdad de peso entre representantes de la judicatura y de otros sectores.

IV. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO AMERICANO

Muy distinta ha sido la situación en los países de América Latina. En ellos, la presencia formal del órganos del poder ejecutivo en la organización de la justicia no ha sido tan destacada como en Europa, debido a la adopción de fórmulas constitucionales más fieles al principio de separación de poderes. En América Latina, en gran manera, la Corte Suprema ha ocupado históricamente el lugar que en Europa correspondía al Ministerio de Justicia.

¿A qué se debe, pues, la difusión que la fórmula de los Consejos de la Magistratura ha tenido en el continente americano, cuando faltaba el elemento que impulsó su creación en Europa, es decir, la sustitución del Ministerio de Justicia en determinadas tareas? En mi opinión caben al menos dos respuestas, una de ellas centrada en motivos más anecdóticos, y hasta, si se quiere, superficiales, y una segunda enraizada en causas más profundas.

La primera sería, pura y simplemente, un fenómeno de difusión cultural. Es bien sabida la discusión entre los comparatistas del derecho, sobre si la evolución de los sistemas jurídicos se debe al desarrollo de sus potencialidades internas, o más bien a la adopción de modelos foráneos. Posiblemente la respuesta sea mixta. Pero sin duda, en el mundo moderno, la adopción de instituciones y procesos en muchos países se debe a un fenómeno de imitación, de difusión, ante los resultados ob-

tenidos por una experiencia determinada en un país concreto, experiencia que se quiere repetir a veces en contextos muy diferentes. Tenemos múltiples ejemplos de este fenómeno: para citar el caso de España, la Constitución de 1978 adoptó el modelo del *ombudsman* sueco, del Tribunal Constitucional alemán o del Consejo de la Magistratura italiano (a este respecto, no puedo resistirme a aventurar que, de la experiencia constitucional latinoamericana, han resultado instituciones que posiblemente tendrán una mayor proyección en el constitucionalismo comparado. Estoy pensando en instituciones como los Tribunales Electorales o la Contraloría de la República).

Al menos en parte, pues, cabe que la introducción de los Consejos de la Magistratura en Latinoamérica responda a un proceso de difusión cultural, de adopción de instituciones ensayadas en otros sistemas. La Constitución española siguió de cerca en este aspecto los pasos de la italiana, y lo mismo puede decirse de la Constitución portuguesa, y de otras Constituciones de Europa Central y Oriental. Puede conjeturarse que ello ha pesado en las reformas constitucionales latinoamericanas, en una época en que la globalización se ha producido también en la cultura jurídica, y en los ámbitos académicos y profesionales.

Pero hay explicaciones más profundas, sin excluir que haya algo de lo arriba dicho. Se hizo referencia a la más intensa aplicación al Poder Judicial, en las Constituciones latinoamericanas, del principio de separación de poderes. Ello, en teoría, y desde una visión de conjunto, debería conducir a una mayor independencia de la judicatura en el constitucionalismo americano que en el caso europeo. Pero la situación cambia si la perspectiva se lleva a cabo desde el punto de vista del juez individual. Posiblemente debido a la falta de un estímulo negativo como la dependencia formal del Ministerio de justicia existente en Europa, los países de América Latina no han experimentado históricamente un impulso tan fuerte como en Europa hacia la profesionalización de los jueces y su conversión en funcionarios, mediante un proceso formalizado de selección y promoción. En muchos casos, los jueces, designados por los legislativos, o por las mismas Cortes Supremas, se configuraban como jueces a término, sometidos a plazos en su mandato. De igual forma, su remoción se dejaba, en ocasiones, a la decisión de las Cortes Supremas o al juicio político de las legislaturas. Pues bien, la evolución y consolidación de regímenes constitucionales ha llevado a tomar en cuenta la

necesidad de cambiar esta situación, dando mayor estabilidad a los jueces y acentuando su profesionalidad. Ello implica la formalización de una carrera judicial o, al menos, el establecimiento de garantías de imparcialidad y calidad en los procesos de selección. Para estos fines, la fórmula de los Consejos aparece como altamente apropiada. Los Consejos de la Magistratura aparecen así vinculados, más a un deseo de profesionalización de los jueces que a un deseo de obtener mayor independencia frente al Ejecutivo.

En esta misma línea, no puede obviarse una segunda reflexión. La coincidencia en muchas cortes supremas del ejercicio de funciones administrativas y jurisdiccionales suponía, y quizás supone, una sobrecarga de trabajo y una menor atención al necesario principio de especialización. La detracción de determinadas funciones administrativas del papel de las Cortes aparecía y aparece así como una forma para aumentar la eficacia de estas, así como de crear mecanismos especializados en funciones determinadas, como la de selección.

Sea como fuere, el caso es que la introducción de los Consejos de la Magistratura es ya un fenómeno innegable en los países de América Latina, sobre todo en los últimos diez años. Pero, debo insistir, ello se produce en un contexto muy distinto del europeo, lo que da lugar a peculiaridades en el proceso de reforma judicial latinoamericano. Posiblemente, ello se derive de que, concebido el proceso de reforma como una distribución de funciones, lo que el Consejo de la Magistratura gana, la Corte Suprema lo pierde. Y ello trae una serie de consecuencias.

Por un lado, trae la aparición de resistencias y dificultades basadas en razones de índole constitucional. Parece, en efecto, discutible, a ojos de algunos comentaristas, que se prive a las cortes supremas, cabeza del Poder Judicial, de funciones decisivas para éste, para dárselas a órganos que pueden verse influidos por otros poderes políticos, económicos o sociales. Lo que aparecería claramente justificado en Europa, como defensa del Poder Judicial frente al Ejecutivo, no lo parece tanto en América Latina, donde la parte negativamente afectada en sus competencias sería la Corte Suprema. En ocasiones se ha querido ver, en la creación de los Consejos de la Magistratura, un intento de introducir una mayor capacidad de influencia del Parlamento y de los partidos políticos en la justicia, por la vía de la designación de los miembros de esos Consejos.

Por otro lado, y dada la carencia de competencias de los ministerios de justicia en el ámbito de los medios personales y materiales de la justicia, la capacidad de asumir funciones por parte de estos Consejos parecería, al menos en teoría, mucho mayor que en Europa, por cuanto que sus funciones no tienen por qué limitarse al gobierno de los jueces, sino, siguiendo el ejemplo de las Cortes Supremas, extenderse al gobierno de la justicia. Ello explicaría la extensión de las funciones de los Consejos en casos como el de Colombia. Pero, como se ha dicho, ello se produce, en muchas ocasiones únicamente en el plano de la teoría, ya que el asentamiento de la posición de la Corte Suprema ha conducido a que los Consejos de la Magistratura deban conformarse con asumir un reducido número de funciones, quedando el núcleo del gobierno de la justicia en manos de las cortes supremas.

Consecuencia de todo ello es que exista un amplio arco de configuraciones de los Consejos de la Magistratura en los distintos países de la América Latina, configuraciones que afectan tanto a sus funciones como a su composición. En lo que atañe a las primeras, cabe apreciar la existencia de Consejos que prácticamente asumen todo el poder de gobierno de la justicia, de que se ven privadas las Cortes Supremas (tal sería el citado caso de Colombia) de manera que el Consejo aparece, a los ojos europeos, como un “Superministerio de Justicia”, desligado del Ejecutivo. En el otro extremo se sitúan aquellos casos en que los Consejos aparecen como órganos estrictamente especializados y subordinados a las respectivas Cortes Supremas (como serían los casos de Costa Rica y Chile). En una posición intermedia podemos encontrar aquellos casos en que los Consejos, formalmente independientes de las cortes supremas correspondientes, ejercen algunas funciones específicas, que coexisten con una atribución general de competencias gubernativas en favor de las Cortes. Las tareas usualmente encomendadas a los Consejos en estos supuestos se ciñen sobre todo a la selección, y a veces a la evaluación, del personal judicial.

Otro tanto podría decirse respecto de la composición de los Consejos, aspecto éste en que se produce también una gradación de la presencia de las Cortes Supremas y del Poder Judicial en general; desde Consejos en que tal presencia es predominante e incluso determinante, hasta aquellos en que esa presencia aparece muy reducida, y aun subordinada a otros representantes de poderes políticos o sociales.

V. LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL GOBIERNO DE LA JUSTICIA

La evolución de los modelos europeo y americano ha ido conduciendo, desde situaciones muy diversas, a soluciones que en gran parte confluyen. Si se pregunta hoy cuáles son los modelos actuales de organización del gobierno de los jueces, resulta mucho más difícil que hace unos años dar una respuesta sistemática debido a la coincidencia de técnicas entre los diversos sistemas. Por ello, para referirse a la situación actual parece más conveniente no tanto llevar a cabo una descripción de las diversas formas de organización del Poder Judicial presentes en diversos países, sino más bien, y siguiendo las reglas usuales en la metodología de derecho comparado, preguntarse cuáles son los problemas comunes a los distintos ordenamientos, y cómo tratan estos ordenamientos de solucionarlos. En forma general, podría señalarse dos tipos de problemas:

- a) ¿Cómo conseguir una mayor independencia del juez individual?
- b) ¿Cómo conseguir una mejor eficacia en la administración de justicia?

VI. LA INDEPENDENCIA DEL JUEZ

En lo que se refiere a la independencia del juez, casi todos los sistemas ponen el acento en la desvinculación del juez de la influencia del Poder Ejecutivo. Ello supone que los poderes ejecutivos no podrán ostentar el gobierno de la justicia, al menos en lo que se refiere a la gestión del personal judicial. Ello no impide que exista alguna representación del poder ejecutivo en los órganos de gobierno de los jueces; tal sería el caso de Francia, Italia, o algunos países de Europa del Centro y del Este. En América Latina esa presencia es simplemente inexistente por las razones históricas señaladas.

Un segundo problema, relativo a la independencia judicial, es la protección de los jueces frente a la injerencia de actividades partidistas en su designación y actuación. Esta cuestión se ha convertido en particularmente relevante en países como España, donde el tema de la politización de la justicia aparece repetidamente en los medios de comunicación. La cuestión se centra en determinar quién elige a los miembros de los órganos de gobierno de los jueces. En los supuestos en que esa elección se lleva a cabo total o parcialmente por los órganos legislativos,

se ha hecho necesario instrumentar técnicas para impedir que las mayorías parlamentarias puedan convertir a los Consejos de la Magistratura en réplicas de la composición de las Cámaras. Los sistemas utilizados, con mayor o menor éxito, han sido la exigencia de mayorías reforzadas, la prohibición de reelección, y el establecimiento de un estricto sistema de incompatibilidades, así como, recientemente, en España, la introducción de un proceso de preselección de los candidatos a los puestos de vocales judiciales del Consejo por parte de los integrantes del Poder Judicial.

VII. LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La introducción de nuevas técnicas y herramientas para el gobierno de los jueces y, sobre todo, la introducción de los Consejos de la Magistratura responden, además de a asegurar la independencia de los jueces como agentes individuales, a la intención de mejorar el funcionamiento de la justicia como servicio público. Desde esta perspectiva, se trata de que los ciudadanos obtengan unas prestaciones en lo posible desprovistas de lo que se han considerado tradicionalmente como los achaques de la justicia: las dilaciones indebidas, los costos innecesarios y que restringen el acceso de los ciudadanos, y las decisiones incongruentes, que convierten a la justicia en un juego de azar. Cualquier sistema de gobierno, y específicamente el basado en la introducción de consejos judiciales, con mayor o menor amplitud de funciones, ha de enfrentarse con estos problemas. Y ello ha conducido a que todos los sistemas judiciales que han emprendido caminos de reforma, en Europa o América, se hayan enfrentado con cuestiones muy similares.

a) En primer lugar, los asuntos a tratar por los Consejos de la Magistratura, como órganos de gobierno, no sólo afectan a los jueces. Afectan también al común de ciudadanos, a los que se ha designado a veces como “usuarios de la justicia”. Por ello, no cabe considerar a los Consejos de la magistratura (o a cualquier otro órgano de gobierno) como órganos de representación de los jueces. Por ello, el diseño de los Consejos de la Judicatura se ha realizado en general tratando de evitar que se conviertan en instrumento de una política estrictamente corporativa, para lo que se han empleado fórmulas muy diversas. Una de ellas consiste en prever la presencia en los Consejos de personas que no provengan

del mundo judicial, sino que se encuentren en ellos bien como representantes de intereses generales, bien de instituciones relacionadas con la justicia (como colegios de abogados, o facultades de derecho). Otra fórmula consistiría en establecer que los miembros del Consejo, sean o no jueces, fueran elegidos por órganos representativos del intereses general como pueden ser el Parlamento u otras instituciones constitucionales. Se produciría así una combinación de elementos judiciales y no judiciales, seleccionados por los representantes de la voluntad general. Tal es, en estos momentos, el modelo español de Consejo.

b) Ahora bien, el hecho de que no todos los miembros de los Consejos hayan de ser jueces, o representantes de los jueces no puede ocultar otro dato de importancia, imprescindible para su cualificación técnica: las tareas a desarrollar por el órgano de los jueces requieren una formación jurídica, un conocimiento de las complejidades del ordenamiento, y de los efectos sobre éste de cualquier actuación que incida en el mundo judicial. Por ello, parece que no resulta en absoluto aceptable, desde esta perspectiva, la tendencia, presente en algunos ordenamientos (por ejemplo, en el Consejo de la Magistratura del Perú) a incluir en los Consejos a los llamados “representantes de la sociedad civil”, personas que sin duda revestirán cualidades y competencias desde una perspectiva académica, o política, pero en muchos casos estarán desprovistas de una formación jurídica. La inclusión de este tipo de miembros contribuye, no a garantizar una mejor calidad de la justicia sino, por el contrario, a hacer posible una influencia de factores extra-jurídicos en el ejercicio de funciones de gobierno de los jueces.

c) La consideración de la justicia como servicio público y la atención a la mayor eficacia de ese servicio ha dado lugar a una amplia discusión, en los diversos países que han adoptado esta institución, sobre las funciones que deben atribuirse a los Consejos de la Magistratura. Las soluciones adoptadas, como ya se dijo, han sido muy variadas, y dependen de las circunstancias y voluntad política existentes en cada país. Pero al menos, pueden seleccionarse algunas funciones como especialmente adecuadas para su transferencia a un consejo judicial, en vez de atribuir las al Poder Ejecutivo (como es la tradición europea) o a las Cortes Supremas, o en algún caso, al Poder Legislativo, como ocurre en algunos países de América Latina.

VIII. FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA

La función que parece más adecuada como objeto de atribución a los Consejos es la referente a la selección de los jueces. Su selección por el Poder Ejecutivo o el Legislativo se presta a críticas desde del punto de vista de la imparcialidad política y la consideración de criterios de mérito y capacidad. La selección por parte del Poder Judicial puede representar una sobrecarga de trabajo del órgano encargado de esta función (usualmente la Corte Suprema), así como una mayor vulnerabilidad frente a acusaciones de parcialidad y politización. El desarrollo de esta tarea por parte de un órgano especializado, y en que estén representados no sólo capacidades técnicas, sino también los intereses generales, contribuirá, al menos en principio, a garantizar no sólo la adecuación de los seleccionados al trabajo que han de llevar a cabo, sino también una mayor imparcialidad en la selección. Desde luego, y sobre esta base, las técnicas de selección pueden ser muy variadas; desde la basada en exámenes exhaustivos de los candidatos, hasta la de considerar sus méritos profesionales, pasando por la estancia en una escuela judicial o centro de adiestramiento de este tipo.

Otra tarea que suele atribuirse a los Consejos de la Magistratura es la relativa a la inspección y control de la actividad judicial. No hay, en todo caso, que confundir la actuación administrativa inspectora sobre el juez como funcionario que cumple unos deberes, con la revisión de decisiones judiciales que corresponde a las instancias jurisdiccionales superiores a través del sistema de recursos. El juez es ciertamente independiente en la formulación de sus decisiones, y sobre éstas no caben más revisiones que las derivadas del sistema de recursos. Pero el juez es también un funcionario, y como tal, sujeto a unos deberes y obligaciones administrativas, que sí son inspeccionables y revisables por los órganos de gobierno de la carrera judicial. Cuestiones como la presencia del juez en su despacho, la solución diligente de los casos ante él planteados, o el tratamiento correcto de las partes, los abogados y el público en general, son temas que sí son competencia de la autoridad administrativa y que pueden dar lugar a la exigencia de una responsabilidad disciplinaria, sin que ello suponga atentar a la independencia judicial. La experiencia muestra que este tipo de actuación es la más proclive a verse sujeta a presiones o influencias de tipo corporativo, por una ten-

dencia natural, derivada del compañerismo, de la amistad o incluso del parentesco entre los miembros de una misma profesión. Por ello, no es infrecuente que se encomiende a un Consejo no estrictamente judicial la realización de estas funciones, de manera que el juez no sea (o no sea únicamente) controlado por sus iguales, sino también por personas no pertenecientes a la carrera judicial.

Ello plantea, desde luego, problemas adicionales. El ejercicio de una potestad administrativa disciplinaria, que puede conllevar sanciones (y sanciones a veces muy severas) debe reunir todas las características propias de un Estado de derecho para evitar la presencia de actuaciones arbitrarias; y ello más aún en un ámbito tan delicado como el judicial, donde es la independencia del juez la que está en juego. El problema por ello, consiste en cómo conciliar esa potestad administrativa sancionadora con la necesidad de que el afectado tenga acceso a la revisión judicial de la sanción que se le haya impuesto. Ahora bien, si esa revisión judicial se lleva a cabo, serán en último término los órganos judiciales los que decidan sobre la acción del Consejo. Si esta revisión no existe, el afectado quedará desprovisto de la protección judicial de sus derechos.

Las soluciones aportadas han sido muy variadas. Una de ellas sería la introducida en Colombia. La Sala del Consejo de la Magistratura encargada de las sanciones disciplinarias se configura como una auténtica sala jurisdiccional, que actúa por tanto en sede, no ya o no sólo, administrativa, sino en sede judicial, con todos los requisitos y garantías propios del procedimiento sancionador en esa sede. Una solución alternativa sería la adoptada por la Constitución del Perú, que simplemente excluye de toda revisión judicial las decisiones adoptadas en diversas materias por el Consejo Nacional de Magistratura, aun cuando éste no se configure como un órgano jurisdiccional. Finalmente, la solución intermedia sería la adoptada en España donde las decisiones sancionadoras del Consejo son únicamente revisables, en vía contencioso-administrativa, por la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

IX. BREVE NOTA BIBLIOGRÁFICA

LÓPEZ GUERRA*, Luis, “Modelos de gobierno de los jueces”, publicado inicialmente en *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla La Mancha*, 1, 1999 pp. 11-32, y reproducido en LÓPEZ GUERRA, Luis, *El poder judicial en el Estado constitucional*, Lima, 2001, pp. 125-155

———, “La modernización de la justicia como servicio público”, *Revista de Derecho Político*, núm. 47, 2000, pp. 11-26.

LUCAS MURILLO, Pablo, “El gobierno del poder judicial: los modelos y el caso español”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, 1995, pp. 167-239.

RENOUX, Thierry S. (dir.), *Les Conseils Supérieurs de la Magistrature en Europe*, París, 1999 (para los países europeos).

Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, publicado por el Consejo de la Judicatura Federal, México, D. F., 1995 (para América Latina).

* La presente comunicación desarrolla algunas ideas apuntadas en trabajos previos del autor.