

CONSORCIO JUSTICIA VIVA

**COMENTARIOS A LOS INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO
DE LA COMISIÓN DE REESTRUCTURACIÓN DEL PODER
JUDICIAL**

LIMA, JULIO 2003

INDICE

- **Comentarios al Informe del Grupo de Trabajo de Derecho Civil**
Sara Esteban Delgado

- **Comentarios al Informe del Grupo de Trabajo de Derecho Penal.**
Miguel Huerta.
Carlos Rivera.
Edwar Álvarez.

- **Comentarios al Informe del Grupo de Trabajo de Modernización del Despacho Judicial.**
Abraham Siles.

- **Comentarios al Informe sobre Órganos de Gobierno del Poder Judicial.**
David Lovatón.

- **Comentarios al Informe del Grupo de Trabajo de Política Anticorrupción y Ética Judicial.**
Ernesto de la Jara .

INTRODUCCIÓN

En enero del presente año, el presidente del Poder Judicial, doctor Hugo Sivina, dirigió un mensaje al país en el que, partiendo por reconocer —en tono autocrítico— los grandes problemas que siempre han aquejado a la justicia, anunció que se iba a realizar una profunda reestructuración del Poder Judicial. Sin duda, fue un gesto que generó mucha expectativa.

Como primera medida, se instaló una comisión de 12 magistrados pertenecientes a diversos niveles jurisdiccionales, a quienes se les dio el encargo de que, en un plazo perentorio de 90 días, plantearan medidas urgentes de reforma. La comisión cumplió el encargo y plasmó sus resultados en los cinco informes que, precisamente, son objeto de estos comentarios, que ponemos a consideración de la comunidad jurídica.

Partimos por señalar que ha sido muy positivo que, por primera vez, un grupo de magistrados —por iniciativa y encargo de la Sala Plena de la Corte Suprema y del presidente del Poder Judicial— señale algunas líneas de actuación, algunas medidas concretas dirigidas a solucionar los grandes y endémicos problemas que padece la justicia. A la vez, luego de revisar los referidos informes, consideramos que este esfuerzo es sólo un primer paso en el largo camino de la “refundación” del Poder Judicial, pues el mismo requiere ser complementado y enriquecido con otros aportes, opiniones y enfoques.

En primer lugar, tal como sostenemos en los comentarios respectivos, muchas de las medidas propuestas van en la línea correcta pero resultan insuficientes, sea porque son parciales y no se insertan en una solución o política judicial integral —como algunas propuestas en el ámbito penal, civil o de despacho judicial— o porque requieren mayor sustento o debate antes de ser implementadas —como las propuestas de creación de juzgados comerciales y constitucionales, o de fortalecimiento del control interno de la magistratura—.

En segundo lugar, ahora toca llevar esas propuestas al terreno de los hechos, para lo cual se requerirán no sólo recursos —indispensables— sino también una gran dosis de voluntad política por parte de los órganos de gobierno del Poder Judicial, los cuales tendrán que vencer las inevitables y tenaces resistencias que —como es de prever— encontrarán al interior y al exterior del sistema de justicia. Al respecto, es conocida ya nuestra posición de que todo cambio debería empezar por la Corte Suprema.

En tercer lugar, tal como se dice en los propios informes, la “refundación” judicial no sólo interesa a los jueces sino a la sociedad en su conjunto —litigantes, abogados, ONG, colegios profesionales, universidades, empresarios, sindicatos, medios de comunicación— y, por ende, debe llevarse a la práctica con apertura y participación de todos estos sectores. Sobre todo tomando en cuenta que el compromiso y la presión de la sociedad civil puede contribuir a los esfuerzos judiciales por comprometer la voluntad, las normas y, en especial, los recursos de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En esa línea se inscribe la constitución del anunciado Grupo Impulsor del Acuerdo por la Justicia, que debería ser la siguiente medida que se implemente por todo lo alto.

En cuanto al contenido de los comentarios que presentamos, respecto al informe del grupo de trabajo de Derecho Civil sostenemos, entre otras afirmaciones, que el mismo se caracteriza por las numerosas propuestas, muchas de ellas sustentadas en relativamente buenos diagnósticos referidos a los problemas concretos. Entre las propuestas más importantes —aunque controvertidas— destacan la especialización de la justicia constitucional y comercial, como solución a los problemas que presentan los procesos en los que se conocen estas materias; por otro lado, se han hecho propuestas muy discutibles, entre las que podemos citar la de sancionar la inasistencia a la audiencia en la

conciliación extrajudicial, como una supuesta fórmula para estimular este mecanismo. En líneas generales, si bien el informe es un buen primer paso hacia la reforma civil, para que ésta se produzca todavía falta esbozar un plan general; éste deberá comprender un método para identificar los problemas y los criterios objetivos que permitan fijar prioridades y esbozar reformas a corto, mediano y largo plazo.

El informe del grupo de trabajo de Derecho Penal busca impulsar el cambio del sistema de justicia penal en lo que se refiere al marco normativo, organizacional, cultural y de gestión judicial, lo cual es saludable. Entre los objetivos específicos, se plantea desarrollar el proceso de reforma buscando el consenso con los otros actores del sistema penal —Ministerio Público, Policía Nacional y Ministerio de Justicia—, impulsar la elaboración del nuevo Código Procesal Penal, formular cambios en el marco normativo vigente para una adecuada transición al nuevo modelo procesal, mejorar el acceso de los usuarios y desarrollar actividades para lograr la transformación de la cultura judicial. Sin embargo, a partir de las acciones propuestas se aprecia que nos encontramos aún ante una reforma parcial y, por ende, ante el riesgo de quedarnos tan sólo en los retoques al sistema procesal vigente que, precisamente, el informe plantea cambiar.

Con relación al informe acerca de la Modernización del Despacho Judicial, sostenemos, entre otras afirmaciones, que sobre la base de un diagnóstico que permite al grupo de trabajo constatar y hacer público el virtual “colapso” del así denominado “nuevo despacho judicial”, se plantea la instauración de jueces coordinadores que se encargarán de dirigir las tareas administrativas en los módulos corporativos. Por otro lado, la necesidad de adoptar planes de emergencia para atender las deficiencias de infraestructura inmobiliaria, equipamiento de cómputo y sistemas informáticos, así como para resolver las dificultades de los servicios judiciales básicos —notificaciones y archivos—, es formulada con claridad. La posibilidad de crear especialidades y subespecialidades jurisdiccionales en materia comercial y constitucional aparece como una medida interesante, pero polémica y que, por tanto, requiere mayor debate y estudio.

Sobre el informe del grupo de trabajo de Órganos de Gobierno, opinamos que si bien el documento considera que un órgano de gobierno fuerte y autónomo del Poder Judicial es condición indispensable para propiciar y fortalecer la independencia judicial, incurre en un error de enfoque al diagnosticar que el problema central es la débil gestión estratégica del aparato judicial, fruto de la marcada desunión entre la “gestión jurisdiccional” y la “gestión administrativa”, pues ello trae como consecuencia que reduzca la solución a mejorar la “gestión”. En cambio, los temas de “gobierno” (poder) aparecen más adelante, en lo que consideramos es su planteamiento central: fortalecer al presidente del Poder Judicial y a la Sala Plena de la Corte Suprema, y limitar el rol del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Discrepamos parcialmente con esta propuesta pues creemos, por el contrario, tanto el Presidente como el Consejo de gobierno del Poder Judicial deben ser fortalecidos.

Respecto al informe del grupo de trabajo de Política Anticorrupción y Ética Judicial, pensamos que lo más alentador es, sin duda, el concepto amplio y moderno de corrupción judicial, y que lo positivo es el reconocimiento de la corrupción como problema clave por parte de los propios jueces. A su vez, creemos que ha sido insuficiente el tono autocrítico frente a lo ocurrido durante el régimen de Fujimori y Montesinos en los predios judiciales; así mismo, nos preocupa que el informe haya optado por fortalecer el control interno disciplinario a través de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), sin evaluar bien los pros y contras de tal opción, que requiere, a nuestro entender, un debate más amplio.

Finalmente, queremos reiterar una vez más que estamos frente a una gran oportunidad para impulsar cambios profundos en el sistema de justicia en el Perú, y que la responsabilidad no recae

exclusivamente en los jueces y fiscales, sino también en las otras autoridades de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como en órganos autónomos como el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional. Por otra parte, creemos que las instituciones de la sociedad civil pueden y deben cumplir un rol de fiscalización y de formulación de propuestas; así mismo, la cooperación internacional puede cumplir un papel importante en el respaldo de este proceso.

Así, terminada esta primera etapa, ahora toca debatir y enriquecer las propuestas puestas sobre la mesa y ponerlas en práctica.

COMENTARIOS AL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE DERECHO CIVIL

Sara Esteban

El informe del grupo de trabajo de Derecho Civil se caracteriza por las numerosas propuestas, muchas de ellas sustentadas en relativamente buenos diagnósticos referidos a los problemas concretos. Entre las propuestas más importantes —aunque controvertidas— destacan la especialización de la justicia constitucional y comercial, como solución a los problemas que presentan los procesos en los que se conocen estas materias; por otro lado, se han hecho propuestas muy discutibles, entre las que podemos citar la de sancionar la inasistencia a la audiencia en la conciliación extrajudicial, como una supuesta fórmula para estimular este mecanismo. En líneas generales, si bien el informe es un buen primer paso hacia la reforma civil, para que ésta se produzca todavía falta esbozar un plan general; éste deberá comprender un método para identificar los problemas y los criterios objetivos que permitan fijar prioridades y esbozar reformas a corto, mediano y largo plazo.

INTRODUCCIÓN

A diferencia de lo sucedido en las otras subcomisiones de trabajo, la de Derecho Civil nos presenta un profuso número de propuestas, 24 de las cuales han sido aprobadas en el pleno y sustentadas identificando el problema que pretenden solucionar y las medidas necesarias para hacerlo, mientras que 11 han quedado en cartera, pendientes de aprobación. Debe advertirse, además, que si bien las propuestas tratan, en forma predominante, temas civiles, también se refieren a asuntos constitucionales, familiares y contencioso-administrativos.

Debido al amplio número de propuestas, es preferible agruparlas en razón del criterio que las ha guiado, tal como lo dejó entrever el Dr. Javier Mendoza al presentar el informe el pasado 19 de junio.

1. PROPUESTAS

1.1. Sobre acceso a la justicia

Aprobadas

- Mantener la conciliación prejudicial como un requisito para iniciar un proceso judicial, bajando las tasas y considerando la inasistencia como conducta procesal que será valorada por el futuro juez.
- Ampliar el ámbito de sujetos legitimados para solicitar la tenencia del menor a otras personas que tengan legítimo interés (abuelos, hermanos, etcétera).
- Precisar que los notarios también son competentes para temas de rectificación de partidas.

Pendientes

- Otorgar a los fiscales la posibilidad de que realicen conciliaciones en casos de alimentos, tenencia y familia en general.
- Reconocer que la interrupción de la prescripción se produce con la interposición y no con la notificación de la demanda.
- Reducir el plazo de caducidad para interponer demandas de amparo o iniciar otros procesos constitucionales.

- Para reclamar la tutela de los derechos constitucionales, deben utilizarse primero las vías ordinarias. Si se tiene una vía ordinaria, queda a consideración del juez decidir si va a conocer o no el caso.
- Eliminar la normativa que impide la coexistencia de juzgados de paz y de juzgados de paz letrados en el mismo ámbito territorial.

1.2. Sobre celeridad de los procesos judiciales

Aprobadas

- Reformar el régimen de notificaciones: volver a las notificaciones por nota, notificar en el mismo distrito judicial no por exhorto sino mediante la Central de Notificaciones, y contratar empresas privadas para notificar resoluciones fuera del distrito judicial.
- Evitar el inútil aplazamiento de las audiencias de conciliación y de pruebas, proponiendo, en el primer caso, el archivamiento si una de las partes no acude a la segunda citación y, en el segundo caso, que el orden de actuación de los medios probatorios establecido en el Código Procesal Civil no sea de carácter rígido.
- Evitar intermediarios para el cobro de pensiones de alimentos mediante el depósito directo en una cuenta bancaria abierta con ese propósito.
- Regular expresamente los requisitos que deben cumplir los títulos que se presentan en el caso de tercerías y de liquidación de saldo deudor.

Pendientes

- Restar el efecto suspensivo de la casación cuando ésta se interpone contra sentencias de grado que confirman las de instancia. Fijar un límite para casos de determinada cuantía (mayores a 30 unidades de referencia procesal).

1.3. Sobre eficacia de las decisiones judiciales

Aprobadas

- Aumentar el plazo de caducidad de los embargos.
- Modificar el artículo 630 del Código Procesal Civil a fin de que, luego de declarada infundada la demanda en primera instancia, la medida cautelar se mantenga vigente hasta que se expida la sentencia de segundo grado.
- Habilitar la posibilidad de rechazar liminarmente los pedidos de nulidad de remate manifiestamente dilatorios.
- Considerar que los arrendamientos inscritos con posterioridad a la medida cautelar o a la garantía sean dejados sin efecto por la ejecución de ésta.
- Considerar inoponible la intervención del propietario declarado en insolvencia que adquirió el bien afecto a medida cautelar o garantía, si la transferencia es posterior a ésta.

1.4. Sobre adecuada gestión del trabajo con los auxiliares judiciales

Aprobada

- Establecer mecanismos para agilizar el nombramiento y asegurar el cumplimiento de las funciones del curador procesal.

Pendiente

- Establecer mecanismos para asegurar tanto el pago a los peritos judiciales como el cumplimiento de sus funciones.

1.5. Sobre mejoramiento de la formación y capacitación de los jueces

Aprobada

- Aprobar una directiva interna que permita unificar la jurisprudencia con la realización mínima de dos plenos anuales, y contratar la edición mensual de un resumen de ejecutorias sumilladas.

1.6. Sobre mejoramiento del presupuesto judicial***Aprobadas***

- Crear un juzgado que se encargue de cobrar las multas impuestas por los órganos jurisdiccionales.
- Proponer que los procesos por cobros de créditos provisionales iniciados por las AFP paguen un arancel judicial.

1.7. Sobre racionalización de la carga procesal***Aprobadas***

- Vía especialización, como una nueva competencia: creación de 21 nuevos juzgados y salas comerciales y de 5 nuevos juzgados y salas constitucionales.
- Vía transferencia de competencias: pasar 7 juzgados civiles a juzgados comerciales, y 20 juzgados civiles a juzgados constitucionales.
- Vía creación de más órganos: creación de más juzgados y salas contencioso-administrativas, y de juzgados de paz letrados.
- Vía órganos administrativos: crear oficinas de ejecutores coactivos para atender, en la vía administrativa, la cobranza de créditos previsionales.

Pendientes

- Eliminación de carga: que los procesos no impulsados que se siguen con el Código de Procedimientos sean declarados en abandono o caduquen.
- Transferencia de carga vía transferencia de competencia: que los jueces de paz letrados vean casos de interdictos y de alimentos aunque la relación familiar no sea indubitable.
- Transferencia de carga a sede administrativa: derivación de procesos no contenciosos de rectificación de partidas a los Registros Civiles.
- Que los jueces de paz y los jueces de paz letrados compartan competencia por territorio.

2. PUNTOS DESTACADOS DEL INFORME

A continuación, se destacan seis puntos referidos al informe: i) la calidad del diagnóstico y de las propuestas, ii) el caso especial de la conciliación, iii) la importancia del tema de racionalización de la carga procesal y el caso particular de la especialización de la materia comercial y constitucional, iv) Los mecanismos para la implementación de las propuestas presentadas, v) las propuestas cuya aprobación se requiere impulsar y vi) lo que le falta a la propuesta de reforma.

2.1. El diagnóstico de los problemas y las propuestas de solución

De una revisión general de todas las propuestas puede concluirse que la mayoría de ellas se sustenta en un buen diagnóstico del problema, aunque en varios casos éste es insuficiente, pues sólo se analizan algunas de las causas mientras se dejan fuera otras.

Éste es el caso de la primera propuesta, según la cual debe mantenerse el modelo de conciliación prejudicial obligatoria, y de las propuestas referidas a la especialización de los juzgados, que detallaremos más adelante.

También en este caso se encuentra la propuesta de que se regule la inoponibilidad del arrendamiento al remate del inmueble, así como la propuesta de que, para el cobro de la letra a la vista girada en mérito a la liquidación del saldo deudor, se exijan otros documentos que certifiquen los datos señalados en ésta.

El diagnóstico en el que se sustenta la primera propuesta mencionada es insuficiente, puesto que el problema que afecta la eficacia de la ejecución de las decisiones judiciales no se presenta sólo por la existencia de un arrendamiento, sino por la existencia de cualquier carga que pese sobre el inmueble y que haya sido inscrita con fecha posterior a la hipoteca, debido a que el remate levanta únicamente los gravámenes, pero no las cargas.

Sucede lo mismo con el diagnóstico de la segunda propuesta, pues en este caso el problema no sólo está constituido por la falta de certeza de los datos incorporados en la letra de cambio —que pueden ocultar una posible infracción de los requisitos necesarios para su emisión—, sino que se extiende aún más, pues como la letra a la vista es negociable, genera la posibilidad de que un tercero tenedor, que por el solo texto no puede advertir que el título valor se ha emitido infringiendo estos requisitos básicos, requiera, legítimamente, su cobro al deudor, quien no podrá defenderse de esta pretensión.

2.2. El caso especial de la conciliación prejudicial obligatoria

Particular resulta el caso de la primera propuesta, según la cual debe mantenerse la conciliación extrajudicial obligatoria. Según el diagnóstico realizado, dos son las causas por las cuales esta institución no funciona: i) la ausencia de las partes en las audiencias de conciliación, y ii) los altos costos de acceso. Por lo tanto, la propuesta se dirige a superar estos dos problemas. Para solucionar el primero, se propone instaurar algún mecanismo de presión, como el hecho de que la inasistencia sea valorada por los jueces que conocerán la controversia en el futuro proceso; frente al segundo problema, se propone fijar tasas más bajas que las actuales.

Consideramos que no se ha realizado un buen diagnóstico, pues las que se han considerado causas del no funcionamiento de la institución no son tales, o, en todo caso, no son las principales. Por lo tanto, las propuestas dirigidas a subsanarlas no solucionan el problema de la conciliación.

La propuesta que pretende introducir un mecanismo de presión para elevar el índice de asistencia a la audiencia de conciliación parte de dos hechos: primero, que uno de los principales problemas que afronta la conciliación es el alto índice de casos en los que las partes no acuden a la audiencia; y segundo, que cuando no hay ausentismo y ambas partes acuden a la audiencia, se logra aproximadamente 40% de conciliaciones. Sin embargo, de estos hechos concluye, equivocadamente, que si se lograra que las partes asistan a la audiencia bajo cualquier condición —incluso bajo presión—, entonces se obtendría un mayor número de conciliaciones, pues la base sobre la que se aplicaría el 40% sería mucha más amplia.

La equivocación consiste en haber obviado el hecho de que la tasa de éxito del 40% corresponde a un universo de personas que asisten libremente a la audiencia de conciliación, y que, por lo tanto, no puede asegurarse que ésta se mantenga si el universo cambia de composición y pasa a estar conformado tanto por personas que asisten libremente como por personas que asisten debido a algún mecanismo de presión.

En consecuencia, si bien es cierto que la inasistencia a las audiencias es un problema que afronta la conciliación obligatoria, no puede afirmarse que el uso de mecanismos de presión para obligar a los sujetos a que asistan redundaría en un mayor número de acuerdos conciliatorios.

Debe precisarse, además, que la verdad o falsedad de la hipótesis según la cual la conciliación obligatoria realmente funciona como un medio para descargar al Poder Judicial, y para que el justiciable ahorre tiempo y dinero, no puede medirse con el número de acuerdos de conciliación alcanzados, como pretende el informe. Para ello se requiere un análisis cualitativo más que cuantitativo; así mismo, habría que señalar cuántos de esos acuerdos se han cumplido y cuántos de ellos han requerido iniciar un proceso judicial para obtener tal fin

Por su parte, también la propuesta que pretende reducir el nivel de las tasas que se pagan en una conciliación se sustenta en un diagnóstico equivocado. Es cuestionable la idea de que el alto costo de las tasas sea una causa por la cual los litigantes rechazan asistir a las audiencias de conciliación, cuando lo que existe es un exceso de oferta, tal como puede comprobarse con sólo acudir a los alrededores de Palacio de Justicia, donde existen centros de conciliación que cobran sumas por debajo de las tarifas establecidas.

Además, como quien paga la conciliación es el solicitante, los costos de ésta no influyen en la decisión de la parte demandada de asistir o no a la audiencia. Por lo tanto, una rebaja de estos costos no eliminaría los casos en los que la inasistencia proviene de la parte demandada, que, por cierto, son los más frecuentes.

En resumen, si la subcomisión considera que entrando al tercer año de experiencia de la conciliación extrajudicial obligatoria los únicos argumentos para mantenerla son los mismos que determinaron su instauración —a saber, que contribuye a descargar el Poder Judicial, que mejora el acceso a la justicia y que promueve una cultura de paz—, entonces debería realizar una investigación que demuestre que, efectivamente, el instrumento ha venido cumpliendo con ese fin.

2.3. La racionalización de la carga y la especialización de los órganos jurisdiccionales

Entre el último grupo de propuestas aprobadas, existen dos que sugieren la creación de órganos especializados en materia constitucional y comercial. De concretarse esta propuesta, algunos juzgados civiles se convertirían en constitucionales o comerciales, y el otro grupo sí estaría constituido por órganos judiciales totalmente nuevos.

Aparentemente, esta propuesta pretende solucionar, primero, el problema de la excesiva morosidad de los procesos generada por la sobrecarga que actualmente presentan los juzgados civiles; segundo, el problema de la falta de capacitación o conocimiento por parte de los jueces de la materia comercial y constitucional —lo cual queda demostrado en las sentencias—; y tercero, el problema del inadecuado desarrollo de los procesos en los que se conocen estas materias, el mismo que no corresponde con la tutela que requieren los derechos e intereses de esta naturaleza.

La carga procesal de los juzgados civiles en las citadas materias se reparte de la siguiente manera:

- La materia constitucional: —————> 33% de la carga total para el período 2002.¹

¹ Información de la Gerencia de Planificación, Subgerencia de Estadísticas, respecto del período 2002.

- La materia comercial:
- Para el período 2001, cerca de 65% del total de la carga; pero la mayor parte de esta cifra —cerca de 63%— estaba conformada por procesos ejecutivos.²
 - Para el período 2002, la materia comercial representaba aproximadamente 50% del total de la carga;³ más o menos 30% de esta cifra corresponde, al parecer, a procesos ejecutivos.

La especialización de los juzgados comerciales

El carácter razonable de la propuesta de especialización de los juzgados comerciales puede verse seriamente cuestionado por dos argumentos.

El primer argumento para cuestionar esta propuesta se sustenta en los pocos criterios objetivos con que cuenta la doctrina para separar el Derecho Civil Patrimonial del Derecho Comercial, puesto que ambos derivan de los mismos principios generales. En consecuencia, la separación de éstos por medio de la instauración de competencias excluyentes puede derivar i) en constantes contiendas de competencia, lo que introduciría una causa más de morosidad al proceso, y ii) en fallos contradictorios, ya que la distinción entre casos civiles y comerciales no resulta exacta, pudiendo suceder que los mismos hechos sean calificados unas veces como civiles y otras como comerciales, con el agravante de que los procesos iniciados por estos hechos no pueden ser acumulados, porque no cabe acumulación de procesos conocidos por jueces de diferente competencia.

El segundo argumento para cuestionar esta propuesta es que no puede ser considerada como la única posible o viable, sobre todo si existen otras alternativas, como las dos que vamos a señalar seguidamente.

La primera propuesta alternativa consiste en la subespecialización de los jueces civiles en jueces civiles y comerciales. Es decir, no se trata de jueces de diferente competencia, sino de jueces que, siendo civiles, se especializarían en temas comerciales, que impliquen procesos ejecutivos, sumarios o de conocimiento. A diferencia de la anterior, esta propuesta tiene la ventaja de que no genera problemas de contienda de competencia y permite la acumulación de procesos que tengan hechos comunes, aunque puedan ser calificados como temas civiles o temas comerciales.

La segunda propuesta alternativa pretende también una subespecialización, pero no por materia sino por tipo de procedimiento. Si cerca de 60% de los temas comerciales son ejecutivos, quiere decir que los juzgados ejecutivos son responsables de la mayor parte de los problemas de retraso, fallos contradictorios, etcétera de los que adolecen los procesos en los que se conocen casos comerciales. Por lo tanto, la solución adecuada consistiría en aumentar la cantidad y la calidad de la producción de estos juzgados, lo que puede lograrse con un incremento del personal auxiliar, puesto que en este tipo de procesos —ejecutivos—, la mayor parte de la actividad no es judicial sino administrativa o auxiliar. Al igual que en el caso anterior, esta propuesta elimina los problemas de contienda de competencia y de fallos contradictorios que generaba la primera.

Por último, debe señalarse que, en las propuestas alternativas, nada impide que los jueces civiles especializados en el tema comercial, o los jueces o vocales de los procesos ejecutivos, roten sus

² Información de las estadísticas de la Corte Superior de Lima recogida por el Proyecto de Especialización Comercial y Financiera en el Poder Judicial del Instituto de Formación Bancaria, enero del 2002.

³ Información de la Gerencia de Planificación, Subgerencia de Estadísticas, respecto del período 2002.

funciones con los jueces civiles, pues no estarían infringiendo el principio de especialidad. Además, esta rotación sería deseable, pues así se conseguiría que los jueces civiles, que algún día pueden llegar a ser supremos civiles —y no jueces supremos comerciales ni supremos ejecutivos— puedan conocer todo el ámbito civil y comercial, adquiriendo la preparación idónea —y no parcial— en la carrera judicial.

La especialización de los juzgados constitucionales

Respecto a la propuesta de especialización de los juzgados constitucionales, pueden presentarse dos posiciones que deben ser consideradas.

Según la primera, la especialización es conveniente y deseable, pues por medio de ella se puede disminuir la excesiva morosidad que afecta los procesos constitucionales, permitiéndoles brindar el tipo especial de tutela que corresponde a los derechos e intereses que éstos conocen. Ésta es la razón más importante en la que se sustenta la propuesta. Por otra parte, a través de la concentración de causas del mismo tipo, los jueces mejorarían su conocimiento de la materia constitucional, lo cual repercutiría directamente en mejorar el nivel de jurisprudencia.

La segunda posición considera que la especialización podría ser contraproducente porque conllevaría a que los jueces que no son constitucionales se consideren incompetentes en cualquier proceso en el que se presente una cuestión constitucional, como, por ejemplo, la defensa de derechos constitucionales, el control difuso de la legalidad, o la utilización de técnicas de interpretación de la normativa constitucional. Así mismo, la mejora del nivel de conocimiento o capacitación de los jueces constitucionales generaría una “constitucionalización” de los procesos civiles, es decir, provocaría el crecimiento de la demanda de este servicio incluso en casos que podrían ser resueltos por la vía civil.

En este sentido, consideramos necesario que se produzca un debate tanto sobre la posibilidad de especializar la justicia constitucional como si, de ser éste el caso, deberían o no incluirse en esta especialización los procesos de hábeas corpus.

Por último, queremos dejar anotado que, sin perjuicio de que a las propuestas de especialización les falte desarrollarse más, éstas resultan beneficiosas desde que su finalidad, más que disminuir la carga promedio de cada órgano judicial —lo cual se ha hecho clásicamente aumentando el número de éstos—, consiste en buscar su racionalización para que, independientemente del volumen de la carga, el juzgado pueda procesar los casos de la manera más célere y adecuada a la naturaleza de los intereses o derechos tutelados.

2.4. Los mecanismos de implementación de las propuestas y los órganos legitimados para ello

Tal como se señaló desde un comienzo en el acuerdo de sala plena del 22 de enero del presente año, la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial fue creada para proponer medidas inmediatas que permitan iniciar un cambio estructural en la administración de justicia. Por eso es tan importante revisar si los mecanismos necesarios para implementar las propuestas permitirán cumplir con la meta.

Según el informe, 14 de las 24 propuestas aprobadas —es decir, más de 50%— requieren una modificación normativa, con lo cual su implementación ya no estaría en manos del Poder Judicial —y, en consecuencia, ya no sería una medida a corto plazo— sino del Legislativo, que asumiría el papel de continuar con la reforma a mediano o largo plazo. Esto es lo que generalmente sucede con

las propuestas destinadas a solucionar el problema de la excesiva morosidad del proceso y la ineficacia de las decisiones judiciales.

Si bien coincidimos en que la reforma normativa sería el medio más seguro para implementar estas propuestas, consideramos que, en la medida en que muchas de ellas responden a criterios interpretativos, y como la potestad interpretativa forma parte de la jurisdicción de cada juez, son los jueces —a título particular— y la institución del Poder Judicial —a través de los medios que tiene para sentar criterios interpretativos uniformes, que no son otros que la Sala Plena o el Pleno Jurisdiccional— los que tienen la posibilidad de implementar las propuestas a corto o mediano plazo, sin necesidad de desplazar esta función hacia el Congreso. Además, debe tenerse en cuenta que esta implementación no requiere un presupuesto especial.

En el otro extremo se encuentran las propuestas referidas a la racionalización de la carga mediante la creación de juzgados o salas especializadas, que según el informe, sólo requerirían una resolución administrativa del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, razón por la cual su implementación quedaría a cargo del propio Poder Judicial, y podría proyectarse en el corto o mediano plazo.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en lo que se refiere a la creación de órganos judiciales especializados en materia constitucional, el Tribunal Constitucional ya ha señalado anteriormente, en la sentencia recaída en el expediente 004-2001-I/TC, que éstos sólo pueden crearse mediante ley orgánica, pues de otra manera se estaría infringiendo lo dispuesto por el último párrafo del artículo 200 de la Constitución. Por otra parte, sobre la creación de juzgados comerciales, hay que tener presente que ello requeriría retirar temas a la competencia civil y, por lo tanto, pese a la existencia de la 27 disposición final y transitoria, sería discutible si se puede aplicar lo dispuesto por los artículos 5 y 6 del Código Procesal Civil, que indica que la competencia sólo se crea por ley.

Además, debe precisarse que para implementar los nuevos órganos judiciales, se requiere la participación del Consejo Nacional de la Magistratura, que es el encargado de convocar a los concursos para cubrir las plazas que se abran, así como de designar un presupuesto especial para este fin. Esto implica reconocer la necesidad de que otras instituciones participen en la reforma y aceptar, por tanto, que ella va a tomar más tiempo del que originalmente se pensó.

En consecuencia, la creación de órganos especializados —como una forma de racionalizar la carga— no es una medida fácil de implementar. Por el contrario, requiere la participación y el compromiso de otros organismos —el Poder Legislativo, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura—, y por lo tanto, sólo puede pensarse a mediano o largo plazo.

Diferente es el caso de las dos propuestas alternativas para racionalizar la carga de los procesos comerciales, pues es posible implementarlas sin participación del Poder Legislativo. Incluso la segunda de ellas implica una disminución del presupuesto, ya que en lugar de aumentar jueces, se incrementaría el número de órganos auxiliares de éstos.

Por último, debe indicarse que la transformación de 20 juzgados civiles en juzgados constitucionales y de 7 juzgados civiles en juzgados comerciales debería sustentarse en una proyección estimada de cuál sería la carga promedio de cada juzgado por el tipo de materia que conoce, a fin de que la implementación de las propuestas sea lo más adecuada posible y no genere una nueva sobrecarga procesal.

2.5. Propuestas en cartera que requieren impulso

De las 11 propuestas que han quedado en cartera, por lo menos 2 se refieren al acceso a la justicia, y por su importancia requieren un impulso rápido.

La primera es la que se refiere a modificar la fecha en la que se interrumpe el plazo para que prescriba una pretensión solicitada judicialmente; se propone que este plazo se inicie con la presentación de la demanda y no con la notificación de ésta. La segunda se refiere a eliminar la norma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que impide que existan juzgados de paz en la jurisdicción territorial en la que es competente un juzgado de paz letrado; la propuesta es que ambos puedan coexistir en un mismo territorio, para lo cual únicamente se requeriría diferenciar la materia que le corresponde a cada uno.

Mantener un sistema en el cual el plazo de prescripción se interrumpe con el emplazamiento y no con la presentación de la demanda es hacer que el derecho de acceso a la justicia del litigante dependa de la diligencia o negligencia del aparato judicial para proveer la demanda y notificar la admisión de la misma. Es, en suma, hacer que este derecho dependa del acto de un tercero, poniéndole al litigante una barrera normativa irrazonable.

Por su parte, el impedimento legal impuesto por el artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, referido a que en una misma circunscripción no puedan coexistir juzgados de paz y juzgados de paz letrados, puede entenderse, también, como una barrera normativa al derecho de acceso a la justicia. Si bien en abstracto podría considerarse preferible que los juzgados de paz letrados conozcan los conflictos —tema que no está libre de cuestionamientos—, a veces la lejanía de éstos implica un despliegue de tiempo y esfuerzo que supera la magnitud de la pretensión, o que, debido a la urgencia de la tutela, impide que se satisfaga el derecho o interés en razón del cual se actúa.

2.6. Respetto de lo que le falta a una reforma de la justicia civil

Las omisiones del informe

Teniendo en cuenta que en la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial no se formaron subcomisiones de Derecho Laboral o de Derecho de Familia, consideramos que la subcomisión de Derecho Civil era la llamada a abordar la reforma en estos dos importantes ámbitos de la justicia nacional.

Se percibe la ausencia de un examen del proceso laboral, desde la conciliación hasta la casación, a fin de identificar los mayores problemas y proponer soluciones adecuadas. Así, por ejemplo, se ha obviado el hecho de que la materia previsional es una de las que representa el mayor volumen de la carga de la Corte Suprema, razón por la cual merecía un análisis particular.

Así mismo, si bien existen tres propuestas referidas al Derecho de Familia, este campo requiere un tratamiento más amplio y detallado, sobre todo en un tema tan sensible socialmente como la violencia familiar, que se ha convertido en un termómetro de la eficacia del servicio de justicia. Por último, la propuesta —que actualmente se encuentra en cartera— de que los fiscales sean conciliadores en temas de familia debe evaluarse cuidadosamente. Para ello es necesaria la participación de las organizaciones que han estudiado y denunciado los efectos negativos de dejar la potestad conciliadora en manos del fiscal, y que recientemente han logrado que el Congreso apruebe la derogación de las normas que atribuían al fiscal la calidad de conciliador en los procesos de violencia familiar.

La necesidad de un plan o programa de reforma

Como ya señalamos, si bien la subcomisión de Derecho Civil ha identificado varios problemas que determinan que el servicio de justicia sea ineficaz o insuficiente, y ha realizado propuestas para remediarlos, consideramos que tanto el diagnóstico como las soluciones deberían formar parte de un plan general de reestructuración. Éste debería diferenciar los objetivos que pueden ser satisfechos en el corto, mediano y largo plazo, en función de un ordenamiento de las prioridades, los recursos humanos y materiales, así como de los espacios de coordinación con las autoridades cuya participación se requiere en cada caso.

Además de extrañarse la existencia de un plan integral de reforma con las características antes señaladas, hace falta reconocer la necesidad de contar con un método sólido, que pueda utilizarse para identificar con precisión los diferentes sectores en los cuales el proceso funciona defectuosamente y el juez brinda un servicio de menor calidad que el esperado. De ello depende una correcta evaluación de los ámbitos en los que debe incidir la reforma, así como el curso que debe seguir.

COMENTARIOS AL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE DERECHO PENAL

Miguel Huerta
Carlos Rivera
Edwar Álvarez

El Plan de Reforma de la Justicia Penal señala que su objetivo es impulsar e implementar el cambio del sistema de justicia penal en lo que se refiere al marco normativo, organizacional, cultural y de gestión judicial, lo cual es saludable. Inclusive, en los objetivos específicos se hace referencia a la necesidad de desarrollar el proceso de reforma buscando el consenso con otros operadores, impulsar la elaboración del nuevo Código Procesal Penal, formular modificaciones en el marco normativo vigente con el fin de asegurar una adecuada transición al nuevo modelo procesal, mejorar el acceso de los usuarios y realizar actividades tendentes a lograr el cambio de la cultura judicial. Sin embargo, en las acciones propuestas se aprecia que nos encontramos aún ante una reforma parcial y, por ende, ante el riesgo de que tan solo se realicen retoques al sistema procesal vigente que, precisamente, el informe plantea cambiar.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Luego de concluidas las labores de los distintos grupos de trabajo, la Subcomisión sobre Reforma de la Justicia Penal presentó su Plan de Reforma respectivo.

En la parte introductoria del documento se hace referencia a que el documento inicial, denominado *Bases para la elaboración del plan estratégico para el cambio de la justicia penal*, fue sometido a la consideración de un conjunto de jueces, funcionarios y abogados de la especialidad, lo que, según se refiere permitió, lograr

avances significativos en determinación de varios objetivos y pautas clave de política judicial. Entre muchos otros, éstos incluyen: (i) reforma de la justicia penal consensuada; (ii) profundo cambio de la cultura judicial; (iii) visión integral del sistema judicial penal; (iv) enfoque sistémico y desarrollo de estrategias integrales; (v) apertura a la comunicación de lo que se está haciendo por la reforma a la ciudadanía y amplio debate o discusión pública; (vi) estudiar las posibilidades de desarrollar métodos alternativos de resolución de conflictos en materia penal; y (vii) luego de la implementación de los primeros cambios, establecer las mejoras que resulten necesarias introducir en el funcionamiento de la Justicia a través de la investigación de la opinión de los litigantes, como un medio de satisfacer las expectativas de los ciudadanos (pp. 3-4).

Sin embargo, si uno compara los denominados “objetivos y pautas clave de política judicial” con los objetivos del proceso de reforma identificados en el documento, se podrá apreciar que no hay un correlato pleno. Así, no se hace mención a la necesidad de desarrollar métodos alternativos de resolución de conflictos en materia penal ni se concreta la referencia al enfoque sistémico y al empleo de estrategias integrales que se propugna.

Por otra parte, en el documento se hace un breve punteo de los factores que conllevan a la “necesidad y condiciones para el cambio”, y entre los aspectos señalados aparece una escueta referencia a que la “ciudadanía tiene una percepción negativa del sistema de justicia, lo considera

lento y corrupto” (p. 7), pero no se desarrollan los factores que han motivado esa percepción ciudadana. Sólo se refiere que el Poder Judicial “no ha logrado responder satisfactoriamente a la demanda de justicia y la sensación de impunidad” (p. 7).

Así mismo, se deja de lado —al menos explícitamente— el hecho de que el Poder Judicial es sólo uno de los operadores del sistema penal, y de que existe una descoordinación entre dichos operadores. De ahí surge la percepción ciudadana de que el sistema penal no responde a sus demandas, lo que inclusive ha motivado que se produzcan linchamientos y casos de venganza por mano propia. Precisamente a esa situación ha contribuido el sistema procesal vigente, mixto con preeminencia de lo inquisitivo, característica que lo hace lento y burocrático

En el documento se precisa que se requieren *condiciones necesarias para el cambio*, tales como (p. 8):

- El cambio debe estar explícitamente formulado, y manifestarse en la redacción de políticas y programas.
- La reforma debe ser integral, multidimensional y sistémica. Debe abarcar el marco normativo, la cultura judicial y las áreas funcionales del sistema, así como tener en cuenta el impacto que un cambio en un área funcional o instancia tendrá en las otras áreas o instancias.
- Es necesario contar con el consenso y la participación activa de los magistrados, el personal judicial, los abogados y las instituciones dedicadas a favorecer cambios en el sistema de justicia penal.
- Tiene que abarcar programas y acciones de corto, mediano y largo plazo.

2. 2. LOS OBJETIVOS DEL PROCESO DE REFORMA

Se señala que el objetivo general de la reforma consiste en

Impulsar e implementar el cambio del sistema de justicia penal peruano en cuanto al marco normativo, organizacional, cambio cultural y gestión judicial, que permita un mejor acceso a la justicia penal con plena independencia de los jueces y un confiable servicio a los usuarios orientado a la protección de los derechos fundamentales de los imputados y las víctimas (p. 10).

Como objetivos específicos, se indican los siguientes:

- Fortalecer las actividades de planificación estratégica, dirección y asistencia técnica del proceso de reforma de la justicia penal.
- Desarrollar el proceso de reforma buscando el consenso con otros operadores del sistema de justicia.
- Impulsar y participar en la elaboración del nuevo Código Procesal Penal.
- Formular cambios en el marco normativo vigente para procurar una adecuada transición al nuevo modelo procesal y hacer frente a la emergencia de la justicia penal.
- Mejorar el acceso y la atención de los usuarios.
- Desarrollar actividades de capacitación, así como acciones de estímulo y control tendientes a lograr el cambio de la cultura judicial.
- Diseñar e implementar un sistema de información judicial homogéneo y confiable.
- Implementar una gestión judicial de emergencia y orientada a la transición del modelo procesal vigente al nuevo Código Procesal Penal.

- Diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión judicial que sea flexible y adecuado a la realidad de nuestros distritos judiciales.

Al respecto, podemos comentar que, en primer lugar, si bien el objetivo general que nos plantea el informe pretende comprender los diferentes espacios de cambio del sistema de justicia penal, sería conveniente que la apuesta por un nuevo modelo procesal penal apareciera con la claridad que se requiere.

En segundo lugar, en lo que concierne a los objetivos específicos, puede resultar un tanto contradictorio formular que uno de ellos es la generación de cambios en el marco normativo vigente para procurar una adecuada transición a un nuevo modelo procesal, cuando ni entre los objetivos ni en el resto del documento se indica con claridad cuál es ese nuevo modelo procesal penal. Además, se puede interpretar que las modificaciones al marco legal vigente pueden tener el efecto de reforzarlo y consolidarlo. Por otro lado, sin embargo, puede interpretarse que las reformas legales planteadas son provisionales, en tanto no se implemente el nuevo proceso penal.

Es más: los objetivos específicos planteados no logran concretarse en las acciones que, según el documento, deben realizarse. Este contraste se aprecia en el planteamiento de desarrollar un proceso de reforma consensuado; en este punto, entre otras carencias, no se especifican los espacios de coordinación con los demás operadores del sistema penal. Igualmente, en el tema de acceso a la justicia, las acciones planteadas no coadyuvan a lograr dicho objetivo, como detallaremos más adelante. En el tema de gestión judicial, no queda claro de qué manera las acciones planteadas contribuirán a la transición hacia el nuevo modelo procesal.

3. LA REFORMA COMO PRODUCTO DEL CONSENSO

El documento reconoce que “la falta de coordinación entre los operadores del sistema de justicia penal genera serios problemas en el tratamiento de los procesos” (p. 13), por lo que se deben generar “plataformas de diálogo con los diversos operadores y organizaciones de la sociedad civil” e “instituir mecanismos de coordinación con el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y la Policía Nacional”, así como “convenios y alianzas estratégicas con organizaciones e instituciones... [como] el Consorcio Justicia Viva” (p. 13).

El planteamiento del informe es correcto, toda vez que la posibilidad de generar las condiciones favorables para que se produzca un proceso de reforma en la justicia penal pasa, necesariamente, por alcanzar puntos básicos de consenso tanto al interior como al exterior del sistema de justicia. Este consenso debe desarrollarse simultáneamente al interior del Poder Judicial y en coordinación con el Ministerio Público, la Policía Nacional y el Ministerio de Justicia —porque el INPE depende de éste—, así como con la sociedad civil.

Sin embargo, debemos tener claro que, para que este consenso se produzca, ya no basta compartir una voluntad de cambio del sistema —con la cual todos pueden estar de acuerdo—, sino que se necesita, sobre todo, establecer con nitidez una propuesta de temas básicos sobre la base de los cuales sea posible establecer acuerdos. Para ello, es fundamental la determinación de los lineamientos políticos y de las prioridades del proceso de reforma. De igual manera, resulta esencial la definición de la apuesta sobre el nuevo modelo procesal penal.

En las actuales circunstancias, y considerando las condiciones del sistema de justicia, esta tarea resulta fundamental ya que, a través de ella, se puede consolidar un acuerdo básico orientado al cambio de la justicia penal.

4. IMPULSO AL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL

El informe señala que las normas procesales vigentes colisionan con las normas internacionales de protección de los derechos humanos —como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Humanos—, lo que vulnera el debido proceso. A criterio del informe, esta situación se plasma con mayor claridad en el denominado *proceso penal sumario*, regulado por el Decreto Legislativo 124.⁴

Bajo estos argumentos, se evidencia la opción por un nuevo modelo procesal penal. La principal acción para llegar a éste consiste, según el informe, en elaborar “las bases de la reforma procesal penal y las normas de implementación del nuevo Código Procesal Penal” (p. 15). Esta labor, se señala, estará a cargo de la Comisión de Bases de la Reforma Procesal Penal.

Si bien el informe reconoce la necesidad de dirigirse hacia un nuevo modelo de enjuiciamiento criminal, le falta precisar qué lineamientos deben seguir las bases de una reforma procesal, así como cuáles son las medidas necesarias para implementar el nuevo Código Procesal Penal.

Consideramos que, en primer lugar, el proceso de reforma debe asegurar la participación de las diferentes instituciones que componen el sistema penal, es decir, la Policía Nacional, el Poder Judicial y el Ministerio Público.

En segundo lugar, resulta fundamental contar con la voluntad política de los poderes Legislativo y Ejecutivo para la promulgación del nuevo código procesal. Este asunto resulta elemental ya que el proceso de implementación requerirá un importante desembolso del presupuesto nacional.

En tercer lugar, se requiere definir la estrategia del proceso de implementación del nuevo modelo procesal. En este punto, es posible optar por una de las siguientes estrategias básicas: implementar la reforma a nivel nacional o hacerlo por etapas, de manera gradual. Considerando el extenso espacio geográfico e institucional que abarcan el Ministerio Público y del Poder Judicial, así como la ausencia de recursos económicos para ejecutar un proceso de alcance nacional, nos inclinamos a pensar que la segunda alternativa es la más conveniente. Además, esta forma de aplicar el proceso permitirá que los operadores internalicen la nueva ideología en la que se basa el sistema acusatorio y observen los resultados que se puede obtener de esta manera.

En cuarto lugar, es imprescindible tomar en cuenta la necesidad de llevar a cabo una reforma penal sustantiva, toda vez que desde la promulgación del Código Penal de 1991 hasta la fecha se ha desarrollado un proceso de modificación legislativa de carácter autoritario y sobrecriminalizador, que ha desfigurado por completo las bases de dicho código.

5. LOS EJES DE LA PROPUESTA DE REFORMA

Es importante destacar tres aspectos relevantes del informe. El primero es la voluntad de cambio que puede reconocerse en el documento. Aun cuando en las acciones propuestas se advierte que todavía nos encontramos ante una reforma parcial, el texto afirma la necesidad de producir cambios en el sistema de justicia penal.

El segundo aspecto consiste en el reconocimiento de que en el proceso de reforma de la justicia se debe contar con la participación de la sociedad civil. Esto constituye un avance político notable con

⁴ El Decreto Legislativo 124, que regula el proceso penal sumario, fue promulgado el 15 de junio de 1981.

relación a anteriores intentos de reforma de la justicia, en los cuales los jueces se resistieron sistemáticamente a reconocer el espacio de participación que le corresponde a la sociedad civil.

El tercero es la decisión de otorgarle a la reforma penal la categoría de asunto clave del proceso de cambio de la justicia. La relevancia de esta decisión queda más clara todavía cuando se considera que, precisamente, es en el ámbito de la justicia penal en el que la relación entre los derechos fundamentales de las personas y las decisiones jurisdiccionales alcanza su punto más crítico.

5.1. El plan de emergencia judicial y transición procesal

El informe señala que la congestión procesal determina que la ciudadanía perciba que el Poder Judicial es una institución ineficiente e incapaz de implementar mejoras. Frente a esta situación, plantea intervenir en dos ámbitos: a) el área de reos en cárcel y b) la descarga procesal.

En lo que corresponde al *área de reos en cárcel*, el documento plantea nada menos que 21 acciones, entre las que destacan:

- Realizar un inventario físico de los expedientes con reos en cárcel.
- Estudiar la carga procesal.
- Reacondicionar oficinas de juzgados y ambientes de los penales para diseñar un nuevo modelo de despacho judicial.
- Diseñar un sistema integrado de administración de justicia penal.
- Diseñar un sistema de atención y registro de causas que diferencie lo urgente de lo rutinario.
- Reestructurar el juzgado penal de turno permanente.
- Fortalecer la mesa de partes única de los juzgados penales y de las salas penales de Lima.
- Constituir equipos de apoyo para casos complejos.
- Estudiar la viabilidad de crear una subespecialidad de criminalidad organizada.
- Modificar el sistema de registro y lectura de actas de audiencia.

Si bien el informe reconoce que el área de reos en cárcel es una de las más críticas de la justicia penal —debido, entre otras razones, a la congestión de procesos judiciales—, de las propuestas planteadas no se alcanza a deducir con claridad qué alcances y objetivos tienen las reformas en este terreno, ya que no se desarrolla el contenido específico del llamado “nuevo modelo de despacho judicial” ni del “sistema integrado de administración de justicia”.

En el caso de las demás acciones propuestas, el informe enfatiza los cambios en aspectos específicos de la organización de los juzgados, pero no logra mostrar con claridad la existencia —o prevalencia— de un nuevo modelo de justicia en el área de reos en cárcel.

En lo que corresponde al *área de descarga procesal penal*, el informe considera 11 acciones, entre las que destacan:

- Fortalecer el trabajo de las salas penales de la Corte Suprema mediante el uso de la tecnología.
- Realizar un inventario físico real, así como la depuración y clasificación de la carga procesal.
- Nombrar jueces de apoyo a la descarga procesal (depuradores, sentenciadores y de ejecución).

- Reestructurar el servicio de turno judicial de las salas penales.
- Organizar talleres de unificación de criterios jurisprudenciales entre magistrados.
- Crear, de manera progresiva, secretarías de procesos reservados y en ejecución.

Consideramos que sería muy conveniente que se avanzara en determinar con precisión los principales problemas de carga procesal en cada una de las instancias del sistema de justicia penal, es decir, en los juzgados, las salas penales y la Corte Suprema.

Así mismo, como plantea el documento, se debe desarrollar, en cada una de estas instancias judiciales, un proceso de inventario y depuración de expedientes.

Pero además, debe tenerse en cuenta que, junto con la sobrecarga procesal y la crisis de la organización del despacho judicial, es necesario reconocer que el sistema penal está siendo ineficaz para resolver los conflictos sociales y no está ayudando a proteger los derechos fundamentales de las personas. Consideramos que esta precisión ayudará a establecer las acciones que se deben implementar para hacer frente al problema, ya que, de no ser así, se puede incurrir en la adopción de medidas que, finalmente, no constituyan una solución.

Tomando en cuenta todo esto, cabe preguntarse si el problema se resolverá sólo reestructurando el turno de las salas penales o es necesario que nuestro sistema judicial vuelva a contar con “jueces sentenciadores”. La realidad nos indica que ambas medidas son insuficientes. Estamos convencidos de que a partir de la adopción de un nuevo modelo procesal —en el que el fiscal dirija la investigación y el juez se convierta en órgano de decisión—, se deberán implementar las medidas destinadas a organizar el nuevo despacho judicial. En ese momento será posible brindar una respuesta definitiva al problema de la sobrecarga procesal.

5.2. El nuevo modelo de gestión judicial

Para el informe, la inexistencia de un sistema de administración de causas determina la necesidad de diseñar un nuevo modelo de gestión judicial que permita no sólo la modernización del despacho sino el funcionamiento de éste bajo estándares de desempeño óptimos. En esta línea, el documento plantea 27 acciones, de las cuales destacamos las siguientes:

- Rediseñar el soporte administrativo para su conversión en un moderno sistema de gestión profesional, especializado y transparente.
- Implementar en 10 cortes de justicia un nuevo modelo de despacho judicial.
- Separar lo jurisdiccional de lo administrativo.
- Crear un nuevo modelo de administración de causas.
- Eliminar progresivamente el expediente.
- Estandarizar el trabajo y la carga procesal
- Emplear la tecnología en las audiencias públicas .
- Lograr el control estratégico de la gestión judicial.
- Optimizar los servicios judiciales.

El nuevo modelo de gestión judicial debe estar acorde con las exigencias que se derivan de un nuevo modelo de sistema procesal. Si bien es importante desarrollar cambios en el actual sistema de despacho judicial, éstos deben estar dirigidos a consolidar el nuevo modelo de gestión que surja del nuevo modelo procesal.

Sin embargo, no podemos dejar de advertir la importancia de la modernización administrativa de los tribunales, toda vez que una de las causas de la congestión procesal, así como de la falta de celeridad en los trámites y procedimientos, se encuentra, justamente, en los mecanismos, los instrumentos y la organización caduca que los tribunales mantienen.

En este tema, no cabe duda que el paso de un sistema basado en la escrituralidad a otro que tiene como características esenciales la oralidad y el principio de contradicción, impulsará decididamente la transformación del despacho judicial.

5.3. Propuestas de modificaciones legales

Si bien el informe realiza una fuerte crítica al modelo procesal penal vigente, regulado por las normas del Código de Procedimientos Penales⁵ y del proceso penal sumario, lo cierto es que las propuestas de modificaciones legales más relevantes sostienen la necesidad de implementar cambios en esos mismos cuerpos normativos, lo cual constituye una contradicción, puesto que se podría terminar reforzando el modelo procesal que se cuestiona. Sin embargo, durante la presentación pública del informe, el Grupo de Trabajo dejó constancia de que tales medidas tenían carácter provisional, en tanto se implementara el nuevo proceso penal.

Al respecto podemos afirmar que, tal como señala la doctrina, no es posible transformar la justicia realizando algunos ajustes en los viejos códigos o en el viejo sistema inquisitivo, ya que las reformas parciales terminan siendo absorbidas por las prácticas del antiguo sistema.

Las principales propuestas que contiene el informe son las siguientes:

- Modificar o suspender algunos artículos de la LOPJ para viabilizar las reformas sustanciales en cuanto a organización y gestión judicial.
- Rediseñar la competencia de las salas penales de la Corte Suprema de Justicia.
- Reducir los plazos de prescripción de los delitos de menor gravedad.
- Modificar el artículo 77 del Código de Procedimientos Penales respecto de la prueba indispensable.
- Modificar el artículo 5 del decreto legislativo 124 con el fin de prohibir la tramitación de las recusaciones y otros medios de defensa cuando ya se haya notificado al acusado para la audiencia pública de lectura de sentencia.
- Realizar juicios rápidos en los casos de flagrancia y confesión del imputado.
- Poner en vigencia el capítulo del Código Procesal Penal relativo a la sentencia de absolución anticipada.
- Introducir el decreto penal de condena para los delitos sancionados con penas distintas de la pena privativa de libertad.
- Promulgar una ley sobre beneficios penitenciarios que permita un mayor acceso a la justicia y un tratamiento diferenciado entre los reos primarios.
- Incorporar los juzgados de ejecución penal a la administración de justicia.
- Crear los tribunales unipersonales para la revisión de apelaciones en los procesos penales sumarios.

Con relación a estas medidas, debemos señalar que en las procesales se advierte una contradicción con el punto 4 del informe, en el que se reconoce la necesidad de impulsar el nuevo Código Procesal Penal.

⁵ Ley 9024, del 16 de enero de 1940.

En este sentido, consideramos que no basta proponer que se pongan en vigencia aspectos parciales del nuevo modelo procesal —como los procedimientos de sentencia de absolución anticipada y los juicios rápidos para el caso de flagrancia—; es necesario que, sobre la base del nuevo modelo procesal, se alcancen las propuestas que permitan que el nuevo sistema de enjuiciamiento sea más eficaz.

De igual manera, es necesario observar las propuestas relativas a los procesos sumarios, en las que se plantea la creación de tribunales unipersonales que se encarguen de revisar las apelaciones. Si bien pensamos que esta medida apunta a descongestionar la carga procesal de los tribunales superiores, también se debe tomar en cuenta que sobre el procedimiento sumario pesa un cuestionamiento, pues se lo considera inconstitucional y violatorio de las garantías básicas del debido proceso.

Por otra parte, se plantean proyectos de ley que regulan temas recientemente abordados por la legislación. Es el caso de la definición de flagrancia, que ha quedado establecida con la promulgación de la Ley 27934, publicada el 12 de febrero del 2003.

Sin embargo, también debemos reconocer algunas propuestas importantes, como la reincorporación de los juzgados de ejecución penal a la administración de justicia, lo cual exige una reforma legislativa. La importancia de esta propuesta radica en que se reconoce que todo procedimiento de ejecución, y las medidas que se adopten en el mismo, deben estar enmarcados en los principios de legalidad, jurisdiccionalidad y debido proceso.

Ante todo lo señalado, queda clara la necesidad de dirigirnos hacia una reforma integral del sistema de justicia penal que no sólo se limite al campo procedimental sino también al sustantivo y de ejecución.

5.4. El cambio de la cultura judicial

El informe señala que “el sistema de justicia penal peruano se caracteriza por tener una cultura y prácticas inquisitivas y ritualistas, el sistema judicial más que los jueces tiene construidos un bien construido andamiaje inquisitivo, el cual moldea al juez más bien intencionado en un cambio de cultura..” (p. 18). Esta cultura tiene consecuencias directas tanto en la afectación de los derechos fundamentales de los procesados como en el rol que les corresponde al Ministerio Público y al juez en el curso de un proceso judicial, ya que entre ambos se produce una permanente sobreposición.

Para cambiar esta cultura judicial, el informe plantea un conjunto de 20 acciones, entre las que destacamos las siguientes:

- Crear mecanismos y foros destinados al fortalecimiento de la independencia judicial.
- Organizar talleres para comprometer a los jueces en el manejo de la eficiencia de la organización.
- Organizar talleres para identificar los valores, las habilidades y las actitudes de la organización judicial.
- Implementar programas de formación entre los jueces
- Abrir el sistema de justicia penal hacia la ciudadanía, mediante la comunicación de sus políticas.
- Promover la transparencia en los casos penales, a través de la relativización de la reserva de la investigación.

- Replantear el modo de razonamiento y argumentación de los jueces.
- Fomentar una cultura de servicio.
- Fomentar la predictibilidad de los fallos judiciales.

Toda reforma judicial tiene que ir aparejada con medidas que incidan en los recursos humanos, pues el transitar de un sistema procesal a otro importa necesariamente un cambio de la cultura judicial de los magistrados, que tiene que enmarcarse en un sistema de justicia independiente, imparcial, transparente, democrático y respetuoso de los derechos humanos. En este ámbito, es importante trabajar el perfil del nuevo magistrado, que debe ser probo y garantista, y debe asumir que le corresponde un rol de decisión y no de investigación.

Para ello, un elemento que se tiene que tomar en cuenta es la formación y capacitación de los operadores judiciales. Sin embargo, debe advertirse la necesidad de que aquéllas se enmarquen en el contexto del nuevo modelo procesal; así, las acciones de capacitación deben dirigirse a incidir en el nuevo rol que les corresponderá a los operadores en el sistema acusatorio. Esta tarea involucra en el proceso de reforma tanto a la Academia de la Magistratura como a otras instituciones especializadas de la sociedad civil.

Dado que la reforma debe ser integral, es conveniente que en las actividades de capacitación se consideren los espacios de intercambio de experiencias entre jueces y fiscales.

Es de advertir también que en el cambio de la cultura judicial se tiene que incluir a los auxiliares de justicia, quienes desempeñan un importante papel dentro de la administración de justicia y son los que tienen el mayor contacto con los usuarios.

Otro elemento clave es la necesidad de contar con mecanismos eficaces en la lucha contra la corrupción, que le demuestren al ciudadano que aquellos actos contrarios a la legalidad son sancionados de manera efectiva.

Está claro que el sistema judicial debe estar al servicio del ciudadano. En tal sentido, es importante prever acciones que contribuyan a la transparencia de los procesos —se propugna la apertura del sistema de justicia penal hacia la ciudadanía— y a que las decisiones judiciales sean más accesibles a los ciudadanos. Sobre esto último, se propone emitir una directiva para que en las resoluciones, los documentos y las actas judiciales, tanto los jueces como el personal judicial utilicen un lenguaje que le resulte más claro al ciudadano.

5.5. Acceso a la justicia

Sobre este punto, se debe señalar que el informe no logra determinar cuáles son los problemas de acceso a la justicia que actualmente enfrenta nuestro sistema penal; por otra parte, las acciones que propone se refieren sobre todo al derecho a la información. No existe un reconocimiento de que el acceso a la justicia requiere el establecimiento de mecanismos legales simples y efectivos, capaces de garantizar el ejercicio y la protección de los derechos, la respuesta predecible de los órganos jurisdiccionales, así como las posibilidades efectivas de contar con información oportuna sobre las razones por las que se instaura un proceso y el estado en que se encuentra el mismo.

Si bien una de las acciones propuestas por el documento es “confeccionar formularios para peticiones y recursos impugnatorios de los internos en cárcel”, ésta aparece desarticulada del resto de propuestas y, además, requiere una precisión sobre cuáles serían aquellos recursos.

Las principales acciones que plantea el documento son:

- Crear oficinas de atención al público, en lugares visibles y adecuados.
- Diseñar una boleta para levantar críticas.
- Capacitar al personal en la atención al ciudadano.
- Implementar en todas las mesas de partes programas informáticos que permitan una rápida atención al público.
- Publicar los nombres y los currículum de los jueces.
- Diseñar dependencias judiciales señalizadas y accesibles al público.
- Ampliar las posibilidades de que los justiciables se comuniquen con los órganos jurisdiccionales.

Debemos recordar que la falta de acceso es uno de los problemas más dramáticos de la justicia, puesto que involucra las restricciones e imposibilidades de un resguardo y protección efectiva de los derechos fundamentales, tanto de la víctima como del inculpado. Por ello, al abordar este tema nos estamos refiriendo a acciones, procedimientos e instrumentos que permitan concretar ese resguardo efectivo.

Así, por ejemplo, resulta elemental considerar la presencia efectiva de la víctima durante el proceso penal, dado que, en el actual modelo, ella termina siendo también víctima de la exclusión del proceso judicial, produciéndose, de esta manera, un doble proceso de victimización.

De igual manera, respecto del procesado se requiere fundamentalmente establecer mecanismos eficaces que garanticen el cumplimiento del derecho a la defensa, sobre todo en el caso de personas que carecen de recursos económicos.

Sobre este tema también resulta importante buscar los mecanismos para establecer los nexos y espacios de coordinación entre la justicia penal y la denominada justicia comunal, que ejercen las comunidades campesinas y nativas, así como las rondas campesinas.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Haciendo un balance general del informe del Plan de Reforma de la Justicia Penal, podemos señalar que, sin duda, se trata de un avance importante, aunque consideramos que falta desarrollar más los lineamientos políticos que deben sustentar el proceso de reforma penal. Resulta fundamental que un documento de esta naturaleza se convierta, para los operadores del sistema de justicia, en la *hoja de ruta* que los guíe en el proceso de reforma.

De igual forma, para determinar una pauta de inicio es esencial establecer un rango de prioridades políticas para el avance de la reforma de la justicia penal. Para ello es necesario señalar en qué espacios debe desarrollarse la reforma penal integral y cuáles son los acentos o énfasis que se deben marcar para que el proceso tenga relativo éxito.

Otro aspecto clave es presentar una propuesta clara sobre la forma en que deben integrarse a la reforma las otras instituciones, es decir, el Ministerio Público, la Policía Nacional y el Ministerio de Justicia (tema penitenciario), para que el proceso sea asumido de manera integral y no por separado. El no acentuar este aspecto puede terminar relativizando cualquier posibilidad de éxito de la reforma de la justicia penal.

Por otro lado, si bien el informe reconoce la necesidad de impulsar la elaboración de un nuevo Código Procesal Penal, el contenido de muchas de las propuestas normativas apunta directamente a

generar modificaciones al Código de Procedimientos Penales; si bien esto puede resultar contradictorio, insistimos en entender que el informe ha propuesto estas modificaciones como un tránsito, como medidas provisionales, de cara a enfrentar un cambio integral del proceso penal.

7. LA NECESIDAD DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Para que se produzca una verdadera reforma de la justicia penal se requiere adoptar medidas orientadas a instaurar un proceso penal acorde con un Estado social y democrático de Derecho. Ello implica realizar acciones tendentes a cambiar el modelo procesal, del mixto con relevancia de lo inquisitivo a un sistema acusatorio. Por ello los cambios no se deberían circunscribir a corregir la legislación actualmente vigente.

Desde esta línea, deben resaltarse algunas medidas urgentes o provisionales dentro del modelo propugnado:

Sobre la investigación preliminar. Se debe concretar el rol de dirección de la investigación que tiene el Ministerio Público. En tal sentido, se deben establecer acciones como:

- La reafirmación de la dirección jurídico-funcional del Ministerio Público en la investigación preliminar, que le permita no sólo dirigir la actuación de la policía en los actos de investigación criminal sino también realizar directamente la investigación indagatoria.
- La necesidad de que los actos de investigación policial se registren en un documento denominado *informe policial*, en el cual no se debe calificar jurídicamente el hecho ni establecer el grado de participación de las personas comprendidas en la investigación.

Sobre el derecho de defensa. En un sistema acusatorio, se tiene que garantizar un equilibrio entre las partes. Para ello, se deben establecer mecanismos tendentes a fortalecer la defensa. Al respecto, proponemos lo siguiente:

- Que, con el fin de garantizar la defensa material de las personas que no poseen recursos económicos, se reorganice la defensoría de oficio, tomando en cuenta la carga de causas asignadas a cada abogado y las condiciones que éste necesita para atender a sus patrocinados.
- Que se reconozca que el derecho de defensa no sólo comprende la asistencia de un abogado defensor sino también contar con los medios y el tiempo necesario para preparar la defensa. Es necesario establecer esta precisión con el fin de eliminar la vieja práctica de no autorizar la lectura del expediente hasta que el inculcado no preste su declaración instructiva.

Sobre el procedimiento judicial. En un sistema procesal acusatorio, los roles de los operadores del sistema judicial cambian sustancialmente: el fiscal asume la investigación, y el juez desempeña la función de controlar las garantías del proceso y de juzgar. Por ello, planteamos que es necesario:

- Elaborar un cronograma para la implementación del nuevo sistema procesal acusatorio.
- Eliminar el inconstitucional procedimiento sumario, garantizando el derecho al contradictorio.
- Que las resoluciones judiciales reciban los pronunciamientos y las resoluciones de los órganos derivados de instrumentos internacionales de derechos humanos.

COMENTARIOS AL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE MODERNIZACIÓN DEL DESPACHO JUDICIAL

Abraham Siles Vallejos

Sobre la base de un diagnóstico que permite al grupo de trabajo constatar y hacer público el virtual “colapso” del así denominado “nuevo despacho judicial”, se plantea la instauración de jueces coordinadores que se encargarán de dirigir las tareas administrativas en los módulos corporativos. Por otro lado, la necesidad de adoptar planes de emergencia para atender las deficiencias de infraestructura inmobiliaria, equipamiento de cómputo y sistemas informáticos, así como para resolver las dificultades de los servicios judiciales básicos —notificaciones y archivos—, es formulada con claridad. La posibilidad de crear especialidades y subespecialidades jurisdiccionales en materia comercial y constitucional aparece como una medida interesante, pero polémica y que, por tanto, requiere mayor debate y estudio.

INTRODUCCIÓN

En el presente documento se intenta realizar una sucinta evaluación del informe elaborado por el Grupo de Trabajo Temático sobre Modernización del Despacho Judicial (GTTMDJ), de la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial, que fuera presentado públicamente el miércoles 25 de junio del 2003 en el Palacio de Justicia de Lima.

El GTTMDJ fue presidido por el Dr. Andrés Echevarría Adrianzén (vocal de la Corte Suprema de Justicia) e integrado por el Dr. Víctor Raúl Mansilla Novella (presidente de la Corte Superior de Lima), el Dr. Lorenzo Montañez Gonzales (presidente de la Corte Superior del Cono Norte), el Dr. Jaime Salas Medina (presidente de la Corte Superior de Arequipa), la Dra. Dora Ampudia Herrera (jueza especializada en lo civil de Lima) y la Dra. Edith Cerna Landa (jueza de paz letrada de Lima).

A continuación, se describen los objetivos, el método y las acciones desarrolladas por el Grupo de Trabajo (GT), así como la organización del informe. Luego se analiza la situación descrita por la subcomisión de magistrados y las medidas propuestas, procurando realzar los principales contenidos del informe. Por último, se realiza un balance global del reporte bajo estudio.

1. EL PLAN DE TRABAJO Y LA ESTRUCTURA DEL INFORME

El GTTMDJ declara haber tenido como objetivo principal “la simplificación y modernización del despacho judicial, y la actualización tecnológica de los servicios judiciales” (p. 1).

En consecuencia, el GT acordó “constatar la realidad de los despachos judiciales a nivel nacional”, por lo que realizó las siguientes actividades:

- (i) “Visitar las sedes de los órganos jurisdiccionales de Lima y Huacho”.
- (ii) “Solicitar informes a todos los Presidentes de Cortes Superiores” (p. 1).

Las visitas a sedes judiciales fueron llevadas a cabo entre el 5 de marzo y el 6 de mayo del 2003. Además de visitar las ya declaradas cortes superiores de Lima y Huaura, la subcomisión se apersonó también a la corte del Callao. Igualmente, se han examinado de manera directa ciertos módulos básicos de justicia, así como, en especial, el Centro de Distribución General (CDG) o

Mesa de Partes del Edificio Alzamora Valdez (órdenes jurisdiccionales civil, de familia y laboral) y el Archivo Central ubicado en este inmueble.

Por último, la subcomisión tomó conocimiento personal de la actividad de la Mesa de Partes Única de los juzgados penales ubicados en el Palacio de Justicia de Lima, y del Archivo y la Oficina de Cuerpos del Delito del mismo local.

En cuanto a los informes solicitados, el GT recibió reportes remitidos desde 19 cortes superiores de justicia de la República.

Como resultado de las actividades llevadas a cabo, la subcomisión ha identificado los siguientes siete puntos críticos “como parte de un diagnóstico orientado a propuestas de solución”:

1. Deficiente atención al usuario.
2. Deficiente organización administrativa del despacho judicial.
3. Sobrecarga procesal en los despachos.
4. Falta de personal e inadecuada selección del mismo.
5. Falta de infraestructura, equipos de cómputo y sistemas informáticos adecuados.
6. Ineficiente prestación de servicios judiciales básicos.
7. Deficiente capacitación de magistrados y personal auxiliar (p. 5).

El informe, que es más bien breve (42 páginas), está estructurado en función de los mencionados puntos críticos. En el acápite que dedica a cada uno de ellos, expone la situación encontrada y las propuestas de solución, las mismas que clasifica en propuestas de corto, mediano y largo plazo.

El informe se resiente de la ausencia de un enfoque teórico explícito que permita situar la problemática de los despachos judiciales en el Perú en toda su complejidad y hondura. Tampoco hay una evaluación sistemática de la experiencia de reforma judicial de los noventa en materia de organización y gestión de juzgados y tribunales, aunque en los diferentes acápites del trabajo se abordan aspectos específicos de la misma, así como algunos condicionantes históricos y estructurales de la organización jurisdiccional.

Las ausencias indicadas restan densidad y proyección al informe, limitando el horizonte del cambio sugerido. Es verdad que el mandato de la Comisión de Reestructuración —y, por ende, de sus Grupos de Trabajo— consistía en proponer “medidas urgentes e inmediatas”, pero también lo es que éstas deberían permitir “encaminar un cambio estructural en la Administración de Justicia”, según establece el Acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema, del 22 de enero del 2003, que encomienda al presidente del Poder Judicial la conformación de la Comisión de Reestructuración.

El informe habría ganado en espesor analítico y propositivo si, por ejemplo, hubiera partido de vincular la problemática de los despachos judiciales no sólo a la consecución de metas de gestión y administración eficiente, sino también a la necesidad de fortalecimiento institucional de la judicatura como poder del Estado (independencia en sentido integral, tanto externa como interna) y a la urgencia de redefinir su rol en el cuadro de poderes y órganos públicos previstos en la Constitución (contralor del poder, interdictor de la arbitrariedad y garante de los derechos fundamentales).

Igualmente, hubiera sido de desear que el GT, por ejemplo, vinculara con más énfasis el diseño de políticas de gestión y administración de los despachos judiciales a las líneas matrices de los nuevos modelos procesales que el país requiere adoptar. En tal sentido, la reestructuración de los despachos judiciales debiera estar vigorosamente asociada, entre otros factores, a la introducción o profundización de las características esenciales de oralidad e intermediación (además de

concentración, simplicidad y publicidad) que deben tener los juicios en el futuro, dejando atrás el predominio de la escrituralidad, que tantas limitaciones impone al buen funcionamiento de los despachos judiciales en la actualidad.

Como quiera que fuere, el informe parece inspirarse en una perspectiva correcta de modernización y puesta al día de la organización y operatividad de los órganos jurisdiccionales, mediante la atención de sus necesidades más acuciantes. Debe lamentarse empero que, aun así, no se aborde la situación específica de los módulos básicos de justicia —pese a que, como se ha anotado, el GTTMDJ visitó más de uno— ni otros aspectos del despacho judicial reformado durante la década pasada, tales como los juzgados y salas itinerantes, las salas descentralizadas, los juicios en centros de reclusión, etcétera.

En todo caso, el informe hace la salvedad de que el Grupo de Trabajo Temático sobre Reforma de la Justicia Penal ha abordado la cuestión del despacho judicial en materia penal (p. 4). Sobre el particular, véase el análisis crítico que presentan Carlos Rivera, Edwar Álvarez y Miguel Huerta.

2. LA PROBLEMÁTICA ENCONTRADA Y LAS MEDIDAS DE SOLUCIÓN

De los siete puntos críticos detectados por el GT, los tres más relevantes, por su carácter básico y estructural, parecen ser los relativos a la “deficiente organización administrativa del despacho judicial” (pp. 12-18), la “falta de personal y [de] adecuada selección del mismo” (pp. 25-27) y la “falta de infraestructura, equipos de cómputo y sistemas informáticos adecuados” (pp. 28-30).

2.1. La organización administrativa del despacho judicial

Debe recordarse que una de las “puntas de lanza” de la reforma judicial fujimorista fue precisamente la configuración de un “nuevo despacho judicial”, establecido sobre la base de sustraer a los magistrados de las tareas administrativas y crear un módulo de servicios comunes para un grupo de órganos jurisdiccionales (entre siete y nueve juzgados), racionalizando así las labores, haciendo economías de escala y tecnificando el desempeño mediante equipamiento y sistemas modernos (computarización).

La Subcomisión, no obstante, “ha podido comprobar que en la actualidad coexisten dos formas básicas de organización de los despachos: el esquema tradicional y el nuevo despacho judicial” (p. 12) y que “el denominado nuevo despacho judicial se encuentra *al borde del colapso*, por lo menos allí donde se implementó en su máximo grado” (p. 13, cursivas añadidas).

Como se ve, la situación es de gravedad, pues debe tenerse en cuenta igualmente que el nuevo modelo —por lo demás, no previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial— no se aplicó a plenitud en ningún lugar, ni siquiera en Lima, donde se avanzó más en el caso de los juzgados civiles, laborales y de familia (“máximo grado de implementación”).

En muchos distritos judiciales, incluyendo el de Lima, se observan grados más elementales de implementación del nuevo despacho, como juzgados que comparten sólo la mesa de partes y los archivos.

En los demás casos, subsiste el “esquema tradicional”, en el que el trabajo del juez se apoya en secretarios auxiliados por su propio personal, quienes controlan los expedientes, única fuente de información sobre el estado de los procesos, y se carece de soporte informático.

Según señala el GT, los problemas originados por la deficiente organización y funcionamiento de los despachos judiciales, tanto los tradicionales como los modernos, están relacionados, en primer lugar, con retardo en la información y en el proveído de escritos y notificaciones, así como con una custodia inadecuada de los expedientes (archivo común).

El GT menciona que hay una limitada asignación de recursos humanos y materiales, una excesiva carga procesal y una inoperatividad del sistema de información.

Pero además, y esto parece de mayor envergadura, el informe refiere que la deficiente organización del nuevo despacho ha producido un divorcio entre lo jurisdiccional y lo administrativo, alejando al juez de la marcha administrativa y la fiscalización de la oficina jurisdiccional y afectando la figura del administrador, quien carece de aceptación entre los jueces y auxiliares.

Pese a la crisis observada, el GT desestima el retorno a lo que llama “el viejo sistema tradicional”, debido a sus “inconsistencias”, ya que “tal sistema es funcional a un proceso judicial escritural, a una pérdida del rol central del juez, un protagonismo indebido del secretario y toda la información centrada en el expediente” [sic] (p. 15).

El GTTMDJ afirma, por el contrario, que “no es posible desligar lo administrativo de lo jurisdiccional cuando se trata de actividades directamente vinculadas a la marcha de los procesos”, por lo que propone “la creación de los jueces coordinadores con reducida función jurisdiccional y otros con actividad jurisdiccional normal” (p. 16).

En definitiva, entonces, se desea conservar y extender el “nuevo despacho judicial”, pero corrigiendo sus deficiencias y rescatando sus aciertos. En tal sentido, se propone preservar la separación de lo jurisdiccional y lo administrativo, pero el rol de dirección y la responsabilidad corresponderán al juez, con la asistencia de administradores profesionales.

El juez coordinador de un módulo será designado por el presidente de la Corte Superior, por un período de un año. En los módulos de alta carga procesal, el juez coordinador tendrá como función jurisdiccional la tramitación de exhortos y similares, el control de la celeridad procesal y la función administrativa del módulo con asistencia de un administrador.

Complementariamente, el GT propone generalizar de inmediato el establecimiento de la mesa de partes única para la presentación de demandas y exhortos, con asignación aleatoria de los mismos a los juzgados agrupados modularmente. A mediano y largo plazo, se sugiere dotar progresivamente a cada juzgado de una mesa de partes, con apoyo informático, para la recepción de escritos, consulta del estado de los procesos, revisión de expedientes, etcétera, así como que cada juzgado cuente también con su propio archivo.

Por último, el GT propone modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial para dar cabida al nuevo despacho judicial, y estudiar si conviene que cada corte superior administre su presupuesto o se establezcan unidades ejecutoras por grupos de cortes, en la perspectiva de desconcentrar la ejecución presupuestaria.

Más allá de que el informe no cuantifica los órganos adscritos al sistema tradicional y al moderno —la modernización de los despachos judiciales pasa necesariamente por determinar cuántos de éstos se requiere y con qué características (tipos de despachos para una realidad judicial heterogénea)—, ni evalúa con indicadores concretos el grado de implementación del nuevo modelo de oficinas judiciales en las diferentes instancias y cortes, diversas medidas propuestas por el GT parecen razonables.

Ante todo, es acertado mantener la separación entre lo jurisdiccional y lo administrativo en los módulos corporativos (nuevo despacho judicial), pues con ello se descarga de tareas no jurisdiccionales a los jueces, salvo a aquel que ejercerá como juez coordinador. La institución de jueces coordinadores de los módulos puede resultar beneficiosa ya que permitirá que, a través de éstos, sean los mismos jueces quienes se responsabilicen de la dirección y gestión del despacho, con la asistencia técnica (por tanto, en posición subordinada) de un administrador profesional.

Por su parte, la creación progresiva de mesas de partes y archivos en cada juzgado asociado a un módulo corporativo se fundamenta en la necesidad, constatada en la práctica por el GT, de introducir correcciones al nuevo modelo de organización y brindar atención rápida y eficiente a los usuarios del aparato judicial. Así, la misma experiencia parece aconsejar que la presentación de escritos, las consultas sobre el estado de las causas, la lectura de expedientes, entre otros servicios dirigidos a litigantes y abogados, se realice en cada juzgado, para evitar un mayor grado de congestión y dilaciones.

La modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para dar cobertura legal al nuevo modelo de despacho judicial es también necesaria, ya que este importante cuerpo normativo sólo regula la antigua oficina judicial cimentada en el rol central de los secretarios o escribanos.

De otro lado, la descentralización y desconcentración de las decisiones en materia de ejecución presupuestaria resulta vital para un funcionamiento administrativo que coadyuve a la eficiencia y buen orden de los despachos judiciales.

Desde luego, llevar las propuestas del GT a la práctica requiere la correspondiente dotación de recursos económicos.

2.2. Falta de personal e inadecuada selección del mismo

Como se sabe, el reclutamiento del personal es un factor clave para el buen desempeño de cualquier institución. El GT comprueba que el número de trabajadores judiciales es insuficiente y que su preparación, en general, es inadecuada.

Es de lamentar que no se incluyan cifras concretas que den una idea cabal de la problemática (número de trabajadores por categorías, por órganos jurisdiccionales, por distritos judiciales, calificación profesional, etcétera) y que no se analicen con más detalle diferentes aspectos de la misma, que son, sin embargo, mencionados debido a su relevancia.

Así, por ejemplo, el informe destaca que las normas de austeridad dictadas por el Poder Ejecutivo impiden efectuar nuevos nombramientos, y que muchas veces los traslados de trabajadores a otro puesto no son cubiertos con personal de reemplazo.

También se afirma que el nuevo despacho judicial ha determinado una reducción sensible del número de trabajadores por cada juzgado. Por otro lado, se constata que la diversidad de regímenes laborales existentes en el Poder Judicial (Decreto Legislativo 728, contratos a plazo indeterminado y contratos de servicios no personales), unida a las bajas remuneraciones, origina continuos reclamos laborales.

Por último, el informe indica que es una “seria deficiencia administrativa” el que “cuando algún servidor comete falta grave, no es despedido de inmediato, sino que es sujeto a un proceso

investigatorio por la OCMA, y mientras no se concluye con el proceso administrativo y en algunos casos con la denuncia penal, el servidor simplemente es trasladado a otra dependencia” (p. 26).

A corto plazo, la Subcomisión propone:

1. Solicitar la exoneración respectiva a las medidas de austeridad contempladas en la Ley de Presupuesto, para que el Poder Judicial pueda efectuar nuevos nombramientos y suplir la carencia de personal.
2. Realizar un estudio especializado sobre los regímenes laborales, a fin de evitar la coexistencia del doble proceso administrativo y/o disciplinario, y unificar los regímenes laborales.
3. Establecer mecanismos de coordinación entre el juez y la Dirección de Personal, para afrontar los casos de incumplimiento de obligaciones por parte de los trabajadores.
4. Establecer mecanismos adecuados de selección de personal y fijar una política de evaluación permanente del mismo, con el objeto de contar con servidores de calidad.
5. Dotarse de un Reglamento de Organización y Funciones que delimite la función específica que le compete a cada servidor.
6. Solicitar a los presidentes de cada corte superior que presenten un cuadro evaluativo del personal que requieran en cada área.

Para el mediano y largo plazo, el GT sugiere llevar a cabo un estudio especializado para determinar, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo, el número de trabajadores requeridos para contar con una eficiente administración de justicia.

Es llamativo que el Poder Judicial reconozca que carece de datos ciertos sobre la cantidad de trabajadores que requiere para un funcionamiento adecuado. La elaboración de una política de selección de personal debe comenzar por determinar estas cifras. Desde luego, se necesita además fijar los perfiles profesionales y técnicos para cada cargo, e instaurar procesos objetivos y transparentes de reclutamiento y promoción de los trabajadores sobre la base de méritos y capacidad, aspectos no abordados por el informe.

También llama la atención que la cuestión del personal se centre exclusivamente en los auxiliares de justicia y no se extienda a los propios jueces, respecto de los cuales parece igualmente perentorio conocer el número requerido, los perfiles profesionales exigidos por cada realidad particular y por las especialidades para cada puesto, los sistemas de selección adecuados, así como —cuestión crucial de la que no se ocupa el informe— los mecanismos para reducir a niveles aceptables la provisionalidad y suplencia.

Es indispensable, para un desempeño judicial eficiente y correcto, y para un mejoramiento sustancial de la operatividad de los despachos judiciales, que los jueces sean titulares debidamente nombrados. También en este ámbito, relacionado con la gestión y seguimiento de casos y con la organización de las oficinas judiciales, el fortalecimiento de la independencia judicial y el mayor compromiso institucional que significa la titularidad de los magistrados coadyuva a la eficiencia y buen desempeño. Particular empeño debe ponerse en la disminución de los niveles de suplencia, factor que depende exclusivamente del propio Poder Judicial.

En tal sentido, ya que el tema del reclutamiento del personal judicial es materia del Informe del GTTMDJ, hubiera sido de desear que diera cuenta de la labor cumplida por la Comisión de Evaluación de Magistrados Provisionales y Suplentes de todos los Distritos Judiciales de la República, nombrada mediante Resolución Administrativa de la Presidencia del Poder Judicial 043-2003-P-PJ, publicada en *El Peruano* el 8 de marzo del 2003.

2.3. Falta de infraestructura, equipos de cómputo y sistemas informáticos adecuados

La carencia de sedes idóneas y de equipamiento y sistemas informáticos es acuciante en el Poder Judicial. El GT ha comprobado que aun los locales de reciente adquisición, y que se supone son los mejor acondicionados, se hallan en situación de crisis. Es, por ejemplo, el caso del Edificio Alzamora Valdez en Lima, que alberga más de 100 juzgados⁶, lo que “genera una gran congestión de público usuario y la estrechez de espacio que limita la provisión de un servicio adecuado” (p. 28).

En otros lugares, se observan sedes tuguizadas o mal implementadas o del todo inapropiadas (oficinas virtualmente “al aire libre”) o, en fin, en situación legal irregular (no adjudicadas por otras entidades públicas que las han cedido al Poder Judicial o inclusive amenazadas de desalojo).

A su turno, el parque informático es insuficiente y en su mayoría obsoleto. Según estimación de la Gerencia de Informática, sólo 25% de los despachos a nivel nacional están informatizados con poco más de 4.000 computadoras personales, y apenas una parte de éstas se encuentra interconectada en red, a menudo sobre la base de servidores de capacidad reducida, que por ello no pueden soportar el volumen de información y la cantidad de usuarios requeridos. La consecuencia es la lentitud en el procesamiento de la información y la frecuente “caída” del sistema.

La versión actual del Sistema de Ingreso y Registro de Expedientes Judiciales (SIREJ), señala la Subcomisión, no satisface las necesidades de los usuarios. El monto asignado por el FEDADOI, que bordea los 8 millones de dólares americanos, sólo ofrece un paliativo, pero se requiere elaborar un Plan Informático para los siguientes cinco años (p. 29).

Por último, el GT indica que los sistemas informáticos del Poder Judicial también se hallan en situación deficitaria, en la medida en que no permiten la generación de estadísticas e información en general para elaborar políticas de gestión de corto, mediano y largo plazo.

Según el informe, ni los ciudadanos ni los jueces ven satisfechas sus necesidades con los sistemas informáticos judiciales. Los primeros carecen de la información sobre la identificación y ubicación de los órganos jurisdiccionales, así como sobre el estado del proceso y la identidad del personal a su cargo. Por su parte, los jueces requieren información en tiempo real sobre la carga procesal por despacho, con la que en general no cuentan en la actualidad.

Las propuestas de solución formuladas por el GT son las siguientes:

1. Programa nacional de saneamiento, rehabilitación y construcción de inmuebles.
2. Renovación y ampliación del parque informático con su correspondiente interconexión interna y entre diversas sedes.
3. Mejoramiento e integración de los diferentes sistemas y registros informáticos en uso.

Trazado por el GT este panorama ciertamente abrumador, debe anotarse que el acápite relativo a la infraestructura, así como a la dotación de computadoras y sistemas informáticos, muestra claramente la severidad de la crisis que atraviesa el Poder Judicial peruano. Las medidas correctivas están identificadas y su implementación es relativamente sencilla, pero requieren, desde luego, la correspondiente asignación de fondos y su empleo eficiente y honesto.

⁶ En la página 8 del informe del GT se dice que son 115 juzgados, pero en la página 28 se afirma que los juzgados son 106.

En cualquier caso, sería importante elaborar un programa de ejecución por etapas sobre la base del establecimiento de metas y prioridades, considerando las diversas realidades de las cortes de justicia del país. El informe omite trazar siquiera los lineamientos básicos de este programa o de los planes específicos sobre infraestructura, equipamiento de computación y sistemas informáticos.

Convendría elaborar un plan de emergencia en materia de sedes judiciales, equipamiento de cómputo y sistemas informáticos, que atienda los requerimientos más urgentes en todos los distritos judiciales del país (visión nacional) en el más breve plazo (de 6 a 12 meses, digamos). Entre tanto, deberá diseñarse e implementarse una política institucional (un programa específico) de mejoramiento y fortalecimiento paulatino de la infraestructura del Poder Judicial, sin descuidar, por cierto, las necesidades de mantenimiento.

2.4. Los otros puntos críticos

Los otros puntos críticos detectados en el diagnóstico del GT son también relevantes y, como se apuntó, están relacionados con la deficiente atención al usuario, la sobrecarga procesal de los despachos, la ineficiente prestación de servicios judiciales básicos y la inadecuada capacitación de jueces y auxiliares. No obstante, estos problemas podrían verse resueltos o considerablemente aminorados si se atendiera como es debido la organización administrativa del despacho judicial, el reclutamiento del personal y la dotación de infraestructura, equipamiento y sistemas informáticos.

Así, por ejemplo, la calidad de la atención a los usuarios de la justicia mejorará de manera significativa si se racionalizan los métodos de trabajo mediante un despacho judicial reformado y moderno, con personal suficiente y calificado, que cuente con el necesario soporte infraestructural y tecnológico. A la vez, el excesivo volumen de causas podría disminuir con las indicadas medidas de cambio estructural. Por su parte, la prestación de servicios judiciales básicos, como los de notificaciones y archivo, igualmente resultaría beneficiada. Por último, la capacitación a jueces y auxiliares se convertiría en una acción complementaria adecuada, dadas las mejores condiciones generales de prestación del servicio de justicia.

De cualquier manera, conviene reparar en dos aspectos que revisten importancia. En primer lugar, la presentación de la problemática de la sobrecarga procesal, hecha en el acápite tercero del informe (pp. 19-24), no cuenta con información detallada y suficiente para una comprensión cabal de la misma (causas de la acumulación de procesos; evolución y tendencias anuales; puntos de mayor congestión; diferencias por cortes, por materias y por instancias; medidas correctivas adoptadas anteriormente; etcétera).

En consecuencia, el informe tampoco puede delinear alternativas de solución específicas y precisas, si bien contiene algunas cifras que ofrecen una idea de lo dramático del trabajo judicial en las condiciones actuales de saturación y desbordamiento del sistema⁷.

⁷ El informe cita, “a modo de ejemplos ilustrativos: el Módulo Básico de Los Olivos, donde el Juez de Paz Letrado tiene 5,000 expedientes en trámite, los Juzgados Civiles de la Libertad, más de 2,000 expedientes por juzgado; el Juzgado Mixto de Santiago (Cusco), con 1,629 expedientes penales; el Juzgado de Paz Letrado de Santiago, 1,887 expedientes; el Juzgado Laboral de Chincha, 1,521 expedientes; el Juzgado Laboral de Pisco, 1,755 expedientes; el Juzgado Penal de Nasca, 1,294 expedientes, y el Juzgado de Familia, 1,851 expedientes; el Juzgado de Familia de Arequipa tiene 839 expedientes; la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Lima, más de 4,000 expedientes; el Juzgado de Paz Letrado de Lambayeque, 1,500 expedientes” (p. 21).

Estas carencias son significativas, sobre todo considerando que el GT, en consonancia con la propuesta impulsada por la Subcomisión sobre Reforma de la Justicia Civil, acoge la posibilidad de crear juzgados comerciales que se hagan cargo de los procesos ejecutivos, además de los relativos al Código de Comercio y Ley de Sociedades Mercantiles (p. 22). Para elaborar una política consistente sobre esta materia se requiere, empero, un adecuado estudio de indicadores cuantitativos y cualitativos de la carga procesal y otros aspectos de la realidad judicial. Un análisis más completo de esta propuesta puede verse en el documento elaborado por Sara Esteban sobre el Informe del Grupo de Trabajo en Reforma de la Justicia Civil.

En el mismo sentido, si bien se señala que las acciones de garantía constitucional (amparo, hábeas data y acciones de cumplimiento) han representado el 33% del volumen de casos durante el segundo semestre del 2002 (al parecer, en la Corte Superior de Lima), parece necesario igualmente realizar una mayor evaluación cuantitativa y cualitativa de indicadores de carga y otras variables conexas para dotar del necesario fundamento a la propuesta, presentada por el GT, de crear juzgados especializados en garantías constitucionales.

De cualquier modo, esta medida puede ser razonable, aunque, por cierto, requiere distinguir la realidad de las diversas cortes superiores del país. A este respecto, también deberá estudiarse si la creación de una especialidad judicial en garantías constitucionales debe incluir igualmente el conocimiento de las acciones de hábeas corpus, generándose las correspondientes subespecialidades. Por todo ello, parece imprescindible la evaluación explícita del funcionamiento de los juzgados y salas de Derecho Público creados durante la reforma judicial fujimorista.

Desde luego, hay que ser conscientes de que la creación de una especialidad constitucional en la judicatura ordinaria es un asunto polémico y que, por lo tanto, encontrará defensores y adversarios. En términos generales, la cuestión pasa por determinar cómo debe organizarse la judicatura ordinaria (cuál es el mejor modelo organizativo posible) a fin de atender de manera correcta y eficiente los procesos constitucionales, los cuales responden a principios propios y tienen naturaleza especial (intervención de urgencia, celeridad, carencia de estación probatoria, simplicidad del trámite, ausencia de formalismos, etcétera).

Por último, la eliminación de las subespecialidades de los juzgados civiles (procesos de conocimiento, abreviados, sumarísimos, etcétera), sobre la base de la necesidad de que los jueces conozcan toda clase de procesos (pp. 21-22), no parece suficientemente fundamentada, en la medida en que tal objeto podría lograrse con la sola rotación de los jueces al interior de la especialidad civil, cada uno, dos o más años.

El segundo aspecto de importancia que amerita un comentario especial es el referido a los denominados “servicios judiciales”. Aquí también se observa un enorme volumen de trabajo y métodos inadecuados o una carencia casi total de medios para realizar las tareas, quedando en evidencia cómo los aspectos administrativo-jurisdiccionales (notificaciones y archivo de expedientes) pueden convertirse en una traba de dimensiones descomunales que, de no ser atendidos debidamente, tornan casi imposible el cambio y la eficiencia.

Es de destacar que, en materia de notificaciones, la Central de Notificaciones de Lima procesa cerca de 26.000 cédulas por día (4.000.000 al año, aproximadamente), por lo que se requiere la desconcentración del servicio en centrales que se ubiquen estratégicamente, así como implementar sistemas de notificación adecuados a la realidad regional (p. 32).

También debe ser puesto de relieve que, en materia de archivamiento, existen más de 17.466.340 expedientes fenecidos a nivel nacional, según información correspondiente a abril del 2001 (p. 32).

En la Corte Superior de Lima el problema se agudiza, pues su archivo conserva más de 8.000.000 expedientes, distribuidos en partes iguales entre el Edificio Alzamora Valdez y el Palacio de Justicia, lo que hace la situación “insostenible” (pp. 32-33). La propuesta de eliminación de expedientes que la Subcomisión ha hecho suya parece insuficiente, mientras que la de descentralizar o derivar los expedientes a archivos ubicados estratégicamente carece de elementos de concreción suficientes.

No obstante, en esta última medida parece residir la solución a la problemática de los archivos judiciales, debiéndose tener en cuenta que muchas causas archivadas lo son (o deben serlo) “provisoriamente”, y que incluso los expedientes terminados pueden ser solicitados, como a menudo ocurre, por los órganos jurisdiccionales para resolver mejor distintos procesos. Es, pues, necesario mejorar de manera radical el funcionamiento del actual sistema de archivamiento de expedientes.

En cualquier caso, es un paliativo que contribuye a aminorar pero que no resuelve los problemas de fondo en esta materia el que el GT haya adoptado como propio el Anteproyecto de Ley propuesto por el equipo dirigido por el Dr. Enrique Lama More, para eliminar los expedientes judiciales en aquellos casos en que el Archivo General de la Nación se halle en la imposibilidad material de recibirlos, bajo las siguientes condiciones:

- (i) Transcurridos 5 años de haber quedado concluidos y/o ejecutados de manera definitiva los procesos no contenciosos.
- (ii) Transcurridos 10 años de haber concluido los procesos contenciosos cuando culminaron con declaración *in limine* de improcedencia de la demanda, o cuando ésta haya sido rechazada por inadmisibile, o por haber caído en abandono.
- (iii) En los otros casos, previa calificación por la comisión respectiva, los procesos contenciosos que hayan finalizado con sentencia u otra forma de conclusión podrán ser eliminados luego de 10 años de haber sido ejecutados, si fueran ejecutables, o desde que concluyeran con resolución firme, si no fueran ejecutables.
Si se tratara de procesos que luego del plazo señalado tuvieran que permanecer en el archivo, podrá mantenerse el expediente respectivo con las piezas principales; las innecesarias se eliminarán siguiendo los criterios establecidos por la comisión.
- (iv) En materia penal, la incineración procederá transcurridos 10 años desde que se ejecutó la pena y la reparación civil, si el proceso concluyó con sentencia condenatoria; y 5 años desde que finalizó bajo cualquier otra forma que no signifique ejecución de pena. En estos casos, el juez encargado verificará si se anularon los antecedentes y si hay una decisión sobre los bienes incautados.

3. BALANCE GLOBAL

En términos generales, debe decirse que el informe se sitúa en una línea adecuada de cambios y contiene diversas medidas de interés, que se deben adoptar en lo inmediato y en el mediano y largo plazo, a fin de modernizar los despachos judiciales y servicios conexos. No obstante, la carencia de un marco o enfoque teórico explícito, así como la ausencia de indicadores de gestión y desempeño, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, reducen la fuerza analítica y propositiva del informe, y limitan el horizonte de la reforma sugerida.

Hubiera sido conveniente que el informe asociara de manera explícita y vigorosa la problemática de las oficinas judiciales a cuestiones de envergadura mayor, tales como las del fortalecimiento institucional del Poder Judicial (independencia), el rol de la judicatura en el cuadro de poderes y órganos constitucionales (control del poder y garantía de los derechos fundamentales), o las

características esenciales de los modelos procesales que el país requiere (oralidad, intermediación, concentración, etcétera), entre otros aspectos sustantivos.

De cualquier modo, el GT presenta con realismo y valentía la gravedad del estado actual de los despachos judiciales en el Perú, los cuales se hallan en una situación de virtual colapso, inclusive en aquellos órdenes jurisdiccionales y en aquellos distritos judiciales que adoptaron el nuevo modelo de organización y trabajo introducido durante la reforma judicial promovida por el fujimorismo en los noventa.

Una medida correctiva de interés puede ser la de instaurar el juez coordinador de los módulos corporativos, el mismo que, sobre la base de mantener la separación entre lo jurisdiccional y lo administrativo, se hará cargo de dirigir las tareas de apoyo administrativo con la asistencia de un administrador profesional, devolviendo así a los propios magistrados el control y la responsabilidad sobre los despachos judiciales.

Las Mesas de Parte Únicas (Centros de Distribución General) se mantendrían, garantizando una mayor eficiencia y la aleatoriedad de la distribución de las causas entre los distintos juzgados y salas; pero dentro de la organización modular (de siete a nueve juzgados reunidos), se tendería progresivamente a crear mesas de parte y archivos para cada órgano jurisdiccional.

Por otro lado, es verdaderamente urgente atender las necesidades de infraestructura, equipamiento de cómputo y sistemas informáticos. Ello constituye, en realidad, una suerte de condición previa para poder adoptar esquemas de organización y métodos de trabajo racionales y eficientes, que eleven la calidad de la atención a los usuarios de la justicia, mejoren la provisión de los servicios básicos (notificaciones y archivo) y disminuyan el volumen de causas, así como las dilaciones en la tramitación y resolución de las mismas.

De modo paralelo, el reclutamiento del personal —no sólo de auxiliares, sino también de jueces— aparece igualmente como crucial, siendo indispensable la instauración de sistemas de selección (y promoción) objetivos sobre la base de méritos y capacidad. Al respecto, el informe omite ocuparse de la problemática particular de la provisionalidad y la suplencia de los jueces.

Ciertas propuestas específicas incluidas en el informe, tales como la creación de juzgados comerciales o como la creación de la especialidad constitucional, siendo de por sí discutibles, parecen requerir mayor estudio y fundamentación, si bien podrían ser en principio razonables y dignas de atención.

Como quiera que fuere, es bastante claro, y a lo largo del informe el tema aparece explicitado en más de una ocasión, que el conjunto de medidas de cambio propuestas exige la asignación de los necesarios recursos económicos y su empleo adecuado (eficiencia, honestidad y transparencia). Si el Estado peruano, con la eventual ayuda de las agencias de cooperación internacional, no hace el esfuerzo necesario para sufragar los gastos que demanda la agenda de modernización de los despachos judiciales, el proceso se verá truncado, así exista, como parece, la mejor buena voluntad de los propios actores judiciales. El informe, empero, no presenta ninguna estimación sobre los montos necesarios para llevar adelante las reformas planteadas.

Es de lamentar, por otra parte, que no se hayan abordado cuestiones específicas de los despachos judiciales reformados, tales como los módulos básicos de justicia, los juzgados y salas itinerantes, las salas descentralizadas y los juzgamientos en centros de reclusión, entre otros.

Por último, si bien el informe deja establecidas las bases para cambios urgentes e inmediatos, incluyendo además lineamientos generales para una reestructuración de más largo aliento, hace falta aún elaborar los programas y planes de trabajo específicos que hagan viable tal reestructuración, sobre la base de información completa y confiable, metas de gestión y desempeño precisas, establecimiento de prioridades y una consideración por separado de las diversas realidades judiciales del país.

COMENTARIOS AL INFORME SOBRE ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

David Lovatón

Si bien el informe considera que la existencia de un órgano de gobierno fuerte y autónomo del Poder Judicial es condición indispensable para propiciar y fortalecer la independencia judicial, a nuestro entender incurre en un error de enfoque al diagnosticar que el problema central es la débil gestión estratégica del aparato judicial fruto de la marcada desunión entre la “gestión jurisdiccional” y la “gestión administrativa”, pues ello trae como consecuencia que reduzca la solución a mejorar la “gestión”. Los temas de “gobierno” (poder) aparecen en cambio más adelante en su planteamiento central en materia de órganos de gobierno: fortalecer al presidente del Poder Judicial y a la Sala Plena de la Corte Suprema, y limitar el rol del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, propuesta de la que discrepamos pues consideramos, por el contrario, que el Consejo Ejecutivo o de gobierno del Poder Judicial —independientemente del entusiasmo o no que nos haya despertado durante el último período— debería ser fortalecido. Finalmente, una ausencia importante en el documento es el rediseño de la Corte Suprema como máximo órgano jurisdiccional, tema clave en la reestructuración del Poder Judicial.

1. BALANCE

El documento inicia su diagnóstico con una breve referencia al período de la “reforma judicial” de Fujimori y Montesinos (1995-2000), en el que —como se recordará— se “implantaron” dos poderosos órganos de gobierno (o de control) del Poder Judicial: la Comisión Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva, que fueron algunas de las principales vías de sometimiento político; inmediatamente después, el documento señala que, en consecuencia, es necesario

evaluar el funcionamiento de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Ejecutivo y de la Presidencia del Poder Judicial, para conocer la real dimensión de sus competencias, señalar sus aciertos funcionales, y en caso sea necesario proponer o sugerir, según sea el caso, los cambios necesarios para lograr una institución moderna y fortalecida dentro del concierto de las instituciones de servicios estatales (p. 1).

Más adelante, el documento retoma el tema haciendo afirmaciones muy autocríticas en torno al tradicional del Poder Judicial en nuestro país:

La visión clásica de la ciudadanía hacia el Poder Judicial ha sido la de un poder del Estado disminuido con relación a los otros, sea el Ejecutivo o el Legislativo, cuando no una instancia estatal a través de la cual se instrumentaban violaciones a las libertades ciudadanas, pasando por la comisión de actos de corrupción. En ese sentido, inhabilitado para cumplir el rol de control de los actos de gobierno... (p. 4).

¿En qué han fallado los intentos de reforma judicial en el Perú? Según el documento, por un lado, en que ninguno de esos esfuerzos “ha considerado un punto medular en el análisis de la cuestión: el Poder Judicial necesita tener una organización en su Gobierno que le permita el ejercicio de la función jurisdiccional sin cortapisas ni remedos...” (p. 5) y, por otro lado, en “no haber logrado que los miembros de la judicatura asuman el papel protagónico que la sociedad siempre ha demandado...” (p. 5). En otras palabras, el documento considera que los principales errores han

sido la ausencia de un órgano de gobierno del Poder Judicial realmente autónomo, vigoroso, y el hecho de que las reformas no han contado con el liderazgo y la actuación destacada de los jueces.

Al respecto, coincidimos en que un órgano de gobierno fuerte y autónomo del Poder Judicial es condición indispensable para propiciar y fortalecer la independencia judicial —objetivo fundamental de toda reforma—, pues se requiere un interlocutor fuerte ante los otros poderes del Estado que, tradicionalmente, han manipulado el sistema judicial. Así mismo, compartimos la idea de que, en los procesos de reforma, los jueces no han ejercido liderazgo e, inclusive, en algunos casos, las medidas se han tomado a sus espaldas.

Sin embargo, este último punto también debería merecer una mayor reflexión autocrítica de los magistrados ¿por qué, en sucesivas reformas, el juez no fue el protagonista del cambio? No sólo fue consecuencia de la injerencia política, sino además de otros ingredientes: tradicionalmente, el magistrado ha permitido la manipulación política de la justicia y también ha sido refractario al cambio. Prueba de esto último es el hecho de que —tal como lo señalara Luis Pásara⁸—, si los cambios dependieran exclusivamente del impulso de los jueces, aquéllos ya se habrían producido, por lo que se hace indispensable complementar ese legítimo liderazgo que reclaman los magistrados con aportes de la sociedad civil y de otras instancias estatales.

2. ¿QUÉ HACER Y CÓMO HACERLO?

Por tanto, ¿qué propone el documento? Que “el Poder Judicial cuente con una *dirección sólida* que sustente, en el tiempo, el proceso que demandará implementar las recomendaciones...” (p. 2, cursivas añadidas) de reforma judicial y “*con plenos poderes* que asuma la actitud de *interlocutor político* de la visión del sistema de justicia peruano...” (p. 5, cursivas añadidas). “En suma, el país necesita que el Poder Judicial *contribuya a la construcción y mantenimiento del sistema democrático* de derecho instaurado en el Perú...” (p. 5, cursivas añadidas). “Dirección sólida”, “interlocutor político” y que “contribuya al sistema democrático” son, sin duda, escenarios judiciales deseables y a los que toda reforma de los órganos de gobierno del Poder Judicial debería apuntar y con los que, por supuesto, coincidimos.

Sin embargo, creemos que es en el “cómo” lograr estos escenarios deseables que el documento incurre en un error de enfoque al lanzar su propuesta central:

La Comisión ha constatado...[que] existe una marcada desunión —en una suerte de compartimentos estancos— entre las áreas que hemos denominado “gestión jurisdiccional”... y “gestión administrativa”... lo que se traduce en una débil gestión estratégica en el conjunto del aparato judicial... Frente a esta comprobación, proponemos la promoción e implementación de un programa que denominamos “Gestión Judicial Integral”... (p. 3)

Consideramos que es un error de enfoque creer que los problemas relativos a cómo gobernar el Poder Judicial son sólo de “gestión”, con lo cual se obvia un punto central: que el (des)gobierno del Poder Judicial es un problema de poder, tanto al interior del propio aparato judicial como respecto a otros poderes del Estado y poderes fácticos —económicos, sociales, mediáticos—. De esta manera, según el documento bajo comentario, el principal problema en esta materia es el divorcio entre la “gestión jurisdiccional” y la “gestión administrativa”, y la “débil gestión estratégica de ambas”, que se expresa en la falta de eficacia, de gobernabilidad y de transparencia. La solución radicaría, por

⁸ AAVV, *Cambios en el sistema de justicia: entre la expectativa y la incertidumbre*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2003, p. 135.

ende, en promover una “gestión judicial integral” entre lo jurisdiccional y lo administrativo, para lo cual se requerirían mayores recursos, desarrollar un plan de acceso a la justicia y promover la transparencia judicial y la participación ciudadana.

Esta “gestión judicial integral” recaería, suponemos, en manos de los jueces y no de los “administrativos” y, en ese escenario, consideramos que existe el riesgo de que los magistrados pretendan “volver al pasado”, esto es, a la concentración en la persona del juez de las funciones administrativas y jurisdiccionales —al respecto, en el informe del Grupo de Trabajo sobre Despacho Judicial ya se ha lanzado la figura del “juez coordinador”—. Si bien el actual sistema de separación entre “lo jurisdiccional” y “lo administrativo” es perfectible, sin duda resulta un avance frente al sistema anterior y debe mantenerse.

Este error de enfoque impide, entre otras cosas, concentrarse en problemas fundamentales del gobierno del Poder Judicial, como el histórico relego presupuestal del que ha sido objeto por parte de los partidos políticos y los gobiernos, o la tradicional relación jerárquica al interior del aparato de justicia, herencia de su organización napoleónica. En consecuencia, consideramos que el planteamiento central del documento pudo ser más coherente con su breve diagnóstico previo y señalar de qué manera se podrían fortalecer los órganos de gobierno del Poder Judicial, cuáles serían sus relaciones *ad extra* y *ad intra* del aparato judicial, entre otros aspectos.

2.1. La propuesta central

Los temas de gobierno aparecen, en cambio, en el capítulo del documento referido a la “Visión estratégica de los diferentes órganos de gobierno”, en el que se propone como fin “Desarrollar y consolidar órganos con capacidad de gobierno (nivel político) y con capacidad de gestión (nivel técnico gerencial)” (p. 6); para lograrlo, el documento propone lo que, a nuestro entender, es en verdad su planteamiento central en materia de órganos de gobierno: fortalecer la figura del presidente del Poder Judicial y de la Sala Plena de la Corte Suprema, y limitar el rol del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Para ello, el documento parte por sostener que:

La actual estructura organizacional del Poder Judicial es el producto... de una amalgama de funciones y competencias que, en algún momento de la historia, sólo las detentaba la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia... Con el paso del tiempo, incorporándose en el imaginario judicial las nuevas corrientes doctrinarias que ofrecían un modelo de estructura con órgano de gobierno incluido, se llegó al reconocimiento legislativo de tres entes de dirección íntimamente relacionados... i) Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; ii) Presidencia de la Corte Suprema de Justicia (cuyo presidente lo es, también, del Poder Judicial); iii) Consejo Ejecutivo del Poder Judicial; cada uno con funciones, atribuciones y características propias pero dirigidos por un solo funcionario, el Presidente del Poder Judicial. *El hecho de confluir en éste tareas simultáneas pero disímiles hace que no se distingan con claridad cuáles de ellas son las que corresponden... al gobierno y cuáles a la administración...”. (p. 6, cursivas añadidas).*

En consecuencia con ese diagnóstico, el documento propone que

la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, como máximo órgano deliberante del Poder Judicial, sea un órgano cuyas decisiones se constituyan en las grandes líneas de desarrollo institucional; también para que determine y difunda, con el concurso de un órgano especializado, la jurisprudencia; así como para elegir adecuadamente a las principales

(autoridades) que la Constitución... le señala. Que el Consejo Ejecutivo se torne en un ente preocupado en el planteamiento de políticas y normas que coadyuven a la administración institucional. Y que la Presidencia del Poder Judicial, en vez de parecer un ente meramente representativo y protocolar que no comprende las necesidades de todo el estamento judicial, sea portadora de una real capacidad de dirección, reorientando la estructura actual con miras a un gobierno sólido y legitimado (governabilidad) (pp. 6 y 7).

En otras palabras, lo que sostiene el documento es que ha habido una dispersión de las potestades de gobierno del Poder Judicial —que antes eran ejercidas exclusivamente por la Sala Plena de la Corte Suprema— en varios órganos, que ello responde a nuevas corrientes doctrinales que venían, inclusive, con “órgano de gobierno incluido”. Frente a ello, propone volver a los orígenes, esto es, a una Sala Plena de la Corte Suprema que decida las grandes políticas de gobierno del Poder Judicial, a un presidente del Poder Judicial gran ejecutor de tales políticas y, a la zaga, un Consejo Ejecutivo del Poder Judicial limitado al “planteamiento de políticas y normas que coadyuven a la *administración institucional*” (cursivas añadidas). Nosotros discrepamos de este planteamiento.

En primer lugar, porque la introducción en nuestro ordenamiento de la figura del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial no fue producto de una “moda doctrinal” sino de la necesidad de dotar al Poder Judicial de un verdadero órgano de gobierno, pues la Sala Plena de la Corte Suprema se había convertido ya en una instancia paquidérmica para responder a la creciente complejidad de la problemática judicial, que requería, entre otras condiciones, una instancia colegiada de magistrados dedicados a tiempo completo a “gobernar” el Poder Judicial. Por ello, originalmente el nombre fue Consejo de Gobierno del Poder Judicial y fue con una reforma legal introducida durante el régimen de Fujimori que pasó a denominarse Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Al respecto, el anteproyecto de LOPJ, conocido como el “proyecto Alzamora Valdez”, ya en el año 1986 sostenía que era “fundamental diferenciar órganos jurisdiccionales de órganos de gobierno. En el anteproyecto se crea el Consejo de Gobierno del Poder Judicial como órgano central y de mayor jerarquía de gobierno del Poder Judicial”⁹.

En segundo lugar, la propuesta de volver a darle un gran peso a la Sala Plena de la Corte Suprema en el gobierno del Poder Judicial expresa, a nuestro entender, una perspectiva tradicional, piramidal, jerárquica, de cómo debería gobernarse el Poder Judicial. En efecto, la Corte Suprema es el máximo órgano jurisdiccional —conforme lo establece el segundo párrafo del artículo 143 de la Carta de 1993—, pero de ello no se desprende necesariamente que sea el órgano de gobierno del Poder Judicial. El solo hecho de integrar la máxima instancia jurisdiccional no habilita a gobernar el Poder Judicial, pues ello depende del modelo de gobierno y organización que se adopte. En principio, todos y cada uno de los jueces de cualquiera de las instancias judiciales están investidos de la misma cuota de potestad jurisdiccional y, de esta manera, están facultados para intervenir en el gobierno de este poder del Estado.

Al respecto, si bien en este punto la Carta de 1993 no es diáfana y por ende exige un esfuerzo hermenéutico mayor, discrepamos con la interpretación que sostiene que de la consagración del artículo 144 —“La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial”—, se desprende necesariamente que ésta es el máximo órgano de gobierno. Consideramos que dicho artículo debería ser interpretado a la luz del artículo 143, que señala que “El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia... y por órganos que ejercen su gobierno y administración” y que “*Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes...*” (cursivas añadidas). Por tanto, consideramos compatible con la

⁹ AAVV, *Nueva estructura del Poder Judicial, proyecto de ley orgánica del Poder Judicial*, Edimssa, Lima, 1988, p. XVIII.

Carta una interpretación y un desarrollo legal distintos del artículo 144, en el sentido de que la Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación “jurisdiccional”, pero no necesariamente de gobierno. Sin embargo, somos conscientes de que es un punto polémico y que, por eso mismo, ameritaría un debate mayor.

En tercer lugar, y ligado a lo anterior, discrepamos del planteamiento del documento porque somos partidarios de una Corte Suprema concentrada en su importante rol jurisdiccional que, lamentablemente, nunca ha cumplido cabalmente en nuestro país. Consideramos que la Corte Suprema debería concentrarse en tender las grandes líneas jurisprudenciales y, en ese sentido, sí coincidimos con la parte del documento que postula que la Corte Suprema debe determinar y difundir “con el concurso de un órgano especializado, la jurisprudencia”.

Por último, independientemente del entusiasmo (o no) que genere el actual Consejo Ejecutivo del Poder Judicial —cuyos integrantes acaban de ser renovados—, no compartimos la propuesta de reducir el rol fundamental que podría cumplir este órgano de gobierno pues, por un lado, podría contribuir a “democratizar” el gobierno del Poder Judicial —al permitir la participación de representantes de diversas instancias y de representantes de instituciones de la sociedad civil como los colegios de abogados— y, por otro lado, podría hacer más eficiente el gobierno de este poder del Estado al tener magistrados dedicados a tiempo completo a esta función. El hecho de que en el pasado reciente no haya cumplido ese rol, no descalifica el modelo.

Por tanto, opinamos que la solución pasa por fortalecer al presidente del Poder Judicial, al Consejo Ejecutivo —que en una futura reforma legal debería denominarse “Consejo de Gobierno del Poder Judicial”— y a los órganos de gobierno fundamentales del Poder Judicial, permitiendo que la Sala Plena de la Corte Suprema se concentre en el que debió y debe ser su rol fundamental en la justicia peruana: constituirse en la máxima instancia de deliberación jurisdiccional, fuente calificada de jurisprudencia, papel que hasta ahora no ha cumplido.

2.2. Los hallazgos y las soluciones más relevantes

En cuanto al breve diagnóstico que el documento hace sobre los principales problemas de “gestión administrativa”, no hay novedades. Señala los problemas que, durante años, han venido padeciendo el Poder Judicial y los justiciables: personal “inadecuado y desmotivado”, gestión excesivamente centralizada, falta de transparencia, débil control interno, infraestructura inadecuada e insuficiente, escasez de recursos financieros, etcétera. Frente a ello, el documento propone, entre otras, las siguientes medidas:

- Fortalecer la capacidad de “gestión gerencial” de los órganos de gobierno.
- Elaborar el “Plan estratégico de desarrollo institucional para el quinquenio”.
- Diseñar una estrategia de comunicaciones.
- Elaborar e implementar un “Plan de reestructuración institucional”.
- Optimizar los procedimientos más relevantes del Poder Judicial y diseñar formatos que faciliten la tramitación de expedientes.
- Desconcentrar la planificación, la administración y el control del presupuesto del Despacho de la Presidencia.
- Presentar un proyecto de ley sobre carrera judicial y carrera administrativa.
- Elaborar el perfil deseado de magistrado del Poder Judicial, facilitador de las reformas.
- Redefinir las funciones y atribuciones de la OCMA, para lograr el adecuado cumplimiento del control disciplinario.

- Mejorar las condiciones remunerativas y laborales del personal, para captar a profesionales de mayor nivel.
- Incorporar gradualmente a la planilla del Poder Judicial al personal contratado bajo el sistema de servicios no personales.
- Realizar una “reingeniería integral” en el área administrativa del Poder Judicial.
- Fortalecer la Gerencia General del Poder Judicial.

Llama la atención que, como parte de las soluciones, se proponga la “celebración de Convenios de Gestión Institucional”, dentro de la Ley 27658, ley marco de modernización de la gestión del Estado. El documento señala que el convenio incorporaría una serie de metas específicas que deberá lograr el Poder Judicial y que, a cambio de ello, se beneficiaría de la “estabilidad en el presupuesto y del financiamiento, en un 50%, de un fondo de bono único de productividad, a ser distribuido a su personal”. Decimos que el punto llama la atención porque consideramos que obtener mayores recursos para el Poder Judicial depende, sobre todo, de la voluntad política del gobierno y del Parlamento, y no tanto del cumplimiento de ciertas metas contempladas en un convenio.

En consecuencia, el documento propone las siguientes líneas de acción:

- Gestión judicial estratégica
 - Fortalecer la capacidad de gestión gerencial de los responsables de los órganos de gobierno.
 - Elaborar un plan estratégico de desarrollo institucional para un quinquenio.
 - Diseñar un programa de comunicaciones para mostrar las bondades de la propuesta de modernización.
 - Optimizar los procedimientos más relevantes del Poder Judicial, a partir del diseño de formatos que faciliten el pedido de información y la tramitación de expedientes.
 - Desconcentrar la planificación, administración y control del presupuesto judicial.
- Gestión de recursos humanos
 - Diseñar un proyecto de ley de carrera judicial y de carrera administrativa de los servidores del Poder Judicial.
 - En coordinación con el Consejo Nacional de la Magistratura y con AMAG, elaborar el perfil de juez que necesita el Poder Judicial.
 - Redefinir las funciones de la OCMA, para lograr su modernización y fortalecimiento.
 - Diseñar y ejecutar un programa de cambio de la cultura judicial.
 - Incorporar a la planilla del Poder Judicial, en forma gradual, al personal contratado por el sistema de servicios no personales.
- Gestión jurisdiccional
 - Implementar un sistema automatizado para mejorar los procedimientos al interior de los juzgados.
 - Dotar a los despachos judiciales de soporte moderno.
 - Fortalecer técnicamente a la Gerencia General del Poder Judicial.
- Acceso a la justicia
 - Desarrollar un plan de ampliación de la cobertura de la justicia de paz (no letrada).
 - Desarrollar un programa de promoción y mejoramiento de los medios alternativos de resolución de conflictos.
 - Crear una oficina de atención al ciudadano, encargada de canalizar los reclamos de éstos.
- Relaciones con la sociedad civil
 - Crear un organismo mediante el cual el Poder Judicial tome contacto con personas que, por su vinculación con la actividad judicial, sean interlocutores, pero sólo a título de instancia consultiva y de apoyo a la gobernabilidad del Poder Judicial.

En cuanto a la instalación de una oficina de atención al ciudadano o un sistema de atención de quejas, creemos que se debe optar porque formen parte del fortalecimiento de la OCMA o del sistema disciplinario interno o externo, y que no se deben buscar “vías de evitamiento” del sistema de control que, todos coincidimos, tiene que ser fortalecido. Con relación al “organismo consultivo” de la sociedad civil, suponemos, por las funciones que se esbozan, que es una instancia distinta del “grupo impulsor” de la reforma que el presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina, anunció al país como una de las principales medidas de la “refundación” del Poder Judicial. Pero no hay mayor desarrollo sobre el particular.

Es de lamentar que, en las propuestas de acceso a la justicia, estén ausentes algunos aspectos centrales: i) el carácter multicultural del país —que se reconoce en otra parte del documento— y la necesidad de adecuar el sistema de justicia a esa realidad —instalando, por ejemplo, un servicio de traductores en zonas quechua o aimara—, ii) la inexistencia de un verdadero y extendido sistema de defensa de oficio a favor de las personas de escasos recursos, iii) la necesidad de revisar y equilibrar el sistema de tasas y aranceles judiciales, iv) el aprovechamiento y la maximización de los módulos básicos de justicia que están en funcionamiento y v) el importante rol que pueden cumplir —o que pueden volver a cumplir— algunas instancias administrativas en determinadas áreas, como la resolución de conflictos laborales.

Tampoco está desarrollado en el documento el tema del gobierno y la gestión de las cortes superiores de justicia, en especial de las que funcionan en el interior del país. Salvo una breve referencia a que “la Comisión considera también que se debe reorientar el papel que cumplen el Presidente, la Sala Plena y el Consejo Ejecutivo Distrital, en cada una de las cortes superiores en el país, pues serán los agentes encargados de la implementación y ejecución de las medidas concretas de gobierno que se proyecten”, no hay propuestas sobre cómo potenciar el buen gobierno de las cortes superiores, no sólo a través del presidente de corte sino también mediante el Consejo Distrital de Gobierno.

2.3. El necesario rediseño de la Corte Suprema

Finalmente, pese a que una de sus propuestas centrales es el fortalecimiento de la Sala Plena de la Corte Suprema como órgano de gobierno, consideramos que el documento no aborda un aspecto central: el rediseño de la Corte Suprema. Lo hemos dicho ya en reiteradas oportunidades, al igual que muchos expertos y líderes de opinión: es imposible pensar en una auténtica reforma, en una “refundación” del Poder Judicial, si es que ello no supone cambios profundos en la Corte Suprema.

Primero, el presidente del Poder Judicial —que lo es a su vez de la Corte Suprema— debería comenzar por remover de sus cargos de vocales supremos provisionales a algunos vocales superiores seriamente cuestionados por denuncias públicas, por estar involucrados en escándalos judiciales o por su discutible trayectoria judicial. Lo que él pueda hacer en el marco de la ley orgánica del Poder Judicial vigente sería apoyado por diversos sectores, teniendo en cuenta, sobre todo, que hay otros vocales superiores que tienen mejores calificaciones y muy buena trayectoria, y que podrían acceder temporalmente a la Corte Suprema. Este punto es clave porque la Corte Suprema será la última instancia judicial en la que se definirán los resultados de la lucha anticorrupción y los nuevos procesos antiterroristas: será la muralla contra la cual se estrellen todos los esfuerzos judiciales sobre el particular —y ya hemos visto algunas malas señales— o la instancia en la que culmine una buena *performance* judicial reconocida por todos.

Segundo, es necesario abrir el debate sobre qué perfil o modelo de Corte Suprema contribuiría más, en el Perú, a la seguridad jurídica, a la predictibilidad de las decisiones judiciales y a la legitimidad

social y política del Poder Judicial. ¿Una corte grande o pequeña?, ¿qué atribuciones o competencias debería tener? Tomando en cuenta la mala *performance* que hasta la fecha ha tenido la Corte Suprema como instancia de casación o como segunda instancia —en la que, atiborrada de carga procesal, se ha convertido en el cuello de botella de muchos procesos—, nos inclinamos por una Corte Suprema pequeña, que tenga tres salas —una civil, una penal y una pública y social— con competencia para conocer —como segunda instancia o como instancia de casación— sólo escasos y trascendentales casos (un listado reducido de materias). Debería estar, además, preocupada en establecer líneas jurisprudenciales —a través de sus sentencias o de plenos jurisdiccionales— e investida de la potestad del *certiorari*, esto es, de la potestad de “llamar” un caso resuelto en segunda y última instancia, a fin de sentar jurisprudencia, para corregir un grave error interpretativo o una seria violación al debido proceso.

Además, con la absorción de competencia del Tribunal Constitucional como última instancia en materia de garantías constitucionales, la Corte Suprema debería fortalecer su papel de fuente de jurisprudencia en materia civil, penal, social (laboral y previsional) y administrativa, en forma similar a la que el Tribunal Constitucional viene haciendo en la materia de su competencia.

Creemos que, en la actualidad, existe un divorcio entre el diseño de la Corte Suprema y las amplias competencias que la ley le otorga, lo que ha obligado a mantener, por un período excesivamente prolongado, un sistema de “salas transitorias”, que si bien son indispensables para afrontar la enorme carga procesal, juegan en contra de la predictibilidad de las decisiones judiciales y de la legitimidad de nuestra máxima instancia. Por ende, la propuesta de una Corte Suprema más pequeña es indesligable de una ostensible reducción de la carga procesal que debería llegar a esta máxima instancia.

COMENTARIOS AL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN Y ÉTICA JUDICIAL

Ernesto de la Jara

Lo más alentador: un concepto amplio y moderno de corrupción judicial. Positivo: el reconocimiento de la corrupción como problema clave. Insuficiente: la autocrítica frente a lo ocurrido. Preocupante: plantear el control interno disciplinario (OCMA) sin evaluar bien los pros y contras. El siguiente paso: poner en práctica los mecanismos de transparencia planteados.

1. UN AVANCE FUNDAMENTAL: EL RECONOCIMIENTO DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL COMO PROBLEMA CENTRAL

Hay un punto de partida sumamente positivo: el reconocimiento de la corrupción en el sistema judicial como uno de los problemas principales que se deben enfrentar. La misma creación de este grupo de trabajo temático durante la primera etapa del denominado proceso de reestructuración impulsado por el presidente de la Corte Suprema revela que la lucha contra la corrupción judicial ha pasado a ser, también, una de las prioridades en el mismo sistema, y esto sí es un cambio que hay que resaltar.

En efecto, históricamente y hasta hace muy poco tiempo, la actitud de los jueces y fiscales era, más bien, de negación: quienes hablaban de corrupción judicial eran acusados de mentir o exagerar. Podemos estar, entonces, ante el inicio de una nueva actitud que habría que aprovechar.

En distintas partes del informe se hace referencia a una “corrupción institucional y sistémica” que afecta lo esencial de la administración de justicia. Una referencia que se enmarca —correctamente— en una realidad de corrupción que involucra no sólo al sistema judicial sino también al conjunto del Estado y de la sociedad, y frente a la cual hay que evitar la generalización absoluta, pues siempre ha habido y hay magistrados probos, opinión con la que también concordamos.

En términos de objetivos se llega a decir —ni más ni menos— “política de tolerancia cero a la corrupción, no permitiendo ningún acto de corrupción grande o pequeño” (p. 29 del resumen ejecutivo).

Compartimos, en definitiva, el tono que se expresa en muchas partes del documento: reconocemos que hay corrupción en el Poder Judicial, pero ni todo es corrupción ni el Poder Judicial es el único espacio donde la hay.

El hecho de que quien presida el grupo de trabajo que ha elaborado el informe sea Inés Villa Bonilla, actual presidenta de la Sala Especial Anticorrupción y magistrada cuya integridad es reconocida por todos, constituye también un dato positivo. Éste debe ser interpretado como una decisión que pretende demostrar, justamente, que hay jueces honestos, que se debe y puede predicar con el ejemplo, y que hay voluntad interna para la lucha contra la corrupción.

2. NECESIDAD DE UNA MAYOR AUTOCRÍTICA INSTITUCIONAL

Ahora, si bien en el informe se ha producido el avance referido, a la vez nos parece que ha faltado un poco más de reconocimiento de la responsabilidad interna, y, por tanto, de autocrítica, sobre todo en relación con lo ocurrido durante la década de los noventa, los años de Fujimori y Montesinos. Si

bien en alguna parte del informe hay un grado de reconocimiento de la propia responsabilidad y de autocrítica, debió ponerse mayor énfasis en ambos aspectos. Es más, en algunos párrafos se trasluce un intento por relativizar el nivel de corrupción:

Existe una imagen distorsionada del Poder Judicial como una institución superlativamente corrupta, cuando en principio las instituciones no se corrompen, pues las que se corrompen son las personas; sin embargo nos hemos caracterizado por un silencio institucional, que ha dejado crecer dicha percepción errónea, sin ser capaces de defender la dignidad de los jueces y servidores honestos así como el prestigio y la credibilidad de la institución, la que debe permanecer incólume frente a actos aislados de corrupción por parte de malos integrantes de este poder del Estado, los que deben de ser investigados y expulsados públicamente, denunciándose a los corruptos (p. 45 del informe).

Cabe destacar que, si bien los actos de corrupción no son generalizados, tienen gran impacto en la sociedad... (p. 48).

Por este tipo de razonamientos y de términos, parecería que en el informe se expresan dos posiciones diferentes: una dispuesta a reconocer y a ser autocrítica, y otra que no lo está.

En esa misma línea, sorprende que en algunas partes del informe se hable de los “verdaderos esfuerzos” que ha habido por desterrar la corrupción, al punto que se llega a decir que ya está demostrado que una política anticorrupción basada sólo en la sanción está condenada al fracaso:

La corrupción dentro de la administración pública en general y dentro del Poder Judicial en particular, es un mal que siempre ha existido y es muy difícil de desterrar pese a los *grandes esfuerzos* que se han realizado. En efecto, a nivel institucional se ha impulsado una *tenaz lucha* contra dicho flagelo que trajo como consecuencia resultados efectivos tales como la separación definitiva de varios magistrados, al haber sido descubiertos en actos evidentes de corrupción” (página 79, los resaltados son nuestros).

Como experiencias concretas cabe señalar que la pura sanción no detiene y menos conmueve a los integrantes del Poder Judicial a incurrir en dichas conductas, antes por el contrario éstas han proliferado. Teniendo en cuenta tal experiencia, resulta pertinente experimentar otro tipo de medidas que pensamos pueden producir un mejor resultado (página 80).

Discrepamos también que la opinión favorable que, con el mismo propósito, se expresa sobre la OCMA, instancia que, según el informe, ha realizado una “titánica labor” (p. 79), punto al que nos referiremos más adelante.

Podemos estar de acuerdo —insistimos— en que siempre hay que hacer la salvedad de que existen magistrados probos, y en que para desterrar la corrupción no son suficientes las sanciones. Pero consideramos que el énfasis debe estar puesto en el reconocimiento, sin ninguna ambigüedad, de la corrupción judicial como fenómeno bastante generalizado y no como un conjunto de hechos aislados cometidos por malos elementos.

3. EXTENSIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN JUDICIAL

No obstante lo anterior, y consecuentemente con la primera línea —que reconoce el fenómeno de la corrupción judicial—, en el informe hay un verdadero esfuerzo por ampliar y modernizar el concepto mismo de ésta. Uno de los mensajes que queda claro de la lectura del informe es el

siguiente: ¡Cuidado! Corrupción judicial significa mucho más que descubrir a un juez recibiendo dinero a cambio de una resolución; las modalidades son diversas, y cada vez más sofisticadas y sutiles.

Esta lógica de ampliar y modernizar el concepto de corrupción judicial es, quizá, la parte más positiva y lograda del informe, y se materializa en una larga lista de “actos de corrupción” que, visible o invisiblemente, están en nuestra realidad: el requerimiento o la aceptación, el ofrecimiento y el otorgamiento, la infidencia, el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias en innumerables modalidades, la abdicación, la sustracción de expedientes, las pérdidas de consignaciones, la venta de cédulas de notificación, el patrocinio encubierto por magistrados o sectores judiciales, la intervención de un magistrado en un proceso judicial de interés directo o indirecto, la ausencia de políticas laborales al interior del sistema judicial, etcétera.

Tenemos los siguientes comentarios positivos sobre esta extensa y sofisticada lista de actos de corrupción:

- Hay una serie de modalidades cuya inclusión revela cambios de mentalidad importantes orientados hacia una cultura judicial democrática. Por ejemplo, es sumamente positivo y alentador que en el informe se considere que la “abdicación” es un acto corrupto, contemplándose distintas posibilidades como: “Cuando se cede ante la influencia o presión política, económica (lobby o grupos de poder y mediática). Cuando, sin influencia o presión, depones tus deberes de función indebidamente al servicio de terceros, del poder político, económico (lobby o grupo de poder)”. Y —para estar a tono con la época— cuando “jueces o servidores se reúnen con las partes, sus representantes y/o abogados, en los domicilios de estos o en otros lugares públicos o privados, en pleno curso de sus juicios”.

De acuerdo con esta concepción, en el futuro se podría considerar como corrupción —según interpretamos— el que, por algún tipo de interés o simplemente por miedo o por no arriesgarse, los jueces abduquen, frente al poder político o económico, de su obligación de administrar justicia en casos de violación de derechos humanos o corrupción interna o externa. O cuando permitan que la justicia militar actúe en campos que claramente competen a la justicia ordinaria. Así mismo, si ejercen la función judicial sobre la base de leyes abiertamente inconstitucionales o contrarias a los tratados internacionales de derechos humanos. En el pasado, todos estos actos fueron muy frecuentes y llevaron, precisamente, a que se acuñe la frase “abdicación del sistema judicial respecto a su función”.

- Es evidente que la inclusión de algunas de las modalidades de corrupción previstas se inspira en lo sucedido durante la década de los noventa: “Cuando el magistrado auxiliar, funcionarios o servidor administrativo que preste servicios en el Poder Judicial, permite que sus decisiones administrativas y/o jurisdiccionales, se elaboren en sedes distintas a las dependencias de su cargo”.
- Constituye un avance, también, que entre las modalidades de corrupción se incluya una serie de comportamientos que hasta ahora, de alguna manera, son aceptados y no sancionados porque se producen en el límite entre lo lícito y lo ilícito. Nos referimos a la infidencia; el adelanto de información no comunicada oficialmente; la entrega de información reservada o privilegiada a los medios de comunicación; la invitación a reuniones sociales; el tráfico de influencias ya no sólo desde el poder político o económico sino entre magistrados, y entre éstos y servidores o abogados,

etcétera; la pérdida de expedientes o valores; la intervención de un magistrado en un proceso judicial de interés directo o indirecto de un pariente, entre otros.

Incluir todo este tipo de modalidades en la lista de actos de corrupción, significa que la Comisión está planteando que ante la duda o ambigüedad acerca de si hay o no un conflicto de intereses, debe haber una especie de *indubio pro administración de justicia*, es decir, prohibirse cualquier comportamiento o relación que pueda afectar la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Evidentemente, hay que tener mucho cuidado en la aplicación exagerada de estos supuestos, para no generar abusos y situaciones absurdas. Ejemplos: la presión es legítima mientras se produzca por medios lícitos y en un marco plural (diversidad de presiones); o para que pueda producirse una infidencia, tiene que tratarse de información verdaderamente reservada.

- Introducir figuras de inacción o pasividad como actos de corrupción es también innovador. Es el caso de la “falta de políticas laborales claras” respecto a los trabajadores o servidores en los distintos ámbitos de la justicia —falta de política de selección, ascensos y depuración—, con el argumento de que “genera un trato desigual, un descontento y falta de motivación del personal, que repercute de manera negativa en la presentación del servicio de justicia, contribuyendo a la generación de corrupción y a su impunidad”.
- Es también correcto haber incluido como sujetos de los actos de corrupción en el Poder Judicial no sólo a los magistrados sino también a los auxiliares jurisdiccionales, funcionarios o servidores administrativos que presten servicios en el Poder Judicial, puesto que bien sabemos que la actuación de todos ellos puede ser determinante en las decisiones jurisdiccionales.
- Es acertado, así mismo, considerar como parte de la corrupción a quien participe en el acto de corrupción o lo promueva, entre los que se mencionan a los abogados y a los estudios de abogados.
- Asumir como corrupción los requerimientos sexuales para otorgar favores jurisdiccionales o administrativos significa que, por fin, se está asumiendo una realidad sumamente frecuente y que afecta de manera especial a las mujeres.
- Plantear que en las formas de corrupción deben incluirse aspectos relacionados con el desarrollo tecnológico e informático es estar adecuándose a los tiempos.
- Sobre estos mecanismos de corrupción de la vida real habría que decir, por último, que es positivo que el grupo de trabajo se haya atrevido a explicitar prácticas muy frecuentes pero que son muy difíciles de reconocer institucionalmente. Nos referimos, en concreto, a la venta de atestados policiales y dictámenes fiscales: “En nuestra cultura nacional se asume como un hecho normal ‘pagar a la policía’ para que el Atestado Policial no perjudique al investigado o atenúe su conducta delictiva” (p. 78); “en el Ministerio Público deberá desarrollarse una política de eticidad y anticorrupción que elimine la ‘venta de dictámenes’” (p. 78).

4. POLÍTICA LEGISLATIVA PENAL SOBRE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El informe contiene un desarrollo completo de la dogmática sobre delitos contra la administración pública, teniendo como referente lo previsto en el Código Penal de 1991. Así, se describe y analiza el abuso del cargo, el prevaricato, el conflicto de intereses, el tráfico de influencias, la corrupción de auxiliares, los distintos tipos de cohecho, etcétera.

Pero lo que llama la atención es que esta parte no tenga ninguna relación con los “actos de corrupción” recientemente explicados.

Más que hacer un análisis en abstracto, lo que correspondía era evaluar y pronunciarse sobre si los distintos actos de corrupción identificados están o no cubiertos actualmente por los injustos penales vigentes, si las fórmulas de tipificación son las adecuadas, si las penas son o no las que corresponden en función de la gravedad. Queda pendiente, entonces, establecer la relación entre las modalidades de corrupción detectadas y el régimen penal.

No obstante esta ausencia de un análisis concreto sobre el régimen legal penal existente, se plantean de manera genérica cuatro puntos sobre la materia:

- Criminalización del litigio encubierto del servidor jurisdiccional.
- Agravamiento de las penas en delitos de corrupción vinculados al servicio de justicia.
- Criminalización del patrocinio directo o indirecto en los órganos jurisdiccionales en los que laboran parientes.
- Elaboración de otras propuestas legislativas de recepción en el derecho interno de la normatividad supranacional vinculada a la lucha contra la corrupción y a la promoción de la ética.

Como es obvio, se trata de niveles en los que hay que “avanzar”, pero, justamente, hubiese sido interesante que el grupo se animara a hacer propuestas concretas. La experiencia enseña que es peligroso —hasta para los jueces— hablar en abstracto de criminalización o agravamiento de las penas.

4.1. Necesidad de una mayor articulación entre los diferentes componentes de la propuesta

En general, ha podido haber una mayor articulación entre las diferentes partes del informe:

- El documento trata sobre la corrupción en el sistema judicial, pero de pronto se describe y analiza el sistema creado para combatir la corrupción en general, sin que quede clara la razón de este desarrollo, pues no conduce a propuestas concretas.
- Hay también todo un desarrollo sobre reforma penal, pero no queda claro para qué.
- El informe se inicia con una reflexión sobre la corrupción en términos absolutamente genéricos y en abstracto, lo cual no permite extraer elementos de análisis acerca de la corrupción judicial aquí y ahora.
- Se hace un análisis sobre el acceso a la justicia, pero sin relacionarlo con el tema central.

5. POLÉMICA PROPUESTA SOBRE LA OCMA Y EL CONTROL DISCIPLINARIO

Éste es, sin duda, el punto más polémico del informe: que el control disciplinario de jueces y fiscales esté en el interior del Poder Judicial, concretamente en la OCMA, entidad que actualmente existe y que el informe plantea mantener, reformar y potenciar.

La vía que utiliza el grupo de trabajo que elaboró el informe para plantear que la OCMA es el organismo que debe estar a cargo del control disciplinario es hacer suyo el texto que, sobre el punto, planteó el proyecto de la denominada Comisión de Revisión de la Autógrafa de LOPJ —comisión de jueces y juristas que se constituyó a raíz de la observación del texto de ley orgánica aprobado por el pleno del Congreso los días 26 y 27 de enero—:

El texto del proyecto de la Comisión de Revisión de la Autógrafa de LOPJ contiene como postulado principal del proceso de reestructuración el objetivo de refundar el Poder Judicial, planteando los principios y una estructura funcional propia de un Poder del Estado, por ello ha sido claro en su texto *cuando propone que el control disciplinario debe ser ejercido por el propio Poder Judicial* (p. 107, cursivas añadidas).

El proyecto resulta muy preciso cuando de autonomía del Poder Judicial se trata, pues señala que se trata de un principio y *que el control disciplinario interno es una manifestación de la autonomía* (p. 107, cursivas añadidas).

Como se ve, hay un claro intento —desde nuestro punto de vista, inadecuado— de sustentar que el otorgamiento del control disciplinario a un organismo interno y especializado del Poder Judicial, y no a un órgano externo, emana de la autonomía del Poder Judicial. Tanto así es que, en el informe, el planteamiento de que sea la OCMA la que se encargue de esta tarea se hace bajo el título de “autonomía del Poder Judicial y facultad disciplinaria en el proyecto de LOPJ (autógrafa)”. Textualmente, se dice:

Tras una seria crisis de credibilidad del Poder Judicial, y a pesar que hubieron ya transcurridos sendos intentos de reforma judicial, *es el propio Poder Judicial que instaura un novedoso sistema de control* de la conducta funcional de los magistrados, reconceptualizando el rol de la Oficina de Control de la Magistratura (p. 107, cursivas añadidas).

Éste es el origen del control de la Magistratura en nuestro país y ésta es, precisamente, la principal razón y sustento de la legitimidad funcional del control que actualmente ejecuta la OCMA; *pues como se aprecia la tarea de control no está encargada a un órgano externo sino que la ejecuta un organismo especializado del Poder Judicial* (p. 107, cursivas añadidas).

Siempre se ha respetado este mecanismo como una *expresión de autonomía de los magistrados*, como ocurre en otros Poderes del Estado. Baste por ello recordar que no existe control de un poder sobre otro poder dentro de un Estado Constitucional de Derecho y no puede existir pues ello es *justamente expresión de la división de poderes, sustento de institucionalidad democrática* (cursivas añadidas).

Admitimos que el debate sobre si el control disciplinario del sistema judicial debe ser interno o externo es complejo, y, aunque nosotros nos inclinamos por lo segundo, creemos que hay argumentos a favor y en contra de ambas posiciones. Cada posición tiene pros, pero también

contras, y, por tanto, entendemos que haya quienes abogan por el control interno, y hasta nos parece lógico que ésa sea la posición de los jueces. Sin embargo, aun en este marco de “tolerancia” respecto de la posibilidad de que existan distintas posiciones, nos parece que el grupo de trabajo ha optado por una sustentación que no es la más adecuada.

No creemos, en primer lugar, que todo control externo atente contra la autonomía del Poder Judicial, por lo que no podemos coincidir con afirmaciones como la de:

Siempre se ha respetado este mecanismo como expresión de la autonomía de los magistrados, como ocurre en otros poderes del Estado. Baste por ello recordar que no existe control de un poder sobre otros poderes dentro de un Estado Constitucional de Derecho y no puede existir pues ello es justamente expresión de la división de poderes, sustento de institucionalidad democrática (p. 108).

Esto no es así. Actualmente existe una serie de mecanismos de control de un poder por parte de otro, o incluso por parte de un organismo independiente. Así, podemos citar el control de la constitucionalidad de las normas del Congreso por el Tribunal Constitucional, la declaración de la vacancia de la presidencia por el Congreso, la renovación parcial del Congreso por el Ejecutivo, la destitución de jueces y fiscales supremos por el Congreso, entre otros ejemplos.

Se plantea el punto, además, como si en nuestro ordenamiento jurídico no hubiese existido nunca un control disciplinario externo, cuando actualmente este tipo de control lo ejerce el Consejo Nacional de la Magistratura, que tiene la facultad, por mandato constitucional, de destituir a vocales y fiscales supremos.

Nos llama la atención que en el informe no se diga ni una palabra sobre el “espíritu de cuerpo” que suele presentarse cuando los jueces investigan a otros jueces. Este elemento de la realidad constituye, precisamente, la razón por la que se cuestiona la eficacia del control interno. Por lo menos se debió haber mencionado el punto, como una posibilidad.

De otro lado, el informe tiene un balance a favor de la actuación de la OCMA, cuando la opinión generaliza es, más bien, que la OCMA ha fracasado como mecanismo interno y especializado de control disciplinario del sistema judicial. Prueba de ello es que la OCMA convivió con todo el sistema de control, manipulación y corrupción de la década pasada, y si bien sancionó algunos casos de corrupción menor, no hizo absolutamente nada respecto al sistema mismo ni frente a los casos más graves. Es, justamente, la ineficiencia de la OCMA la que pone en cuestión el control interno. No compartimos, así, apreciaciones sobre la OCMA, como las siguientes:

Los casos de corrupción —que fueron investigados por la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial— han seguido contemplándose pese a la *titánica labor de dicha oficina de control* (cursivas añadidas)

No obstante la descentralización y desconcentración de la Oficina de Control de la Magistratura en sedes distritales y la desconcentración de la potestad disciplinaria, como toda obra humana es imperfecta, pero siempre debe ir perfeccionándose, superando las deficiencias y valorando las experiencias que se van evidenciando en el ejercicio mismo de la función (p. 87).

Nos preguntamos si es suficiente decir que la OCMA es perfectible.

Podemos afirmar que la Oficina de Control de la Magistratura es una institución relativamente joven, toda vez que tiene veinticinco años.

De otro lado, nos parece que algunos de los términos que, en determinadas partes del informe, se utilizan para la defensa cerrada del control interno, expresan posiciones que no corresponden a las concepciones modernas y democráticas que sí orientan otras secciones del texto. Nuevamente, se puede percibir que se expresan dos posiciones diferentes:

La reestructuración es la decisión política del titular de un Poder del Estado como expresión de su propia autonomía y no existe otro poder, excepto el constituyente, con capacidad suficiente para detener la decisión de Estado de este Poder con el objeto de procurarse un redimensionamiento de sus funciones. Al disponer el Presidente del Poder Judicial su reestructuración, como titular de dicho Poder del Estado, lo que en verdad está ejerciendo es el despliegue efectivo y eficaz por inédita oportunidad de la plenitud de sus facultades de autogobierno. Por esa sola razón ningún otro poder del Estado puede interferir con la reestructuración, hacerlo es una intromisión en la autonomía de tal poder del Estado y ello violentaría el Estado constitucional de derecho y el texto expreso de la Constitución Política que nos rige (p. 108).

Resulta, ahora, que la reestructuración del sistema debe ser obra exclusiva y excluyente del Poder Judicial, y toda participación “externa” es una intromisión que va en contra de la autonomía judicial.

Que el Poder Judicial se haga más fuerte es el propósito de la reestructuración y ello no se consigue *renegando o renunciando a nuestra propia facultad y a los propios fueros de ejercer el control interno*, más aún si la historia nos da cuenta como ya se ha señalado, previamente, que el propio Poder Judicial ha tomado la iniciativa de implantar este mecanismo de control (cursivas añadidas).

¿”Renegando”? ¿”fueros propios”? ¿No son términos poco apropiados?

Hay un tono de confrontación con quienes, en el Estado y la sociedad civil, discrepan con el planteamiento de “control interno”, que no ayuda al debate que la complejidad del tema exige:

En ese orden de ideas, contrariamente a lo que se predica por la clase política, algunos medios de prensa y algunos juristas, de sustraerle al Poder Judicial su propia facultad disciplinaria, esa propuesta no es ningún avance, sino que por el contrario implicaría un claro retroceso en el equilibrio de poderes que caracteriza el Estado de Derecho y significaría un cercenamiento de autonomía a un Poder del Estado, porque podría maniatar al Poder Judicial en su lucha contra la corrupción. Los líderes políticos, sociales y los comunicadores, por estas razones deberían tomar clara conciencia de lo que significa conceder el poder de control sobre los jueces de la República a otra institución distinta del Poder Judicial. Ello constituiría una abierta violación del principio de independencia de los poderes y además un quebrantamiento del necesario equilibrio entre éstos (p. 109).

Es cierto que en el informe se plantea reestructurar y fortalecer la OCMA —además de reformar y potenciar también la Oficina de Inspectoría—, pero manteniendo el carácter interno del control, propuesta en la que radica nuestro cuestionamiento fundamental.

6. MECANISMOS POSITIVOS A FAVOR DE LA TRANSPARENCIA

Es sumamente positivo que el grupo haya consignado en el informe mecanismos que, si se llegan a implementar, serían muy favorables para la transparencia judicial.

Se plantea, concretamente, la instalación en Internet de un “portal de transparencia de gestión administrativa y jurisdiccional”, que contenga información relativa al personal judicial, al inventario de bienes, a la plana anual de adquisiciones y contrataciones, al presupuesto y el calendario de gastos, a los contratos y convenios, a la carga procesal y a las estadísticas de fallos, a los mecanismos para la programación de diligencias y entrega de documentos, etcétera.

En el ámbito jurisdiccional, habría que destacar una propuesta que marcaría un antes y un después: la apertura del Banco de Jurisprudencia, orientado a que el público se entere de los criterios jurisdiccionales.

Aparte de este portal, hay, a lo largo del informe, una serie de propuestas orientadas en la misma dirección: establecer un plan de racionalización y fiscalización de la nómina de peritos; organizar un equipo de auditoría respecto al registro, la distribución y el seguimiento de expedientes y peritos; otorgar facultades de contralor a cada juez y levantar el secreto bancario y la reserva tributaria de los magistrados, etcétera.

Sólo queda tomarle la palabra al grupo de trabajo y exigir que todos estos mecanismos se empiecen a instalar de inmediato. Ésta sería una manera muy concreta de asegurar el avance del proceso de reestructuración.

7. PROPUESTAS INTERESANTES PARA FOMENTAR UNA ÉTICA JUDICIAL, QUE DEBEN ESTAR ACOMPAÑADAS DE OTRAS

El informe contiene una serie de iniciativas destinadas a promover una ética judicial: código de ética, decálogo del juez, consejos nacionales y distritales de promoción de la ética judicial, campañas de internalización de valores éticos, manual del justiciable, programa de difusión dirigido a la sociedad civil sobre sus derechos, pactos de probidad, concurso de ensayos, encuesta nacional, etcétera.

Todas estas iniciativas y documentos son, sin duda, positivos, porque expresan determinada concepción y pueden ayudar a cambiar la cultura judicial imperante. Sin embargo, hay que ser conscientes de que sólo con este tipo de medidas es muy difícil disminuir significativamente la corrupción. Por eso, ellas deben formar parte de un paquete que incluya, por ejemplo, un sistema de control disciplinario eficaz.

En cuanto a una serie de instancias u organismos que se plantea crear —consejo nacional y distrital de promoción de la ética judicial, tribunal de honor para el control ético, taller distrital y nacional sobre eticidad, oficinas de recepción de denuncias de los magistrados y auxiliares de justicia, módulo interinstitucional de recepción de denuncias de corrupción en cada distrito judicial, unidad de investigación patrimonial—, no es que estemos en contra, ya que nadie lo podría estar, pero sí nos parece que es necesario cuidarse de no crear más instancias que terminen convirtiéndose en burocráticas y tengan poca o ninguna capacidad de incidencia.

8. POLÍTICA PREMIAL Y DE INCENTIVOS QUE NOS DEBE LLEVAR AL TEMA DE FONDO: CARRERA JUDICIAL

Es acertado plantear que así como es necesario un sistema de control disciplinario, debe haber también una política premial que favorezca a los magistrados que actúen correctamente.

Consideramos medidas como un sistema de compensaciones, el reconocimiento institucional al juez y servidor del año, la entrega de certificados de reconocimiento de mérito a los mejores trabajadores del Poder Judicial, etcétera. Sin embargo, esa política premial debe formar parte de una propuesta más integral relacionada con un tema de fondo: la carrera judicial.

9. VOCEROS PARA MEJORAR LA IMAGEN INSTITUCIONAL

Nos parece adecuado que se plantee la necesidad de crear mecanismos para lograr una comunicación permanente entre el Poder Judicial y la población. Es importante que los magistrados tengan la posibilidad de expresarse y de explicar determinadas decisiones, siempre con las limitaciones que exige el ejercicio de la función jurisdiccional.

De ahí que consideremos un acierto el planteamiento de designar a un magistrado titular como “vocero oficial” de los distintos distritos judiciales, que labore en coordinación con las oficinas de imagen institucional. Así mismo, nos parece adecuado el nombramiento de “voceros oficiales” en determinadas materias (anticorrupción).

10. PELIGROSOS DETECTORES DE CORRUPCIÓN

Sobre medidas como la instalación de cámaras filmadoras en lugares estratégicos, la utilización del lema “Todos somos control interno”, las recompensas internas y externas para quienes denuncian y el arreglo de señuelos para comprobar la integridad, preferimos opciones que generen menos posibilidades de abuso, que planteen un menor grado de conflicto con las normas jurídicas nacionales e internacionales, y que no respondan, en realidad, a una presunción de la culpabilidad de todo juez.

En todo caso, este tipo de medidas deberían depender de la situación concreta y, obviamente, deberían aplicarse bajo control judicial.

11. CRÍTICAS A LOS MÓDULOS CORPORATIVOS

Los módulos corporativos siempre fueron planteados como el éxito principal de la denominada reforma judicial (1995-2000). Por eso, no deja de sorprender que en el informe se tenga una visión crítica de éstos: “Con las entradas en funciones de los módulos corporativos, se reincide con mayor presencia en la manipulación de las fechas para las prácticas de diligencias...” (p. 43). Incluso, se llega a plantear expresamente la necesidad de “reestructurar(los)” (p. 25 del resumen ejecutivo).

12. PENDIENTE DE DESARROLLO

Hay algunos temas frente a los que se debió fijar posición, dado el estrecho vínculo que tienen con la función de prevenir y sancionar la corrupción:

- *Sistema de selección por parte del Consejo Nacional de la Magistratura:* punto fundamental, porque es el que determina el elemento humano del sistema judicial. ¿El actual sistema de selección y nombramiento de jueces es el adecuado desde una óptica anticorrupción?
- *Carrera judicial:* como ya se ha dicho, constituye el marco institucional para ubicar incentivos, así como para impedir la permanencia y el ascenso del magistrado que no reúna los requisitos mínimos.

- *Ratificación:* si existiera un mecanismo eficaz de control disciplinario y una verdadera carrera judicial, ya no tendría ningún sentido la ratificación o no ratificación de magistrados. ¿Con el fortalecimiento de la OCMA, en los términos planteados en el informe, se eliminaría la ratificación?
- *El tema de la reserva:* ¿Cuál es el ámbito de lo reservado en lo judicial? Obviamente, la franja de reserva tiene que ser lo más reducida posible y sólo se debe aplicar el criterio cuando sea verdaderamente justificado. Aun cuando el documento que comentamos plantea el tema —“delimitar la institución de la reserva en el proceso penal, haciendo que esté caracterizado por ser legítima, constitucional y temporal”—, no hay un mayor desarrollo de éste. Hubiera sido interesante revisar, por ejemplo, algunos ámbitos en los que actualmente se plantea la reserva.
- *Participación ciudadana:* nos parece un avance, y muy alentador, que a lo largo del informe se reconozca la necesidad de la participación ciudadana y de la sociedad civil en general, así como la urgencia de crear espacios de coordinación entre el Estado y sociedad, pero el desafío es encontrar mecanismos concretos.

Reiteramos que el solo reconocimiento del tema constituye ya un avance, y que el informe contiene una serie de planteamientos muy positivos que hay que impulsar y materializar a la brevedad posible. Éstos se enmarcan en un concepto amplio y moderno de la corrupción judicial, más allá de las observaciones formuladas. El punto que obviamente requiere más debate es el del control disciplinario: ¿interno o externo?