

CREANDO UN CONSENSO PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN EL PERÚ

(VII Conferencia Anual sobre Asuntos Legales y de Políticas Públicas en las Américas)

LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL:

ALGUNOS RETOS ACTUALES

JAVIER DE BELAUNDE LOPEZ DE ROMAÑA

ESQUEMA DE LA PRESENTACIÓN

1. ANTECEDENTES SOBRE INDEPENDENCIA JUDICIAL: EL FUJIMORATO
2. ACTUALES ASPECTOS DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL
 - 2.1. El proceso de nombramiento de los magistrados: ¿idoneidad que garantice independencia?
 - Planteamiento del tema
 - Conclusiones
 - 2.2. La independencia de la función jurisdiccional y los subsistemas judiciales.
 - Planteamiento del tema
 - Conclusiones
 - 2.3. ¿El presupuesto del Poder Judicial como factor de independencia económica?
 - Planteamiento del tema
 - Conclusiones

ANTECEDENTES SOBRE INDEPENDENCIA JUDICIAL: EL FUJIMORATO

DESTITUCIONES

El golpe de Estado perpetrado por Fujimori el 5 de abril de 1992, significó un cambio en la mirada de los mecanismos por los que se había intentado reformar el sistema de justicia en el país (reformas legales).

En los meses siguientes al golpe, más de 400 magistrados de diferentes instancias del Poder Judicial fueron destituidos, la mayoría en forma arbitraria sin derecho de presentar una acción de amparo.

PROVISIONALIDAD

El espacio creado por las destituciones masivas fue ocupado por magistrados provisionales. Éstos representaban prácticamente el 80% del total de magistrados.

La provisionalidad fue utilizada como un instrumento de injerencia política dentro del proyecto autoritario del régimen fujimorista.

ANTECEDENTES SOBRE INDEPENDENCIA JUDICIAL: EL FUJIMORATO

COOPTACIÓN POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA

La intervención directa y neutralización del Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura y Tribunal Constitucional consolidaron la destrucción del marco institucional democrático y la afectación a la independencia judicial.

EL PODER JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE VIOLENCIA POLÍTICA

La CVR constató que durante los años de violencia el sistema de justicia abdicó en sus funciones, así no constituyó una instancia efectiva de condena a los elementos subversivos, ni de cautela de derechos fundamentales, ni un obstáculo a la impunidad generalizada de los agentes del Estado.

Justicia militar, vigencia limitada de los procesos constitucionales, leyes de amnistía, legislación antiterrorista fueron algunos de los elementos de los que se sirvió el régimen para lograr que los derechos humanos no tuvieran vigencia en el país en el periodo; y que el Poder Judicial no pudo revertir.

NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS: "INDIRECTAMENTE HACE LA JUSTICIA QUIEN HACE AL JUEZ" (Alberdi)

SISTEMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1979

Hasta Vocales y Fiscales Superiores: Consejo Nacional de la Magistratura propone, Presidente nombra.

Vocales y Fiscales Supremos: CNM propone, Presidente nombra, Senado ratifica.

RESULTADO HISTÓRICO

Si bien el Constituyente buscó mediante este sistema que los magistrados tuvieran una mayor legitimidad -al intervenir el Presidente y el Senado (legitimidad popular derivada)-, en los hechos la experiencia fue muy negativa.

Fue un sistema que afectó severamente la independencia: los magistrados tanto para su ingreso a la carrera como para su promoción se volvieron tributarios del poder político.

SISTEMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993

Se asignó de forma exclusiva en el Consejo Nacional de la Magistratura la función de selección, evaluación y nombramiento de los jueces y fiscales. Otorgándosele la calidad de órgano constitucional autónomo y una composición plural y despolitizada.

NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS: "INDIRECTAMENTE HACE LA JUSTICIA QUIEN HACE AL JUEZ" (Alberdi)

PLANTEAMIENTO DEL TEMA:

1. La independencia judicial es un requisito necesario para otorgar legitimidad al ejercicio de la función jurisdiccional.
2. Uno de los elementos que hace posible la independencia es el sistema de nombramiento de magistrados, es decir, la forma cómo se ingresa a la judicatura.
3. La independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones dependerá, en gran medida, del *tipo* de juez que haya sido designado, o de su idoneidad.
4. Luego del Fujimorato se restableció el funcionamiento de los órganos constitucionales encargados de participar en la selección y nombramiento de magistrados, con la finalidad de garantizar esta independencia.

INDEPENDENCIA JUDICIAL



IDONEIDAD DE LOS
MAGISTRADOS



PROCEDIMIENTO DE NOMBRAMIENTO
DE LOS MAGISTRADOS

**NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS:
"INDIRECTAMENTE HACE LA JUSTICIA QUIEN HACE AL
JUEZ" (Alberdi)**

ETAPA	CARACTERÍSTICAS	PROBLEMAS
CONVOCATORIA INSCRIPCIÓN Y DEPURACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Se realiza una convocatoria pública. • Los postulantes deben presentar un CV documentado. <p>Se depura a los postulantes que no cumplen los requisitos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se abre un periodo público de tachas. 	<p>No se logra atraer a los mejores alumnos.</p> <p>No se maneja un perfil de magistrado modelo.</p> <p>El mecanismo de tachas no propicia la participación pública.</p>
EVALUACIÓN (De acuerdo a pesos dispuestos en cada concurso)	<p><u>CV</u>: se aplica una tabla de puntuación.</p> <p><u>Escrita</u>: se toma un examen de conocimientos.</p> <p><u>Personal</u>: se entrevista públicamente a los que tienen un promedio aprobatorio entre las otras calificaciones.</p>	<p>La tabla de puntuación no contiene criterios convenientes.</p> <p>La evaluación escrita privilegia la memoria y no el razonamiento.</p> <p>La entrevista personal carece de objetividad.</p>

**NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS:
"INDIRECTAMENTE HACE LA JUSTICIA QUIEN HACE AL
JUEZ" (Alberdi)**

ETAPA	CARACTERÍSTICAS	PROBLEMAS
SELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Debido al alto peso que tiene la evaluación del CV incluso quien desapruueba el examen puede superar el puntaje necesario para ser seleccionado y pasar a ser nombrado. • Se requiere 5 votos a favor para ser seleccionado. 	<p>La selección queda librada al criterio de los consejeros, lo cual dado la subjetividad intrínseca, no garantiza que los mejores postulantes sean seleccionados (puede nombrarse al último del cuadro de méritos y no al primero).</p>
NOMBRAMIENTO	<p>El CNM emite una resolución de nombramiento.</p> <p>Se proclama y toma juramento a los magistrados.</p>	

NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS: "INDIRECTAMENTE HACE LA JUSTICIA QUIEN HACE AL JUEZ" (Alberdi)

Conclusiones:

1. El CNM es un órgano constitucionalmente autónomo de composición plural. Este diseño responde al fracaso histórico de diferentes esquemas de corte político que demostraron un alto índice de injerencia.
2. La elección por un organismo autónomo y su cercanía o distancia respecto a la independencia judicial estará definida por la conformación de estos entes y por los criterios que utilice.
3. El gran reto, que a la vez constituyó una gran oportunidad de cambio de la justicia, que enfrentó el CNM *post* Fujimorato fue resolver el problema de la provisionalidad en el país.
4. Se observa que esta tarea ha sido asumida de forma cuantitativa antes que cualitativa (el índice de provisionalidad se ha reducido a 27%), lo cual pone como un reto urgente dotar al CNM de sistemas idóneos de selección y evaluación.

LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y LOS SUBSISTEMAS JUDICIALES

PLANTEAMIENTO DEL TEMA:

Los subsistemas, anticorrupción y de derechos humanos, se constituyeron para combatir los dos principales problemas que afronta la estabilidad de un Estado democrático: LA CORRUPCIÓN, Y EL TERRORISMO Y LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Por lo tanto, el mantenimiento de su independencia frente a las interferencias políticas directas o indirectas, canalizadas por medio de los diferentes defectos o vacíos de las normas que regulan su organización y funcionamiento resulta uno de los más importantes objetivos de la reforma del sistema de justicia.



LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y LOS SUBSISTEMAS JUDICIALES

SUBSISTEMA ANTICORRUPCIÓN

A fines del 2000 se crea la **PROCURADURÍA ANTICORRUPCIÓN AD HOC**.

A fines del 2000 se crea las **FISCALÍAS PROVINCIALES** anticorrupción, y a comienzos del 2001 las **FISCALÍAS SUPERIORES** anticorrupción.

En febrero del 2001 se crea una (01) **SALA SUPERIOR** Anticorrupción y seis (06) **JUZGADOS ESPECIALIZADOS**, para conocer los procesos iniciados o a iniciarse por los hechos ocurridos en el gobierno de Fujimori.

Posteriormente, creación progresiva de Salas y juzgados, hasta llegar actualmente a 6 salas y 12 juzgados

SUBSISTEMA DE DERECHOS HUMANOS

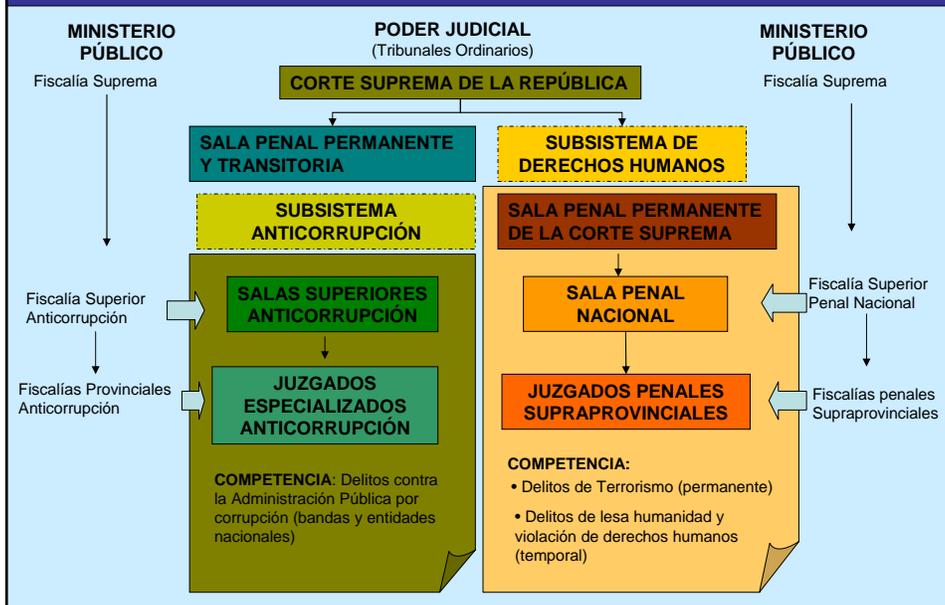
Desde diciembre de 1997 se constituye la Sala Superior Penal Permanente Corporativa para **casos de terrorismo** con competencia a nivel nacional

Fiscalías Superiores y provinciales especializadas en **delitos de terrorismo**, en un sistema descentralizado.

El informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) en agosto del 2003, el Plan Nacional de la Ceriajus en abril del 2004, y la Defensoría del Pueblo en su informe de Ejecuciones Extrajudiciales, setiembre del 2004; **recomendaron un subsistema de derechos humanos**.

A fines de 2004 **se constituye el subsistema de Derechos Humanos sobre el sistema antiterrorista**.

LOS SUBSISTEMAS JUDICIALES EN LA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL



REPRODUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL PODER JUDICIAL EN LOS SUBSISTEMAS JUDICIALES

	EL SUBSISTEMA ANTICORRUPCIÓN	EL SUBSISTEMA DE DERECHOS HUMANOS
Altos índices de provisionalidad	El aumento de órganos judiciales ha originado el aumento de jueces provisionales o suplentes.	En este caso el índice es bastante alto.
Problemas de Designación (ya no de nombramiento)	No existen criterios objetivos para la designación. No existe estabilidad de los magistrados en las causas porque son rotados, también sin criterios objetivos.	Que provoca serios cuestionamientos a su capacidad e imparcialidad, frente a los casos.
Determinación de su competencia	Criterios subjetivos que permiten pasar casos de un juez a otro.	La competencia no es exclusiva para esta materia, y existe sobrecarga y falta de especialización por tanto.
Medidas de Protección	Colaboradores eficaces. Magistrados encargados de los casos.	Testigos y víctimas.
Recursos humanos	Órganos Auxiliares de pericias y resguardo policial.	Órganos de Auxilio sobre temas forenses y resguardo policial.

CONCLUSIONES Y MEDIDAS A ADOPTAR PARA EVITAR LA AFECTACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS JUDICIALES

Conclusiones:

1. Sistemas en construcción altamente sensibles a la interferencia o deficiencia en su organización, pues sus resultados pueden ser afectados.
2. Existe un peligro de que los vicios que antes afectaban el Poder Judicial como un todo se reproduzcan en estas instancias.
3. Es urgente, y debe ser considerado dentro del proceso de reforma, el fortalecimiento de los subsistemas y la eliminación de cualquier elemento que se preste a una posible interferencia.

Recomendaciones:

1. Revertir los índices de provisionalidad de los magistrados.
2. Establecer un sistema de designación que contemple criterios objetivos que aseguren la capacidad e idoneidad de los jueces; procurar estabilidad de los magistrados en sus cargos.
3. No permitir cambios ni rotaciones de los jueces.

CONCLUSIONES Y MEDIDAS A ADOPTAR PARA EVITAR LA AFECTACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS JUDICIALES

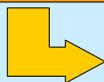
4. Determinar los criterios de competencia de manera objetiva.
5. Implementar las medidas necesarias de protección para los testigos, víctimas, colaboradores eficaces y magistrados.
6. Implementar Órganos Auxiliares para colaborar con el desempeño de los magistrados en estos subsistemas que permitan mantener su carácter de especializados.
7. Procurar mayor disposición de fuerzas policiales.

¿EL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL COMO FACTOR DE INDEPENDENCIA ECONÓMICA?

PLANTEAMIENTO DEL TEMA:

1. El Poder Judicial considera que la **SUFICIENCIA DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS**, es la manifestación económica de su independencia.
2. En un **PRIMER NIVEL DE EXIGENCIA** el Poder Judicial considera, que este aspecto de su independencia implica no sólo la elaboración autónoma de su presupuesto, sino la imposibilidad de que el Poder Ejecutivo, que elabora el Presupuesto General de la Nación lo recorte, y que más bien lo incluya tal cual en el presupuesto que presenta al Congreso para que este decida su aprobación.
3. En un **SEGUNDO NIVEL DE EXIGENCIA** el Poder Judicial considera, que este aspecto de su independencia implica la garantía de que su presupuesto se vea asegurado como un porcentaje del Presupuesto Nacional en la propia Constitución.

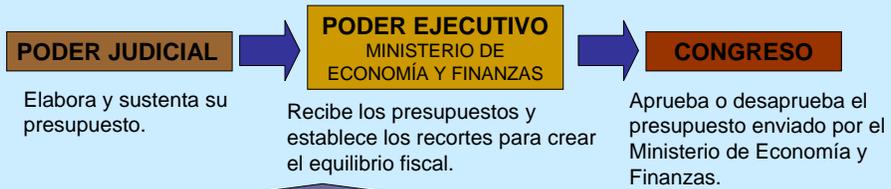
INDEPENDENCIA JUDICIAL



¿SUFICIENCIA DE RECURSOS ECONÓMICOS?

¿EL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL COMO FACTOR DE INDEPENDENCIA ECONÓMICA?

ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL



El Tribunal Constitucional, a fines del 2004 estableció que ambos poderes deberían **COORDINAR** el presupuesto del Poder Judicial, en las siguientes condiciones:

1. El Poder Judicial debe elaborar una política de gastos acorde con la realidad de la caja fiscal y con las posibilidades reales de una **ejecución eficiente y eficaz**.
2. El presupuesto **se sustente en una política judicial** de corto, mediano y largo plazo, que identifique **finances generales y objetivos específicos** y los medios necesarios para alcanzarlos.

¿EL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL COMO FACTOR DE INDEPENDENCIA ECONÓMICA?

CONSTITUCIÓN 1979 → Establece un porcentaje mínimo del Presupuesto Nacional Destinado para el Poder Judicial.

"Artículo 238.

La Corte Suprema formula el proyecto de presupuesto de Poder Judicial. Lo remite al Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Sector Público. Puede sustentarlo en todas sus etapas.

El Presupuesto del Poder Judicial no es menor del dos por ciento del presupuesto de gastos corrientes para el Gobierno Central."

CONSTITUCIÓN 1993 → No establece un porcentaje mínimo

Propuesta de la CERIAJUS (Modificación de la Constitución)

"Artículo 139.- El Poder Judicial tiene autonomía económica, administrativa y normativa, de conformidad con la Constitución y las leyes.

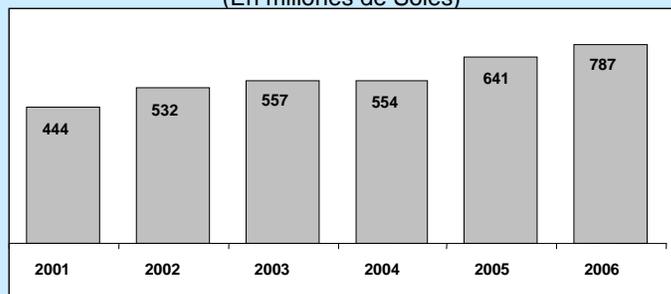
Dentro de ese marco, el Consejo de Gobierno del Poder Judicial aprueba su Presupuesto, lo presenta al Poder Ejecutivo para su incorporación en sus propios términos en el Proyecto de Presupuesto del Sector Público.

El Presupuesto del Poder Judicial no puede ser observado salvo que exceda del 4% del monto total del Presupuesto General de la República.

La ejecución del gasto del Poder Judicial se sujeta al régimen del dozavo. Para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas abona mensualmente a la cuenta del Poder Judicial, el monto equivale a dicha proporción con cargo a los recursos provenientes del Tesoro Público."

¿EL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL COMO FACTOR DE INDEPENDENCIA ECONÓMICA?

PRESUPUESTO HISTÓRICO DEL PODER JUDICIAL^[1]
(En millones de Soles)



[1] HENÁNDEZ BREÑA, Wilson, *El presupuesto del Poder Judicial...*

CONCLUSIONES Y MEDIDAS A ADOPTAR PARA EVITAR LA AFECTACIÓN DE LA INDEPENDENCIA A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL

Conclusiones:

1. Ni el recorte eventual que ha realizado el Poder Ejecutivo al presupuesto del Poder Judicial, ni la falta de la asignación de un porcentaje mínimo del presupuesto nacional han impedido que en los últimos 5 años el monto asignado al presupuesto judicial haya mantenido un aumento constante.
2. El Tribunal Constitucional ha reconocido que la independencia del Poder Judicial no se encuentra afectada porque este tenga que coordinar con el Poder Ejecutivo su presupuesto.
3. El Tribunal Constitucional ha reconocido que la independencia del Poder Judicial sólo puede ser respetada si corresponde a la capacidad de gasto del presupuesto general y si se sustenta en una política judicial que garantice una ejecución eficaz del presupuesto para obtener la realización de objetivos concretos a corto y mediano y; de fines generales a largo plazo.
4. Por lo tanto, en lo que se refiere a la garantía de un porcentaje mínimo del Presupuesto Nacional destinado al presupuesto del Poder Judicial, debe reevaluarse más como una política jurisdiccional que como una cuestión de principio.

CONCLUSIONES Y MEDIDAS A ADOPTAR PARA EVITAR LA AFECTACIÓN DE LA INDEPENDENCIA A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL

5. El 17 de abril el Poder Judicial presentó un proyecto de Ley para regular la coordinación que deben desarrollar el Poder Judicial y el Ministerio de Economía, de manera previa a la aprobación de su presupuesto; y lo sustentó ante el Congreso a fines del mismo mes.