

BALANCE DE LA JUSTICIA EN EL 2005: REFORMAR LA REFORMA

Equipo profesional de Justicia Viva



Instituto de Defensa Legal

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad y Departamento Académico de Derecho

Balance de la justicia en el 2005: reformar la reforma

Coordinador: Abraham Siles Vallejos

Asistentes: Cruz Silva Del Carpio y Natalia Torres Zúñiga

© Justicia Viva es el proyecto que viene ejecutando el consorcio integrado por el Instituto de Defensa Legal y la Facultad y Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Manuel Villaviciencio 1191, Lince

Teléfono: (1) 422-0244 / Fax: (1)422-1832

Correo electrónico: justiciaviva@idl.org.pe

web: www.justiciaviva.org.pe

Lima, diciembre del 2005

El proyecto Justicia Viva y la presente publicación reciben el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia para el Desarrollo Internacional de la Embajada de los Estados Unidos, USAID; o de las instituciones que integran el Consorcio Justicia Viva.

CONTENIDO

En mejores condiciones, pero sin reforma	4
¿Y el Plan de la Ceriajus?	9
Más recursos para la reforma judicial	11
Avatares de la carrera judicial y fiscal	13
El acceso a la justicia en el 2005	17
Para refundar nuestra lucha anticorrupción	18
El difícil camino de la implementación del CPP	19
2005: Principales hechos judiciales	20
Abdicación del poder político en la justicia militar	23
Aún esperando la justicia para los derechos humanos	27
La justicia peruana ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	29
Labor del Tribunal Constitucional: consolidando el Estado de Derecho	31
La percepción ciudadana sobre la justicia	33
Nuevas autoridades en el sistema de justicia	37

El presente documento contiene un balance general de la situación que el sistema de justicia peruano mostró a lo largo del año que culmina. Es necesario resaltar que los avances en el proceso de reforma de la justicia no han sido los esperados por la ciudadanía. Se requiere, pues, "reformular la reforma". Frente a la actual situación adversa, es imperativo que en el 2006 la agenda política incluya –recuérdese que se trata de un año electoral y que además verá el inicio de un nuevo gobierno– soluciones reales a la grave problemática de nuestra justicia.

Las siguientes secciones abordan los principales temas que configuran dicha problemática, entre los que se encuentran los relativos a la asignación de recursos presupuestarios al Poder Judicial y las demás instituciones del sistema, la implementación del Código Procesal Penal, la mejora del acceso a la justicia, la carrera judicial, el fuero castrense, la lucha judicial anticorrupción, etcétera. Se acompaña además una cronología de los hechos más destacados producidos durante el 2005.

EN MEJORES CONDICIONES, PERO SIN REFORMA

¿Cuál es la idea central de nuestro balance de la reforma del sistema de justicia a fines del 2005, en la recta final de los cinco años de Gobierno del presidente Alejandro Toledo, el primer gobierno elegido democráticamente después de la década de Fujimori y Montesinos?

La reforma del sistema de justicia ha seguido en realidad la suerte de muchas de las otras reformas institucionales (la de la Policía o la de Defensa, por ejemplo): se fue perdiendo el impulso inicial generado por la apertura democrática, de manera que al final de este pe-

riodo no existen, lamentablemente, elementos que nos permitan afirmar que hay un proceso de cambio en curso orientado por una clara concepción democrática y moderna de la justicia.

El que la gran mayoría de la población no crea que la administración de justicia esté mejorando, y el que no haya siquiera oído hablar de una reforma judicial, como lo informa una encuesta reciente realizada por Apoyo por encargo de Justicia Viva, demuestra que nuestro diagnóstico coincide con la percepción general de la ciudadanía sobre el funcionamiento de la justicia en el Perú.

¿Conoce o ha oído hablar sobre una reforma en...?*

	Lima	Trujillo	Huamanga	Tarapoto
Reforma en el Poder Judicial	39	35	32	40
Reforma en el Ministerio Público	29	28	28	35
Reforma en la Policía	43	44	36	50
No conoce ninguna Reforma	45	46	53	39
Base:	504	295	298	300

Fuente: Encuesta de Apoyo encargada por el Consorcio Justicia Viva, noviembre del 2005.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

* Los entrevistados fueron consultados sobre cada una de las reformas institucionales.

¿Por qué se fue perdiendo este impulso? Para nosotros, la explicación fundamental no tiene nada que ver con la complejidad que de hecho presentan los temas judiciales, ni con la precariedad de las condiciones en que se administra justicia, ni con que se trate, efectivamente, de un proceso en el que no se pueden esperar resultados inmediatos. Todo eso es cierto, pero aun en esas circunstancias creemos que se podrían haber adoptado determinadas medidas estratégicas, cual señales del inicio de ese proceso.

La pérdida del impulso oficial

¿Cuál es, entonces, la explicación fundamental de la pérdida de ese impulso inicial? Como en muchas cosas, hemos vuelto al punto original: la falta de una real voluntad para hacerlo. Un elemento minimalista pero determinante: quienes tienen el poder y los medios para generar, mantener y desarrollar ese impulso, optaron por la inacción, por dejar las cosas tal como estaban, por no asumir el desafío de dar el salto cualitativo que el país necesita. Recorramos el panorama de las actitudes adoptadas por los posibles actores o líderes de la reforma.

En el caso del Gobierno, la reforma de la justicia está obviamente en la lista de las promesas incumplidas. De querer ser el artífice y líder principal de la reforma, incluso disputándose ese papel —desde el Ministerio de Justicia— con las autoridades judiciales, fue sacando el tema de su agenda, al punto que en el último mensaje presidencial no le dedicó ni una sola frase. ¿Por qué? Por las mismas razones por las que cayeron varias otras promesas democráticas: 1) la ausencia de una hoja de ruta con objetivos y prioridades verdaderamente deseados; 2) el que el Gobierno haya tenido que dedicar gran parte del tiempo a salvar la cabeza; y 3) el que su propia situación judicial se le haya ido complicando por

un conjunto de denuncias contra algunos de sus integrantes o familiares de estos.

Por otra parte, la falta de un compromiso real de los partidos políticos con la reforma de la justicia determinó que el Congreso no se comprara el pleito. Como "hechos probatorios" de esta afirmación puede mencionarse el que no haya prosperado la reforma constitucional en materia de justicia, tal como se había ofrecido, y el que tampoco se aprobaran las leyes que se requerían para concretar lo esencial del plan de reforma recomendado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus). En el Congreso se creó una comisión para esto último, y es cierto que se aprobaron algunas normas, pero no las fundamentales; es el caso, por ejemplo, del nuevo sistema de selección de jueces y fiscales, o el de carrera judicial, tal como se desarrolla en el presente informe.

En el ámbito de las autoridades judiciales, es obvio que el tema de la reforma fue cayendo hasta en el discurso, al punto que hace ya un tiempo no se habla ni de "refundación" ni de "reestructuración" ni, incluso, de "autorreforma", expresiones tan frecuentes en los pronunciamientos oficiales del comienzo de la transición. Han vuelto, más bien, los típicos elementos del discurso clásico: la mala imagen del Poder Judicial no responde principalmente a una realidad de crisis extrema sino a la información malintencionada de los medios de comunicación, a que todo el que pierde un juicio se vuelve crítico, a la falta de recursos, a la desinformación de la gente, etcétera.

Lo mismo ha ocurrido en el Ministerio Público, pese a que, gracias a la promulgación del nuevo Código Procesal Penal y su nuevo rol en el esquema acusatorio, tenía condiciones privilegiadas para promover un cambio. Es más: algunas autoridades del Ministerio Público han

venido expresando que en dicho ámbito ya se produjo la ansiada reforma, lo que resulta insostenible, pues no hay ningún cambio objetivo importante que exhibir. Esperamos que la elección de la nueva Fiscal ayude a cambiar esta situación y esta actitud.

En estos ámbitos —Poder Judicial y Ministerio Público— hay que reconocer, sin embargo, que, a pesar de que no hay una clara opción oficial por la reforma, existen jueces y fiscales que están poniendo en práctica, con su buena actuación, lo que debería ser resultado de una reforma judicial como política pública. Son los casos de algunos órganos jurisdiccionales de los subsistemas anticorrupción, de derechos humanos o comerciales, o los de algunas cortes superiores o juzgados del interior del país.

El Tribunal Constitucional y la justicia

Hay otra excepción que es justo mencionar, en cuanto contradice la escasa voluntad del Estado para impulsar una reforma judicial: el Tribunal Constitucional (TC). En efecto, el TC ha expedido sentencias y decisiones que han promovido directa o indirectamente cambios importantísimos en la justicia. En el último periodo hay dos que resultan cruciales y que abordamos en el presente informe: 1) la sentencia del TC que declaró inconstitucional la llamada "Ley Wolfenson", emitida por el Congreso, obviada por el Ejecutivo y aplicada por la Corte Suprema; y 2) la sentencia que resuelve a favor del Poder Judicial la demanda de competencia sobre el tema del presupuesto judicial pero, a la vez, exhortándolo a diseñar y adoptar una política judicial de corto, mediano y largo plazo.

Pero la falta de compromiso con la reforma del sistema de justicia no es imputable solo a los diferentes poderes del Estado, sino también a determinados sectores de la sociedad

civil. El caso más clamoroso sigue siendo el del sector empresarial: a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, en el Perú los empresarios siguen siendo absolutamente indiferentes al tema de la reforma judicial; solo se limitan a señalar que la situación actual perjudica la inversión, pero sin asumir ningún papel activo en pro de la reforma, como sí lo tienen en otros temas que sienten prioritarios.

¿Por qué esta falta de compromiso del Estado y de otros sectores con la reforma del sistema de justicia? Luego de varios años de trabajo desde la sociedad civil a favor de la reforma, hemos llegado a la conclusión de que son dos las causas fundamentales: 1) Muchos se benefician y hasta lucran con el estado actual, es decir, con un sistema de justicia que no es verdaderamente fuerte, independiente, eficiente y moderno. La reforma judicial como punto de consenso o de acuerdo nacional es una declaración lírica absolutamente alejada de la realidad. Hay muchos que la quieren y a quienes les conviene, pero son también muchos los que no la quieren porque no les conviene. 2) Pocos tienen capacidad de decisión y, a la vez, convicciones y concepciones democráticas y modernas sobre cómo debe ser el sistema judicial; priman más bien los que claramente no las tienen, o los que la tienen pero tan solo como discurso, o quienes, teniéndolas, no están dispuestos a mover un solo dedo porque eso significa chocar contra el *statu quo* y correr riesgos.

Ahora, el que el sistema político como tal, y determinados sectores decisivos de la sociedad, no estén comprometidos con la reforma de la justicia, no quiere decir que no existan impulsos importantes a favor de ella. Sí los hay, solo que provienen de otros ámbitos que, si bien tienen un nivel de incidencia importante, no es de ellos de quienes dependen las decisiones políticas sobre la administración de justicia.

La demanda de justicia

¿A qué tipos de impulsos nos referimos? En primer lugar, a esa "demanda de justicia" que se expresa por todas partes en el país, cada vez con mayor intensidad y hasta irritación; demanda que debe ser interpretada como una exigencia de cambios y reformas en el sistema de justicia, aunque no se plantee con términos técnicos o especializados.

El que existan más de tres millones de expedientes, o el que la tercera parte de quienes respondieron la encuesta antes citada hayan tenido contacto directo o por medio de una persona cercana con un caso judicial, expresa que la gente quiere un Poder Judicial que le resuelva sus conflictos; solo así se explica que sigan recurriendo a él, pese a la desconfianza existente.

Al mismo tiempo, esa misma "demanda de justicia" se expresa también cuando constatamos que cada vez son más los sectores que, dada la desconfianza en el Poder Judicial, buscan una vía alternativa para resolver sus conflictos; por ejemplo, el arbitraje o los tribunales internacionales en casos de intereses comerciales. O cuando, por esa misma desconfianza, cada vez se recurre con mayor frecuencia a la presión como mecanismo de ejercer derechos y aspiraciones, y hasta a actos de violencia tipo linchamientos, tomas de propiedades, bloqueos de carreteras, etcétera.

Hay una "demanda de justicia", asimismo, en el hecho innegable de que cada vez sean más los que, según todas las encuestas, desapruaban la actuación del Poder Judicial; o cuando vemos con cada vez mayor frecuencia la escena de ciudadanos que salen en los medios de comunicación a pedir justicia ante todo tipo de arbitrariedades cotidianas.

En esa misma dirección de impulsos que se mantienen a favor de la reforma de la justicia debe mencionarse el papel que cumplen hoy determinados medios de comunicación. Es cierto que estos pueden incurrir en errores y excesos, y que, por lo mismo, hay que buscar determinados equilibrios, pero el hecho de que la prensa monitoree la actuación judicial tiene más pros que contras.

También hay instituciones de la sociedad civil que alimentan y tratan de mantener el impulso por la reforma. Es nuestro caso, como proyecto (Justicia Viva) que ha cumplido tres años y medio, y que se propuso desde el comienzo desempeñar ese rol.

Tal vez nuestro aporte fundamental sea que estamos contribuyendo a que lo judicial pase a ser percibido como parte de la agenda pública que a todos debe interesar y comprometer, y que vaya dejando de ser ese mundo medio clandestino del que solo conocen jueces, fiscales y abogados, y en el que los únicos que tienen derecho a participar son las autoridades judiciales. Una apertura y una transparencia que se están dando ya desde antes en los otros dos poderes del Estado, pero que encuentran mucha resistencia en el Poder Judicial, dado su carácter técnico especializado, formal, no sujeto a elecciones, etcétera. De ahí los anticuerpos que podemos haber generado en quienes no quieren dar ese paso a la modernidad democrática, sea por una cuestión de intereses, sea, simplemente, por un asunto de concepción, tal como ya hemos explicado.

Pese a todo, en otras condiciones

Como elementos positivos, a contracorriente de esta pérdida del impulso oficial pro reforma del sistema de justicia, hay algunos avances importantes que merecen ser mencionados.

Para comenzar: ahora la agenda está clara. Cerramos este periodo sabiendo bien lo que se debe y puede hacer para ir mejorando las cosas en la justicia, de menos a más. ¿Cuál es esa agenda? La que ha sido plasmada en, repetimos, el plan de la Ceriajus, un plan que obviamente hay que mejorar, desarrollar y concretar, pero que marca una ruta determinada. Sobre los puntos principales de esa agenda tratan las siguientes partes de este balance (carrera judicial, acceso a la justicia, anticorrupción, etcétera).

Y la agenda no solo está clara, sino que ya es parte del debate público. Prueba de ello es que los partidos políticos la han incorporado —con gusto o a regañadientes— en sus programas y debates.

El balance en materia de independencia del sistema de justicia frente al sistema político es sin duda otro punto positivo que hay que reconocer. En efecto, se puede dudar de esta independencia en determinados casos específicos, o apreciar alguna tendencia peligrosa en sentido contrario, pero nadie podría decir que hay un sistema de intervención y manipulación política del sistema judicial, como sí lo hubo en la década pasada. La consolidación de este avance dependerá en parte de los esfuerzos que se hagan para impedir que prosperen algunos intentos o señales de intervención desde el poder político y, obviamente, de quién sea el elegido en los comicios generales del 2006.

Ha habido también algunas medidas y cambios que, si bien no dan para decir que se ha iniciado un proceso de reforma, son importantes en sí mismos y sería mezquino no reconocer. Medidas, por ejemplo, vinculadas al acceso a la justicia, o al nombramiento de magistrados titulares, que se explican en la parte correspondiente de este informe.

Como avance también debemos mencionar, tal como se desarrolla más adelante, el que haya continuado el incremento de los recursos para el sistema de justicia, y en especial para el Poder Judicial. Es positivo porque salta a la vista la precariedad en la que se administra justicia en el país, y hay que reconocer también que para ello el liderazgo de las autoridades judiciales —especialmente del actual Presidente de la Corte Suprema y del anterior— ha sido visible y eficaz. Sin embargo, ahora toca asegurar que ese incremento de recursos servirá no "para más de lo mismo", sino para los cambios que el país reclama.

A partir de estos elementos positivos podemos afirmar que, pese a que no se ha iniciado ni está en curso la famosa reforma del sistema de justicia, hoy estamos en condiciones completamente distintas de las del pasado, y que si las sabemos aprovechar y potenciar, estas podrían desencadenar, finalmente, el inicio de ese proceso.

No obstante, lo fundamental y lo lamentable es que no podemos celebrar que estemos ya en ese proceso de reforma. Una visión del estado de la cuestión, que también lo acaba de expresar explícitamente nuestro TC en la sentencia 004-04-CC/TC sobre la contienda de competencia planteada por el Poder Judicial:

"Que de otro lado, el Poder Judicial debe formular una política judicial que sirva de marco y de sustento técnico para la toma de decisiones del Poder Legislativo. Así, en la sentencia de autos, se señala que dicha política judicial debe ser de corto, mediano y largo plazo, en donde se defina el conjunto de criterios conforme a los cuales se orientará la organización judicial para administrar justicia. Para tal efecto, se deberá identificar los fines generales y objetivos específicos; el inventario y

evaluación de los medios y recursos para alcanzarlos; y la determinación de líneas de acción" (Fundamento 46).

"Que en ese sentido, el Poder Judicial no ha cumplido con las obligaciones descritas. En efecto, desde mayo de 2004, fecha de la presentación oficial del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia elaborado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus) presidida por el Poder Judicial, éste no implementa satisfactoria y decididamente el Plan, que incluso contempla una serie de medidas que no tienen costo alguno, y luego de un año y medio dicho proceso es percibido objetivamente por la ciudadanía como notoriamente deficiente. Consecuentemente, es requisito indispensable que el Poder Judicial fije su política e implemente las medidas de reforma sin costo que permita al Poder Legislativo fijarle mayores recursos".

El proceso electoral y el inicio de un nuevo periodo gubernamental deberían provocar que se constituya nuevamente una alianza entre quienes —en el Estado y en la sociedad— pretenden poner en práctica una política judicial moderna y democrática que responda a las actuales circunstancias del país (*EJB*).

¿Y EL PLAN DE LA CERIAJUS?

Ha transcurrido más de año y medio desde que la Ceriajus entregó su informe final en el que propone un conjunto de medidas para que los diversos órganos que están relacionados con el sistema de justicia implementasen medidas de reforma exigidas por diversos sectores del país.

Conocer cuántas de estas recomendaciones se han llevado a la práctica es un indicador rele-

vante para determinar, en el nivel cuantitativo, el grado de avance o estancamiento de las reformas.

Por eso, en las líneas siguientes explicamos si lo propuesto se pudo plasmar en la práctica, y para ello diferenciamos entre lo ocurrido en el ámbito legislativo (elaboración de leyes) y lo que se dio en otras instancias estatales como el Poder Judicial y otros órganos vinculados a la justicia.

La labor del Congreso

En este aspecto es bueno tener en cuenta que la Ceriajus presentó, además del proyecto de reforma constitucional del capítulo de justicia, 52 propuestas de rango legal, de las cuales veinticuatro estaban acompañadas de su respectiva propuesta de ley.

De estas últimas, dieciséis fueron recogidas en leyes, de las que destacan en el último año las normas que conciernen a la justicia de paz: aspectos referidos a la apelación de los fallos de los jueces de paz y la posibilidad de crear juzgados de paz en el ámbito urbano. Sobre el acceso a la justicia, destacan las normas de simplificación del proceso de alimentos con prescindencia de la defensa letrada y el reconocimiento de la paternidad extramatrimonial. De manera especial, resalta la ley sobre elección popular de jueces de paz: después de arduas negociaciones e incidencia en el ámbito parlamentario, se pudo aprobar a mediados de año¹, y es tal vez la norma más importante del periodo en este sector de la justicia.

¹ Sobre esta medida, hay que tener en cuenta que últimamente ha sufrido un revés propinado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que el 19 de octubre del 2005 dispuso que: "en tanto se apruebe las normas reglamentarias a que se refiere la Ley N° 28545, se proceda a la designación temporal de jueces de paz en las Cortes Superiores de Justicia del país". Consideramos que esta disposición desnaturaliza el sentido de la elección de los jueces de paz y es de dudosa legalidad.

Avance de las propuestas de la Ceriajus de cambio legislativo

Grado de avance	Num.	%
Propuestas que son ley	16	31
Propuestas que son autógrafas	0	0
Propuestas aprobadas por el Pleno	0	0
Propuestas con dictamen favorable	2	4
Propuestas con dictamen negativo	1	2
Propuestas sin dictamen	33	63
Total	52	100

Fuente: Página web del Congreso de la República.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Otros temas estructurales sobre justicia, sin embargo, no han llegado a un final feliz en el ámbito legislativo. Al respecto, después de las medidas recién señaladas, llama la atención que diversas propuestas importantes no fueran atendidas, especialmente aquellas que contenían aspectos sustanciales para la reforma judicial, como la modificación constitucional de la parte referida a justicia, que incluía un cambio importante en la composición y funciones de la Corte Suprema. Asimismo, otros temas fundamentales, como la formulación de una ley de carrera judicial, también fueron dejados de lado. Más grave aun fue el caso de la justicia militar. En esta materia no solo se decidió delegar al Poder Ejecutivo la potestad de aprobar el Código de Justicia Militar Policial, y se estableció que fuese una comisión con mayoría del sector Defensa la que elaborase una propuesta que, pese a todo, deberá ceñirse a lo establecido por las sentencias del Tribunal Constitucional; sino que además el Congreso ha aprobado una ley sobre

los tribunales militares que se contraponen en general a los parámetros señalados por el máximo intérprete de la Constitución, la misma que debería ser observada por el Poder Ejecutivo.

Avance en otros sectores

Fuera del ámbito parlamentario, lamentablemente, no se han dado medidas significativas que hayan recogido las recomendaciones de la Ceriajus, lo que no habla bien de la voluntad necesaria para implementar los cambios.

En el caso del Poder Judicial, no se han desarrollado en el 2005 medidas significativas que dieran a la ciudadanía una señal de que se estaba realizando algún cambio significativo que mejorase el servicio brindado, la calidad de las sentencias o su predictibilidad.

Similar situación se ha podido apreciar en otras instituciones del sistema de justicia, con lo que el conjunto de entidades que tienen que ver con este importante servicio ciudadano han

mostrado desinterés por promover mejoras significativas que beneficien a quien tiene que recurrir por alguna razón a la justicia. Ciertamente es que ha habido (contados) esfuerzos de un grupo reducido de personas para impulsar la reforma (por ejemplo, hubo una serie de reuniones de coordinación para que un tema tan importante como el de la carrera judicial pudiera ser legislado), pero al final los resultados se siguen haciendo esperar.

Nos queda, pues, un sinsabor respecto de la actuación de las diversas instancias estatales: aunque ha habido algunos avances, estos no han sido sustanciales; queda la sensación de reformas inconclusas en lo medular, en lo trascendente, lo que nos lleva a la conclusión de que este año ha sido una oportunidad perdida para realizar cambios significativos que devolvieran a la ciudadanía la confianza en sus órganos de administración de justicia (JLRC).

MÁS RECURSOS PARA LA REFORMA JUDICIAL

El año 2005 ha sido el de la inauguración de la iniciativa presupuestal plena del Poder Judicial. Tras la sentencia del TC que determinó, en las postrimerías del 2004, los alcances de esta potestad, hemos asistido a unos primeros pasos titubeantes y descoordinados, a pesar de que la aludida sentencia marcaba los principales apoyos para que fueran firmes: 1) la aprobación de una ley de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial para la elaboración del presupuesto, dada la impostergable necesidad de tener en cuenta el principio de equilibrio y los alcances de la caja fiscal; y 2) la elaboración de una política de corto, mediano y largo plazo que señalara las pautas para la mejora del servicio de justicia.

El Poder Judicial presentó, a fines de mayo, una propuesta de presupuesto de 1.249 mi-

llones de soles, de los cuales 1.157 millones provenían del erario nacional, 80 millones eran recursos propios y 12 millones correspondían a un crédito externo. Si tenemos en cuenta que el presupuesto del año 2005 fue de 641 millones, el pedido del Poder Judicial significaba una duplicación de sus recursos y tenía el siguiente destino:

Distribución de partidas de la propuesta del Poder Judicial

■ Acceso a la justicia:

- Creación de 253 órganos jurisdiccionales (128 millones).
- Fortalecimiento de órganos actuales (83 millones).

■ Política anticorrupción:

- Participación de la sociedad civil en la Oficina de Control de la Magistratura-OCMA (16 millones).

■ Gobierno y presupuesto (descentralización):

- Implementación de Consejos Ejecutivos Distritales (4 millones).
- Implementación de Unidades Ejecutoras (17 millones).

■ Reforma penal:

- Implementación del nuevo Código de Procedimientos Penales (CPP) en Huaura y La Libertad (6 millones).

■ Aumento del gasto previsual:

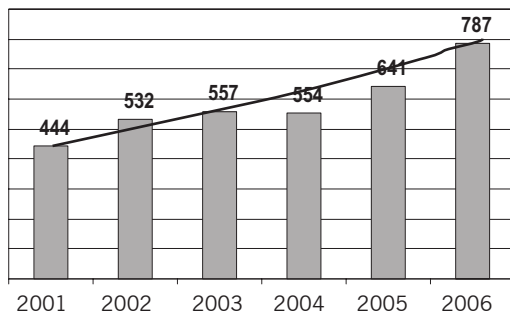
- Compensación por tiempo de servicios (CTS) y otros conceptos (160 millones aproximadamente).

Fuente: Poder Judicial.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) consideró que era imposible cumplir con esta demanda, al punto que, a fines de agosto, presentó el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la República, en el que consideraba un aumento de 46 millones, es decir, 7 por ciento adicional respecto del 2005. La Comisión de Presupuesto del Congreso aprobó otorgar 50 millones más, y, finalmente, el Pleno, en un contexto de movilización y vigiliadas de la plana mayor del Poder Judicial (contexto, por cierto, precedido por una constante insistencia de los jueces en el incremento de su presupuesto, con el liderazgo del Presidente de la Corte Suprema), acordó agregar 50 millones más a la propuesta de la Comisión. En suma, el presupuesto para el año 2006 será de 787 millones de nuevos soles, es decir, 22,7 por ciento más que el del 2005. Con estas cifras, lo sucedido con los ingresos del Poder Judicial en lo que va de restauración democrática se grafica en el cuadro siguiente.

Aumento histórico del presupuesto del Poder Judicial



Fuente: Hernández Breña, Wilson: *El presupuesto del Poder Judicial 2003, 2004 y 2005: Precariedad y ausencia de reforma*. Lima: Justicia Viva, 2005; autógrafo de la ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2006.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Como resulta evidente, los recursos asignados al Poder Judicial tienen un signo positivo, que lleva a un incremento de 77 por ciento desde el año 2001. Podemos decir, entonces, que se ha continuado (con particular avance en este año) en la línea ascendente de la fijación

del presupuesto para el Poder Judicial, lo que sin duda es positivo.

Somos conscientes, sin embargo, de que aun con esta *performance* presupuestal no se resuelven todas las necesidades generadas por décadas de postergación, y también respecto de que hay la imperiosa necesidad de exhibir resultados coherentes con este esfuerzo presupuestal. Ya no basta mostrar necesidades (que todos los sectores tienen): hay que poner por delante los indicadores de mejora del servicio de justicia, para que el gasto pase a ser considerado como una inversión.

Y este camino, por fortuna, ya se encuentra trazado en el plan aprobado por la Ceriajus y traducido en política de Estado por el Acuerdo Nacional en su 43ª reunión celebrada el 1º de octubre del 2004. Así, resulta indispensable implementar las medidas ya desarrolladas específicamente en los ámbitos de fortalecimiento de los subsistemas anticorrupción y de derechos humanos; realización de plenos jurisdiccionales que garanticen una solución uniforme de los procesos; carrera judicial; eliminación de barreras lingüísticas, culturales y económicas al acceso; reforma constitucional; redefinición del rol de la Corte Suprema; incorporación del fuero militar a la jurisdicción ordinaria; consolidación de la Academia de la Magistratura; apoyo efectivo a la justicia de paz; reforzamiento del plan de implementación del Código Procesal Penal; solución integral a la problemática laboral de los trabajadores del Poder Judicial; control disciplinario; fortalecimiento de cortes superiores; diseño y ejecución de políticas jurisdiccionales para materias especializadas; e información e indicadores estadísticos.

Solo a partir de ello comenzaremos a reducir la enorme brecha existente entre la demanda social de justicia y la oferta que llega desde el Estado (AVR).

AVATARES DE LA CARRERA JUDICIAL Y FISCAL

Selección y nombramiento: ajustar más los engranajes

Durante el año 2005, en este rubro: 1) se culminó la masiva convocatoria 001-2004-CNM; 2) se hicieron cambios al reglamento y se planteó una modificación legal para magistrados supremos; 3) se desarrolló el concurso 001-2005-CNM para nombrar vocales y fiscales supremos; y 4) se dio inicio a las convocatorias 002-2005-CNM y 003-2005-CNM para seleccionar miembros del Poder Judicial y el Ministerio Público en todos los puestos de la judicatura y fiscalía, a excepción de los puestos supremos.

La convocatoria 001-2004-CNM, iniciada en abril del 2004, era el segundo concurso con la mayor cantidad de plazas vacantes: 1.102 puestos en el Ministerio Público y el Poder Judicial en todos los grados a escala nacional, a excepción de las plazas supremas. Culminó en el 2005 con el siguiente resultado: se cubrió 75 por ciento de las vacantes, pues se nombró a 821 jueces y fiscales (302 y 519 respectivamente).

El balance de este concurso difícilmente resulta positivo, puesto que los esfuerzos realizados para superar las dificultades advertidas en convocatorias anteriores no fueron suficientes. Es más: en algunos casos la situación se agravó, tal como lo evidencia: 1) el que se haya realizado una convocatoria masiva, contraviniendo la tendencia del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM); y 2) el que se haya seleccionado un alto número de magistrados en el "repechaje", lo que demuestra un marcado interés cuantitativo.

En el ámbito normativo encontramos dos hitos que merecen ser resaltados. El 26 de abril

del 2005 el CNM planteó al Congreso el proyecto de ley 12840/2004-CNM, mediante el cual busca insertar modificaciones sustanciales y altamente necesarias al procedimiento de selección y nombramiento de magistrados supremos (léase: la elaboración de una ponencia en reemplazo del examen escrito, la evaluación posterior del currículo, entre otras). Por otra parte, el 5 de mayo del 2005 se publicó en *El Peruano* el nuevo reglamento de selección, que fue elaborado teniendo a la vista lo trabajado en las mesas convocadas por IRIS Center a fines del 2004. Aunque esta norma contiene modificaciones positivas, como reducir el peso de la entrevista personal, se ha desaprovechado la oportunidad de plantear mejoras sustanciales, como el carácter eliminatorio de las evaluaciones o el respeto del cuadro de méritos final.

Por otra parte, la convocatoria 001-2005-CNM para nombrar tres vocales y dos fiscales supremos se inició en junio del 2005 y se extendió hasta mediados de noviembre del mismo año. La razón de tan extensa dilatación fue la controversia surgida en el CNM respecto de si el concurso era adecuado. La postura en contra fue abanderada por los integrantes recientemente elegidos por los colegios profesionales, mientras que los otros miembros se mostraban a favor de continuar el procedimiento. Finalmente, el Pleno del CNM decidió la prosecución. Las falencias del concurso se evidenciaron crudamente en los resultados de la evaluación curricular y, posteriormente, en los de la escrita. Luego de unas adecuadas entrevistas personales, el CNM declaró desierto el rubro de vocales supremos y se nombró a Pablo Sánchez como fiscal supremo titular. Es preciso indicar que, si bien estos concursos de selección han permitido nombrar más magistrados titulares (condición indispensable de la garantía de independencia judicial, por lo que a primera

Nuevo reglamento de selección de magistrados

Lo positivo	Lo negativo
<ul style="list-style-type: none">(i) Se reduce el peso o el valor de la entrevista personal, disminuyendo con ello la subjetividad del concurso.(ii) Se establece previamente el peso de cada una de las evaluaciones en la calificación final.(iii) Se eliminan algunas barreras para la transparencia y la participación ciudadana.(iv) Se elimina la posibilidad de que un postulante cambie de especialidad a la cual postula en la última etapa del proceso de selección.(v) Se establecen algunas condiciones de mayor exigencia para registrar méritos en el currículum.	<ul style="list-style-type: none">(i) Aún no se cuenta con un perfil previo del juez o fiscal que se busca.(ii) El orden de las evaluaciones no es apropiado. Primero debería realizarse la evaluación escrita y luego, el análisis curricular (para ello no es necesaria una modificación legal).(iii) Evaluación escrita y currículum se promedian, cuando deberían ser etapas cancelatorias, ya que en ambos rubros se debe superar la nota mínima.(iv) No se ha reducido la discrecionalidad de los consejeros en la elección final de los candidatos, por lo que pueden dejar de lado a quienes obtuvieron los mejores puestos y nombrar a aquellos que se encuentran en un escalón más bajo del cuadro de méritos.(v) No se evalúa de manera diferente a los candidatos según la condición en que postulan, lo que genera, por ejemplo, que un libro tenga el mismo peso para un docente que para un magistrado, cuando todos sabemos que los primeros se dedican primordialmente a la actividad académica y los últimos tienen muy poco tiempo para ella.

vista podríamos hablar de un "avance"), es imprescindible trabajar en las modificaciones que permitan un proceso de selección más eficiente en el trámite y más objetivo en la calificación, con el fin de atraer a los mejores profesionales a la judicatura.

En este terreno, hay que volver a insistir en la necesidad de eliminar el promedio de la eva-

luación curricular y la escrita, para saber si se aprobó ambas etapas, puesto que en cada una de ellas el postulante tiene que demostrar sus méritos y su capacidad.

Asimismo, en el 2006 deberá debatirse el diseño y el rol de la Corte Suprema, en la medida en que su funcionamiento actual y el elevado índice de provisionalidad que trae consigo

la regulación vigente no resultan para nada convenientes a un funcionamiento eficiente del servicio de justicia.

Para culminar, las últimas actividades en este campo fueron las convocatorias 002-2005 y 003-2005, mediante las cuales se busca cubrir más de cuatrocientos puestos de vocales superiores, jueces especializados, mixtos y de paz letrados y fiscal adjunto supremo, fiscales superiores, adjuntos superiores, provinciales y adjuntos provinciales. Al respecto, la posibilidad de que el Congreso apruebe la norma que suspende el requisito de haber aprobado el Programa de Formación de Aspirantes (PROFA) de la Academia de la Magistratura debería conducir a que se deje sin efecto estos concursos y se abran otros en los que la participación sea mucho mayor.

Comenzando a motivar las ratificaciones

El balance anual sobre ratificaciones debe recaer sobre cuatro puntos importantes. En primer lugar, este año, a partir de la vigencia del Código Procesal Constitucional, el CNM ha introducido el componente de la "motivación" en sus resoluciones. En segundo lugar, el CNM ha aprobado un nuevo reglamento que representa un avance en la línea de contar con una normatividad que dote a la ratificación de elementos objetivos sobre el desempeño de los magistrados, lo que es destacable en tanto se discuten y aprueban las leyes de carrera.

En tercer lugar, el proceso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos seguido por magistrados no ratificados parece próximo a arribar, finalmente, a un Acuerdo de Solución Amistosa (proceso en el que Justicia Viva ha venido participando activamente). En efecto, mediante Resolución Suprema N° 261-2005-JUS, publicada el 16 de diciembre del 2005, se autorizó al Ministro

de Justicia a suscribir dicho acuerdo, en que el Estado reconoce su responsabilidad por las ratificaciones no motivadas que vulneran la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Es de destacar la voluntad expresada por el CNM mediante comunicado público del 28 de abril de abril de 2005, en que señaló que "se encuentra a la espera de la comunicación oficial sobre el resultado final del proceso, para los fines de implementar los acuerdos que hayan sido aceptados tanto por el Estado peruano como los peticionarios y aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Esta declaración fue confirmada mediante comunicado del 6 de mayo del 2005, en que el CNM indicó que "deja constancia que acatará en todos sus extremos la decisión del Estado peruano dentro del procedimiento que se sigue ante la CIDH".

En cuarto lugar, durante el 2005 diversas salas de la Corte Superior de Lima han declarado fundadas una serie de pretensiones de amparo por considerar que la falta de motivación en las ratificaciones genera una vulneración a la Constitución. Así, estas salas han ordenado que los jueces y fiscales no ratificados pasen nuevamente por un proceso ante el CNM en el que se respeten sus derechos constitucionales.

El control disciplinario

En materia disciplinaria, el CNM ha destituido este año a cinco vocales supremos que modificaron una sentencia final ya notificada. Esta decisión es histórica, ya que se trata de una situación inédita en democracia, máxime si se considera que los sancionados son magistrados de la más alta investidura en el sistema de justicia. Asimismo, se ha confirmado la tendencia por la cual el CNM ordena la destitución de todos los magistrados para los que la

OCMA solicita esta drástica sanción. También se ha ratificado la sanción al ex vocal supremo Silva Vallejo.

Parece ser que ya se terminaron los años en los que el CNM disponía que se imponga una sanción menor en algunos casos en los que el propio Poder Judicial consideraba que se había cometido faltas muy graves que merecían la separación definitiva.

Una materia aún pendiente tiene que ver con la verificación de que las propuestas de sanción menor para vocales supremos no son atendidas con eficiencia por la Sala Plena, lo que genera impunidad en dicho nivel de la magistratura.

Propuestas en la carrera judicial y fiscal

En el primer semestre del 2005 vieron la luz tres proyectos de ley orientados a regular la carrera judicial, contruidos, en mayor o menor medida, sobre las *Bases para la Regulación de la Carrera Judicial y Fiscal* que aprobara por unanimidad la Ceriajus a partir de la propuesta presentada por el Consorcio Justicia Viva.

Así, el 24 de febrero del 2005 la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, presidida por el congresista Fausto Alvarado, presentó el proyecto de ley 12419/2004-CR, que plantea un articulado inserto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por su parte, el 12 de mayo siguiente el Consorcio Justicia Viva elaboró el proyecto de ley 12980/2004-CR, que fue hecho suyo por un conjunto pluripartidario de congresistas. Ambos proyectos de ley fueron remitidos a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso, presidida por el congresista Alcides Chamorro. En esta instancia hubo

consenso acerca de la necesidad de elaborar un predictamen conjunto que tomase como base el proyecto presentado por Fausto Alvarado, al que se agregarían las previsiones de la propuesta de Justicia Viva y los acuerdos a los que se llegó incluso con los representantes del Poder Judicial que tenían a su cargo formular la propuesta institucional en este terreno. A su vez, a fines de la legislatura, el 17 de julio del 2005, el Poder Judicial presentó el proyecto de ley 13230/2004-PJ sobre el particular.

A mitad de año se renovaron las comisiones del Congreso, y la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos recayó en Mauricio Mulder. Al concluir la primera parte de esta nueva legislatura, la última a cargo de quienes fueron elegidos en el 2001, ha quedado en evidencia un retroceso en la materialización de esta reforma estructural aprobada por la Ceriajus, habida cuenta de que tras el empuje que tuvo en el periodo precedente, el tema ha quedado congelado. Esta situación resulta verdaderamente preocupante, en la medida en que es unánime el señalamiento de la necesidad de salvar la asignatura pendiente en este campo, porque hay que afirmar la independencia e institucionalidad de la judicatura, e implementar un sistema de capacitación y evaluación periódica que garantice la calidad de los magistrados. El consenso logrado es, pues, muy elevado, y su costo, verdaderamente reducido.

En el ámbito del Ministerio Público, el 10 de noviembre el congresista Fausto Alvarado presentó el proyecto de ley 14049/2005-CR, para regular la carrera fiscal. Se trata de una iniciativa que recoge también el consenso alcanzado al respecto en la Ceriajus, aunque por su reciente presentación es esperable que dé lugar a otras iniciativas en la misma dirección (AVR).

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL 2005

Un aspecto fundamental para evaluar el funcionamiento del sistema de administración de justicia consiste en tener en cuenta la posibilidad de acceder libremente a él y en condiciones de igualdad, de manera que ninguna variable externa pueda impedir que el ciudadano logre la resolución de su conflicto y la identificación de sus derechos, que pueden ser opuestos a los de terceros.

Esta situación —la programación del acceso a la justicia— tiene que contextualizarse a partir de la realidad de nuestro país. Las diferencias raciales, culturales, idiomáticas y económicas hacen de la nuestra una sociedad pluricultural, lo que obliga a tomar en cuenta estas características al momento de administrar justicia. De lo contrario, se puede afectar este derecho al acceso en condiciones de igualdad.

Al respecto, si se examina lo ocurrido durante el 2005 se aprecia el establecimiento de ciertas acciones orientadas a atenuar algunas de esas brechas que dificultaban el acceso ciudadano a la justicia. Varias de estas medidas han favorecido a la justicia de paz, en la búsqueda por superar las citadas barreras.

El fortalecimiento de la justicia de paz

¿En qué medida el fortalecimiento de la justicia de paz sirve como una herramienta de superación de estas trabas para el acceso a la justicia? Esta es una pregunta que tiene respuesta cuando se observa que los jueces de paz, por encontrarse básicamente en zonas rurales, ayudan a superar los obstáculos geográficos de millones de peruanos que solo cuentan con esta instancia de administración de justicia para resolver sus controversias. En el caso de las barreras culturales y lingüísticas, el hecho de que los jueces de paz re-

suelvan conflictos aplicando los usos y costumbres, así como usando el idioma de la zona, permite que la solución tome en consideración los valores locales y el idioma de la población usuaria; en el caso de las barreras económicas, la justicia de paz, salvo algunas excepciones, es gratuita, por lo que está al alcance de los peruanos en extrema pobreza. De ahí que pueda afirmarse que toda medida que beneficie a este sector de la administración de justicia facilita el camino para un mejor acceso a ella.

Así, pues, durante el 2005 se han establecido varias medidas orientadas a facilitar el acceso ciudadano a algunas de las formas de administración de justicia que la normativa estatal reconoce. Destacan al respecto las medidas de apoyo a la justicia de paz aprobadas por el Congreso de la República, entre las cuales la ley 28545 (Ley de Elección Popular de los Jueces de Paz) tiene especial trascendencia por su impacto en este sector de la judicatura. No obstante, es preciso indicar que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ) ha dispuesto, sobre la base de una equivocada interpretación de la norma, que mientras se aprueben las reglas correspondientes, se proceda a "la designación temporal de jueces de paz en las Cortes Superiores de justicia del país". Es necesario que el CEPJ revoque esta disposición y vuelva al sendero de lo avanzado en la elección popular de la justicia de paz.

Por otro lado, son importantes también otras normas como las que han regulado las apelaciones de las resoluciones expedidas por los jueces de paz y la coexistencia de jueces de paz letrados y jueces de paz (ley 28434).

Otras medidas

Asimismo, han sido relevantes las medidas orientadas a simplificar el proceso de alimen-

tos, así como la eliminación de la defensa cautiva en esta clase de materias, de manera de beneficiar a personas que carecían de los recursos para acceder a los tribunales (ley 28439). Además, el establecimiento de nuevas reglas para abordar el proceso de paternidad extramatrimonial ha sido también un novedoso cambio legislativo (ley 28457) orientado a facilitar este tipo de casos.

Las omisiones

Ha habido también, lamentablemente, varias omisiones provocadas por la inacción de los diversos poderes públicos. Al respecto, así como saludamos la loable decisión del Poder Judicial de exonerar a una serie de distritos en extrema pobreza del pago de las tasas judiciales, con lo cual ya llegan a 531 las demarcaciones beneficiadas, no comprendemos por qué no se ha seguido avanzando en la superación de otras barreras que impiden el reconocimiento de los mecanismos comunitarios de administración de justicia incluidos en el artículo 149 de la Constitución Política pero que los operadores de justicia estatal se rehúsan a poner en práctica. O por qué no se han incorporado traductores en aquellos distritos judiciales donde la población no domina el idioma castellano, o cuál es la razón para no aumentar el número de defensores de oficio, especialmente en ciudades alejadas de la costa.

Como se puede ver, es larga la lista de omisiones y más extensas aun las diversas barreras que en el pasado año han mantenido una situación de indefensión para un buen sector de peruanos, con lo cual tenemos un insuficiente cumplimiento de este derecho fundamental. Esto nos obliga a reflexionar acerca de la necesidad de un abordaje distinto e integral que busque superar lo hecho hasta la fecha (*JLRC*).

PARA REFUNDAR NUESTRA LUCHA ANTICORRUPCIÓN

Durante el año que termina, la lucha contra la corrupción mantuvo su movimiento pendular, su tendencia a generar sentimientos encontrados: el de la zozobra y la desesperanza, pero también el de la ilusión y la expectativa.

Y no es para menos. Durante el año, el sistema de justicia no pudo solucionar, hablando en términos generales, los problemas de dilaciones en los procesos y de ineffectividad judicial, lo que se puede ver en los pobres resultados cuantitativos obtenidos en la lucha contra la megacorrupción del fujimorato: tener apenas veinticuatro procesos judiciales concluidos con sentencia firme no es proporcional a los esfuerzos y coordinaciones que la estrategia anticorrupción exigía (y exige); la excesiva duración promedio —41 meses— de los procesos ya concluidos con sentencia firme realmente preocupa; y que 62 por ciento de condenas firmes a prisión efectiva sean solo de uno a cuatro años nos hace vislumbrar, ciertamente, que falta trabajar en la priorización de casos.

Por otro lado, en el transcurso del año se han expedido también varias decisiones jurisdiccionales cuestionables, como la anulación del juicio a Absalón Vásquez, Juan Carlos Hurtado Miller y otros; el archivamiento del caso del millón de firmas de la agrupación fujimorista Perú 2000 (ambas, decisiones de la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema, presidida por el vocal Javier Villa Stein, hoy retirado de los procesos anticorrupción); la declaración de prescripción del proceso seguido contra el empresario Dionisio Romero; sin olvidar, por cierto, la excarcelación de los hermanos Wolfenson en aplicación de una ley manifiestamente inconstitucional, respecto de la cual el vocal supremo Robinson Gonzales emitió un voto singular que desconoce el precedente vinculante establecido por la jurispru-

dencia del TC en este caso, y que por cierto los demás integrantes de la sala se cuidaron de acatar conforme a la ley.

A pesar de estos obstáculos o dificultades, persiste un impulso anticorrupción que proviene del propio subsistema judicial. ¿Por qué? Porque, contra viento y marea, se ha instaurado el juicio oral a Montesinos y al Grupo Colina por el caso de graves violaciones de los derechos humanos (Barrios Altos, La Cantuta, Pedro Yauri y desaparecidos del Santa); porque se ha actuado rápidamente en el proceso de extradición de Fujimori cuando el mandatario prófugo salió del Japón y fue detenido en Chile (al momento de cerrar este informe la Corte Suprema peruana ha comenzado a aprobar los cuadernillos de extradición); porque se ha revertido la ilegal aplicación de la ley 28568 que excarcelaba a los hermanos Wolfenson, para lo que contribuyeron también la Procuraduría *Ad Hoc* y el Tribunal Constitucional.

Es de desear que estas victorias tengan un efecto multiplicador en todo el sistema de justicia, y es ahí donde debemos mirar para que se cambie de dirección en la lucha anticorrupción.

El balance es, pues, ambiguo: aunque hay firmeza y avances en una serie de casos, algunos de ellos importantes, en realidad prevalece la ausencia de real apoyo político del Estado y la falta de celeridad judicial en general. En tanto ello acentúa el peligro de que el arduo proceso institucional anticorrupción se siga diluyendo hasta verse finalmente extinguido, es urgente introducir cambios importantes en este proceso. Ha quedado claro que la ciudadanía intervendría ante los graves escándalos del sistema (caso Wolfenson), pero ciertamente se necesita que las autoridades políticas y del sistema hagan lo suyo.

Ahora que se acaba el 2005, y estando *ad portas* de las elecciones presidenciales, es necesario que los candidatos se comprometan en los siguientes puntos fundamentales: 1) liderar políticamente la causa anticorrupción y diseñar e implementar una política "de Estado", con el fin de terminar en no más de dos años los procesos por la corrupción del fujimorismo y poner en funcionamiento un verdadero sistema estatal anticorrupción; 2) dotar de los recursos económicos necesarios y promover los cambios legales requeridos por el subsistema; 3) crear una Procuraduría Anticorrupción autónoma, no dependiente del Ministerio de Justicia; y 4) establecer mecanismos eficaces para investigar y sancionar los actos de corrupción que pudieran ocurrir en un próximo gobierno.

Dejar pasar esta nueva coyuntura de oportunidades puede acabar con el subsistema anticorrupción, en lugar de renovarlo, reimpulsarlo y hacer que funcione a la altura de la gravedad de los casos que en él se procesan. Es necesario romper la inercia actual para que no prevalezca en la ciudadanía el agobiante sentimiento de frustración que por momentos nos asalta. Toca ahora actuar a las autoridades, pero todos debemos producir los cambios indispensables para regar el terreno en el que pueda crecer y hacerse fuerte, ahora sí, nuestra indeclinable esperanza (ASV).

EL DIFÍCIL CAMINO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CPP

Un acontecimiento que marca claramente lo hecho en el 2005 en materia penal es la entrega por la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal (CPP) de la versión definitiva del Plan de Implementación del referido Código en junio, y su aprobación en octubre por el decreto supremo 013-2005-JUS.

2005: PRINCIPALES

ENERO-MARZO

7/01 Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprueba medida Ceriajus y exonera del pago de tasas judiciales en zonas de extrema pobreza del país (RA 004-2005-CE-PJ).

10/02 Sentencia del Tribunal Constitucional 004-2004-CC/TC, que consagra la intangibilidad presupuestaria del Poder Judicial por el Ejecutivo (31/12/2004).

12/02 Marcos Ibazeta es elegido nuevo decano del Colegio de Abogados de Lima.

17/02 Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispone la constitución de la 4º, 5º y 6º Salas Anticorrupción de la Corte Superior de Lima, así como la designación de cuatro jueces penales.

3/03 Corte Interamericana de Derechos Humanos dicta sentencia en el caso Pedro Huilca Tecse, admitiendo el allanamiento del Estado peruano sobre su responsabilidad.

ABRIL-JUNIO

20/04 Disponen que fiscales reabran las investigaciones de casos indebidamente amnistiados (Resolución 815-2005-MP-FN).

23/04 Amplían facultades a la Procuraduría *Ad Hoc* a fin de interponer acciones civiles y garantizar el cobro de la reparación civil fijada en sentencias (RS 110-2005-JUS).

6/06 Consejo Nacional de la Magistratura convoca a Concurso 001-2005 para cubrir cuatro plazas de vocales supremos y dos de fiscales supremos.

8/06 Pleno del Congreso prohíbe la creación de nuevas filiales universitarias, derogando la ley 27504.

13/06 Poder Judicial presenta al Ministerio de Economía su "Proyecto de Presupuesto 2006" requiriendo aproximadamente 1.157 millones de nuevos soles.

14/06 Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema confirmó, con voto singular de Robinson Gonzáles, que el caso Lucchetti no prescri-

bió, y dispone la continuación del proceso penal.

16/06 Ley 28545, que regula la elección de jueces de paz conforme al artículo 152 de la Constitución. (La norma fue una recomendación Ceriajus).

17/06 Poder Judicial presenta el proyecto de ley 13230 sobre carrera judicial a un año de la Ceriajus.

JULIO-SETIEMBRE

7/07 Primera Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema excarcela a los Wolfenson aplicando la irregular ley 28568 ("Ley Wolfenson"), que equiparaba el arresto domiciliario con la prisión efectiva.

20/07 Sala Penal Nacional inicia el primer juicio oral por violaciones de los derechos humanos (desaparición forzada) en el caso Ernesto Castillo Páez.

21/07 Sentencia del TC que declara inconstitucional la "Ley Wolfenson". Al día siguiente, y con voto singular de Robinson Gonzáles, la Primera Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema anula la excarcelación.

3/08 Desactivan la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema y crean la Segunda Sala Suprema Transitoria Constitucional y Social (RA 161-2005-CE-PJ).

18/08 Se inicia juicio contra grupo paramilitar Colina por los casos de Barrios Altos, La Cantuta, Pedro Yauri y pobladores de El Santa.

1/09 Presidencia de la Corte Superior de Lima designa a vocales integrantes de la 4ª, 5ª y 6ª salas anticorrupción (Resolución 313-2005-P-CSJL/PJ).

13/09 Adelaida Bolívar es elegida como la nueva Fiscal de la Nación por un periodo de tres años.

22/09 Primera Sala Anticorrupción admite la conclusión anticipada en el caso Colina, formulada por Julio Chuqui y Marco Flores, condenándolos a seis años y cuatro años de priva-

HECHOS JUDICIALES

ción de libertad respectivamente.

26/09 Sala Nacional para Casos de Terrorismo inicia juicio contra Abimael Guzmán y veintitrés miembros de la cúpula senderista.

29/09 Beatriz Merino Lucero es elegida nueva Defensora del Pueblo para el periodo 2005-2010.

29/09 Consejo Nacional de la Magistratura convoca a Concurso 002-2005 para cubrir plazas de vocales superiores, juzgados especializados y mixtos y juzgados de paz letrados.

OCTUBRE-DICIEMBRE

8/10 Aprueban el Plan de Implementación y el Calendario Oficial de la Aplicación Progresiva del Código Procesal Penal (Decreto Supremo 013-2005-JUS).

10/10 CNM confirma la destitución de cinco vocales supremos de la Sala Permanente de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, por vulnerar el principio de la cosa juzgada.

17/10 Se realizan tres audiencias en el 123° Periodo Anual de Sesiones de la CIDH, sobre el estado de la reforma de la justicia, la implementación de las recomendaciones de la CVR en el Perú y la situación de la lucha anticorrupción.

19/10 Consejo Ejecutivo del Poder Judicial suspende elección popular de jueces de paz en tanto se aprueben las normas reglamentarias, a pesar de lo indicado por la ley 28545.

3/11 Grupo Iniciativa por la Justicia (IJU) realiza el balance del trabajo realizado y examina las medidas a adoptar en el futuro, al estar por cumplirse el plazo indicado en la Resolución Defensorial 28-2004/DP.

7/11 Prófugo Alberto Fujimori es detenido en Chile. El Estado peruano inicia gestiones para extraditarlo.

10/11 La Tercera Sala Superior Anticorrupción declara prescrito caso Dionisio Romero.

11/11 Concluye Concurso 001-2005 de selección y nombramiento para magistrados supremos, y es nombrado Pablo Sánchez Velarde como Fiscal Supremo.

15/11 Consejo Ejecutivo del Poder Judicial se declara en sesión permanente y declara en emergencia al Poder Judicial, tras conocer el dictamen de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

1/12 Sexta Sala Especializada en lo penal para procesos con reos libres declara fundado el hábeas corpus de Luksic contra resolución de la Corte Suprema que declaró no prescrito el caso Lucchetti.

1/12 Resolución 2121-2005-MP-FN, que designa fiscales para las tres fiscalías superiores y las dos fiscalías provinciales anticorrupción, creadas en octubre del 2005.

1/12 Víctor García Toma es elegido nuevo presidente del Tribunal Constitucional.

5/12 Se presenta informe de Luis Pásara sobre la actuación de los abogados en el funcionamiento del sistema de justicia.

6/12 Ley 28636, que faculta al Ejecutivo a dictar el nuevo Código de Justicia Militar Policial. Un día después se designa la comisión encargada de elaborarlo, de la que se excluye a la sociedad civil.

9/12 Mediante resolución 052-2005-PCNM se publica la decisión de destituir definitivamente a José Antonio Silva Vallejo de la Corte Suprema, por su actuación en el caso Zarái.

15/12 Pleno del Congreso aprueba Ley Orgánica de Justicia Militar contraviniendo lo señalado por el TC.

16/12 Autorizan al Ministro de Justicia firmar el Acuerdo de Solución Amistosa en caso magistrados no ratificados.

16/12 Sentencia del TC que exige al CNM motivar decisiones de ratificación de magistrados (CSDC/NTZ).

El documento anota la intención del Poder Judicial y el Ministerio Público por adecuarse institucionalmente a sus nuevos roles, ratifica el planeamiento progresivo de la implementación (seis etapas que durarán el mismo número de años), y presenta el calendario oficial de aplicación.

Pese a ello, a nuestro juicio la versión final del Plan de Implementación del CPP —único resultado visible de la comisión especial— dista mucho de ser el instrumento capaz de orientar y hacer posible la ejecución de los cambios propuestos en la administración de justicia penal, toda vez que no asume como objetivo explícito y principal la transformación profunda de la forma de administrar la justicia penal en el Perú: no propone políticas, estrategias y acciones emergentes cuya implementación era necesario planificar con el propósito de facilitar y asegurar la reforma de la justicia penal (y no solo del Código).

No integra suficientemente las decisiones de las distintas agencias vinculadas al sistema de justicia penal, y evidencia, más bien, la falta de consensos interinstitucionales en el seno de la comisión especial. Tampoco supone un avance en la generación de condiciones políticas y legales que garanticen la correcta aplicación del CPP y, en definitiva, el proceso mismo de la reforma.

Así, la versión final plantea un incompleto marco de *adecuación institucional*, dado que se omite toda referencia a la estructura de la Policía Nacional y se reitera la organización actual de la Defensoría de Oficio; y esboza una *readecuación normativa* que solo da cuenta del esfuerzo, por separado, del Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio del Interior en la identificación de un conjunto de leyes, reglamentaciones y directivas que requieren ser modificadas. Este esfuerzo no integra-

do lleva a la Policía Nacional a intentar regular espacios en los que realmente se impone la necesidad de realizar coordinaciones con el Ministerio Público.

La versión final del Plan de Implementación traduce, pues, la ausencia de *acuerdos y consensos interinstitucionales* en temas centrales y definitivos como la reorganización institucional y la adecuación normativa. En estos puntos el documento se limita a reproducir las propuestas alcanzadas por el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio del Interior; no discute la sensible y siempre difícil relación funcional entre la Policía Nacional y el Ministerio Público; tampoco rebate el informe "Diagnóstico y nuevo diseño organizacional de la Policía Nacional", que forma parte de los anexos del documento, y que colisiona abiertamente con la línea fundamental del nuevo modelo procesal (y adelanta una afectación de la capacidad de la fiscalía para desarrollar adecuadamente la tarea de investigación de los delitos).

Sobre la *implementación progresiva*, es de advertir que, si bien pueden avizorarse razones de distinta índole que justifican este modelo de aplicación, parece poco aconsejable adoptar un plazo tan largo, que no responde a nuestra realidad, sobre todo por el contexto de debilidad de las condiciones institucionales que permitirían el éxito de la implementación del CPP, el ambiente de inestabilidad política y los vacíos e imprecisiones en el desarrollo del trabajo de la propia comisión especial.

En cuanto a la elección de Huaura y La Libertad como los *distritos judiciales pilotos*, es necesario añadir que siendo —según el documento— el resultado de una evaluación técnica y funcional de los criterios de selección expuestos por las propias instituciones, así como de la priorización hecha por las mismas enti-

dades, no se presentan los datos de la realidad judicial y social de ambos distritos judiciales que fueron tomados en cuenta por la comisión especial para tomar la decisión. Y en *materia presupuestaria*, el Plan se limita a aclarar que la implementación del Código exige una notable inversión de recursos del Estado: mil doscientos ochenta y uno millones doscientos setenta y tres mil trescientos treinta y ocho nuevos soles.

En el 2005, pues, no se han generado las condiciones necesarias para que el CPP entre realmente en vigencia el próximo año. La Comisión Especial de Implementación ha carecido de norte y de legitimidad social para convertir la reforma procesal penal en una política de Estado avalada por el conjunto de la sociedad civil.

Para ser francos, este ha sido un año en el que se ha evidenciado que carecemos de una sostenida voluntad política, de un claro liderazgo y de un Plan de Implementación que sea un instrumento que oriente la ejecución de los cambios en la justicia penal; una tendencia que lamentablemente ha caracterizado al esperado proceso de implementación del nuevo CPP y que ahora último parece intentarse remediar con la presentación por el Ejecutivo de un proyecto de ley, dirigido a postergar la entrada en vigencia del nuevo CPP hasta el 1º de octubre del 2006.

Si bien la propuesta de postergar la vigencia del Código Procesal Penal parece hoy, debido al estado en que se encuentra la capacitación y organización de los actores del sistema de justicia, una decisión correcta, ella demuestra a la vez un grave hecho: la falta de voluntad política para llevar adelante la reforma. Efectivamente, las instituciones involucradas en el proceso de implementación tuvieron el tiempo suficiente para preparar los cambios necesarios, sin embargo no lo han hecho. También

preocupa que los meses faltantes hasta octubre del 2006 no vayan a ser suficientes para realizar todo lo que se dejó pendiente, o que, en este nuevo plazo propuesto, la intención política nos vuelva a fallar.

Ante este panorama de dejadez política, urge tomar medidas efectivas a fin de que este estado de cosas sea revertido. Para ello resulta necesario: a) Generar la voluntad política estatal necesaria para el cambio y hacer lo propio en instituciones tales como el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional. El objetivo es convertir la reforma procesal penal en una política pública y parte de la agenda política nacional. b) Lograr el reposicionamiento político de una reconstituida Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal. La reforma requiere de un ente que la lidere y conduzca, que defina sus acciones y estrategias, que sea un espacio de construcción de acuerdos interinstitucionales, y que genere alianzas sociales y políticas que logren la sostenibilidad y legitimidad del proceso. c) Asegurar los fondos públicos requeridos para financiar la reforma. d) Elaborar un Plan de Emergencia para los distritos judiciales de inicio, capaz de atender de manera urgente los requerimientos de nuevos fiscales, jueces, abogados de oficio y personal auxiliar para Huaura y La Libertad. Debe darse curso a un intenso proceso de capacitación y priorizarse el trabajo de adecuación de la infraestructura de la sede del Poder Judicial y la adquisición de locales apropiados para el desempeño de los representantes del Ministerio Público y la Defensoría de Oficio (*RGH*).

ABDICACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN LA JUSTICIA MILITAR

El año 2004 el Tribunal Constitucional (TC) emitió dos sentencias que declararon inconstitucional gran parte del andamiaje normativo

de los tribunales militares —que data de las postrimerías del gobierno militar— y dispuso que, en un plazo de doce meses, el Parlamento debía volver a legislar sobre la materia, tomando en cuenta el derrotero trazado por el

TC, que no es otra cosa que disponer la adecuación de los tribunales militares a los principios del Estado de Derecho: respeto al equilibrio de poderes, a la independencia judicial y a las garantías del debido proceso.

Lo dispuesto por el Tribunal Constitucional sobre la justicia militar

Sentencia en el expediente 0017-2003-AI/TC	Sentencia en el expediente 0023-2003-AI/TC
<ul style="list-style-type: none"> ■ Rol de las Fuerzas Armadas en los estados de excepción. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Principios del Estado de Derecho que debe respetar la justicia militar: separación de poderes, independencia judicial y sujeción al orden constitucional.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Delimitación de principios de unidad y exclusividad jurisdiccionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incompatibilidad de condición de juez con condición de militar en actividad.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Delimitación constitucional de la justicia militar y del delito de función. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inconstitucional designación de jueces militares por el Poder Ejecutivo.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Derecho de defensa de militares y policías.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inconstitucionalidad del Ministerio Público Militar.

Falta de voluntad política y debilidad de los partidos

Sin embargo, en el 2005 el Parlamento y los partidos políticos allí representados han decidido en sesión del Pleno, del 15 de diciembre, aprobar el dictamen en mayoría que regula el tema de la jurisdicción militar. El mismo contraviene los parámetros ya establecidos por el Tribunal Constitucional a fin de fortalecer el Estado de Derecho.

También ha sido problemático el trámite para dar a luz la ley que regulará las disposiciones del Código de Justicia Militar Policial. Aquí, el Congreso ha abdicado de su potestad de legislar sobre la materia y ha preferido delegarla al

Poder Ejecutivo para que este lo haga por medio de un decreto legislativo (ley 28636, publicada el 6 de diciembre del 2005). La justificación ha sido la supuesta complejidad y especialidad del tema, pero la auténtica razón es no querer indisponerse con el sector castrense: no conviene, ante tanta inestabilidad social y precariedad política (protestas, marchas, bloqueos de carreteras, tomas de locales, etcétera), enemistarse con las Fuerzas Armadas y Policiales, que son cruciales para restablecer el orden público; además, en el 2006 los militares y policías votarán por primera vez en las elecciones, así que el cálculo político salta a la vista.

Pero volvamos sobre el proceso seguido para dar a luz la normativa que regula el funcionamiento y composición de los tribunales militares. Hemos sido testigos de que ha prevalecido la postura del Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM), renuente a admitir los parámetros señalados por el máximo intérprete de la Constitución. Sin embargo, y a pesar de las razones expuestas en el debate parlamentario: ¿cómo justificar que exista un "Ministerio Público militar" si la Constitución no contempla excepción alguna al respecto? ¿Cómo justificar que existan jueces que a la vez sean oficiales en actividad? Estos y otros interrogantes ya fueron respondidos y resueltos por las sentencias del Tribunal Constitucional.

El dictamen aprobado en mayoría por la Comisión de Defensa, y aceptado por el Pleno del Congreso, no recoge sino parciales modificaciones a la justicia castrense y deja de lado cambios fundamentales. Sin duda, ello va de la mano del deterioro y el descrédito del sistema político y de los partidos, así como del simultáneo reposicionamiento militar: la creación del Fondo de Defensa y el mantenimiento de la justicia castrense son claro reflejo de este nuevo escenario.

Consejo Supremo de Justicia Militar: que todo cambie para que nada cambie

Por ello, la estrategia del CSJM no ha consistido en oponerse a la reforma de los tribunales militares —batalla ya perdida—, sino más bien en plantear e impulsar propuestas de reforma que permitan que, en el fondo, nada cambie. Al haberse ya aprobado por el Pleno este "maquillaje legislativo", el Poder Legislativo le está "sacando la vuelta" a las sentencias del Tribunal Constitucional.

Como antecedente de esta sorprendente aprobación, fueron reveladoras las declaraciones

periodísticas del actual presidente del CSJM, general EP Juan Ramos: "En el Tribunal Constitucional puede haber eminentes juristas, pero no tienen la vivencia castrense [...]. Somos conscientes de que debería crearse una sala penal-militar en la Corte Suprema, pero tratando de mantener a sus miembros" (*El Peruano*, 27 de junio del 2005). "El resto, si caben los términos, debe seguir igual." (*El Peruano*, 6 de setiembre del 2005).

Un botón de muestra de este tipo de iniciativas, contradictorias a lo indicado por el TC, fue el proyecto de ley 13482/2005-CR presentado por la congresista aprista Judith de la Mata que, entre otros aspectos, proponía que el cargo de juez militar siguiera siendo ocupado por "oficiales de los servicios jurídicos" de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que siguiera existiendo un Ministerio Público "militar" o que se creara una suerte de Consejo Nacional de la Magistratura "militar"; todo ello abiertamente inconstitucional y en contra de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

Poder Ejecutivo: previsible desenlace

Si bien el plazo de doce meses previsto por el TC para que el Congreso legisle sobre la materia (Ley Orgánica de los tribunales militares y el Código de Justicia Militar Policial) venció en octubre, una "interpretación auténtica" arrancada por el Parlamento al TC señaló que el plazo de doce meses debía entenderse de días "hábiles" y no calendarios; con esta jugada el plazo vence en enero del 2006, y con la expeditiva delegación otorgada al Poder Ejecutivo para que legisle sobre el Código de Justicia Militar Policial en tan solo 35 días calendario (ley 28636) es probable que esta reforma se haga a la medida de los planteamientos del CSJM, esto es, que no se cumpla con lo dispuesto por las sentencias del TC y que, por

ende, se incurra en inconstitucionalidad. Con un Gabinete de salida de un Gobierno que a estas alturas ya ha renunciado a toda reforma democrática importante, y con un militar (retirado) como Ministro de Defensa, el desenlace es bastante previsible.

Casos de derechos humanos: rebeldía castrense

Otro hecho revelador de esta estrategia es la abierta rebeldía de los tribunales militares expresada en el no acatamiento de la sentencia del TC recaída en el expediente 0023-2003-AI/TC referido al Código de Justicia Militar y a su Ley Orgánica, en el extremo que no deben seguir conociendo casos de graves violaciones de derechos humanos —que no son delitos de función y cuyas víctimas son civiles—, aspecto cuya vigencia era inmediata y no estaba comprendida en la *vacatio sententiae* de doce meses dispuesta por el TC: "están fuera del plazo de *vacatio sententiae* los procesos seguidos a militares por delitos contra los derechos humanos y, en general, todos aquellos que pueden considerarse como de lesa humanidad, toda vez que, por la materia, estos no son susceptibles de ser juzgados por los tribunales militares" (párrafo 91).

Pese a ello, existen aún procesos judiciales en los que los tribunales militares han planteado contiendas de competencia a los tribunales ordinarios, como en los siguientes casos:

- i) La desaparición forzada de Nicolás Chocas Cavero y otros (caso Desapariciones de estudiantes de la Universidad Nacional del Centro). Vocalía de Instrucción del CSJM, causa 2004-0143-52000.
- ii) La ejecución extrajudicial y desaparición forzada de Catalina Mendoza Quispe y otros (caso Los Cabitos, 1983-1985). Vocalía de Instrucción del CSJM, causa 2004-

0128-52000.

- iii) La ejecución extrajudicial de Jesús Vera Virgilio y otros (caso Operativo Aries). Vocalía de Instrucción del CSJM, causa 2004-0095-5200.
- iv) La ejecución extrajudicial de Nemesio Fernández Lapa (caso Pucayacu 49). Auditoría General del CSJM, expedientes 2004-0058-5200 y 2004-1023-00171.
- v) La ejecución extrajudicial de Juan Cruz Rojas y otros (caso Ejecuciones Extrajudiciales durante la Estrategia Contrasubversiva en la margen izquierda del río Huallaga, 1989-1994). Vocalía de Instrucción del CSJM, causa 2004-0096-52000.

El Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y el Sistema Interamericano

El balance del 2005 es, así, negativo. Sin embargo, en perspectiva hay varios factores que permiten mantener la expectativa en relación con una auténtica reforma de la justicia militar. En primer lugar, confiamos en que el TC hará respetar lo dispuesto en sus sentencias a propósito de acciones de amparo o acciones de inconstitucionalidad que a futuro lleguen a su conocimiento.

En segundo lugar, a diferencia del pasado —cuando abdicó de sus funciones a favor de la justicia militar en casos de graves violaciones de derechos humanos, tal y como lo ha señalado el *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)—, ahora la Corte Suprema está resolviendo las contiendas de competencia a favor de la justicia ordinaria; esto es coherente con la propuesta de reforma constitucional que en materia de justicia planteó el Pleno de la Corte Suprema a la Ceriajus, y constituye sin duda un avance en relación con el pasado.

En tercer lugar, confiamos en que la nueva Defensora del Pueblo seguirá impulsando esta reforma democrática pendiente, tal como lo ha venido haciendo la Defensoría como parte de su labor de defensa de los derechos ciudadanos, por un lado, con los informes defensoriales y, por otro lado, con la posibilidad de volver a hacer uso de la potestad de interponer acciones de inconstitucionalidad contra futuras normas que lesionen principios del Estado de Derecho en esta materia.

Finalmente, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) debe seguir solicitando al Estado peruano que, en materia de tribunales militares, cumpla con los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos y con la inequívoca jurisprudencia de la Comisión y de la Corte interamericanas que, en este punto, corroboran las sentencias del TC y la posición de la Defensoría del Pueblo. Por ello, en su último periodo de sesiones, realizado en octubre último, concedió una audiencia pública especial sobre la reforma de la justicia en el Perú, y uno de los temas abordados fue precisamente el de la reforma pendiente de los tribunales militares, como exponemos más adelante en este informe (*DLP*).

AÚN ESPERANDO LA JUSTICIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS

En el 2005 se han podido verificar ciertos avances en el proceso de judicialización de crímenes contra los derechos humanos, pero también problemas de diversa naturaleza que impiden una adecuada tutela jurisdiccional para los ciudadanos que ven vulnerada la esfera de derechos humanos que les es inherente por el hecho de ser individuos y vivir en un Estado democrático de Derecho.

Los avances

Transcurridos dos años ya desde la entrega del *Informe final* de la CVR, los avances en la ju-

dicialización de los casos de violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado no han sido los más alentadores, aunque debemos mencionar que existe la voluntad de un reducido —pero importante— número de jueces y fiscales de sostener este proceso, tan necesario para acabar con la impunidad y para el restablecimiento del Estado de Derecho en el Perú.

Asimismo, es preciso indicar que durante este año se han abierto nuevas causas judiciales en el subsistema penal de derechos humanos y se han iniciado juicios orales de casos paradigmáticos como los seguidos contra el Grupo Colina (Barrios Altos, La Cantuta, Pedro Yauri y El Santa) y la desaparición de Ernesto Castillo Páez, entre otros. Estos casos apuntan a constituirse en verdaderos precedentes judiciales en materia de derechos humanos. A la fecha existen alrededor de 35 procesos judiciales por crímenes contra los derechos humanos abiertos en diferentes instancias del Poder Judicial, de los cuales veintidós corresponden a casos que fueron presentados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Otro de los avances significativos ha sido la emisión de una serie de resoluciones judiciales por los magistrados de los subsistemas penales de derechos humanos y anticorrupción. Estas dan cuenta de que las instancias del subsistema someten a la justicia penal tanto las conductas estrictamente individuales cuanto patrones sistemáticos y generalizados de violación de los derechos humanos que son resultado de una política de Estado (crímenes de lesa humanidad). En esa lógica, debemos destacar que el sistema de derechos humanos tiene un rol destinado a sancionar, controlar y evitar los excesos cometidos por los poderes del Estado y por los particulares. Por eso, es imprescindible avanzar más de lo que se ha

avanzado este año, que, por cierto, es muy poco comparado con lo mínimamente exigido para la paz y seguridad de una sociedad que, como la nuestra, necesita ser reconstruida.

Los problemas

El funcionamiento del subsistema de derechos humanos ha mantenido las limitaciones que se han advertido desde su creación, debido a los insuficientes recursos económicos y humanos que le fueron asignados. La ausencia de los primeros ha impedido que exista en cada departamento un juzgado penal especializado que conozca delitos que atentan contra los derechos humanos. En general, esta es una gran barrera que hay que superar en pos de la justicia.

Respecto de las carencias de recursos humanos, y a la par de lo ya indicado en el *Informe Defensorial* N° 97 publicado por la Defensoría del Pueblo en octubre del 2005, ellas están referidas a la ausencia de especialización como característica más común entre los magistrados encargados, pues la mayoría de ellos no han sido bien capacitados para el conocimiento de causas concernientes al subsistema de derechos humanos, o porque carecen de conocimientos de idiomas como el quechua —la lengua materna de muchos de los testigos y víctimas de los crímenes de derechos humanos—. Todo ello, pues, genera una gran barrera de acceso a la justicia.

Además, la falta de dedicación exclusiva de la mayoría de jueces y fiscales encargados de la investigación de estos casos, de naturaleza de suyo compleja, se contradice con la exigencia de estos procesos de que el magistrado tenga el tiempo necesario para dedicarse a la tarea de conocer la causa y juzgarla adecuadamente. A su vez, la elevada carga procesal que jueces y fiscales del subsistema tienen en sus respectivos despachos es otra fuente de problemas que deben ser resueltos.

Otro obstáculo al que las autoridades del sistema de justicia deben hacer frente es la falta de correspondencia entre las fiscalías y juzgados para la investigación de los casos. Este problema se agravó este año luego de que se emitiera una directiva que estableció que algunos casos relacionados con hechos ocurridos en provincias debían ser asumidos por los jueces penales supraprovinciales de Lima, cosa que, sin duda, vulnera los derechos de los justiciables, así como principios procesales entre los que se encuentra el de prevención, que otorga competencia al juez que conoció primero la causa.

A la par, el sistemático incumplimiento de los mandatos de detención emitidos por el Poder Judicial, sobre todo de aquellas órdenes dictadas contra miembros de las Fuerzas Armadas, también obstaculiza la afirmación del subsistema de derechos humanos y su eficacia. En este asunto ha existido por lo común una doble responsabilidad: la de las autoridades del Poder Judicial y la de la Policía Nacional, ya que en muchos casos se conoce perfectamente el domicilio de los procesados pero no se realiza la detención.

En relación con la justicia militar, debemos insistir en que el hecho de que ella haya vuelto —de manera indebida— a conocer, investigar y juzgar crímenes contra los derechos humanos por medio de la Vocalía de Instrucción del CSJM es un problema serio que involucra una perspectiva política contraria al proceso de judicialización, y que pretende imponer antiguos mecanismos de impunidad para los perpetradores de violaciones de derechos humanos. Asimismo, esto va en contra de los precedentes establecidos por la Corte Suprema y el TC en relación con la titularidad del fuero común para conocer los casos en mención.

Por otro lado, también se ha podido constatar que existe en el Ministerio Público una canti-

dad muy considerable de casos de violaciones de derechos humanos que hasta la fecha no han sido denunciados al Poder Judicial. Aunque se alega que esto se debe a la falta de recursos de esta institución para el cumplimiento de sus funciones, en los hechos tiene en muchos casos como razón fundamental la falta de voluntad e interés de los fiscales para llevar adelante las investigaciones y formular denuncias penales, a pesar de la existencia de múltiples evidencias de los crímenes y de la responsabilidad de los investigados.

Es necesario señalar, también, que la inexistencia de un sistema de protección de testigos y víctimas de casos de violaciones de derechos humanos es otra de las graves carencias de nuestro sistema de justicia. Y es que, a pesar de que en el 2005 se produjeron diversos ataques contra personas que tienen tal condición, y que ya habían prestado sus testimonios en investigaciones del Ministerio Público y procesos judiciales abiertos, nada se ha hecho en pro de la adopción de medidas de protección reales y efectivas.

Por último, hay que señalar que los retos por asumir en el 2006 suponen una serie de acciones que deben ser emprendidas por los diversos sectores del sistema de impartición de justicia peruano y el trabajo conjunto y articulado de ellos, con el impulso de sus autoridades y una voluntad política para generar avances y sancionar a los responsables de los delitos contra los derechos humanos, de manera de alcanzar una justicia firme (*CRP*).

LA JUSTICIA PERUANA ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Nuestro país ha tenido una especial atención en este 123º Período Anual de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(CIDH). El 17 de octubre se llevaron a cabo tres audiencias públicas: una para conocer el avance de la reforma judicial en el Perú, otra para examinar el grado de implementación de las recomendaciones de la CVR y una más para recibir información del Estado peruano acerca de la situación de los juicios anticorrupción. A la vez, la CIDH realizó, el 19 de octubre, una reunión de trabajo sobre la denuncia presentada por un grupo de magistrados no ratificados.

Todas las reuniones han sido consideradas como de primera importancia para visualizar la situación de los derechos humanos en nuestro país. Sin embargo, la audiencia referida al tema judicial constituyó un evento especialmente significativo, ya que, junto con otras del mismo género (para los casos de El Salvador y Venezuela), podrían marcar el inicio de una nueva etapa en la supervisión por la CIDH del cumplimiento de los derechos humanos en los países de la región.

Tal como sabemos, la CIDH tiene entre sus principales funciones la de observar la vigencia efectiva de los derechos humanos en los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Una nueva manera como la CIDH podría realizar tal misión es informándose de la real situación del sistema de administración de justicia en cada país, sobre todo en aquellos Estados respecto de los que existe una especial preocupación acerca del respeto de los derechos fundamentales.

Y es que la situación de la administración de justicia no es solo un asunto interno que concierne únicamente a los Estados. Es también objeto de legítima preocupación de la comunidad internacional, en particular debido a que una judicatura independiente es imprescindible para el pleno respeto de los derechos humanos y la democracia, y constituye un derecho que el Estado debe asegurar a toda persona sujeta a su jurisdicción. Por eso se entien-

de que la CIDH haya decidido programar esta audiencia temática en nuestro país.

Como se recordará, la CIDH se interesó repetidamente en nuestro sistema de justicia durante los años aciagos del conflicto interno. Así, en junio del 2000, en las postrimerías del fujimorato, expidió su "Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú", en el que, además de sostener que se había producido una interrupción del proceso democrático —eran los días de la segunda reelección del autócrata—, afirmó que la justicia peruana de entonces se hallaba sometida políticamente, por lo que carecía de independencia y de aptitud para garantizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales de las personas.

Cumplidos casi cinco años de transición democrática, la CIDH ha vuelto a examinar la cuestión, con el propósito de constatar avances, dificultades y retos pendientes. Así, durante la sesión se expuso brevemente la evolución de la situación judicial peruana hasta la fecha, a partir del avance desarrollado en las instituciones del sistema de justicia desde el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos ya citado. Luego fueron planteados, sin embargo, ciertos problemas y cuestiones esenciales que aquejan aún al sistema de justicia peruano.

Por ello, luego de señalar nuestra preocupación por el hecho de que nos encontramos ante una virtual paralización de la reforma judicial, en la citada audiencia abordamos tres problemas que merecen urgente solución: 1) la cuestión de la competencia de los tribunales y el juez natural, con relación a la justicia militar; 2) la cuestión de la independencia de los jueces y el problema de la provisionalidad en la Corte Suprema de Justicia; y 3) la cuestión de la independencia de los jueces, respecto de la

necesidad de contar con un marco normativo que la asegure o una ley de carrera judicial.

Sobre estos tres problemas formulamos una serie de peticiones:

De carácter general:

1. Hacer un seguimiento especial y acompañar el proceso de evolución del sistema de justicia en el Perú. Específicamente, solicitamos a la CIDH que incluya en su próximo informe anual un análisis de la situación del sistema de justicia en el Perú, con recomendaciones que atiendan los problemas actuales de la justicia peruana.

Sobre la cuestión de la competencia de los tribunales y el juez natural, con relación a la justicia militar:

2. Exhortar al Estado peruano para que el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM) decline la competencia que irregularmente ha asumido en causas abiertas contra miembros de las Fuerzas Armadas por violaciones de los derechos humanos y transfiera los casos al fuero común; asimismo, para que en el futuro se abstenga de abrir nuevos procesos penales contra militares por violaciones de derechos humanos.
3. Expresar al Estado peruano su preocupación por el dictamen sobre justicia militar aprobado por la Comisión de Defensa y Orden Interno del Congreso de la República, por cuanto desconoce tanto el mandato de la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) del 9 de junio del 2004 cuanto los principios de independencia e imparcialidad consagrados en la Constitución Política del Perú, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en las decisiones de la CIDH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y, en este sentido, exhortar al Estado peruano para que,

en cumplimiento de la mencionada sentencia del TC, adopte la legislación que incorpore la justicia militar dentro de la justicia ordinaria.

Sobre la cuestión de la independencia de los jueces y el problema de la provisionalidad en la Corte Suprema de Justicia:

4. Exhortar al Estado peruano a que, con el fin de eliminar el 74 por ciento de provisionalidad existente entre los jueces de la Corte Suprema de Justicia, ya que tal situación constituye una amenaza a la independencia e imparcialidad de la judicatura, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial determine el número de Salas Supremas Permanentes, y el CNM seleccione y nombre los jueces supremos titulares que deben integrar esas salas.

Sobre la cuestión de la independencia de los jueces, respecto de la necesidad de contar con un marco normativo que la asegure:

5. Exhortar al Congreso peruano a que apruebe un marco normativo que garantice un proceso adecuado de selección, formación y promoción, así como de evaluación del desempeño de los jueces peruanos, ajustado a los estándares internacionales en materia de independencia de la judicatura.
6. Exhortar al Estado peruano, y concretamente al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), para que se abstenga de realizar, con las reglas actualmente vigentes, concursos de selección y nombramiento de jueces y fiscales, especialmente para la Corte Suprema de Justicia.

Es de destacar que, respecto de lo señalado por las instituciones de la sociedad civil, los representantes del Estado mostraron su conformidad con el análisis realizado, e indicaron que se trató de una exposición ponderada y objetiva. Y, a la vez, coincidieron en la necesi-

dad de que la CIDH realice un seguimiento al tema de la administración de justicia en el Perú.

La audiencia en el Perú ya tuvo su primer impacto: el Presidente del CSJM, mediante oficio dirigido al Congreso de la República, manifestó su "indignación" por lo señalado ante la CIDH. Sin duda, el temor y la objeción del fuero castrense se producen debido a la repercusión que podría tener en el fuero internacional la actuación de los tribunales militares al seguir conociendo procesos por crímenes de lesa humanidad —para los cuales no tienen competencia— y por su pretensión de mantener una justicia militar bajo parámetros inconstitucionales.

Es de esperar que reuniones y diálogos de este tipo con los órganos supranacionales sean la constante que permita mejorar el grado de vigilancia de estos entes en torno del respeto de los derechos humanos en nuestros países (ASV).

LABOR DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: CONSOLIDANDO EL ESTADO DE DERECHO

Si bien el sistema de administración de justicia peruano ha tenido tradicionalmente como principales protagonistas al Poder Judicial y al Ministerio Público, no podemos dejar de lado otras instituciones encargadas de impartir justicia que se han convertido en ejes fundamentales para el fortalecimiento del sistema judicial y, hablando en términos más generales, para el propio desarrollo democrático del país. Así, el órgano de mayor relevancia para la defensa de los derechos fundamentales, el control del poder público y el respeto de la Constitución es hoy el Tribunal Constitucional (TC), debido a la credibilidad de la que goza y a la trascendencia de sus fallos, normalmente —aunque siempre existen

algunos "peros": no son perfectos— bien sustentados desde el punto de vista jurídico.

Pese a que esta institución basa sus decisiones en fundamentos jurídicos, es también verdad que muchas de sus sentencias afectan el desarrollo de la vida política de nuestro país, hecho que se ha ido acentuando con el tiempo. Así, sentencias emitidas en el último año referidas al presupuesto del Poder Judicial, la invalidez de la ley que equiparaba el arresto domiciliario con la prisión efectiva (la famosa Ley Wolfenson), la necesidad de motivación en las resoluciones de ratificación y no ratificación de magistrados emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura han definido, o lo están haciendo, el derrotero de un gran número de problemas relativos a la administración de justicia y, principalmente, están jugando un importante papel en la lucha anticorrupción.

A la vez, el TC se pronuncia continuamente sobre diferentes asuntos de interés nacional (la institucionalidad del Estado de Derecho; los principios económicos recogidos en la Constitución; cuestiones culturales y políticas de trascendencia, como las preferencias sexuales, la no discriminación y los alcances de la inhabilitación política decretada por el Congreso, entre otras). Por último, el TC incorpora en sus decisiones y razonamientos jurídicos el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los avances obtenidos por la vía de la jurisprudencia de los organismos supranacionales de supervisión.

Pese a que fue instituido en la década de 1980 (la Constitución de 1979 creó un Tribunal de Garantías Constitucionales, antecedente del actual TC), el florecimiento del TC peruano viene con la recuperación de la democracia a fines del 2000. Antes, su labor era imperceptible o poco conocida, debido a la falta de cla-

ridad de sus prerrogativas, la inercia del Congreso para el nombramiento de sus integrantes, la indiferencia de sus miembros, o los mecanismos legales o fácticos de control político por el Gobierno.

Precisamente durante la década de 1990, el TC fue víctima de la prepotencia del Gobierno autoritario instituido a partir de 1992. En la práctica, tal medida desarticuló el TC, ya que solo quedaron tres de sus siete miembros —ahora sabemos que estos eran allegados al Gobierno—; sin embargo, lo más perjudicial fue que el TC debió resignar una de sus principales atribuciones: la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

Años más tarde, con el retorno a la democracia salieron a la luz denuncias que permitieron constatar que, como había sucedido en el Poder Judicial, miembros del TC se habían sometido al poder político. Incluso uno de sus ex miembros, José García Marcelo, ha sido condenado a seis años de prisión y tiene aún un proceso abierto debido a su ilegal actuación como magistrado constitucional.

Gracias, sin embargo, a la reciente y alentadora evolución del TC, lo ocurrido hace solo cinco años parece haber quedado en el pasado, pues —a diferencia del Poder Judicial— la confianza en esta institución se encuentra más consolidada. Ahora, con un nuevo Código Procesal Constitucional (ley 28237) y una nueva Ley Orgánica (ley 28301), la institución parece estar armándose de una coraza y mejorando su desempeño.

Esperamos, eso sí, que los celos políticos por la acumulación de poder del TC no mellen su labor, aunque ya tenemos una primera cuestionada modificación al Código Procesal Constitucional que busca restringir las competencias de esta institución —la reciente ley 28642

(*El Peruano*, 8 de diciembre del 2005)— estableciendo que los fallos del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) no son revisables, con lo que se intenta dejar exenta de control una parte importante de nuestro sistema jurídico. Así, si el JNE tomase decisiones arbitrarias, la ciudadanía no podría contar con un mecanismo efectivo de tutela de sus derechos fundamentales.

Tenemos hoy, pues, un TC que al cabo de veinticinco años después de su creación está a la altura de las circunstancias. Esperamos que se mantenga así, y continúe el desarrollo de su jurisprudencia en defensa de la Constitución y los derechos humanos. (ASV/LRV)

LA PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LA JUSTICIA

En octubre de este año Apoyo realizó una encuesta en Lima, Trujillo, Tarapoto y Ayacucho sobre temas de justicia, preparada y encargada por Justicia Viva.

La encuesta es especialmente interesante porque:

- Es la primera vez que se intenta medir la percepción ciudadana sobre una amplia variedad de temas relacionados con la justicia.
- Es la primera vez que las preguntas no se refieren solo al Poder Judicial sino que incluyen también a otras instituciones que también inciden en la calidad de la justicia.
- Es la primera vez que se abarca Lima, pero también otros lugares del Perú en los que casi no se han hecho mediciones sobre percepción ciudadana respecto de estos temas.

Se han difundido ya algunos de los principales resultados en los medios de comunicación, y

a comienzos del próximo año publicaremos el análisis del conjunto de las conclusiones. Por eso, en esta oportunidad haremos solo algunos comentarios sobre los niveles de aprobación o desaprobación de la administración de justicia, y especialmente respecto del Poder Judicial.

Antes hay que reiterar, a modo de precaución, que una encuesta de esta naturaleza solo arroja datos sobre percepciones, y no sobre realidades. Por tanto, no podemos tomar sus resultados como absolutos, sino que resulta indispensable tratar de interpretarlos, contextualizarlos, relacionarlos y, por supuesto, relativizarlos. A la vez, sería absurdo desconocer que estas percepciones son indicios de lo que puede estar sucediendo en la realidad.

Ese es justamente el tipo de ejercicio que haremos sobre la referida aprobación o desaprobación. Es decir, ante la evidente desaprobación que se expresa en esta encuesta —igual que en todas las que se han hecho últimamente—, lo que cabe es asumir el mensaje, pero, a la vez, intentar entender lo que subyace a él.

Desaprobación confirmada

Lo primero que ratifica la encuesta es el altísimo nivel de desaprobación del Poder Judicial, tanto en Lima cuanto en Huamanga, Trujillo y Tarapoto. Un nivel de desaprobación que es sin duda un récord histórico (más de 80 por ciento), y que —como se ve en las mismas encuestas— se viene incrementando desde el 2001, con la recuperación de la democracia, cuando debió ser al revés. Es cierto que este elevado nivel de desaprobación es igual —puntos más, puntos menos— al de los otros poderes del Estado (Ejecutivo y Congreso), pero mal de muchos... Es muy peligroso el nivel de escepticismo frente a la institucionalidad del país en general.

¿Se sabe qué es el Poder Judicial?

Ahora, del cuadro sobre quiénes forman parte del Poder Judicial se puede concluir que cuando la gente está pensando en él incluye también a fiscales y policías, cuando estrictamente no debería ser así, porque solo los jueces pertenecen al Poder Judicial. Según este dato, los jueces tendrían razón, entonces, cuando dicen que lo malo que hacen la Policía y los fiscales muchas veces repercute, injustamente, en la mala imagen que se tiene del Poder Judicial.

El porqué de la mala imagen del Poder Judicial

¿Por qué existe hoy una mala opinión del Poder Judicial? La mayoría de los encuestados alude a razones que tienen que ver con una mala actuación judicial (casos mal resueltos, casos escandalosos o liberación de delincuentes), y no a las explicaciones que suelen dar los propios jueces para relativizar su responsabilidad, tales como: el hecho de que los medios solo difundan la parte negativa del Poder Judicial; o que la parte que pierde el juicio siempre le echa la culpa a los jueces; o por falta de información.

Justicia y medios de comunicación

Pero ¿cuál es la fuente de información que alimenta la percepción de la gente sobre el Poder Judicial? En esto el resultado es también interesante, porque, por un lado, muestra que casi 50 por ciento de esa percepción proviene de un contacto directo o cercano con el Poder Judicial, y el otro 50 por ciento de los casos y comentarios que aparecen en los medios de comunicación. De ahí la importancia tanto de la buena o mala actuación judicial, cuanto de la responsabilidad o irresponsabilidad con que informan los medios de comunicación.

Y frente a lo que informan los medios de co-

municación sobre el Poder Judicial, más de 50 por ciento cree que es "verdad pero igual dicen algunas mentiras", mientras que solo una minoría cree que todo o casi todo lo que dicen los medios de comunicación es mentira. Quiere decir, entonces, que en el campo de lo judicial los medios mantienen su credibilidad. De ahí su responsabilidad.

¿Y qué de los otros órganos del sistema de justicia?

Otro dato importante en materia de aprobación o desaprobación de las instituciones vinculadas a la administración de justicia es que cuando se pregunta por el Poder Judicial, el nivel de desaprobación es mucho más alto que cuando se pregunta por partes específicas de él (jueces de paz, Corte Suprema, etcétera), o por otros órganos que no son parte del Poder Judicial pero sí del sistema de justicia. Así, mientras que la desaprobación del Poder Judicial alcanza alrededor de 80 por ciento, en Lima, por citar un ejemplo, la desaprobación de la Policía es de 50 por ciento; la del Ministerio Público, de 46 por ciento; la de la Corte Suprema, de 54 por ciento; la del CNM, de 49 por ciento; y la del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, de 58 por ciento.

¿Cómo interpretar este dato? 1) Hay que tomar en cuenta, primero, lo que ya se ha dicho: cuando se piensa en el Poder Judicial, muchas veces se piensa en todo, en el sentido de varios órganos e instituciones del sistema de justicia, y eso puede producir una especie de suma de desaprobaciones. 2) El hecho de saber mucho menos del Ministerio Público, o del Consejo Ejecutivo, que de lo que se cree conocer del Poder Judicial, puede contribuir a una especie de desinformación o misterio que juega a favor de una menor desaprobación. Una especie de distorsión del dicho "Más vale

malo conocido que bueno por conocer": "Más vale malo por conocer que malo conocido". Hay que tomar en cuenta que en el caso del Poder Judicial se preguntó de frente si aprueba o desaprueba, mientras que en los casos de los otros órganos se interrogó si conoce o desconoce, y solo después se preguntó, a los que dijeron sí conocer, por la aprobación o desaprobación.

Cabe destacar que el mejor nivel de aprobación lo tienen los jueces de paz (entre 47 por ciento y 58 por ciento), un ámbito de la justicia con el que mucha gente tiene contacto directo (hay cerca de 5.000 jueces de paz en todo el país, mientras el otro tipo de jueces son unos 1.800). Ahora, habría que reparar también en que sería justo que este balance favorable de la justicia de paz incida en un mayor nivel de aprobación del Poder Judicial en general, ya que la justicia de paz forma en el Perú parte de él. El que esto no ocurra demuestra que no se sabe que la justicia de paz es formalmente parte del Poder Judicial.

La encuesta traerá otros datos que los jueces hasta podrían "utilizar" para relativizar la desaprobación del Poder Judicial: 1) abogados; 2) independencia; 3) corrupción; y 4) expectativas frente al Poder Judicial.

El camuflaje de los abogados

En cuanto al tema de la aprobación o desaprobación de los abogados, la encuesta de Apoyo contiene un dato que no deja de sorprender. Contrariamente a lo que se podría pensar, su nivel de desaprobación no es tan alto; en todo caso, es mucho menor que el del Poder Judicial. En efecto, en Lima, por ejemplo, hay un virtual empate entre quienes aprueban (41 por ciento) y quienes desaprueban (42 por ciento) a los abogados. En una encuesta anterior realizada por Imasen por encargo de Justicia Viva para el estudio de Luis

Pásara sobre facultades de Derecho, se registró un resultado parecido.

Esto quiere decir que la gente no es consciente de la incidencia de los abogados en el funcionamiento actual del sistema de justicia. Luis Pásara ha señalado en su reciente libro, precisamente sobre los abogados, que lo que pasa es que estos, al responsabilizar siempre a los jueces de todo lo malo que ocurre en el Poder Judicial, han jugado con éxito a la famosa estrategia de "al ladrón, al ladrón", logrando de esa manera ocultar la propia responsabilidad que obviamente les compete en el mal funcionamiento de la administración de justicia y, por tanto, en su desprestigio.

Independencia desapercibida

Los resultados de la encuesta sobre la independencia de la administración de justicia en la actualidad, en comparación con la década de 1990, son verdaderamente alarmantes: es claramente mayor el porcentaje que cree que hoy "es menos independiente", o que "es igual" que el porcentaje de los que creen que hoy es "más independiente".

Decimos que es alarmante porque —recorremos— en la década de 1990 hubo un absoluto control político de la administración de justicia por el régimen de Fujimori-Montesinos, tal como ha quedado demostrado en innumerables "vladivideos", confesiones y pruebas en general.

Sin embargo, es evidente que esa percepción no corresponde a la realidad, ya que a lo largo de los últimos años se han desactivado todos los mecanismos y vías de intervención política de la década de 1990. ¿Qué explica que la gente en general ni siquiera crea que ahora la administración de justicia es por lo menos más independiente que en la época de Fujimori y Montesinos? Nosotros pensamos que lo que pasa es que, como no hay una mejor actua-

ción en general, ni cambios concretos y visibles, esto lleva a creer a la gente que en todo se está igual o hasta peor.

Corrupción judicial en la mira

La encuesta contiene innumerables datos sobre una percepción generalizada de la corrupción existente en el Poder Judicial:

- De cada diez jueces, la mayoría cree que solo dos son honestos y el resto (ocho) corruptos.
- La mayoría responde también que el principal problema del Poder Judicial es la corrupción.
- Cuando se pregunta por el atributo principal del juez ideal, la mayoría menciona en primer lugar la honestidad, incluso por encima de conocimientos jurídicos.
- La mayoría cree que los que tienen plata cuentan con mayores posibilidades de ganar un juicio en el Poder Judicial.

Sin embargo, la encuesta también trae información que demuestra que la gente es perfectamente consciente de que la corrupción judicial no solo depende de los jueces:

- De diez fiscales, abogados o peruanos en general, se cree —casi como en el caso de los jueces— que la gran mayoría son corruptos (entre siete y ocho).
- La mayoría cree que, de todos los que recurren al Poder Judicial, 80 por ciento estaría dispuesto a pagar una coima.
- Cerca de la mitad confiesa que isi tuviera los recursos estaría dispuesto a pagar una coima!

Como dirían los jueces, estos últimos datos demuestran que la corrupción judicial no es solamente culpa de los jueces, ya que para

que haya jueces corruptos tiene que haber poder corruptor ("Para bailar el tango se necesitan dos", es la frase que se suele utilizar).

¿Expectativas desmedidas frente al Poder Judicial?

Hay otro tipo de datos en la encuesta que nos permiten encontrar una veta distinta para entender el nivel tan alto de desaprobación, y que consiste en que las respuestas revelan que, de alguna manera, se espera que el Poder Judicial resuelva problemas cuya solución en realidad no depende ni exclusiva ni principalmente de él.

Este es el caso de lo que se espera del Poder Judicial respecto de, por ejemplo, la delincuencia común. Pareciera que la gente cree que es del Poder Judicial —de sus condenas o liberaciones— de quien depende que exista o no delincuencia y delincuentes.

Ante la pregunta "¿Por qué cree que la mayoría de la gente desapruueba al Poder Judicial?", la repuesta mayoritaria es "la liberación de delincuentes peligrosos". Ante la pregunta "¿Para qué le gustaría tener una justicia que funcionara bien?", la repuesta mayoritaria es "sancionar al que comete un delito".

De hecho, la administración de justicia tiene que contribuir a una persecución eficaz del delito, pero es exagerado creer que de esa labor dependerá si hay o no delincuencia común.

Como se ha dicho, todo este tipo de información nos debe servir para entender y hasta relativizar el nivel de desaprobación del Poder Judicial, pero sin que ello conduzca, como suele ocurrir, a minimizar la responsabilidad que de todas maneras tiene este poder del Estado (los jueces). Todos somos responsables, pero hay responsabilidades y responsabilidades (*EJB*).

NUEVAS AUTORIDADES EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

El 2005 ha sido un año de cambio de autoridades en el sistema de justicia. Esto es positivo por varias razones: primero, porque constituye un claro signo de que los mínimos mecanismos del sistema democrático siguen su rumbo y no han sido alterados: las mal aprendidas reelecciones no se han producido; segundo, casi siempre el cambio de autoridades da un nuevo impulso a las instituciones —aunque a algunas más que a otras—; tercero, pese a que en conjunto sentimos que el impulso de la reforma se está perdiendo y que la voluntad de una reforma estructural no se vislumbra en el ámbito político, ni tampoco en lo que se refiere a los propios órganos judiciales, es verdad que algunas nuevas figuras, luego de acomodarse en su nuevo sillón, han iniciado un interesante cambio de cara a sus instituciones; y, por último, si bien en esto ha tenido que ver la fiscalización de la sociedad civil, la transparencia de los procesos de elección ha sido mucho más amplia que otras veces.

Así, se han instalado nuevas autoridades en casi todas las instituciones que integran el sistema de justicia o que coadyuvan a él. Podemos señalar, pues, que se han producido cambios de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), del Tribunal Constitucional (TC), de la Fiscalía de la Nación y de la Defensoría del Pueblo.

No obstante lo recién señalado, habría que agregar que, pese a que el presidente del Poder Judicial, Wálter Vásquez Vejarano, fue elegido a fines del 2004, su labor la ha realizado durante este año, por lo que comentar algo sobre ella resulta conveniente. Como indicamos antes en este informe, consideramos que su impulso —con gran difusión y distintas estrategias, aunque algunas poco coordinadas— a la propuesta iniciada por Hugo Sivina para

el aumento del presupuesto judicial le ha dado al doctor Vásquez Vejarano un importante perfil y liderazgo, sin embargo, desde su llegada al Poder Judicial las palabras "reforma", "reestructuración" o "refundación" de este poder del Estado han dejado de formar parte del discurso oficial; por otro lado, el empuje a propuestas que sean percibidas por la población como mejoras sustanciales en el Poder Judicial son pocas (por ejemplo, el esfuerzo por mejorar la predictibilidad de las resoluciones o el apoyo al subsistema anticorrupción han sido poco claros o simplemente no se han dado).

Si hablamos de cambios de autoridades, la institución que más innovación ha tenido ha sido el CNM. Como se recordará, han variado cinco de sus miembros y están por ser elegidos (en febrero del 2006) dos más. Lamentablemente, la elección realizada en febrero del 2005, para reemplazar a dos integrantes de esta institución (los abogados Teófilo Idrogo Delgado y Jorge Angulo Iberico), estuvo llena de problemas y cuestionamientos, ya que la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) eligió a sus representantes por las universidades (públicas y privadas): al biólogo Edwin Vegas Gallo, en ese entonces vicepresidente de la ANR, y a Francisco Delgado de la Flor, ingeniero agrónomo, quien fue también presidente de la ANR. Estas dos personas fueron elegidas casi a puertas cerradas por la ANR y con un sistema de transparencia prácticamente nulo. Por su parte, en junio del 2005 los colegios profesionales del país designaron a tres de sus representantes. Pese a problemas logísticos y de coordinación con las autoridades encargadas de llevar a cabo el proceso de elección, este se caracterizó por su transparencia —lo que a su vez dejó en claro el poco interés que tienen los profesionales del país por este tipo de elecciones— y del cual salieron elegidos, en representación de los abogados, Aníbal Torres Vásquez; por los otros colegios profesionales,

Efraín Javier Anaya Cárdenas (enfermero) y Maximiliano Cárdenas Díaz (médico), que reemplazaron a los ex consejeros Jorge Lozada (ingeniero agrónomo), Luis Flores (médico) y Fermín Chunga (abogado).

Pese a diversos cuestionamientos contra algunos nuevos consejeros, estos cambios resultaron oportunos, pues hasta el 2005 contábamos con un CNM con poca credibilidad y confianza, luego de su decisión respecto del caso "Tuesta Soldevilla" y la intransigente posición sobre el tema de los magistrados no ratificados. Sin duda, los consejeros recién electos le dan un nuevo aire al CNM, institución que tiene en agenda importantes temas pendientes (modificación de su Ley Orgánica, llevar a cabo nuevos procesos de ratificación de los magistrados que fueron sacados de sus cargos sin dar expresión de causa, iniciar un conjunto de reformas en los procesos de selección y nombramiento, entre otros).

En tanto, se encuentra próxima la elección de los nuevos representantes de la Corte Suprema y de la Junta de Fiscales Supremos. Seguramente la ciudadanía estará atenta sobre quienes serán los designados.

Por otro lado, hay dos instituciones que tienen como cabeza a dos mujeres de gran prestigio y respaldo personal: el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. Por un lado, una buena noticia para el país fue la elección de la doctora Beatriz Merino Lucero como nueva Defensora del Pueblo para los próximos cinco años (elección realizada el 29 de setiembre), cuando el Congreso de la República votó mayoritariamente (92 votos) a favor de su nombramiento como titular de dicha entidad estatal. El hecho resulta importante, luego de las idas y venidas en que tuvo un irresponsable Parlamento al doctor Walter Albán Peralta, Defensor del Pueblo en funciones por más de cuatro

años. Sin lugar a dudas, la labor realizada por el doctor Albán será continuada y, esperemos, también mejorada por la nueva Defensora del Pueblo, que recibe una institución sólida, legitimada ante la población y con una presencia nacional de la que gozan pocas instituciones en el país. Todo ello ha sido fruto del trabajo de un equipo encabezado por sus dos antecesores, quienes tuvieron que levantar de la nada una institución y sobre la marcha organizarla, logrando convertirla en una pieza clave en la defensa del Estado de Derecho y de la democracia en los momentos difíciles por los que nuestro país tuvo que atravesar.

A su vez, el pasado 7 de noviembre, en ceremonia realizada en la sede del Ministerio Público, juramentó, por un periodo de tres años y ante el Presidente de la República, la nueva Fiscal de la Nación, Adelaida Bolívar Arteaga, quien reemplaza a Nelly Calderón Navarro. La nueva cabeza del Ministerio Público es una persona de gran trayectoria y reconocida por su honradez y lucha contra los actos de corrupción del pasado régimen fujimontesinista. Por ahora, estamos viendo sus primeros pasos con interés (ha nombrado una comisión para analizar el nuevo Informe Defensorial sobre los avances post-CVR); seguramente tendrá mucho que decir, y ya ha anunciado algunas cosas sobre la implementación del Código Procesal Penal. Esperamos que también tenga algo que decir sobre el subsistema anticorrupción y el poco impulso de su antecesora a la reforma general de su institución.

Por último, el TC, institución que cuenta con amplio respaldo y reconocimiento, también ha reemplazado autoridades. Primero se ha producido un cambio del Presidente de este órgano: se ha elegido al doctor Víctor García Toma, que sustituye a Javier Alva Orlandini, mientras que ha ingresado a este máximo tribunal César Landa Arroyo, reconocido jurista. Em-

pero, el Congreso todavía tiene en agenda el nombramiento de un nuevo magistrado constitucional, pues todavía no se pone de acuerdo sobre qué jurista integraría el TC. Esperemos que esta decisión no dilate innecesariamente —menos por razones políticas—, pues el Tribunal está funcionando ahora con solo seis miembros, hecho que debe producirse en casos excepcionales y no por casi todo un año.

Sin lugar a dudas, uno de los principales hilos conductores de una verdadera reforma es el factor humano, y sobre todo las personas (autoridades) que impulsen las políticas institucionales. Ellos están en un lugar privilegiado y deben responder a las expectativas. El 2005 ha sido en términos generales más de lo mismo en la mayoría de los aspectos, aunque hay honrosas excepciones. Ni el país, ni las instituciones, ni la ciudadanía están en condición de ser defraudados (*ASV/LRV*).

