

# Informe sobre Independencia Judicial en el Perú

Noviembre 2001

Dr. Ernesto de la Jarra

---

## Puntos previos sobre la situación absolutamente excepcional del Perú <7>

Antes de pasar a responder las preguntas, es importante plantear las siguientes características particulares y excepcionales de la situación peruana:

### 1. Saliendo de un régimen antidemocrático

El Perú acaba de salir del régimen de Fujimori y Montesinos (julio de 1990 a noviembre del 2000), un régimen político totalmente autoritario, basado en el control de instituciones y en el desarrollo de una extensa y sofisticada red de corrupción. El sistema de justicia no sólo no escapó a esta situación, sino que su intervención y la corrupción de un número significativo de sus miembros fueron claves para los objetivos de dicho régimen.

Más aún, el último intento de reforma judicial en el Perú (1995-2000) se planeó y ejecutó en este contexto de inequívoco autoritarismo político, convirtiéndose la reforma en una de las vías, la principal, para el control de la justicia.

Esta experiencia de total control político y de corrupción generalizada no tiene precedente en nuestra historia. De ahí nuestra visión profundamente negativa y crítica –compartida por casi todos en el país– de lo ocurrido en el Poder Judicial y en administración de justicia en general durante los últimos años.

### 2. Resistencia de jueces independientes

No obstante lo dicho, también es justo destacar que en este período de control total de la justicia por el régimen político de Fujimori y Montesinos hubo un núcleo de jueces y fiscales que se resistieron, que no se sometieron y que hasta se enfrentaron con valentía al régimen, haciendo uso, precisamente, de su independencia a través de fallos y sentencias.

### 3. Época de transición

Estamos en un momento de transición. Efectivamente, a partir de la caída del régimen anterior, en noviembre del año pasado, se inició el gobierno de transición de Valentín Paniagua, el mismo que llevó al país a nuevas elecciones, de las que surgió el gobierno de Alejandro Toledo, considerado la segunda parte del proceso de transición que vive el país.

Esta transición se expresa también de manera muy concreta en el ámbito de la justicia:

- Identificación y depuración paulatina de la red vinculada al régimen anterior.
- Adopción de medidas inmediatas y urgentes: producto de las negociaciones en una mesa de diálogo entre las distintas fuerzas políticas del país, con la participación de determinados sectores de la sociedad civil, mesa que fue impulsada por la OEA, a fines del año pasado, se creó un Consejo Transitorio tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, los mismos que aparte de hacer un diagnóstico de la situación, adoptaron las medidas necesarias para que pudieran entrar en vigencia nuevamente las respectivas leyes orgánicas con determinadas modificaciones necesarias.
- Cambios fundamentales en el marco normativo: el marco legal experimentará en poco tiempo cambios muy importantes:
- La actual Constitución, de 1993, al haber sido aprobada en el marco del anterior régimen, a partir del autogolpe del 5 de abril de 1992, será revisada y modificada; hay posiciones que plantean hasta que se deje íntegramente sin efecto, y que la que se modifique y adquiera sea la anterior Constitución, la de 1979.
- Las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público están siendo revisadas para su modificación.

- El marco sustantivo y procesal está también en revisión en diferentes ámbitos (legislación antiterrorista; seguridad nacional; código procesal penal; revisión en general de normas inconstitucionales dadas durante el régimen anterior, etc.).
- Recientemente se ha promulgado un nuevo marco legal para la persecución de la corrupción (Ley 27379 del 21.12.00: ley de procedimiento para adoptar medidas excepcionales delimitación de derechos en investigaciones preliminares) y se han establecido beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada (Ley 27378 del 21.12.00).
- La justicia militar, que absorbió competencias del fuero común, está en un proceso a la inversa, reduciendo sus competencias como corresponde, restringiéndolas poco a poco al campo de los delitos de función.

#### **4. Tendencias y cambios positivos**

A pesar de todo lo ocurrido a nivel de administración de justicia en sentido negativo durante más de una década, en lo poco que se lleva de transición democrática (un año) ya se han generado condiciones, cambios y tendencias positivas, a favor de una justicia independiente, democrática y eficiente:

- Desactivación de las comisiones ejecutivas interventoras que se crearon en el Poder Judicial y en el Ministerio Público producto de la reforma (Ley N° 27367 del 6 de noviembre del 2000).
- Funcionamiento de consejos transitorios en el Poder Judicial y el Ministerio Público, los mismos que sentaron las bases para el inicio del proceso de reinstitucionalización del Poder Judicial.
- Instancias jurisdiccionales, de gobierno y administrativas de la justicia retomaron sus atribuciones de acuerdo a las leyes orgánicas (Ley N° 27368 del 6-11 del 2000) que en distintos niveles se habían vuelto permanentes y que se habían constituidos en muchos casos con magistrados sin los requisitos de ley.
- Inicio del proceso de ratificación de magistrados, el mismo que si bien ha generado controversias en algunos casos (como cuando no se ratificó al Presidente de la Corte Suprema, Mario Urrelo) y ha abierto un debate sobre la pertinencia de la figura misma de la ratificación, significa dar cumplimiento a un mandato de la Constitución. En cualquier caso, el balance parece ser positivo.
- Adecuación de leyes orgánicas en algunos puntos específicos y urgentes.
- Se renovó la composición del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Academia de la Magistratura, instancias que también habían sido intervenidas políticamente como parte de la reforma judicial.
- Convocatoria a concurso para el nombramiento de jueces y fiscales titulares.
- Inicio de investigaciones y procesos en contra de jueces y fiscales integrantes de la red de corrupción del anterior régimen.
- Nombramientos de jueces y fiscales ad hoc, de acuerdo a ley, para procesar casos de corrupción vinculados al anterior régimen.
- Pronunciamientos de la Justicia militar reconociendo competencias del Fuero Común.
- Modificaciones del régimen penitenciario a fin de alcanzar estándares mínimos y de acuerdo al ordenamiento jurídico interno.
- Creación de una Comisión de Alto Nivel, integrada por magistrados y juristas, la misma que tiene el desafío de trascender la formalidad en base a propuestas y hechos concretos.

Todos estos cambios significan el inicio de un proceso que hay que profundizar, extender y mantener.

## 5. Tensiones, preocupaciones, frenos y retrocesos

Los cambios y tendencias positivas subsisten con tensiones y corrientes en contra del proceso de cambio y adecuación del sistema de administración de Justicia a la Constitución y las leyes. Las dudas y preocupaciones actualmente son: ¿qué tanto se sigue avanzando en la moralización del Poder Judicial y en los cambios en general? ¿Cómo interpretar las criticadas sanciones a Sergio Salas (Presidente de la Corte Superior) y Jorge Barreto (Juez Anticorrupción), por opiniones que de manera obvia no exceden las atribuciones de un juez?

Otro nivel de tensión recientemente generado tiene que ver con el proceso de nombramiento de magistrados, especialmente en relación al tipo de exámenes y a la interpretación de los requisitos exigidos.

Los ataques y hasta campañas contra los procuradores ad hoc y ciertos jueces y fiscales anti-corrupción también constituyen una mala señal que hay que saber enfrentar oportunamente.

¿Qué significan y expresan los proyectos de ley postergando la elección del Presidente de la Corte Suprema y permitiendo el nombramiento de vocales y fiscales supremos por el presidente de la Corte Suprema y el Fiscal de la Nación, respectivamente?

En el momento de cerrar este documento no hay todavía los elementos para una respuesta definitiva al respecto, pero sí para adelantar, por lo menos, una preocupación al respecto.

¿Qué tanta disposición hay para cambiar a fondo el Poder Judicial? Todavía es un asunto que no está claro y al parecer hay una pugna o tensión no resuelta.



## I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial <15>

### 1. Obstáculos Principales

Hay obstáculos externos e internos que se combinan, complementan y superponen, pero que, para efectos del análisis, se pueden diferenciar en los siguientes:

#### *Influencia y control del poder político*

La influencia del poder político en la administración de justicia constituye una constante en la Historia del Perú. La intensidad y modalidades de esta intervención varían de acuerdo a la época y los distingos gobiernos, pero en términos generales esta influencia se trata sin lugar a dudas de la principal causa de una tradicional falta de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Las vías de esta influencia política han sido muy diversas, desde el típico manejo de determinados resortes institucionales (injerencia en el nombramiento, ascenso y destitución de jueces; la determinación y manejo de presupuesto del sector, y de las condiciones laborales de los jueces) hasta la marginación y hostilización a magistrados probos e independientes y promoción de los incondicionales al poder.

Durante los años de Fujimori y Montesinos (1992-2001), esta influencia del poder político en la justicia tuvo su apogeo, pues derivó en un control total y absoluto, al tratarse de un régimen cuya esencia era la concentración del poder y la intervención (eliminación) de toda institución o contrapeso. Intervención que se logró:

- Controlando al milímetro todas las decisiones que tuvieran que ver con administración de justicia (nombramiento, destitución, traslado, remuneraciones y todos los demás aspectos relacionados con los magistrados; presupuesto; creación de salas y juzgados transitorios; organización, etc.), lo cual se consiguió a su vez interviniendo paulatinamente todas las instancias de decisión (un número significativo de vocales supremos; el órgano de gobierno, el Consejo de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, etc.).

La reforma judicial iniciada y desarrollada durante los años de Fujimori y Montesinos, diseñó un engranaje que hizo posible este control total en términos de toma de decisiones, pues concentró todo el poder en un sólo punto: la Comisión Ejecutiva, creada mediante la ley 26623, y dentro de esa comisión, quien tenía realmente el poder no eran los tres vocales supremos que la conformaban, sino el Secretario Ejecutivo, quien además era el titular del presupuesto.

El Consejo transitorio que surgió de la mesa de diálogo de la OEA trae datos sobre el número de normas dadas sobre el sector justicia durante los años del régimen anterior que constituyen un indicador de esta concentración del poder en la Comisión Ejecutiva y concretamente en su Secretario Ejecutivo: desde noviembre de 1994 hasta el 6 de noviembre del año 2000, se dictaron 3671 normas, de las cuales 29 son leyes del Congreso, 8 Decretos Legislativos, 1327 resoluciones administrativas de la Comisión Ejecutiva y 2307 resoluciones dictadas por la Secretaria Ejecutiva.

Pero por encima de las cifras, durante los años de la reforma era público y notario y hasta escandaloso la concentración del poder y la permanente toma de decisiones en función de los objetivos políticos del régimen.

Es muy elocuente lo que ha llegado a señalar el Consejo Transitorio del Poder Judicial sobre la Comisión Ejecutiva: “concebida esta dentro de la estrategia para la intervención, control y sumisión del poder”

- Ante la destitución de magistrados titulares (1992) y postergación indefinida del nombramiento de nuevos titulares, se generó el fenómeno de la provisionalidad (más del 80% de los magistrados), lo cual facilitó la supeditación del magistrado a los designios políticos, fenómeno que abordaremos mas adelante.
- Corrupción de jueces: existen numerosas pruebas (incluidos los famosos y denominados vladivideos o vladiaudios) en los que aparecen miembros del Poder Judicial de las más alta jerarquía recibiendo prebendas y favores a cambio de fallos determinados o de su incondicionalidad en general frente al régimen. En otros, Montesinos, ofrece soluciones judiciales a sus amigos.

Durante los años del régimen pasado fue, entonces, total el control el Poder Judicial por el poder político, pero –insistimos,- este control, a través de otras modalidades y en menor intensidad, es una constante en la historia del país.

Al respecto es muy elocuente que actualmente se hable de una “refundación del Poder Judicial”, para así marcar que debemos revertir todo lo grave que ha ocurrido en la época de Fujimori y Montesinos, pero a la vez ir mucho más allá, en términos de independencia frente al poder político, para no volver así ni a las épocas de Fujimori y Montesinos ni a épocas anteriores.

#### *Influencia de los poderes económicos*

Así como tenemos en el Perú una tradición de influencia política en la justicia, también la tenemos de influencia económica: quien tiene poder económico, lo usa frecuentemente a para obtener o asegurar determinados resultados en el sistema de administración de justicia.

Modalidades utilizadas por el poder económico: capacidad de influencia a través de sus vínculos con el poder político; recursos económicos para corromper a funcionarios; campañas de desinformación; amenazas y represalias contra la parte contraria; desigualdades y desequilibrios en el acceso a la justicia y a las posibilidades de defensa, etc.

En los ya citados vladivideos aparecen importantes empresarios gestionando determinados fallos y sentencias, los mismos que eran concedidos con el régimen como una manera de mantener el apoyo al régimen de importantes empresarios, como ocurrió en el caso de los dueños de los canales de televisión abierta.

#### *La (anti)cultura de la falta de independencia*

La falta de independencia del Poder Judicial como dato inequívoco, constante y permanente ha terminado generando y arraigando la (anti)cultura de la falta de independencia, en el sentido de una percepción generalizada en la que la injerencia desde el poder político o económico es normal, inevitable y hasta parte del sistema. De lo que se trataría, entonces, es de graduar la intensidad o las cuotas de poder o de influencia.

Este tipo de sentido común alimenta obviamente la falta de independencia, porque el partido político de gobierno buscará siempre tener una cuota de influencia, la que negociará con otros partidos, los que a su vez buscarán su propia cuota; el juez buscará tener buenas relaciones con el poder como punto de partida; el litigante buscará sus resortes de influencia, etc.

#### *La debilidad de la mayoría de los "usuarios"*

Es la otra cara del punto "la influencia de los poderes económicos", pero es importante que se explicita: la marginalidad económica, social, política y cultural de la mayoría de la población del país hace que el acceso a la justicia sea sumamente limitado; que la parte débil (pobre) tenga todas las de perder si de litigar se trata y que muchas veces el único contacto que se tenga con la administración de justicia es en calidad de víctima.

Por mas gratuidad que se puede establecer, las buenas relaciones con la justicia exige recursos económicos, conocimiento y conciencia en términos de derechos y deberes, capacidad de presión o de fiscalización, derecho de defensa etc., elementos que en un país como el Perú la mayoría de la población carece. Una realidad así genera una especie de parcialización a priori del sistema de justicia en contra de quien se encuentre en esta situación de debilidad o vulnerabilidad.

Es por ello necesario el respeto escrupuloso de determinadas garantías (el derecho de defensa, por ejemplo) y hasta prever mecanismos que puedan compensar esta desigualdad o desequilibrio.

#### *La precariedad del Poder Judicial y la debilidad de los jueces*

Como bien se sabe, el hecho de mantener al Poder Judicial como el "pariente pobre" en el organigrama de poderes (falta de recursos económicos, de infraestructura, etc.) determina muchas veces que no se pueda vincular de igual a igual frente a los otros poderes del Estado y los poderes de la sociedad.

De la misma manera las posibilidades de actuar teniendo como único referente a la legalidad, el estado de derecho y la justicia (independencia) se ven muy limitadas por "quiénes son los jueces", en términos generales, en un país como el Perú. Perfil del magistrado: situación económica sumamente precaria por el bajo nivel de sus remuneraciones; como generalmente no se capta a los mejores profesionales, la mayoría tiene poca formación y experiencia, lo cual determina, a su vez, serias deficiencias en términos de criterio jurídico y de criterios en general; poco contacto con el derecho comparado y muy reducidas posibilidades de actualización etc. Siempre, obviamente, haciendo la salvedad que hay también un número significativo de jueces con otro perfil.

#### *La corrupción*

El tema está implícito en los puntos anteriores, pero la corrupción como un fenómeno bastante generalizado, casi institucionalizado, atenta contra las posibilidades de una justicia independiente.

En el Perú, la Oficina de Control Interno del Poder Judicial constantemente graba y difunde escenas en las que aparecen jueces y fiscales que están recibiendo "coima" (plata). Pruebas irrefutables (declaraciones, vladivideos y vladiaudios) demuestran también que durante los años del régimen anterior un número significativo de magistrados recibían permanentemente una cantidad de plata adicional a sus remuneraciones a cambio de decisiones y fallos de acuerdo a consignas políticas.

Acá también es justo señalar que al mismo tiempo existe un número importante de jueces y fiscales honestos, con una trayectoria impecable y que en condiciones personales de precariedad administran justicia de manera independiente y eficiente. Sería pues muy injusto "meter a todos en el mismo saco", como ellos mismos, los magistrados, suelen decir, cuando escuchan este tipo de críticas.

#### *El desprestigio*

Factores como la falta de independencia, ineficiencia, corrupción etc. han desprestigiado al Poder Judicial como institución y al juez como tal, lo cual quita al sistema de justicia fuerza para poder actuar con independencia, sobre todo cuando de lo que se trata es de asumir decisiones que en determinados momentos puedan ser impopulares o controversiales en términos de opinión pública o que chocan contra algún poder del Estado o de la sociedad. Lo ocurrido en los últimos años obviamente intensifica aún más este desprestigio.

Por tanto, es importantísimos redignificar la figura del magistrado y la del Poder Judicial como institución.

### *Inexistencia de políticas de incentivos, junto con impunidad*

La regla que ha primado es que ser independiente no sólo no genera beneficios sino problemas. Por tanto, es importante que sea al revés: ser independiente debe de significar promoción y reconocimiento y no ser independiente: distintos niveles de sanción.

Un avance a este nivel es el apoyo que están recibiendo los jueces y fiscales de la corrupción, lo cual es sumamente positivo, pero la crítica es que se estaría creando "islas", por lo que ese apoyo y esa preocupación debe de generalizarse a otros ámbitos.

### *Ausencia de mecanismos eficaces de fiscalización interna*

Si bien constantemente salen a luz casos de corrupción detectados por la OCMA, (Oficina de Control de la Magistratura) no hay todavía un sistema permanente y eficaz interno de evaluación y en términos generales todavía existe en gran medida el espíritu de cuerpo.

### *La falta de fiscalización desde la sociedad civil*

En el Perú, la fiscalización externa al Poder Judicial y al Estado en general, es decir, desde la sociedad civil, es todavía bastante débil (medios de comunicación, Ongs, colegios profesionales, asociaciones de usuarios, etc.). Son pocos los sectores que realizan un seguimiento permanente de lo positivo y negativo que ocurre en la administración de justicia.

Son distintos los factores que determinan esta debilidad: no hay conciencia todavía de la importancia de esta fiscalización, como parte del buen funcionamiento de un sistema de administración de justicia; la justicia es considerada como un terreno monopolio de magistrados o expertos; difícil el acceso a la información vinculada a la administración de justicia; etc. Todas situaciones que tienen que ser revertidas.

### *La provisionalidad*

En el caso del Perú, es tal el fenómeno de la provisionalidad, que hay que mencionarlo como un punto específico.

**Bajo el concepto de provisionalidad de jueces y fiscales se debe de entender en realidad dos figuras:**

- Los provisionales propiamente dicho, que son los magistrados que ocupan una instancia superior debido a una situación de vacancia, licencia o impedimento. (art 236 de LOPJ).
- Los suplentes, abogados que son llamados a cubrir vacantes de magistrados cuando no hay reemplazantes hábiles (art. 239).

**Durante el régimen pasado se llegó a una situación en la que más del 80% de los jueces y fiscales eran provisionales o suplentes, debido a:**

- La mayoría de los titulares fueron destituidos en el contexto del golpe del 5 de abril de 1992.
- Se crearon numerosos juzgados y salas transitorias.
- Se paralizó el nombramiento de titulares por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Durante los años el régimen anterior, este estado de provisionalidad significaba que la permanencia en el cargo dependía de la decisión discrecional de una autoridad del sistema de administración de justicia subordinada al poder político (en el tiempo de la Reforma Judicial, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva o de los presidentes de Corte nombrados por dicha Comisión), lo cual obviamente eliminaba toda posibilidad de independencia. Magistrado que no seguía al pie la letra la directiva inmediatamente era trasladado, marginado o separado.

Peor aún, muchas veces los provisionales o suplentes no reunían los requisitos establecidos por ley como la antigüedad correspondiente, o el porcentaje máximo de provisionales, etc.

Sobre este fenómeno de la provisionalidad es muy revelador las críticas contenidas en el informe del Consejo Transitorio. Así, entre los indicadores que se mencionan para demostrar "la situación deficitaria" que encontraron se menciona "la provisionalidad persistente de los magistrados y la

transitoriedad permanente de juzgados y salas”, estableciéndose que la facultad concedida a los presidentes de la Corte (nombrados por la propia Comisión Ejecutiva) para designar a magistrados provisionales fue ejercida prescindiendo de la normatividad propia de la ley orgánica y de la razón común”.

#### *El recurso de la excepcionalidad*

El recurrir permanentemente a legislación excepcional de hecho que en el Perú ha limitado sumamente las posibilidades de actuación independiente de la autoridad jurisdiccional. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en ámbitos como terrorismo, narcotráfico, delincuencia común, etc. El diseño y puesta en práctica de regímenes especiales en estos ámbitos ha significado: disminución de las atribuciones de la autoridad jurisdiccional a favor de instancias policiales y hasta militares (posibilidades de detención, incomunicación, traslado, etc., sin mandato judicial), o establecimiento de pautas de actuación de carácter obligatorio para jueces y fiscales (obligatoriamente se debe de acusar o abrir instrucción, al margen del criterio propio; obligatoriamente se le debe de dar valor probatorio a pruebas de etapa prejudicial, etc.).

#### *Abdicación de funciones (derechos humanos)*

Muy relacionado con lo anterior, pero justifica una mención específica: en determinadas materias, el Poder Judicial ha abdicado muchas veces de su función. El ámbito más dramático es sin duda derechos humanos:

- Avaló que las violaciones de derechos humanos fueran consideradas como delito de función, de competencia del fuero militar (la propia Corte Suprema resolvió varias contiendas de competencia en ese mismo sentido).
- Aceptó el juzgamiento de civiles acusados de terrorismo en el fuero militar (Traición a la Patria).
- Se restringieron garantías básicas del debido proceso.
- Se aceptó la figura del “juez sin rostro” en materia de terrorismo.
- Muchas atribuciones jurisdiccionales pasaron a la Policía o Fuerzas Armadas.
- En un contexto de miles de desaparecidos, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, torturas, no prosperó ni una sola investigación judicial.

#### *Concepción equivocada de que la justicia es monopolio de jueces y fiscales*

A veces se confunde independencia con una concepción que considera que todo lo que ocurre en la administración de justicia es monopolio de jueces y fiscales, concepción que atenta contra la independencia, porque esta situación es lo que determina y permite que se actúe al margen de la ley (independencia).

#### *El control de lo administrativo*

Durante los años de Fujimori y Montesinos controlando la parte administrativa (traslado de magistrados; fijación de remuneración; creación de salas y de turnos; etc.) se limitó casi totalmente la independencia de los jueces.

Actualmente el control de los aspectos administrativos por magistrados de las instancias superiores, de hecho contribuye a que el juez de una instancia jerárquica inferior no tenga toda la libertad para actuar.

## *2. Fuerzas en Contra y a Favor del Cambio*

### *En contra del cambio <16>*

Aparentemente no hay quién esté en contra de un verdadero cambio que asegure una justicia independiente, y se presenta el tema como un punto de consenso básico, pero en realidad hay –de acuerdo a lo dicho en el punto anterior– una diversidad de intereses en contra, que boicotean los intentos de una auténtica reforma judicial:

- Los sectores del poder político que habitualmente creen que para sobrevivir en el poder hay que controlar el Poder Judicial.

- Los sectores del poder económico acostumbrados a ganar los juicios a través de mecanismos ilícitos.
- El sector de magistrados que se benefician con la corrupción.
- Los usuarios y abogados que saben aprovecharse de un sistema de justicia no independiente.
- A estos “opponentes” genéricos de la reforma habría que agregar otros dos muy concretos y producto de la situación de transición democrática que vive el país:
- La red vinculada a Fujimori y Montesinos: quienes estuvieron vinculados al régimen de Fujimori y Montesinos, muchos de ellos sentados ahora en el banquillo de los acusados o prófugos de la justicia por la comisión de graves delitos (corrupción, narcotráfico, violaciones de derechos humanos), están muy interesados en mantener hasta donde se pueda la red que se montó a nivel de administración de la justicia, la misma que si bien está siendo desarticulada todavía subsiste en cierta medida.

Se trata de una red todavía no plenamente identificada, que actúa casi clandestinamente y que cada cierto tiempo da señales muy concretas y muy peligrosas de su existencia.

- “La reforma contra la reforma”: el concepto mismo de reforma judicial está totalmente “desgastado” en el sentido de desprestigiado. Lo estaba ya, antes del régimen de Fujimori y Montesinos, pues históricamente cada vez que se emprendía una reforma judicial, se trataba en realidad de un nuevo intento del poder político por copar la justicia, pero este deterioro del concepto reforma judicial ha sido total después de la reforma judicial llevada a cabo durante el régimen pasado.

Recordemos que los supuestos éxitos de esa reforma judicial eran permanentemente difundidos por todo lo alto, como uno de los uno de los logros más importantes del anterior gobierno, a modo de un típico operativo psicosocial de esos años, por lo que, al conocerse la verdad, es decir la absoluta falsedad de la reforma y utilización de la misma para el control de la justicia, la decepción ha sido total.

Es por eso que hay una comprensible desconfianza frente a una nueva reforma judicial, pues muchos creen que –siguiendo la tradición- será la reforma del nuevo gobierno, en el sentido de creación de mecanismos de control del régimen de turno.

Es por eso que en nuestro medio se prefiere -tal como ya se mencionó- hablar de la refundación del Poder Judicial, de un acuerdo o pacto nacional sobre administración de justicia y hasta de una antireforma.

Contribuyen a esta natural desconfianza, el hecho de que una parte de quienes impulsan un nuevo proceso de reforma, sean a veces los mismos que participaron de la anterior reforma, sin la menor autocrítica.

Contra quienes están en contra de una verdadera reforma judicial debido a que la falta de independencia los favorece, sólo queda anteponer el impulso a favor de la reforma de quienes son perjudicados por esa falta de independencia. Convencer a los distintos involucrados (usuarios, magistrados, poder político) de que una recta e independiente administración de justicia es un “buen negocio” (más justa, menos onerosa, más previsible, etc.), para todos aquellos que no pretenden beneficiarse ilícitamente de la falta de independencia, de la corrupción, etc.

En relación a la red vinculada a Fujimori y Montesinos sólo queda ir depurándola, obviamente respetando estrictamente derechos y garantías y evitando excesos o injusticias.

#### *A favor del cambio*

Como elementos o fuerzas a favor de un verdadero cambio en la administración de justicia, podemos mencionar:

- **Voluntad política**

Después de la perversión total de la justicia durante los años de Fujimori y Montesinos, el nuevo gobierno de Alejandro Toledo, iniciado el 28 de julio de este año, se ha comprometido a:

- A desmontar todo el andamiaje de intervención y control que el régimen pasado construyó y consolidó durante más de 10 años. Se han dado pasos importantes, pero obviamente falta muchísimo.
- A garantizar y respetar escrupulosamente la independencia del Poder Judicial.
- A colaborar desde el Ejecutivo y el Congreso (marco legal) en crear las condiciones para que esta independencia sea efectiva.

A diferencia del pasado estamos, pues, en una época en la que se expresa una clara voluntad política en ese sentido, voluntad política que todavía no es desmentida por ningún acto y medida y que deberá ir materializándose en medidas y actitudes concretas en los próximos meses.

Cualquier señal que vaya en contra de esta voluntad política esencial resultaría sumamente preocupante. Es por eso que el manejo político (Ejecutivo y Congreso) sobre la elección del Presidente de la Suprema y de los vocales y fiscales supremos debe de ser transparente, institucional y no dejar ni la menor duda.

- **Consenso**

Uno de los principales consensos que hay en el país (entre diferentes fuerzas políticas, distintos sectores de la sociedad civil, tales como empresarios, trabajadores, Ongs, etc.), por lo menos a nivel formal, es la necesidad impostergable de refundar el Poder Judicial, sobre la base de su independencia. Hay, pues la disposición de un pacto al respecto, el mismo que de alguna manera se viene expresando con la siguiente fase: "sacar todos las manos de la justicia". Y aunque falta todavía mucho por hacer, ha habido avances significativos en esa dirección.

Es importante remarcar que esta refundación del Poder Judicial es percibida como un requisito clave para objetivos fundamentales:

- Asegurar y consolidar la transición democrática. Si no se profundiza y aceleran los cambios en administración de justicia, no sólo la transición no avanza sino que se pone en peligro.
- Construir la seguridad jurídica que requiere el país para el desarrollo económico (inversión nacional y extranjera).
- Por el cambio desde adentro y desde afuera

Hay un grupo importante de magistrados que están dispuestos a jugar un papel protagónico en el cambio, y que ya han comenzado a dar pasos significativos en esa dirección, y al mismo tiempo existe un conjunto de fuerzas externas dispuesta a empujar en la misma dirección (asociaciones profesionales, universidades, Ongs, cooperación internacional, etc.). Las posibilidades de una "alianza" en una misma dirección son óptimas.

## **II. El Consejo de la Judicatura, y el Nombramiento, Ascenso, Destitución y Remunicación de Magistrados<75 y 104>**

### *1. Nombramiento de jueces*

Por mandato constitucional (art. 150 de la Carta política vigente desde 1993) "el Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales", previo concurso público de méritos y evaluación personal (inc 1 del art. 154) con la única excepción de los jueces que provengan de elección popular, como es el caso de los jueces de paz y de los de primera instancia cuando por ley se establezca y se determine los mecanismos pertinentes (art. 152 de la Constitución).

En el caso de los jueces de Paz, actualmente son nombrados por las Cortes Superiores y sólo excepcionalmente, en algunas zonas, son elegidos por la población. Justamente se acaba de aprobar la ley 27539 de fecha 24.10.2001, en la que se dispone la elección de todos los jueces de paz, ley que deberá cumplirse en los próximos dos años (Primera Disposición Final y Transitoria de dicha ley).

Respecto a los jueces de primera instancia, no existe todavía ninguna ley que disponga su elección. La Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, nombrada durante el gobierno del Presidente Valentín Paniagua, propone la eliminación de esta posibilidad.

En consecuencia, con excepción de los jueces de paz, es el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) el encargado de seleccionar y elegir a todos los jueces y fiscales de las diferentes instancias.

La misma Constitución dispone que el CNM es independiente y que se rige por su ley orgánica (ley 26397, del 06.12.94, modificada posteriormente por diversos dispositivos, como la Ley 27466 del 29.05.2001).

Son miembros del CNM (art. 155):

Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena / Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos / Uno elegido, por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta / Dos elegidos en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley / Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales / Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y empresarial (art. 155), lo cual hasta ahora no se ha hecho, pero cabe la posibilidad. Los miembros titulares del Consejo son elegidos conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años. De acuerdo al art. 156 de la Constitución, para ser miembro del CNM se requiere de los mismos requisitos que para ser vocal supremo (peruano, mayor de 45 años y ciudadano en ejercicio).

El proceso de postulación, selección y nombramiento de jueces y fiscales está contemplado en la misma Ley Orgánica del CNM (ley 26397) y en noviembre del 2000 el propio CNM aprobó el "reglamento de concursos para el nombramiento de jueces y fiscales" (Resolución 041-2000-CNM).

#### *Mecanismo positivo*

Este sistema de selección y nombramiento de jueces es una innovación de la Constitución de 1993, considerada como sumamente positiva por todos los sectores del país, fundamentalmente por los siguientes motivos:

- Se reduce enormemente las posibilidades de injerencia política en el nombramiento de magistrados, pues ya no hay ningún tipo de participación en este proceso del Ejecutivo o del Congreso, lo cual antes ha sido fuente de injerencia.
- Al ser un ente colectivo (7 miembros) y estar constituido por representantes de diversas instancias, previamente elegidos, reduce aún más todo tipo de injerencia.
- El Poder Judicial y el Ministerio Público participan, es decir, no son ajenos a este proceso, pero al ser sólo con dos representantes de 7, no controlan tampoco el proceso, lo cual también es a conveniente.
- Hay una importante participación de distintos sectores que no forman parte no del Poder Judicial ni del Estado en general sino que son parte de la sociedad civil: universidades y colegios profesionales.

Se trata, pues, de un mecanismo de selección democrático y que asegura la independencia de jueces y fiscales, por lo menos en el ingreso.

¿Ha funcionado bien este mecanismo? Una vez que se constituyó el primer CNM, en marzo de 1995, integrado por consejeros de reconocida capacidad profesional y trayectoria moral, se inició – pese a restricciones presupuestales- un proceso de nombramiento de jueces y fiscales que, por adecuado, rápidamente se ganó el respaldo de la opinión pública.

Pero, precisamente, porque estaba nombrando magistrados de manera independiente y democrática, el régimen de Fujimori y Montesinos decidió poner fin al proceso, y, amparándose en una

de las interpretaciones posibles del art. 151 de la Constitución, dispuso mediante ley 26696 del 03.12.1996 que sólo podían ser aspirante quien había pasado previamente por la Academia de la Magistratura, requisito que el Consejo en su Ley Orgánica había declarado e suspenso, y que era simplemente imposible de cumplir pues la Academia no tenía ningún tipo de capacitación de aspirantes.

Fue así como se detuvo el proceso de nombramiento de jueces y fiscales titulares, situación que perdura hasta el final del régimen anterior debido a que 1) los integrantes titulares del Consejo renunciaron por el recorte de sus atribuciones; 2) los cursos de la Academia para aspirante fueron extendiéndose en términos de duración; 3) el régimen pasó a controlar a varios de los integrantes del Consejo, desde el momento en que, en la elección de los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público pudieron intervenir los provisionales, de acuerdo a la referida ley de homologación de derechos con los titulares.

Y como se paralizó por completo el nombramiento de magistrados titulares, el fenómeno de la provisionalidad, al que ya nos hemos referido no sólo se mantuvo sino que se generalizó.

Una vez restituida las atribuciones al Consejo Nacional de la Magistratura mediante ley 27368 (6 de noviembre del 2001) y elegidos nuevos consejeros, en la misma ley se dispuso (primera disposición transitoria) que en un plazo de 15 días el CNM debía convocar a concurso nacional y simultáneo para cubrir las vacantes en el Poder Judicial y en el Ministerio Público en todos los niveles, mandato que fue cumplido y actualmente se está en o proceso de selección y nombramiento de 1,018 jueces y 952 fiscales.

Es absolutamente indispensable que este proceso avance lo más pronto posible.

Respecto a la interpretación del requisito establecido en el artículo 151 de la Constitución ("la Academia de la Magistratura, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos los niveles, para los efectos de la selección. Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha aprobación"), requisito recogido en el inc. c del art. 22 de la Ley Orgánica del CNM, se dejó en suspenso por el plazo de tres años mediante la ley n 27466, de 29 de mayo del 2001.

Al mismo tiempo se dispuso o una especie de compensación para aquellos que ya son magistrados o que han pasado por la Academia "los magistrados titulares y del Ministerio Público que postulen al cargo inmediato superior, así como aquellos postulantes, que hayan cursado el programa de formación académica, tendrán una bonificación de hasta un 10% del total del puntaje obtenido".

La "suspensión" de este requisito constituye una medida acertada a favor de la independencia de la justicia, puesto que de lo contrario sería imposible avanzar significativamente en el nombramiento de magistrados titulares, manteniéndose la provisionalidad, la misma que, como ya se ha visto, puede convertirse en una vía de control.

Sin embargo, hay quienes sostienen que como el requisito tiene rango constitucional, éste sigue vigente y no puede ser suspendido por una norma de menor jerarquía.

Sobre el punto queda pendiente el tema de fondo: ¿la formación de aspirantes por la Academia de la Magistratura debe de ser o no requisito obligatorio para el ingreso al Poder Judicial o Ministerio Público? Si bien nuestra opinión es en contra, reconocemos que hay argumentos a favor y en contra. Estamos en contra, básicamente por las siguientes razones: 1) poner un requisito de esa naturaleza, puede terminar de desanimar a posibles aspirantes, tal vez a los que se pretende atraer especialmente, por representar lo mejor de la profesión de acuerdo a un perfil pre-establecido, y, una vez "adentro", antes de ejercer la función jurisdiccional, se tenga que pasar obligatoriamente por la Academia.

En conclusión el sistema de nombramiento de jueces y fiscales actualmente vigente es adecuado desde una perspectiva de independencia judicial, siempre y cuando:

- No se cambie el sistema a la hora de derogar o modificar la Constitución, punto que hasta ahora es consenso.
- Se mantenga la independencia del CNM y de sus miembros. Es positivo en ese sentido que se estableciera que los representantes de la Corte Suprema y de la junta de Fiscales supremos sólo podrán ser elegidos por los titulares (art. 2 de la ley 27368 del 6 de noviembre del 2000).

- Que cumplan con sus atribuciones, especialmente con nombrar, a fin de avanzar en la “titularización” del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Que se dote al Consejo de las condiciones necesarias y se respete sus decisiones.
- Respecto a su composición, es interesante los cambios planteados por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú: “Al respecto se recomienda que el Consejo Nacional de la Magistratura se encuentre integrado de las siguiente manera: Un integrante elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema / Un integrante elegido por la Junta de Fiscales Supremos / Un integrante elegido por el Presidente de la República con la aprobación del consejo de Ministros / Un integrante elegido por el Congreso de la República entre quienes se hayan desempeñado como Presidentes de las Cámaras o de las comisiones de Justicia o Constitución; durante la vigencia de gobiernos democráticos / Un integrante elegido por y entre los miembros del Colegio de Abogados de Lima / Un integrante elegido por y entre los miembros de los otros Colegios de Abogados del país / Dos integrantes elegidos por y entre los miembros de los otros Colegios Profesionales del país / Un integrante elegido por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos decanos cuyas facultades de Derecho tengan por lo menos treinta años de funcionamiento / Un integrante elegido por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos decanos cuyas facultades de Derecho tengan por lo menos treinta años de funcionamiento.

## 2. *Ratificación de magistrados por el Consejo*

La actual Constitución establece que los jueces y fiscales de todos los niveles deberán ser ratificados o no ratificados (separados) por el Consejo Nacional de la Magistratura cada 7 años (art. 154, inc. 20). Y los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. Este proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias (art. 154, inc. 2 de la Constitución) y no constituye pena ni priva de los derechos adquiridos (art. 30 de la Ley Orgánica del CNM).

“No son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces” (art. 142 de la Constitución) ni son susceptible de recurso alguno (art. 30 de la Ley Orgánica del CNM).

En la Ley Orgánica del CNM (ley 26397) se dispone que para esta ratificación el Consejo evaluará la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes, de los Colegios y Asociaciones de abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder la entrevista personal en cada caso.

En la ley de restitución de facultades del CNM se dispuso que “el cómputo del plazo de 7 años para la realización del primer proceso de ratificación de jueces y fiscales de todo los niveles se hace a partir de la entrada en vigencia de la Constitución política del Perú (31.12.1993), y en lo sucesivo el computo se hace de manera individual y a partir del momento en que el juez o el fiscal asumió el cargo (art. 5).

En el marco de esta precisión, el CNM inició el primer proceso de ratificación respecto a 395 jueces y fiscales que al 31 de diciembre del 2000 cumplieron 7 años como titulares.

Algunas de las decisiones de la CNM de ratificar o no ratificar a determinados magistrados, comenzando por la no ratificación de nada menos que el Presidente de la Corte Suprema, Mario Urrelo, o la ratificación de algunos magistrados que reingresaron vía acción de amparo pero no tienen buena fama), han resultado controversiales y polémicas, al punto de cuestionar la ratificación misma. Al respecto, las posiciones están divididas:

- Mantener la ratificación tal como está.
- Mantenerla, pero extendiendo el período (más de 7 años) y establecer un procedimiento más transparente y menos radical (evaluaciones cada cierto número de años, en los que se basa donde puede haber la posibilidad de una reconsideración o segunda instancia.

- Eliminarla totalmente pero estableciendo al mismo tiempo un sistema de control externo, el mismo que podría estar a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Es la propuesta de la Comisión de Estudio de Bases de la Reforma Constitucional del Perú.
- Evidentemente la permanencia en el cargo de manera indefinida es el ideal como garantía para la independencia, pero en el caso peruano, tomando en cuenta aspectos como la situación actual del Poder Judicial, el perfil de la mayoría de los jueces, el proceso de cambio en que se está y la inexistencia de mecanismos eficaces de sanción y fiscalización una especie de estabilidad laboral absoluta puede ser contraproducente.

### 3. *Destitución y otras sanciones*

Por mandato de la Constitución (inc. 3 del art. 154 ) es función del Consejo Nacional de la Magistratura:

- “Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos.
- “Y, a solicitud de la Corte Suprema o de la junta de fiscales supremos, respectivamente a los jueces y fiscales de todas las instancias.

“La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado es inimpugnable” (inc. a, art. 154 de la Constitución).

Las causales para la destitución de vocales y fiscales supremos están previstas taxativamente en la ley orgánica del Poder Judicial, de acuerdo a las modificaciones establecidas por la ley 27368, del 7 de nov del 2000 son:

1). Ser objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso. 2) La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y le desmerezca en el concepto público. 3) Reincidencia de un hecho que configure causal de suspensión, conforme a lo establecido en la ley de la materia. 4) Intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal.

En estos casos el Consejo puede actuar por denuncia de parte o de oficio, y en la misma ley orgánica se contempla el procedimiento.

En el caso de los vocales y fiscales supremos hay otras vías de destitución, que es la que corresponde al Congreso. Efectivamente, corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar ante el Congreso por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta 5 años después de que hayan cesado en éstas (art. 99 de la Constitución). Una vez acusado, corresponde al Congreso suspender o inhabilitarlo en el ejercicio de la función pública hasta por 10 años o destituirlo sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema, y el Vocal Supremo correspondiente abre instrucción.

Para la destitución o separación de jueces y fiscales de las instancias inferiores, quien propone la sanción es el jefe de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), y en un plazo de 15 días, el presidente del Poder Judicial (Presidente de la Corte Suprema), en nombre de la Corte Suprema, debe de solicitar la aplicación de la medida ante el CNM (art 76 de ley orgánica, modificada por ley 27356, publicada el 23 de octubre del 2001).

Tanto para la destitución de vocales y fiscales supremo por el Consejo, como la de jueces y fiscales de los otros niveles, la propia ley orgánica (art. 34) contempla garantías importantes: es obligatoria la audiencia previa, el contemplar informes, antecedentes y pruebas de descargo; la resolución debe de ser motivada. También se contempla la posibilidad de disponer la suspensión provisional.

Contra la resolución de destitución del Consejo, procede recurso de reconsideración, siempre que se acompañe nueva prueba instrumental (Art. 34 de ley orgánica).

Justamente fue cuando el Consejo estaba haciendo uso de esta atribución contra vocales supremos que habían actuado escandalosamente de manera irregular (caso Novotec) fue que el régimen de Fujimori dio una norma mediante la cual se le quitaba esta atribución –la Ley 26623- (previamente la Comisión Ejecutiva tenía que fallar en primera instancia), lo cual motivó que los 7 consejeros titulares en un gesto digno renunciaran, lo cual provocó que el Banco Mundial suspendiera en los hechos un

préstamo acordado. La atribución le fue devuelta al Consejo mediante la ley 27368, en el contexto de la mesa de diálogo de la OEA.

Aparte de estas facultades de destitución del Consejo, existe otra entidad que tiene también otras facultades disciplinarias menores: de acuerdo con la ley orgánica del Poder Judicial (art. 102) la Oficina de Control de la Magistratura es el órgano que tiene por función investigar regularmente la conducta funcional, la idoneidad y el desempeño de los magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial, y, de acuerdo a la ley orgánica del Poder Judicial y del Reglamento de organización y funciones de la Oficina de Control de la Magistratura, tiene las siguientes sanciones:

- Apercibimiento y multa
- Suspensión

En ambos casos el Consejo Ejecutivo hace de segunda instancia.

A través de estas atribuciones, la OCMA tiene por función “verificar que los magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial, cumplan las normas legales y administrativas de su competencia, así como las que dicta la sala plena de la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial” (inc. 1, del art 105 de la ley orgánica). En la misma ley se establece como una garantía del magistrado que sólo puede ser sancionado por responsabilidad funcional, en los casos previstos expresamente por la ley, en la forma y modo que esta ley señala.

La OCMA también puede realizar de oficio o por mandato de las instancias jurisdiccionales inspecciones o investigaciones a todo nivel y procesar las quejas y reclamaciones contra los magistrados y auxiliares jurisdiccionales (inc. 2 del art. 105 de la ley orgánica) y otras atribuciones vinculadas a su función, precisadas en la misma ley orgánica.

De acuerdo a la ley orgánica la OCMA del Poder Judicial está constituida por una oficina central con sede en Lima, con competencia nacional, pero el Consejo Ejecutivo puede crear Oficinas descentralizadas de Control de la Magistratura (art. 104 ).

Es consenso reconocer que el sistema de destitución por el Consejo es adecuado y garantiza que esta facultad disciplinaria no sea utilizada en contra de la independencia del magistrado; obviamente mientras se garantice la independencia e idoneidad de los miembros del Consejo.

En cambio sí hay un debate en torno a la OCMA, por las siguientes razones:

- Durante los 11 años de Fujimori, la peor época del Poder Judicial, se sacó a luz y sancionó algunos casos puntuales y generalmente “menores”, pero ni uno solo de los “grandes”.
- Al ser el jefe de la OCMA un vocal supremo en ejercicio, es en realidad una especie de autocontrol, de jueces fiscalizando a jueces, y por eso muchas veces prima el mal entendido espíritu de cuerpo.
- El hecho de que tanto el jefe de la OCMA como la mayoría de los miembros del Consejo Ejecutivo sean magistrados en ejercicio, puede determinar también que las facultades disciplinarias sean ejercidas en función de conflictos internos de otra naturaleza.
- Las alternativas que se plantean al respecto son:
- Mantener a la OCMA básicamente como está, pero mejorando su organización interna, para que el propio sistema tenga la posibilidad de depurar a los malos elementos.
- Que se mantenga la OCMA como mecanismo interno de disciplina, pero cuyo jefe sea nombrado por una entidad externa, que podría ser el Consejo, no pudiendo ser un magistrado en ejercicio.
- Que el Consejo tenga a su cargo todas las atribuciones disciplinarias. Es la propuesta de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú: “De otro lado, se estima que la experiencia de funciones disciplinarias ejercidas por órganos de control interno tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, no ha tenido un resultado positivo. Por ello, como existe en otras experiencias latinoamericanas, se plantea el traslado de todas las atribuciones disciplinarias al Consejo Nacional de la Magistratura, sin que

ello prive al superior jerárquico de la aplicación de las sanciones que la ley contemple a propósito de la revisión en una instancia superior de un caso concreto”.

En cualquier caso, en términos de sanción de magistrados (concretamente de destitución), en el Perú más que un exceso que haya disminuido las posibilidades de independencia de los magistrados, se ha pecado por omisión, ya que habiendo habido permanentemente casos escandalosos, los mecanismos de sanción no han operado.

Está pendiente el diseño de un sistema que logre el equilibrio entre la sanción oportuna del juez que de manera inequívoca actúa al margen de la ley y la garantía de la permanencia en el cargo.

#### 4. *Ascensos y asignación a jurisdicciones*

Como el CNM es el encargado de nombrar jueces a los jueces titulares de todas las instancias, el ascenso se produce cuando un juez en ejercicio postula al nivel superior y es seleccionado y nombrado por el CNM, luego de pasar por un concurso y –en principio, porque así lo dispone la Constitución, aunque no se aplique- de haber pasado por un curso de formación de la Magistratura a este nivel.

Sin embargo, hay una vía de ascenso informal que ya ha sido mencionada: la provisionalidad, que consiste que en los casos de vacancia, licencia o impedimento el juez en cuestión debe de ser reemplazado de uno de menor jerarquía del distrito judicial correspondiente, en función de la antigüedad. El vocal supremo por un fiscal superior. El superior por un juez de primera instancia y así sucesivamente (art. 236 y siguientes de la ley orgánica).

Ya hemos mencionado también que muchas veces esta provisionalidad se convierte en permanente y que durante los años de Fujimori se utilizó esta inseguridad del magistrado provisional como un instrumento de presión y control importantísimo, tomando en cuenta que estos magistrados eran nombrados por los presidentes de las Cortes superiores, nombrados a su vez por la Comisión Ejecutiva interventora.

Es evidente, además, que la provisionalidad (provisionales y suplentes) continúa siendo una fuente de inseguridad e inestabilidad para los jueces que atenta contra su independencia. Por más que no existe una voluntad política como en el pasado de utilizar esta situación, lo cierto es que en los hechos disminuye la libertad de actuación de los jueces, por lo menos en muchos casos.

Es consenso en reconocer en el país que es urgente e impostergable la titularización de jueces y fiscales, en reemplazo de provisionales y suplentes, la gran mayoría.

Lo contradictorio es, además, que el titular está sujeto a ratificaciones, mientras que el provisional no.

En cuanto a la asignación de un magistrado en relación a distintos ámbitos jurisdiccionales, hay que tomar en cuenta que la postulación y el nombramiento en cada caso individual no se da manera genérica sino es para una determinada instancia y en una jurisdicción específica.

La propia Constitución consagra como garantía para el magistrado la inamovilidad en el cargo, no pudiendo ser trasladados sin su consentimiento (inc. 2 del art. 146). El órgano encargado de los traslados que se enmarquen en la ley es el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (inc. 12, del art. 82 de la ley orgánica).

Durante los años del anterior régimen se sabe que los traslados arbitrarios fueron un instrumento de control y de presión.

#### 5. *Remuneraciones y beneficios*

En la actual ley orgánica del Poder Judicial se establece un sistema de remuneraciones en función de la remuneración de un congresista: el haber de un vocal supremo debe de ser similar al de un congresista: el de un vocal superior el 90%; el de un juez el 80%. (actualmente la remuneración bruta de un congresista es de S/. 26,400 unos \$ 7,650 dólares, incluyendo S/. 16,000 = \$4,638 dólares por gastos operativos). Sin embargo, este sistema nunca se ha cumplido.

La manera en que se han establecido las remuneraciones es en base a una escala remunerativa propuesta por la Gerencia General, en función del presupuesto aprobado.

Los haberes de los jueces se componen de un monto fijo más una bonificación por función jurisdiccional, que es fijada actualmente por el titular del presupuesto (Presidente de la Corte Suprema), y la misma no tiene carácter remunerativo, por lo que no se computa para beneficios sociales como la compensación por tiempo de servicios.

En el pasado, en tiempos de la Reforma, la fijación de la bonificación por función jurisdiccional se prestó a muchas manipulaciones por parte de la Comisión Ejecutiva y su Secretario Ejecutivo, este último titular del pliego en esa época.

Recientemente mediante Decreto de Urgencia N° 114 –2001, publicado el 28 de setiembre del 2001, se han incrementado los ingresos de los jueces titulares de las diferentes instancias del Poder Judicial, agregándose el rubro denominado “gastos operativos” (entregas dinerarias orientadas a solventar los gastos que demande el ejercicio de las respectivas funciones).

En cualquier caso, si bien se ha producido en los últimos años una mejora en los ingresos de los magistrados, resulta todavía insuficiente.

Respecto a otros beneficios, la misma ley Orgánica los contempla: posibilidad de seguro de vida en determinadas circunstancias; planes de vivienda, bonificaciones si se permanece en el cargo sin ascender; pensiones actualizadas para los magistrados cesantes y jubilados; etc. Sin embargo, estos beneficios o no se cumplen o no resultan significativos en su aplicación práctica, de acuerdo a la versión de magistrados que han sido consultados.

#### **Montos Máximos por Remuneración, Bono y Gastos Operativos Reconocidos a los Magistrados y Fiscales del Sistema Judicial de la República**

NIVELES (Titulares)	Remuneración (1)	Bono	Gastos Operativos	TOTAL INGRESOS
PODER JUDICIAL				
Presidente de la Corte Suprema	6,700	6,300	13,730(2)	26,730
Presidente de la Sala Suprema	6,700	5,990	13,730(2)	26,420
Vocal Supremo	6,700	5,670	13,730	26,100
Vocal Superior	3,008	3,500	5,500	12,008
Juez Especializado o Mixto	2,008	2,700	4,300	9,008
Juez de Paz Letrado	1,408	2,100	2,700	6,208
MINISTERIO PÚBLICO				
Fiscal de la Nación	6,700	6,300	13,730(2)	26,730
Fiscal Supremo	6,700	5,670	13,730(2)	26,100
Fiscal Superior Encargado de Gestión de Gobierno (Decano de Distrito Judicial)	3,008	4,510	10,200(2)	17,718
Fiscal Superior y Fiscal Adjunto Supremo	3,008	3,500	5,500	12,008
Fiscal Provisional y Fiscal Adjunto Superior	2,008	2,700	4,300	9,008
Fiscal Adjunto Provisional	1,408	2,100	2,700	6,208
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Magistrados	6,700	5,670 (3)	13,730	26,100
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Magistrados	6,700	5,670 (4)	13,730	26,100
CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA Consejeros	6,700	5,670	13,730	26,100

Fuente: Decreto de Urgencia N° 114-2001, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el día viernes 28 de setiembre de 2001.

6. *¿Ser juez se considera un trabajo deseable? ¿Cómo se compara los ingresos de los jueces con otros ingresos de abogados, profesores, defensores públicos, etc.?*

La percepción que hay es que ser juez no es todavía en el Perú un trabajo deseable para los abogados mejor calificados; prueba de ello es que las últimas convocatorias para cubrir las vacantes no han logrado atraer a este tipo de abogados. A la vez, y aunque parezca contradictoria, hay muchísimos aspirantes a jueces. Lo que ocurre es que en muchos casos estos aspirantes no califican para desempeñar la labor jurisdiccional, en términos de formación y experiencia profesionales.

Sobre las razones por las que la judicatura que no puede atraer todavía a los abogados mejor calificados, se puede sostener que se trata de una combinación de elementos:

#### *Remuneraciones*

Actualmente, el nivel remunerativo de los jueces de hecho puede ser atractivo para un buen sector de abogados, para los que, alcanzar ese nivel remunerativo de manera fija y permanente es bastante difícil cuando no imposible en las actuales circunstancias del país; acceder a un puesto de trabajo en principio a plazo indefinido y con él el nivel remunerativo actual de hecho debe de ser una de las principales motivaciones de tanta postulación para la carrera judicial.

En cambio, el nivel remunerativo actual no es definitivamente atractivo para el sector de abogados de los principales estudios de abogados o que trabajan en otras instancias altas del Estado. Pero al respecto hay que considerar que esta franja de abogados es absolutamente minoritaria en el universo de abogados y que por más incrementos que se hagan en las remuneraciones de la judicatura, estos jamás podrán competir con los ingresos de los grandes estudios de abogados, pues son lógicas completamente distintas, por lo que la posibilidad de atraer a algunos de estos abogados no dependerá sólo y exclusivamente de las remuneraciones.

Por ejemplo, la enseñanza es bastante mal pagada (un profesor a tiempo completo de una universidad puede ganar menos que un juez de nivel superior y hasta de primera instancia); sin embargo, por el significado personal que tiene el ser profesor y por ser fuente de prestigio, las universidades sí logran captar a lo mejor de la profesión.

Sin perjuicio de lo dicho, es indispensable que se sigan mejorando las condiciones económicas de los jueces para que se pueda atraer en un mayor medida a abogados que tengan un perfil profesional promedio o por encima de ese promedio.

También es importantísimo crear un sistema de incentivos para el magistrado que destaca y cumple eficientemente con su función.

Sin negar que es importantísimo el nivel remunerativo, creemos que hay otros elementos a considerar.

#### *Precariedad de las condiciones de trabajo*

De hecho otro factor que desanima a muchos en ingresar a la Magistratura son las condiciones de trabajo: infraestructura sumamente precaria, insuficiencia de recursos para el cumplimiento de las funciones esenciales al cargo, restricciones para la formación y actualización, carga de trabajo inmanejable por irracional, etc.

#### *El desprestigio de la función*

El problema se complica cuando al hecho de tener que cumplir una función compleja y de altísima responsabilidad con ingresos bajos y sin recursos se le agrega el desprestigio del cargo, como ocurre ahora, sobre todo después de lo ocurrido durante los años de Fujimori y Montesinos. Tiene que llegar un momento en el que ser juez sea una fuente de prestigio y de reconocimiento. Es fundamental redignificar al juez, tal como está ocurriendo por ejemplo con los jueces anticorrupción.

#### *Poder*

El poder atrae, pero resulta que el Poder Judicial es el pariente pobre en el ámbito de los poderes del Estado. Por tanto es fundamental que el Poder Judicial sea de igual a igual con los otros poderes del Estado.

#### *Independencia*

Si se quiere captar a buenos abogados y honestos, es fundamental que se sepa que al interior del Poder Judicial se valorará y promoverá al juez que actúe bien (independientemente y honestamente). Si lo que prima es un ambiente de control y de corrupción, serán muy pocos los que decidan ingresar.

#### *Falta de promoción de la vocación de juez*

Ser juez es también una vocación que llega a generar pasión. Por tanto, es fundamental promover activamente la vocación, a través de las universidades y de medios de comunicación.

#### *Condiciones para el acceso*

Por lo delicado de la función, indudablemente tiene que haber mucha rigurosidad en la selección de los jueces, pero a la vez sí de lo que se trata es de captar a profesionales de amplia y reconocida trayectoria, las exigencias tienen que ser de acuerdo con el nivel y la trayectoria. En ese sentido hay que revisar y flexibilizar por ejemplo la lógica del curso obligatorio y de los exámenes que hay que rendir.

Conclusión: el nivel de ingresos es muy importante, pero no el único elemento a considerar.

### **III. Presupuesto y Personal del Poder Judicial**

#### *1. Presupuesto <17>*

De acuerdo a la Constitución vigente el Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía) y lo sustenta ante el Congreso (art. 145). De acuerdo a ley orgánica, corresponde al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (órgano de gobierno que describiremos en el punto siguiente) aprobar el presupuesto propuesto por la gerencia general, y al presidente del Poder Judicial (el presidente de la Corte Suprema) sustentarlo ante el Congreso, al ser él, por disposición de la misma ley, el titular del pliego (art. 118).

Aparte del presupuesto de la Corte Suprema, la ley dispone tantos subpliegos como distritos judiciales existan, siendo los titulares de estos los presidentes de las Cortes Superiores, quienes los deberían manejar en coordinación con determinadas instancias administrativas y dando cuenta de ello al Presidente de la Corte Suprema, en su calidad de titular del conjunto del pliego (art. 76, num. 4). Sin embargo, en los hechos es la gerencia general la que asigna cuotas para cada distrito judicial, y para el manejo de estas cuotas se requiere aprobación de la gerencia. No existe, entonces, una "descentralización" del presupuesto, lo cual constituye un error a subsanar.

Un conjunto de atribuciones en relación a la ejecución del pliego aprobado están contempladas entre las atribuciones del Consejo Ejecutivo (art. 82) y en las de la gerencia general (art. 82).

La anterior Constitución contemplaba que el pliego del Poder Judicial no podía ser menor al 2% del total del pliego, porcentaje que no se estableció en la Constitución de 1993. Habitualmente el presupuesto es entre el 0.5% y el 1% del total del presupuesto.

Como parte de la reforma se dispuso que el titular del Presupuesto era el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva y no el Presidente de la Corte Suprema, lo cual se convirtió en una de las fuentes del poder ilimitado que concentró dicha secretaría, y, por tanto, de control de la función jurisdiccional.

El problema fundamental en torno al presupuesto en el Perú salta a la vista: es absolutamente insuficiente. Y esta insuficiencia o carencia de recursos va incrementándose hasta niveles inimaginables en la medida que la autoridad jurisdiccional se va alejando geográficamente de Lima la capital y de las altas instancias; hay casos en los que un despacho judicial no tiene recursos ni para adquirir el diario Oficial, en el que se publican las normas que se van promulgando.

El Perú tiene recursos sumamente limitados, pero aún en ese marco es absolutamente indispensable incrementar los recursos para el Poder Judicial.

En la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, nombrado por el gobierno del Presidente anterior, Valentín Paniagua, se planteó que el presupuesto del Poder Judicial no debe de ser inferior al 3% del presupuesto de gastos corrientes del Presupuesto General de la República.

#### *2. Personal*

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial es a nivel de Consejo Ejecutivo (nacional y distrital) que se nombra al personal auxiliar jurisdiccional (Relatores, Secretarios de sala y de Juzgado, los Oficiales Auxiliares de Justicia, etc.), así como al personal administrativo. (Arts. 258, 262, 265 , 271, 96° incisos 8 y 10).

Pero en la práctica este tipo de contratación la efectúa la Gerencia General del Poder Judicial y la modalidad es contratos de servicios no personales o plazo fijo al amparo del Decreto Legislativo 728 (Ley de Productividad y Competitividad Laboral). Supuestamente, la eficiencia y el rendimiento de dicho personal es evaluado cada tres meses por los vocales y jueces correspondientes, remitiéndose a la Gerencia General del Poder Judicial.

Supuestamente es por concurso, pero no los hay desde 1999. Quien debe convocar a concurso es la respectiva sala plena de cada Corte Superior, de acuerdo al Decreto Legislativo 276 y su Reglamento DS N° 005-90-PCM).

A nivel de la Corte Suprema es la Sala Plena la que contrata a su propio personal.

Recientemente, a partir de una huelga en el Poder Judicial, se ha iniciado algunos cambios a este nivel.

#### **IV. Administración de los Tribunales y Manejo de Casos <18>**

##### *1. Administración de tribunales*

La propia Constitución vigente (art 143) precisa que el Poder Judicial está integrado por:

1) órganos jurisdiccionales, que administran justicia en nombre de la nación, precisándose que lo son la Corte Suprema de Justicia y las demás Cortes y juzgados que determine su ley orgánica.

2) órganos que ejercen su gobierno y 3) administración.

En la Carta Política se dispone también que el Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder judicial, y que la Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial (art. 144).

A nivel de ley orgánica se distingue (art. 25 y siguientes):

- Órganos jurisdiccionales: Corte Suprema, Cortes Superiores en distritos judiciales, juzgados especializados y mixtos en provincias, juzgados de paz letrados y juzgados de paz.
- Órganos de gestión o de gobierno: la dirección del Poder Judicial corresponde al:
  - Presidente de la Corte Suprema; jefe máximo del Poder Judicial.
- Sala plena de la corte Suprema: órgano supremo de deliberación del Poder Judicial que decide sobre la marcha institucional de dicho poder y sobre todos los asuntos que no sean de competencia exclusiva de otros órganos (art. 79).
- **Consejo Ejecutivo:** integrado por:

El Presidente del Poder Judicial quien lo preside y tiene voto dirimente / Dos Vocales Supremos Titulares elegidos por la Sala Plena / Un Vocal Superior Titular en ejercicio elegido por los presidentes de las Cortes Superiores de Justicia de la República / Un Juez Titular Especializado o Mixto, elegido por los representantes de los jueces especializados o mixtos de cada distrito judicial / Un representante elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

El mandato de los consejeros dura dos años.

En la misma ley se precisan las atribuciones de este consejo: formulará y ejecutará la política general y el Plan de Desarrollo del Poder Judicial; acordar el horario del despacho judicial; resolver asuntos de traslados de magistrados, funcionarios y demás servidores; nombrar y designar a los empleados de la Corte Suprema, de la dirección de administración, de los órganos de apoyo, al OCMA y de personal de confianza y auxiliar de los vocales supremos, a su propuesta; asegurar la progresiva habilitación y adecuación de los locales judiciales a nivel nacional, desarrollar los sistemas de informática a todo nivel, etc.

Este consejo cuenta con una **gerencia general**, el Consejo Ejecutivo el que nombra al gerente general, (inc. 15 del art. 82), concebida como el órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Poder Judicial que tiene a su cargo las funciones de ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial.

El gerente tiene voz pero no voto ante el Consejo. En la misma ley orgánica se dispone que esa gerencia general está integrada por una gerencia de administración y Finanzas, una gerencia de informática y una gerencia de personal y escalafón judicial, pudiendo el Consejo Ejecutivo crear otras gerencias o subgerencias (art. 86). Es al Consejo al que le compete dictar el reglamento de esta gerencia.

Durante los años de la reforma se creó una poderosa gerencia Central de la reforma, subordinada a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva, en desmedro de la gerencia general del Poder Judicial.

De acuerdo a la ley orgánica, en los distritos judiciales la dirección corresponde al:

- Presidente de la Corte Superior: elegido por los vocales superiores titulares.
- Sala plena de la corte superior
- Consejo Ejecutivo distrital integrado por: 1) Presidente de la Corte Superior, quien lo preside, 2) el Vocal Jefe de la Oficina Distrital de Control de la Magistratura. 3) Un Vocal designado por la Sala Plena de la Corte Superior, que será el último ex Presidente de dicha Corte, cuando sea un vocal con ejercicio. 4) Un juez especializado o Mixto elegido por los Jueces Especializados o Mixtos del respectivo Distrito Judicial; y 5) Una persona de reconocida experiencia en la gerencia pública o privada, designada por el Colegio de Abogados de la localidad.

En las provincias que no son sede de Corte, la dirección del Poder Judicial es ejercida por la Junta de Jueces especializados o mixtos.

La propia ley contempla también órganos de control y órganos de apoyo:

Órganos de control:

- OCMA: Oficina de Control de La Magistratura, que tiene a su cargo investigar regularmente la conducta funcional, la idoneidad y el desempeño de los magistrados y auxiliares jurisdiccionales.

Está constituida por una oficina central con sede en Lima, cuya competencia es nacional. El Consejo Ejecutivo puede crear oficinas descentralizadas de Control de la Magistratura, que abarcan uno o más distritos judiciales, fijando su ámbito de competencia así como sus facultades de sanción.

- Oficina de Inspectoría General, a cargo del control de la gestión administrativa, económica y financiera del Poder Judicial, de conformidad con las normas del Sistema Nacional de Control. Oficina que es dirigida por un auditor general o contador público colegiado, designado por el Consejo Ejecutivo, el mismo que no podrá remover, cesar o destituirlo, sin que la Contraloría General haya emitido un pronunciamiento previo.

Esta oficina tiene sede en Lima y es de competencia nacional, pero el Consejo Ejecutivo puede crear oficinas descentralizadas. (art, 109).

Un dato muy revelador es que durante los años de la reforma esta inspectoría fue debilitada hasta casi desaparecer.

*Órgano de apoyo*

Lo conforma el centro de investigaciones Judiciales, que depende del Consejo Consultivo, el mismo que, sin embargo, no funciona desde hace varios años.

De esta manera el modelo actualmente vigente tiene los siguientes rasgos esenciales, por lo menos en términos formales:

- Distinción entre labores jurisdiccionales y labores de dirección y administrativas, aunque un mismo órgano puede tener funciones jurisdiccionales y de gobierno (Corte Suprema, por ejemplo).
- Más allá de la labor de administrar justicia, los órganos jurisdiccionales tienen también a su cargo las labores de Dirección y administración directamente (presidente y pleno de la Corte Suprema; presidente y pleno de la Corte Superior; junta de jueces) o indirectamente a través de instancias creadas especialmente mediante ley para esos fines pero compuestas casi exclusivamente por magistrados (básicamente el Consejo Judicial) o de autoridades nombradas por estas instancias (la Gerencia general).
- Existe un sistema de control interno, tanto a nivel del desempeño jurisdiccional (Ocma) como del funcionamiento administrativo (inspectoría), aunque con las limitaciones ya expuestas, por lo que es indispensable el fortalecimiento de estos mecanismos.

Como puntos de debate –tensiones- sobre el funcionamiento de este modelo y que tienen injerencia en la independencia del Poder Judicial, podemos mencionar:

- ¿Cómo lograr un equilibrio en la relación entre lo jurisdiccional y lo administrativo?
- ¿Cómo fortalecer a cada autoridad jurisdiccional sin crear una “parcela” de poder ilimitado?
- ¿Cómo consolidar la autonomía del Poder Judicial, creando a la vez canales de participación y fiscalización de la sociedad civil?

#### *La relación entre lo administrativo y lo jurisdiccional*

Históricamente se fue gestando en el país la percepción de que parte del problema con la administración de justicia era el mal vínculo entre lo jurisdiccional y lo administrativo, generándose algunos sentidos comunes aceptados por todos y que objetivamente respondía a determinadas realidades:

- Parte del desastre judicial en términos de eficiencia era por un pésimo manejo de lo administrativo-gerencial.
- Los jueces dedican gran parte del tiempo que deberían dedicar a su quehacer jurisdiccional a cuestiones administrativas.
- Los jueces saben de derechos, de administrar justicia, pero no saben ni tienen por qué saber cuestiones administrativas y por eso hay que reconocer que son pésimos gerentes.
- Una de las razones por las cuales la Reforma Judicial última despertó al comienzo expectativas es que recogió este tipo de convicciones bastante generalizadas. Y a partir de ahí planteó una separación radical y tajante entre las labores jurisdiccionales y las labores de gobierno y -especialmente- las administrativas.

Pero al poco tiempo de iniciada la reforma, así como antes habíamos probado las desventajas que tiene una mezcla permanente de lo jurisdiccional y lo administrativo, probamos inmediatamente las desventajas y sobre todo peligros de una separación tajante y casi a ciegas.

- El Control de lo administrativo puede ser la vía para el control de lo jurisdiccional; es decir quien controla lo administrativo puede controlar a los jueces.

Los representantes de la reforma judicial de los años de Fujimori siempre decían que la Comisión Ejecutiva y su Secretario Ejecutivo sólo tenían atribuciones relacionadas con aspectos administrativos y que nada tenían que ver con lo jurisdiccional. Pero era visible que aspectos como nombramientos o traslados de magistrados; determinación del sistema de turnos o distribución de carga procesal; asignación de casos, manejo de presupuesto y de ingresos, afectaban directamente y de manera escandalosa el sentido de lo jurisdiccional.

Después de la desactivación de la Comisión Ejecutiva, en todos estos aspectos volvió a entrar en vigencia la ley orgánica, en la que se contemplan normas razonable, por lo menos formalmente. Actualmente no se han conocido denuncias de casos que a través de la manipulación de estos aspectos, se manipule el resultado de un caso.

- Diseñar y poner en práctica un sistema administrativo sin tomar en cuenta la especialísima naturaleza de la función jurisdiccional (administración de justicia) puede conducir a decisiones que en otros campos podrían ser correctas y adecuadas, pero que en el campo de la justicia no sólo no lo son sino que generan riesgos y peligros. Por ejemplo, la obsesión por la carga procesal "0" durante los años de la reforma, de hecho atentó contra la calidad de la justicia.

Lo que dice el Consejo Transitorio sobre esta separación tajante y hasta arbitrario entre lo administrativo y lo jurisdiccional resulta sumamente revelador: "La división radical entre lo jurisdiccional y lo administrativo, criterio impuesto por los reformadores del Poder Judicial constituye una de las expresiones de la cultura judicial (se refiere a una cultura del magistrado cuestionable). Como consecuencia el magistrado quedó relegado a dictar resoluciones judiciales, mientras, por su parte, el funcionario administrativo asumía el rol de definir entre otras las decisiones relativas a asuntos como la distribución de carga procesal, la tramitación propiamente dicha, la división de funciones administrativas sin la intervención del magistrado. Consecuencia mayor de este criterio es el aislamiento del magistrado, pues prohibido de reunirse en salas plenas o juntas de jueces, los problemas generales del Poder Judicial se convirtieron en asuntos ajenos a él y de competencia de los órganos de emergencia".

- Tras el discurso y la parafernalia de la eficiencia puede esconderse una mayor ineficiencia.

Si algo hicieron los reformadores es acuñar un discurso sobre la eficiencia judicial que al comienzo fue sumamente efectista, pues estaba sustentado en miles de objetivos y metas cumplidas en porcentajes exactos, lo cual se demostraba en una batería de indicadores impresionante, lo que se exponía permanentemente en power point y en cientos y miles de publicaciones y eventos.

Sin embargo, cuando se desmoronó la reforma los resultados en términos de eficiencia son simplemente devastadores:

"El costo de la reforma judicial ha sido de más de 284 millones de soles. Esta cifra se divide en resultados tangibles y resultados intangibles, siendo estos últimos los de mayor cantidad, por lo que debe de ser objeto de una exhaustiva indagación. Sin embargo de este esfuerzo financiero económico del país la carga procesal sigue igual, la organización y estructura del Poder Judicial continúa igual, salvo las creaciones provisionales o transitorias. Al inicio del presente año presupuestal, se ha constatado que el Poder Judicial es deudor de 26 millones en servicios básicos, auxiliares".

Sobre la racionalización del personal administrativo, supuestamente el primer logro administrativo de la reforma, el Consejo transitorio develó la mentira: "la burocracia creció hasta alcanzar niveles preocupantes. Más de 700 servidores en las gerencias".

#### *Dos palabras en relación a la reforma: ineficiencia total*

Esta situación de búsqueda de eficiencia al margen de cualquier consideración ha sido superada en principio desde que se puso fin a la Comisión Ejecutiva y se restituyó las atribuciones a la Corte Suprema, al Consejo Judicial y todas las otras instancias y autoridades contempladas en la ley orgánica del Poder Judicial.

El riesgo es ahora que se vuelva al pasado, en el sentido de una despreocupación absoluta por el tema de la eficiencia (el otro extremo, pues hay que buscar un camino a la eficiencia compatible con la naturaleza de la función jurisdiccional) y que los jueces tengan que dedicar gran parte de su tiempo a cuestiones administrativas.

#### *Fortalecimiento de cada instancia jurisdiccional*

Muchos jueces de primera instancia y hasta de nivel superior, sobre todo en el interior del país, sostienen que el no poder tomar ninguna decisión administrativa en relación a su despacho judicial, de alguna manera está atado de manos frente a determinadas situaciones (por ejemplo en relación a todo lo que es personal) o limita sus posibilidades de actuación. Sin embargo, el otro riesgo es que si el titular del despacho lo controla todo, incluido lo administrativo, se convierta en un poder ilimitado que puede devenir fácilmente en arbitrariedad y abuso.

Este es otra tensión a solucionar: flexibilidad para el funcionamiento de cada autoridad jurisdiccional, pero evitando crear, como ha sido históricamente, pequeños reinos infarqueables.

### *Participación de la sociedad civil y de asociaciones de magistrados en instancias de gobierno*

La función jurisdiccional es atribución exclusiva del Poder Judicial. Pero no así necesariamente las labores de gobierno y de administración. Prueba de ello es que en el Consejo Judicial hay una persona designada por la Junta de Decanos de los colegios de abogados; aunque es uno solo de 5 en total.

Nuestra posición es que hay que reforzar esta participación desde ONGs vinculadas al tema, la sociedad civil (colegios profesionales, universidades, juristas, etc.), tal como vienen ocurriendo en otros ordenamientos jurídicos. Este tipo de representación asegura una pluralidad de puntos de vista y de intereses e impide que la justicia sea una especie de espacio cerrado de magistrados.

Con el mismo criterio creemos que se debe de fortalecer la participación de asociaciones de magistrados.

Sobre la necesidad de enfatizar una clara distinción entre órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno es muy importante y acertado lo señalado y planteado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú: "Se propone establecer una distinción muy clara entre órganos de gobierno y órganos jurisdiccionales. Estos últimos serán los que la Ley Orgánica del Poder Judicial defina. Respecto a los órganos de gobierno constitucionalmente debe definirse la existencia de un Consejo de Gobierno del Poder Judicial y dejarse, igualmente a la ley la definición de una estructura descentralizada del mismo.

Existiendo consenso de que es indispensable para una judicatura autónoma la existencia de órganos de gobierno debidamente diferenciados de los órganos jurisdiccionales, surge la opción de diseñar un gobierno del Poder Judicial a través de organismos como los consejos de la judicatura que son externos al Poder Judicial o de estructurar órganos de gobierno al interior del Poder Judicial, reconociendo y estableciendo su función propia. Parece más conveniente en el Perú, en la línea de robustecer al Poder Judicial, adoptar esta segunda opción matizándola para expresar en ese órgano de Gobierno el compromiso de la sociedad civil con el servicio de justicia.

Sobre el particular, se considera más conveniente tener un modelo mixto en el que el Consejo Nacional de la Magistratura tiene a su cargo todo lo referente a nombramientos, promociones y sanciones de jueces y fiscales.

Los demás temas propios del Gobierno de la judicatura ordinaria estarían a cargo del Consejo de Gobierno del Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia de la República y sobre todo, su Sala Plena, continuará siendo la máxima instancia en lo jurisdiccional de nuestro país".

### *2. Manejo de casos*

Sobre si los jueces emiten decisiones escritas en las que explican su razonamiento, habría que señalar que si bien en términos generales prima lo escrito, la percepción generalizada es que la mayoría de las decisiones carecen del suficiente desarrollo jurídico, recurriéndose muchas veces a fórmulas formales absolutamente insuficientes. Obviamente siempre con las honrosísimas excepciones del caso.

Esta realidad se relaciona, como es fácil de suponer, con el nivel y la formación del magistrado promedio, punto ya abordado o con una cultura judicial bastante arraigada. Pero también hay otros elementos que alimentan esta situación: habitualmente las decisiones (fallos y sentencias) son casi clandestinas. Efectivamente, en el Perú sigue siendo casi misión imposible acceder de manera sistemática al texto completo de fallos y sentencias. Por tanto, las posibilidades de fiscalizar son casi nulas.

Sin lugar a dudas una innovación de la máxima importancia sería crear y poner en práctica un sistema que permita el seguimiento, análisis y fiscalización de los fallos y sentencias expedidos por las distintas instancias jurisdiccionales y en las diversas materias. De hecho hay mucha resistencia a ello, porque en el Perú impera todavía la cultura del secretismo, más todavía si se trata de materia judicial, pero en cualquier caso es indispensable provocar el cambio, pues se trata de un derecho, evidentemente con la franja de reserva correspondiente.

### *Seguimiento del desempeño de jueces*

No existe ningún sistema ni vía para el seguimiento del desempeño de los jueces. Solo se conoce de las actuaciones que tienen que ver con casos importantes y que son noticia en los medios de comunicación. También es muy difícil, casi imposible, saber quién es quién en el Poder Judicial (trayectoria, quejas, sanciones).

Realidad que se agudizó hasta el extremo más absoluto durante los años de la reforma, por razones obvias.

La menor innovación a este nivel constituiría una verdadera revolución.

## **V. Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos <7>**

En los últimos años La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expedido una serie de fallos en relación a casos del Perú que han tenido una importante repercusión en el ámbito de la justicia nacional.

- Barrios Altos y la nulidad de la Ley de Amnistía

El más importante de estos fallos es sin dudas la sentencia recaída en el caso de Barrios Altos, una matanza de personas indefensas mientras asistían a una reunión social, perpetrada en 1991 por el grupo Colina, un conocido grupo paramilitar. El proceso que se seguía contra los responsables en el Fuero común no pudo concluir, pues en 1995 se les aplicó la Ley de Amnistía dada por el gobierno de Fujimori.

- En marzo del 2000 la Corte Interamericana declaró fundada la demanda interpuesta, declarando que por primera vez en la historia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que la mencionada Ley de Amnistía no podía tener ningún efecto jurídico (concepto de nulidad) por estar reñida con la Convención.
- Este pronunciamiento no sólo permitió que se reabra ante el Poder Judicial el caso Barrios Altos, sino que ha abierto la vía jurisdiccional para todas las violaciones de derechos humanos cometidas en el Perú desde 1980, algo fundamental en un país donde históricamente ha primado la impunidad frente a las violaciones de derecho humanos.

### *Casos de terrorismo y garantías del debido proceso*

También han habido hasta tres sentencias sobre personas juzgadas y condenadas por terrorismo, en el marco de una legislación, que la Comisión y la Corte Interamericanas han considerado reñidas con la Convención. Se trata de las sentencias recaídas en el caso Loayza Tamayo (17 de setiembre de 1997); en el caso Castillo Petrucci y otros (30 de mayo de 1997) y caso Cantoral (18 de agosto del 2000). En las tres sentencias hay pronunciamientos muy claros sobre facultades inherentes a la función jurisdiccional, condiciones de detención y garantías del debido proceso. Ejemplos:

Inadecuada tipificación y violación del principio de legalidad; contra jueces sin rostros; violación del principio de legalidad y de publicidad del proceso; contra restricciones del derecho de defensa; determinadas condiciones de detención (incomunicación) como tratos crueles; detención sin control judicial; contra la prohibición de acciones de garantía en materia de terrorismo; sobre usurpación de funciones por el fuero militar; sobre normas procesales que atentan contra garantías del debido proceso; la violación del principio de non bis in idem, cuando una persona es juzgada en el fuero militar y en el fuero común.

El cumplimiento de estas sentencias ha traído diversas consecuencias: la inmediata liberación de la persona (caso Loayza); realización de un nuevo juicio (Petrucci); la discusión de las reparaciones; cambios en el marco normativo, etc.

Todas esas sentencias han contribuido con la independencia del Poder Judicial pues han recaído contra un marco legal absolutamente reñido con dicha independencia por tener las siguientes características:

- Traspaso de atribuciones inherentes de la función jurisdiccional al ámbito de las atribuciones de la policía y de las Fuerzas Armadas.
- Ampliación de la competencia del Fuero Militar en desmedro del fuero común.
- Disminución de la capacidad discrecional de la autoridad jurisdiccional (por ejemplo, el juez estaba obligado a abrir instrucción y siempre con orden de detención, o estaba prohibido de conceder cualquier tipo de libertad).
- Jueces sin rostro: imposibilidad de verificar la independencia e idoneidad del juzgador.

Parte de este marco antiterrorista incompatible con la Convención sigue aún vigente, por lo que es fundamental continuar con su adecuación a estándares internacionales mínimos.

#### *Inadmisibilidad del retiro de la Corte*

En julio de 1999 el gobierno de Fujimori, asustado por los fallos en contra que se le venían (magistrados del Tribunal Constitucional destituidos; caso Ivcher, etc.), decidió salirse de la Convención, pero por una vía inexistente: el retiro de la competencia contenciosa de la Corte. Dicho retiro fue declarado en una decisión histórica de la Corte como "inadmisible" (Sentencia del caso Ivcher 24.09.1999 y del caso Tribunal Constitucional).

#### *Caso Castillo Páez*

Mediante sentencia de fecha 03 de noviembre de 1997, la Corte resolvió el caso de Ernesto Castillo Páez, estudiante desaparecido en 1991, luego de haber sido detenido por la policía. En la sentencia ya hay consideraciones jurídicas en contra de la Ley de Amnistía mencionada. La sentencia de la Corte ha ocasionado que el caso se reabra en el Poder Judicial y el pago de una reparación económica importante.

#### *Casos Frontón (caso Neyra Alegría y Durand Ugarte)*

Son sentencias del 19.01.1995 y 16.08.2000, respectivamente, sobre casos de desaparecidos luego de una matanza producida en un penal a raíz de un motín, hechos ocurridos durante el Gobierno de Alan García. Son pronunciamientos que movilizan a la justicia, pues obliga al Estado peruano a investigar judicialmente los hechos y a sancionar a los responsables, además de reparar.

#### *Caso Cesti*

Una sentencia de la Corte de fecha 29 de setiembre de 1999, se pronunció contra el juzgamiento y condena de un civil en el fuero militar, y contra la negativa de conceder un habeas hábeas.

#### *Relator de Naciones Unidas*

Por otra parte entre el 9 y el 15 de setiembre de 1996, el Relator Especial ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, encargado de la cuestión de la independencia de los jueces y abogados realizó una visita in loco al Perú, luego de la cual emitió un informe criticando una serie de aspectos por atentar contra la independencia del Poder Judicial: exceso de facultades policiales sin control judicial; jueces sin rostros; expansión del fuero militar; provisionalidad; etc.

## **VI. Capacitación <105 y 106>**

Indudablemente una mayor formación del magistrado contribuiría de manera decisiva en su independencia, y, por tanto, la capacitación de jueces y fiscales es clave. Sin embargo, no se trata de cualquier tipo de capacitación o simplemente para cumplir una formalidad. Veamos cómo ha sido en el Perú en los últimos años.

La academia de la Magistratura, entidad que por disposición constitucional (art. 151) tiene a su cargo la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, incluso como requisito obligatorio tanto para el ingreso como para el ascenso, fue también intervenida como parte del control político del Poder Judicial, durante el régimen anterior.

Es por eso que hay una visión sumamente crítica de la Academia durante los últimos años del régimen de Fujimori.

Actualmente, el nuevo director es una persona de reconocida trayectoria, (Róger Rodríguez Iturri) por lo que la Academia ha vuelto a despertar expectativas. Por tanto las dudas que hoy hay respecto a la labor de la Academia son de otro tipo:

- En relación a la capacitación de aspirantes: ¿la Academia debe de capacitar a aspirantes? ¿Puede un curso de la Academia suplir las deficiencias de toda la carrera de Derecho? ¿No sería mejor coordinar con las facultades de Derecho? ¿Para qué capacitar a quienes no se sabe si siquiera logran ingresar a la carrera? La Academia como requisito obligatorio para el ingreso al Poder Judicial puede terminar disuadiendo a muchos por diversas razones. Si bien las posiciones están divididas, nuestra opinión es que la Academia no debería capacitar aspirantes, y que el pase previo por la Academia no debería ser un requisito obligatorio, por las razones ya expuestas anteriormente.

- Frente al ascenso: ¿por qué capacitación para el ascenso ¿No sería mejor simplemente capacitación de todos los jueces en términos de: actualización, especialización, labor jurisdiccional, etc.?
- Recursos: si en general el Poder Judicial no cuenta con recursos, la situación de la Academia es aún peor. De ahí la importancia de dotarla de los recursos necesarios y sobre todo ver relaciones de la Academia con Universidades, Ongs, Colegios profesionales etc.
- El otro problema frente a la capacitación es: ¿tiene sentido capacitar a jueces que en su mayoría son provisionales o suplentes? Una razón más para acelerar el nombramiento de titulares.
- La orientación y la calidad de la capacitación también son importantes: tiene indudablemente una parte de conocimientos objetivos, pero a la vez hay que fortalecer los contenidos encaminados a afirmar concepciones democráticas, respetuosa de la legalidad y de la independencia judicial. Es por eso que hay que ser muy cuidadosos con los planes de la Academia y al mismo tiempo permitir que los jueces puedan acceder a espacios de formación e intercambio de experiencias, en los que lo fundamental sea fomentar este tipo de perfil del magistrado.

En base a este tipo de preocupaciones la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú plantea: “Se considera que lo más adecuado, de acuerdo a las funciones tanto del Consejo Nacional de la Magistratura como de la Academia, es colocar a ésta vinculada al Consejo. De otro lado, nos parece que los estudios en la Academia no deben ser requisito previo para acceder a la judicatura. La Academia debe estar orientada a reforzar la formación de quienes ya han sido seleccionados como magistrados y como paso previo a asumir el cargo. Asimismo, la Academia debe permitir estudios de perfeccionamiento a los jueces y fiscales”.

## **VII. Temas Relativos a la Justicia Penal <107>**

Durante los años de Fujimori los cambios en el marco normativo penal muchas veces debilitaron la independencia del juez penal, debido a que se trataba de una legislación de carácter excepcional en determinadas materias (terrorismo, narcotráfico, delincuencia común, etc.) destinada a obligar al juez a actuar de una determinada manera. Así, por ejemplo:

- Se incrementaron y fortalecieron las atribuciones policiales en desmedro de las judiciales para detener, trasladar, incomunicar, etc.
- En la ley o en los hechos se le dio valor probatorio durante el juicio a las actuaciones efectuadas por la policía.
- Disminución hasta eliminación de la capacidad discrecional del juez durante el proceso (obligación de abrir instrucción; prohibición de conceder libertades; penas obligatorias que no respetan la proporcionalidad; eliminación de beneficios penitenciarios, etc.
- Extensión de las competencias del fuero militar.
- Prohibición de acciones de garantía.
- Ley de Amnistía en materia de derechos humanos.

Toda esta legislación de carácter excepcional comenzó a ser revisada para efectos de su modificación, pero actualmente dicho proceso se ha detenido.

En relación al código procesal penal habría que precisarse que se han elaborado diversos proyectos que fortalecerían la independencia del juez (como el nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 638 del 27 de abril de 1991, y el Proyecto N° 468-95-CR del 5 de marzo de 1996) pero cuya vigencia se ha ido postergando indefinidamente, por lo que la puesta en vigencia de un nuevo código procesal penal es pues una tarea pendiente e impostergable.

## **VIII. Efecto de la Reforma Legislativa <108>**

En las páginas anteriores ya hemos mencionado una serie de normas que durante los años de Fujimori y Montesinos atentaron contra la independencia de los jueces y, por tanto, la derogatoria o modificación de dicho andamiaje jurídico que está contribuyendo a mejorar el nivel de independencia

de los jueces (desactivación de comisiones ejecutivas; derogatoria de leyes que homologaban derechos de los provisionales con titulares; regularización de legislación de excepción; restitución de atribuciones del Presidente y el pleno de la Corte Suprema; restitución de la elección del Presidente de la Corte Superior; etc.).

### **IX. Ética Judicial y Corrupción <109>**

Durante el régimen de Fujimori la OCMA sancionó casi permanentemente a determinados casos puntuales de corrupción, pero no tocó las grandes "pistas de la corrupción".

Actualmente continúa la sanción pública de casos específicos (habitualmente se exhibe el vídeo en el que se descubre al juez en un acto infraganti de corrupción), algo que es absolutamente insuficiente y tiene la desventaja de producir un efecto contraproducente: termina desprestigiando la imagen del juez en general, como institución.

Reiteramos algunos puntos ya planteados:

- El control interno (OCMA) no debe de estar sólo a cargo de magistrados, pues terminan los magistrados investigando a otros magistrados, con los cuales se actúa hasta de manera conjunta en otras instancias. A diferencia de esta opción, hay algunas voces que plantean que sea el Consejo de la Magistratura el que se encargue de toda la labor de investigación y sanción contra jueces o en todo caso que se modifique la composición de la OCMA.
- Debe de existir casos concretos en los que se destituye y hasta sancione penalmente a magistrados que hayan actuado de manera evidente e inequívoca contra la ley y hasta ilícitamente. Esto está sucediendo por primera vez en la historia del país, razón por la cual de hecho ayudará a la moralización del Poder Judicial.
- Transparencia total en la información para que pueda haber seguimiento y fiscalización permanente desde el exterior. Insistimos que un avance significativo por esta vía, sería una verdadera revolución.
- El rol del periodismo es fundamental.
- Hay que promover de manera clara y pública al juez que actúa bien.

Respecto al código de ética: es mejor que exista un código de ética, a que no exista, pero creo que no es lo fundamental.

### **X. Asociación de Jueces <110>**

Hay dos asociaciones de Magistrados conocidas:

#### **Asociación nacional de magistrados**

Asociación fundada el 22 de agosto de 1997 y que tiene como objetivos (art. 3° del Estatuto):

Velar por el respeto y la dignidad de la función judicial, defender la autonomía del Poder Judicial, promover el perfeccionamiento profesional de sus miembros, fortalecer la unidad de la familia judicial, representar a sus asociados en la defensa de sus legítimos derechos, formular iniciativas legales o administrativas para el mejoramiento permanente de la Administración de Justicia, procurar el establecimiento de un sistema de asistencia médico familiar expeditivo para sus asociados, proporcionar a sus asociados diversos servicios tales como biblioteca, edición de obras, esparcimiento, mantener vinculación con entidades análogas, colaborar con los altos propósitos de la reforma judicial, formular sugerencias y petitorios que tiendan a mejoramiento de condiciones económicas y de trabajo de sus asociados, propender a solucionar el problema de vivienda de sus asociados y generar recursos para el incremento del patrimonio de su institución.

Se trata de una asociación que eventualmente emite pronunciamientos en la línea de defender los fueros del Poder Judicial, pero la impresión desde afuera es que no representa orgánicamente a la mayoría de los jueces, y que no tiene una incidencia permanente en relación al debate y las medidas adoptadas sobre administración de justicia.

**Asociación de Jueces para la Democracia y la Justicia**, constituida formalmente en abril de 1999 y cuyos objetivos son:

Defender el imperio de la Constitución, la estructura democrática de la Nación y el respeto a la justicia dignificando la labor del magistrado para alcanzar estos fines, constituyendo cometido de la asociación: **a)** Contribuir decididamente a la promoción de las condiciones que hagan efectivos los valores que la Constitución proclama. **b)** Propugnar como medios complementarios la legitimación democrática del Poder Judicial, la valorización de la justicia de paz, recabando para ella la más amplia base efectiva y la más adecuada dotación de recursos, así como la progresiva ampliación de sus competencias; velar por el estado de independencia en el gobierno del Poder Judicial por el Consejo Directivo.

Esta asociación todavía no representa a la mayoría de los jueces, pero tiene un importante reconocimiento ya que a ella pertenecen los magistrados que se resistieron y hasta enfrentaron a la intervención política del anterior régimen. Como asociación cada vez tienen una mayor presencia e impacto.

Es indudable que es importantísimo ayudar a fortalecer este tipo de asociaciones llamadas a cumplir un liderazgo para el cambio en el Poder Judicial (independencia) tal como ha ocurrido en otros países. Y la manera concreta de fortalecer es con apoyo económico para su crecimiento, institucionalización y presencia permanente; creando espacios de formación e intercambio con otras experiencias similares; contribuyendo al contacto con otros sectores y redes nacionales e internacionales; etc.

## **XI. Acatamiento de Decisiones**

En el marco de lo dicho, es evidente que el acatamiento y cumplimiento de las decisiones judiciales constituyen un serio problema y una debilidad, por diferentes razones como: carencia de medios para hacerlas cumplir / Ilegitimidad del Poder Judicial / Imposibilidad física por demora de los procesos / Falta de apoyo y coordinación con otras instancias y autoridades / Excesiva carga procesal.

## **XII. Actividades Fuera del Sector Justicia <76>**

### *Periodismo*

Durante los años de Fujimori, el periodismo de investigación cumplió permanentemente un papel importante en identificar casos y situaciones que atentaban contra la independencia del juez y que revelaban más bien subordinación total. En cuanto a la reforma Judicial, el seguimiento que se hizo de ella fue en términos generales bastante benévola.

Actualmente el periodismo monitorea y fiscaliza tanto la investigación y juicios contra magistrados vinculados a escandalosos casos de corrupción como la corrupción en general y las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen anterior.

Sin embargo todo esto se da fundamentalmente ante los grandes casos, de mucha relevancia económica o política, y en situaciones extremas, pero no existe en el país un periodismo que en términos generales acostumbre y tenga los conocimientos del caso para seguir permanente y sistemáticamente la administración de justicia del día a día.

Por ello son fundamentales el tipo de actividades que se mencionan en la encuesta, en los puntos 1 y 2 del Acápite XII, encaminadas a adiestrar a periodistas en el manejo de los temas judiciales y a crear un especie de especialización a nivel de periodistas y medios de comunicación. En el Perú se han iniciado recién esfuerzos en ese sentido.

### *Prestadores de servicios legales*

El papel de lo que en la encuesta se denomina "prestadores" de servicios legales (punto 3 de la pregunta XII), muchas veces ha sido cumplido en el Perú por las ONGS, sobre todo en temas relativos a derechos humanos, exigiendo sanción para los responsables de violaciones de derechos humanos o promoviendo un marco normativo compatible con estándares universales.

Las ONGS también han venido promoviendo cambios para una mayor independencia en el Poder Judicial en términos generales. Prueba de ello es que, las organizaciones que forman parte de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos fueron uno de los pocos sectores que desde el comienzo mantuvo una posición sumamente crítica frente a la reforma judicial del régimen anterior.

Las ONGS han contribuido con la independencia judicial a través de otras dos vías:

- Asesoría legal de personas que son víctimas de un abuso pero que por su situación de marginalidad económica, social y cultural generalmente no tienen posibilidades de acceder a la justicia.
- Educación ciudadana: desarrollo de la conciencia de derechos y capacitación en el manejo de determinados instrumentos jurídicos; capacitación de promotores jurídicos.
- Presión nacional e internacional. Las ONGS generan permanentemente movilización ciudadana y presión internacional en temas vinculados a administración de justicia.

Ambos aspectos promueven la actuación del juez de acuerdo a ley y protegen a la persona contra una incorrecta administración de justicia.

Por todo ello, el rol de las ONGS en la construcción de una justicia independiente tiene que ser fortalecido.

#### *Otros sectores*

Otro rol importante en términos de fiscalización de la justicia ha sido cumplido por expertos de reconocida trayectoria, quienes permanentemente han estado presentes en la opinión pública; rol que creemos es fundamental continúe y se consolide.

El Colegio de Abogados de Lima ha sido generalmente una voz pública de protesta contra la intervención política del Poder Judicial y contra la actuación incorrecta del Poder Judicial. Por tanto es importante fortalecer también este espacio de fiscalización de la justicia.

Sin embargo, no hay todavía una política activa para sancionar a los abogados que promueven en el Poder Judicial la falta de independencia, la corrupción, etc. Actividades en esa dirección también sería importante.

A nivel de empresarios, hay una preocupación por casos muy concretos que los afectan directamente, pero todavía no constituye un sector que fiscalice permanentemente la actuación del Poder Judicial o que promueva su independencia, por lo que iniciativas y actividades que comprometan al empresariado con los cambios en la justicia resulta fundamental.

El fortalecimiento de la capacidad de fiscalización y de propuesta de los partidos políticos está también una tarea pendiente. Como lo es también el fomentar espacios de formación y de debate a nivel de legisladores, algo que no existe casi en el país.

#### *Enjuiciamiento internacional*

Ya hemos explicado cómo el recurso de la vía internacional en el caso peruano ha sido una manera de suplir a la vía nacional en términos de justicia, cuando esta se encontraba totalmente intervenida. A su vez los resultados Internacionales dinamizaron la vía nacional.

Como el Perú es parte de casi todos los Convenios internacionales y de los sistemas de protección internacional, esta vía internacional siempre será una posibilidad complementaria a la jurisdicción nacional. Recientemente se ha ratificado al Tribunal Penal Internacional.

### **XIII. Otros Métodos**

- Creación de una instancia con representantes de distintos sectores (del Poder Judicial y de la sociedad civil), que tenga el respaldo y la legitimidad para generar un gran debate nacional e implementar cambios sustanciales en el sistema de administración de justicia; capaz de impulsar una especie de cruzada nacional por la refundación del Poder Judicial.
- Revisar legislación sustantiva y procesal desde la perspectiva de la administración de justicia. Es evidente que hay que idear mecanismos para disminuir la carga procesal, la misma que es simplemente inmanejable. Hay que idear fórmulas para disminuir significativamente la "entrada" de casos al sistema de administración de justicia, la mayoría de casos deben de ser resueltos antes.
- Crear y consolidar distintos grupos de referencia que se especialicen en el seguimiento de la administración de justicia, desde diferentes especialidades, y que tenga una permanente capacidad de propuesta.

- Campañas de sensibilización en diferentes niveles: opinión pública en general; magistrados; periodistas; medios de comunicación; usuarios; potenciales víctimas etc.
- Crear espacios de contacto entre diferentes sectores vinculados a la administración de justicia.
- Jueces y fiscales (punto importantísimo); jueces y policías; jueces y abogados; jueces y periodistas; jueces y representantes de organizaciones sociales; etc.
- Promover liderazgos internos a nivel del Poder Judicial.
- Crear y consolidar mecanismos para el seguimiento internacional de los cambios en la justicia nacional (relatores, visitas, comisiones internacionales, etc.)
- Reforma total del sistema de abogados de oficio (defensa pública).
- Promover un nuevo tipo de relación del magistrado con la sociedad, creando mecanismos de contacto entre lo externo y lo interno, a fin de valorizar la imagen del juez.
- Elaboración y difusión de materiales de capacitación sobre derechos, Poder Judicial, marco normativo.
- Encuentros internacionales que permitan el intercambio de información y experiencia.
- Capacitación a personal auxiliar y administrativo.
- Incorporación de la dimensión local y regional en el diagnóstico y las medidas a implementar en relación al Poder Judicial.
- Creación y fortalecimiento de grupos locales que fiscalizan la actuación de la justicia en su localidad.
- Creación y fortalecimiento de redes nacionales en torno al tema independencia.
- Inserción del Perú en las redes internacionales vinculadas al tema de administración de justicia.
- Creación y consolidación de espacios de formación para afirmar valores democráticos y concepciones compatibles con derechos humanos.

#### **XIV. Donantes Externos**

La experiencia de los últimos años es que la mayoría de los donante externos apoyaron económicamente una reforma judicial que no ofrecía desde el comienzo ni las mínimas condiciones y garantías. Prueba de ello es que el Banco Mundial tuvo que “suspender” un préstamo que ya había hecho debido a que la intervención del Consejo de la Magistratura produjo la renuncia de sus miembros. La evaluación debe de ser, por tanto, que fue un error, con la correspondiente autocrítica.

En el caso de la AID hay que reconocer que se negó a apoyar la reforma judicial, justamente por esa notable falta de condiciones y garantías.



#### **Indice**

1. Constitución Política del Perú de 1993: artículos pertinentes.
2. Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, del 28 de mayo de 1993.
3. Ley N° 27465 que modifica diversos artículos del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del 29 de mayo del 2001.

- 4.** Ley N° 27536 que modifica los artículos 76 y 105 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del 22 de octubre del 2001.
- 5.** Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N° 26397, del 6 de diciembre de 1994.
- 6.** Ley N° 27368 que restablece atribuciones al Consejo Nacional de la Magistratura, y dispone la convocatoria a concurso nacional para magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, del 6 de noviembre del 2000.
- 7.** Ley N° 27466 que modifica la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y complementa los procesos de ratificación de magistrados, del 29 de mayo del 2001.
- 8.** Ley N° 27362 que deja sin efecto la homologación de los magistrados titulares y provisionales del Poder Judicial y del Ministerio Público, del 4 de noviembre del 2000.
- 9.** Ley N° 27367 que desactiva las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público, y establece el Consejo Transitorio del Poder Judicial y el Consejo Transitorio del Ministerio Público, del 4 de noviembre del 2000.
- 10.** Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, Ley N° 26335, del 20 de julio del 2000.
- 11.** Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura. Anexo – Resolución Administrativa N° 263-96-SE-TP-CME-PJ, del 17 de julio de 1996.
- 12.** Bases de la Reforma Constitucional del Perú.