

¿QUÉ HACER CON EL SISTEMA JUDICIAL?

Francisco José Eguiguren Praeli

Lima, octubre de 1999

AGENDA: Perú
Apartado postal 18-1194
Miraflores
Lima, Perú.
Correo electrónico: postmast@agenda.org.pe

Este texto se encuentra disponible en Internet en la dirección:
www.agendaperu.org.pe

1ra. edición: 1999
Tiraje 1000 ejemplares
Impreso en el Perú

Edición gráfica: Carlos Valenzuela

CONTENIDO

PREFACIO	v
CAPÍTULO I	
Introducción	1
CAPÍTULO II	
El “legado” de la reciente Reforma Judicial	5
CAPÍTULO III	
Principales aspectos a considerar en una propuesta de Reforma Judicial	11
La organización, las competencias y el gobierno del sistema judicial	11
¿”Un” poder judicial o “varios”?	11
La reforma del proceso penal	17
El gobierno del sistema judicial y el problema de la autonomía	19
La carrera judicial	25
Selección, nombramiento y promoción de magistrados	25
La capacitación y especialización de los magistrados	32
La corrupción	37
Medios alternativos para la solución de conflictos	39
Justicia comunal y participación ciudadana	39
Conciliación y arbitraje	44
CAPÍTULO IV	
Sentido y contenido de una Reforma Judicial creíble	49

PREFACIO

El énfasis en la teoría y la práctica del desarrollo se ha desplazado paulatinamente durante los últimos años, y especialmente a partir de mediados de los ochenta, hacia los aspectos institucionales que articulan las interacciones entre actores sociales, económicos y políticos. Si bien las inversiones en capital físico y humano juegan aún un papel central en los procesos de desarrollo, hemos aprendido que sin reglas de juego claras, estables y predecibles, que sin una capacidad para formular y para ejecutar políticas públicas, y que sin transparencia y rendición de cuentas en la función gubernamental, es decir sin gobernabilidad democrática, no es posible movilizar ni utilizar adecuadamente los recursos necesarios para lograr la prosperidad y el bienestar.

El sistema de administración de justicia es quizás la pieza más importante del andamiaje institucional del Estado. Sin un Poder Judicial capaz de dispensar y administrar justicia de en forma adecuada y aceptable para los agentes económicos, sociales y políticos, es prácticamente imposible generar la confianza en que las reglas del juego en estos tres ámbitos de la vida nacional serán aplicadas en forma imparcial y de acuerdo a los méritos de cada caso. Esto socava los fundamentos de la convivencia entre personas, empresas y organizaciones de todo tipo, con lo que se vuelve muy difícil sumar esfuerzos y concertar voluntades para lograr los objetivos de desarrollo.

La administración de justicia pasa por un período de crisis en el Perú, que se manifiesta en una multiplicidad de deficiencias. Salvo honrosas

excepciones, el sometimiento al poder político, las irregularidades en los nombramientos, la mediocridad del personal a cargo del sistema judicial, la ineficiencia, el desorden y la escasez de recursos, son algunos de los problemas que han caracterizado a la administración de justicia durante el decenio de los noventa. La corrupción, sumada a la percepción de que las decisiones judiciales son algo negociable, introduce un componente perverso de imprevisibilidad en el funcionamiento efectivo de la ley, el cual puede adquirir dimensiones incontrolables bajo la influencia del narcotráfico y de la abierta interferencia de quienes controlan el Poder Ejecutivo.

Además de ser la institución específicamente diseñada para hacer respetar derechos y resolver conflictos en la sociedad, el Poder Judicial es la última defensa del ciudadano frente al inmenso poder que tiene el Ejecutivo en el Perú. Sin embargo, el Poder Judicial no adolece sólo de un problema de descrédito: el ciudadano común se encuentra inerme frente a él y, peor aún, casi siempre tiene que defenderse de quien se supone debe defenderlo.

Durante los últimos tres decenios se han producido varias reformas organizativas en la administración de justicia. Algunas de ellas han enfatizado los cambios en el sistema de nombramientos judiciales, otras han tratado de renovar la legislación y los procedimientos administrativos, y también se han llevado a cabo purgas para limpiar el aparato judicial de elementos corruptos o sometidos a influencias políticas. Sin embargo, pese a estos esfuerzos de modernización, fuera de avances de carácter administrativo no se aprecia mejoras significativas en el funcionamiento del sistema judicial. La tinterillada y la venalidad continúan ocupando el lugar del debido proceso judicial, y las instituciones jurídicas y el sistema legal continúan desvirtuándose cotidianamente para ponerse al servicio del poder político o del poder económico. De allí que se hayan ido creando mecanismos destinados a evitar el paso de una serie de asuntos por el Poder Judicial en el proceso de resolución de conflictos. Por otra parte, el traslado al fuero militar de materias de importancia fundamental para la vida democrática del país y para la

existencia de un Estado de derecho, así como la administración sumaria de justicia por rondas campesinas y los linchamientos populares, son indicadores de la profunda crisis por la que atraviesa el Poder Judicial y de la necesidad de transformarlo radicalmente.

Desde sus inicios AGENDA: Perú puso énfasis en la importancia de contar con un Poder Judicial que funcione adecuadamente. En 1993 solicitamos a Luis Pásara que prepara un informe sobre la situación y perspectivas del Poder Judicial, cuyas conclusiones fueron incorporadas en nuestro primer informe Democracia y buen gobierno. A lo largo de nuestros trabajos durante los últimos años hemos seguido de cerca los esfuerzos de varias instituciones y académicos por mejorar el sistema de administración de justicia en el Perú, y a mediados de 1999 solicitamos a Francisco Eguiguren Praeli, ex-director de la Academia Nacional de la Magistratura, que nos preparara un breve ensayo de diagnóstico sobre este tema.

El presente texto que sigue presenta una clara y lúcida apreciación sobre los principales problemas que enfrenta la administración de justicia en el Perú, evalúa los avances en la reforma del Poder Judicial, y plantea una serie de sugerencias sobre como abordar la difícil tarea de mejorar el sistema judicial. Francisco Eguiguren señala con claridad meridiana el porqué ha fracasado la reforma judicial iniciada luego del autogolpe del 5 de abril de 1992: “un régimen autoritario, caracterizado por su escaso respeto a los principios del Estado de Derecho y a la Constitución, que ha ejercido una clara intención de copar y controlar políticamente el conjunto del aparato estatal (incluido el judicial), no podía ser capaz de procurar ni permitir un Sistema Judicial fortalecido en su autonomía e independencia, tornando así inviable el objetivo que constituye –en última instancia– la tarea y meta prioritaria de una reforma judicial”.

Luego de una primera sección en la cual se examina el legado de la reforma judicial durante los noventa, Eguiguren aborda en la segunda sección varios aspectos que deben ser considerados en una propuesta

para reformar el sistema de administración de justicia en el Perú. Entre ellos cubre la organización, competencias y gobierno del Sistema Judicial; la carrera judicial, incluyendo la selección nombramiento, promoción, capacitación y especialización de los magistrados; y los medios alternativos para la resolución de conflictos, incluyendo el arbitraje y las formas tradicionales de hacer justicia. La tercera y última sección establece una serie de pautas y criterios para diseñar y poner en práctica una reforma judicial que sea creíble y confiable para toda la ciudadanía.

Estamos seguros que este texto contribuirá a definir con claridad la agenda pendiente para reformar el sistema de administración de justicia en nuestro país. Ayudará también a lograr un consenso acerca de la dirección que debe tomar esta reforma, sin la cual será imposible avanzar no sólo hacia el buen gobierno y la democracia, sino también hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos.

Francisco Sagasti
Max Hernández

Lima, octubre de 1999

CAPÍTULO I

Introducción

Para nadie es un secreto que la mayoría de los peruanos no confían en el sistema judicial y están decepcionados de la administración de justicia. Han interiorizado la impresión de que el Poder Judicial es un reducto en el que subsisten ritos y prácticas anacrónicas, donde el “formalismo” tiende dramáticamente a prevalecer sobre la misión de hacer justicia. Esta devaluada percepción social se complementa, más recientemente, con la afirmación de que el personal que labora en la función judicial es corrupto o profesionalmente mediocre (o ambas cosas), y que se encuentra resueltamente sometido al poder político de turno, así como a los intereses económicos dominantes.

Al margen de que esta percepción pueda parecer a algunos simplista o caricaturizada, incluso una caricatura (cuando es acertada) está construida sobre la base de rasgos ciertos que, como tales, pueden ser fácilmente reconocidos e identificados en la realidad, a pesar de las inevitables exageraciones o distorsiones. De allí que las excepciones que, con fundamento, pudieran esgrimirse para relativizar dicha percepción social, son sólo excepciones que confirman la regla general y la realidad descrita, es decir, el creciente desprestigio atribuido al sistema judicial de nuestro país.

Lo más grave es que este tema no es nuevo, ni tampoco lo son ya la propuesta o la ejecución de una “reforma judicial”, frase que hasta ha perdido credibilidad, suscitando actualmente incluso desconfianza o

escepticismo. Por lo general, todas estas iniciativas de reforma nacieron del Poder Ejecutivo, se dieron en el marco de gobiernos de facto o regímenes autoritarios, y supusieron grandes “purgas” de magistrados, modificación de normas procesales y de organización judicial. De allí que, a pesar de algunos cambios o avances menores, ninguna de estas experiencias procuraba en verdad emancipar al Poder Judicial del dominio político del poder gobernante, ni tampoco el balance final de estos procesos permitió algún logro destacable en términos de independencia y autonomía judicial.

Todo ello hace que en el Perú la reforma judicial aparezca como una necesidad urgente e imprescindible, antes que como el natural proceso de modernización de la organización y funcionamiento de una institución, pues se impone como única respuesta ante la severa crisis y el agudo cuestionamiento que afectan al sistema judicial. Más aún, la reforma judicial constituye hoy en día un tema prioritario en la agenda para el desarrollo democrático.

El Poder Judicial o sistema de administración de justicia es parte muy importante de la institucionalidad política y jurídica del Estado, siendo su nivel de autonomía, eficiencia y prestigio social un importante (y objetivo) “termómetro” para medir el grado de desarrollo y solidez de las instituciones democráticas alcanzadas en una sociedad. De allí que no deba llamar a demasiada sorpresa que, en el Perú, el descrédito del sistema judicial –por el anacronismo de su accionar operativo, la poca confiabilidad de sus sentencias y su acusada falta de independencia– sea el correlato histórico de procesos políticos caracterizados por el autoritarismo o la injerencia de los gobiernos de turno, así como por la incapacidad del órgano jurisdiccional para hacer prevalecer la supremacía constitucional, su autonomía funcional y la vigencia del Estado de Derecho.

Cuál debe ser la futura organización básica del sistema judicial; cómo garantizar la autonomía de los órganos involucrados en la función jurisdiccional, evitando la injerencia o manipulación política o partidaria

en este campo; qué implica la participación de los magistrados en el gobierno y gestión de su institución; cómo lograr un sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados basado en criterios técnicos y de méritos; cómo puede potenciarse la participación popular en la resolución de conflictos y en el mejoramiento de la administración de justicia; cuáles pueden ser los aportes de los sistemas alternativos de solución de controversias; son algunos de los principales temas llamados a ser objeto de discusión en la propuesta a elaborar en este campo.

Ante un panorama tan complejo, nada más ajeno a nuestra voluntad (y posibilidad) que pretender ofrecer una “receta” o presentar una visión suficientemente estructurada acerca de qué hacer con el Sistema Judicial o cómo hacer la reforma judicial; sin duda que esta tarea demanda el concurso y el aporte de diversos sectores de las comunidades política, jurídica y social de nuestro país. Por ello nos limitaremos a bosquejar algunas ideas en cuanto a determinados temas y problemas que, seguramente, tendrán que ser abordados y resueltos en una propuesta más acabada sobre esta materia. Las reflexiones y criterios que aportamos en esta dirección pretenden además dejar muy en claro que –al margen del contenido técnico específico de una propuesta en materia de reforma del sistema judicial– ninguna reforma tendrá sentido si, finalmente, además de mejorar los niveles de eficiencia funcional, no conduce a afianzar la autonomía y credibilidad del sistema de administración de justicia, así como la independencia, el compromiso con los valores democráticos y constitucionales, y la moralidad y dignidad en la actuación de los magistrados.

CAPÍTULO II

El “legado” de la reciente Reforma Judicial

Es verdad que las varias “reformas judiciales”, ensayadas durante los últimos treinta años, han diferido en sus objetivos, alcances y envergadura. Sin embargo todas ellas, en mayor o menor medida, compartieron ciertos rasgos comunes, tales como: haber sido promovidas “desde fuera” del Poder Judicial, es decir, a iniciativa del poder político; conllevar amplias “purgas” de personal jurisdiccional y auxiliar; adolecer de escasa participación (impuesta o asumida) de los magistrados en la conducción de la reforma; y, finalmente, su frustración, tanto por razones políticas imputables al régimen que la promovió como por la propia renuencia de los magistrados a darle continuidad o a profundizarla. Por encima de estas coincidencias, la reforma judicial emprendida a partir de noviembre de 1995, durante el segundo gobierno del Presidente Fujimori, se destaca por lo ambicioso de la propuesta anunciada y la magnitud de recursos económicos dedicados a su ejecución.

Cabe recordar que el Poder Judicial y el Ministerio Público, tras el autogolpe del 5 de abril de 1992, habían sufrido amplias purgas de magistrados realizadas por el gobierno, así como procesos de evaluación a cargo de las recompuestas instancias de conducción de ambas instituciones. Las vacantes que dejaron los magistrados cesados o destituidos fueron llenadas por personal provisional nombrado “a dedo”. A su vez, muchas veces a través de leyes “con nombre propio” aprobadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo se encargó de designar o prorrogar

en sus cargos a quienes ocupaban los principales órganos de gobierno del aparato judicial.

La reforma emprendida en noviembre de 1995 ha sido conducida por una Comisión Ejecutiva del Poder Judicial conformada por tres magistrados de la Corte Suprema; también la integraba, con rol protagónico, un Secretario Ejecutivo, el comandante de Marina (en retiro) José Dellepiane. Fue planteada inicialmente, en lo esencial, como un esfuerzo de modernización de la gestión administrativa y de la organización del Poder Judicial, a fin de revertir su deteriorada imagen y acusada ineficiencia, con el propósito de mejorar el servicio de justicia brindado al ciudadano y la credibilidad de la función jurisdiccional. Posteriormente, se ampliaron –en parte– sus objetivos y alcances¹.

Si bien esta reforma ha resultado bastante controvertida, ello no impide reconocer algunos importantes logros o avances obtenidos², dentro de los cuales cabe mencionar que:

- Se diseñó e implementó una sustancial transformación en el sistema de gestión y administración del Poder Judicial, mediante una organización de tipo gerencial y de ejecución de proyectos que ha redundado en el manejo más eficiente de los recursos humanos y económicos.

¹ Para una más amplia comprensión de los objetivos y alcances de esta reforma, puede revisarse: Dellepiane Massa, José: "Avances y perspectivas de la reforma del Poder Judicial"; en: Reforma Judicial: exposiciones del seminario taller; Lima, Poder Judicial, 1997, pp.17-32. Igualmente su exposición en el certamen Desafíos de la justicia en el Perú, publicada por el Instituto de Defensa Legal y la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, 1996) pp. 5-34. También: Secretaría Ejecutiva del Consejo de Coordinación Judicial, "Plan integral de reforma del Poder Judicial".

² Un análisis bastante objetivo sobre los logros y deficiencias de la reciente reforma judicial, puede encontrarse en el trabajo de De Belaunde López de Romaña, Javier: "Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997)"; en: *Ius et veritas*, N° 15, pp. 103-127, particularmente las pp. 116-118.

- Se realizó una notoria incorporación y renovación de equipos y sistemas informáticos, en apoyo de la función jurisdiccional y administrativa, así como para la mejora del servicio brindado a los usuarios.
- Se han construido y habilitado locales e infraestructura para el más adecuado desarrollo y funcionamiento de los servicios, a nivel de oficinas, centros de atención al público, instalaciones en centros penitenciarios, etc.
- Se efectuó una significativa racionalización y renovación del personal administrativo y auxiliar, promoviendo su calificación y tecnificación.
- Se ejecutaron importantes esfuerzos por descongestionar el gran volumen de casos pendientes de resolución y para racionalizar la carga procesal del magistrado. Para ello se crearon juzgados y salas transitorias, con la finalidad de agilizar la tramitación y resolución de procesos; se modificó la organización administrativa del despacho judicial en juzgados y tribunales, especialmente mediante módulos corporativos que comparten y racionalizan los servicios del personal administrativo y auxiliar de apoyo a la labor jurisdiccional. En el ámbito penal, se habilitaron mecanismos para acelerar los procesos, mediante el juzgamiento de los internos en el propio centro penitenciario y el establecimiento de jueces dedicados a los casos de reos en cárcel.
- Se realizó una gran cantidad de actividades y cursos de capacitación, tanto para magistrados como para personal administrativo, abarcando aspectos jurídicos y también acciones dirigidas a la calificación en la administración del despacho, la informática, la atención al público, etc.
- Se optimizó la generación y utilización de recursos económicos, tanto propios (tasas judiciales) como provenientes del tesoro público, destinándolos a mejorar significativamente las remuneraciones o

ingresos de los magistrados. Igualmente se logró el apoyo de la cooperación internacional para la ejecución de determinados proyectos.

- Se logró dar prioridad al tema de la reforma judicial en la agenda política nacional, así como atención preferente por parte de la opinión pública y los medios de comunicación social.

Pero el proceso de reforma tuvo también inconvenientes y ciertos aspectos negativos. Como es fácil suponer, muchos de estos cambios generaron –sobre todo en su fase inicial– malestar entre los abogados y litigantes, debido al constante traslado de los procesos de un juzgado a otro, cuyas nuevas denominaciones y ubicación eran fuente de desconcierto. A ello hay que agregar ciertas medidas que, animadas tal vez por la búsqueda de celeridad, afectaban principios básicos en materia procesal. En general puede decirse que la orientación de la reforma, con énfasis en lo administrativo y operativo, demostró poco interés en evaluar el sustento o efecto jurídico de muchas decisiones adoptadas.

Más graves aún han sido las vulneraciones a la autonomía del sistema judicial y a la independencia del ejercicio de la función jurisdiccional, producidas en el curso del proceso de reforma. Así, han ocurrido: imposición de autoridades en los máximos niveles de conducción del Poder Judicial y el Ministerio Público; modificación de la composición de tribunales o cambio de jueces que tenían a su cargo la resolución de casos cuyo resultado interesaba directamente al gobierno; incremento notorio del número de magistrados provisionales y suplentes, más fácilmente influenciables por la precariedad de su posición dentro de la carrera judicial; obstrucción al nombramiento de magistrados titulares por parte del Consejo Nacional de la Magistratura. Asimismo, la transferencia a la Justicia Militar de procesos que deberían desarrollarse ante el Poder Judicial, lo que no sólo afectaba las garantías del debido proceso sino que, además, resultaba contradictorio pues revelaba desconfianza en el aparato judicial supuestamente reformado.

En la actualidad, y luego de más de tres años de “reforma”, resulta muy poco admisible o creíble que aún subsiste algún proceso en tal dirección; y, menos aún, que ha tenido la intención o logrado contribuir a fortalecer la autonomía de la rama judicial. Se aprecia, más bien, una fuerte injerencia política gubernamental en el Poder judicial y el Ministerio Público, que amenaza a los magistrados independientes y alienta el servilismo e incondicionalidad. A su vez, los problemas de corrupción subsisten o se han incrementado, a pesar de los casos denunciados y sancionados, especialmente en los estratos más bajos de la función jurisdiccional o del personal auxiliar.

En definitiva, la reciente reforma tiene aspectos positivos y otros muy cuestionables, por lo que se impone –como tarea aún pendiente– una evaluación objetiva y desapasionada del proceso, que no busque (simplista o interesadamente) avalar o descalificar en bloque la reforma judicial en su conjunto, sino que trate de destacar y aprovechar sus logros a la par de corregir sus desaciertos. La mencionada reforma es un referente que no puede ignorarse ni pretender “inventar” todo de nuevo; menos aún, retornar a los deplorables niveles anteriores.

Finalmente, lo cierto es que ha quedado nuevamente demostrado que un régimen autoritario, caracterizado por su escaso respeto a los principios del Estado de Derecho y a la Constitución, que ha ejercido una clara intención de copar y controlar políticamente el conjunto del aparato estatal (incluido el judicial), no podía ser capaz de procurar ni permitir un Sistema Judicial fortalecido en su autonomía e independencia, tornando así inviable el objetivo que constituye –en última instancia– la tarea y meta prioritaria de una reforma judicial.

CAPÍTULO III

Principales aspectos a considerar en una propuesta de Reforma Judicial

LA ORGANIZACIÓN, LAS COMPETENCIAS Y EL GOBIERNO DEL SISTEMA JUDICIAL

¿"Un" poder judicial o "varios"?

Sabemos que según la teoría clásica de la separación o división de poderes, el Poder Judicial es el órgano a quien compete resolver los conflictos y administrar justicia. Se le atribuye así un "monopolio" de la llamada función jurisdiccional, que tiene como consecuencia que el Poder Judicial debe ser el único órgano que cumple dicha tarea o, al menos, quien lo hace en última instancia y con carácter definitivo.

Sin embargo, este "dogma" ha dejado de serlo –tanto al nivel teórico como en la realidad– en nuestro país. De un lado, porque al lado del Poder Judicial existen actualmente otros órganos que –en forma excluyente o competitiva– también administran justicia, como el Tribunal Constitucional o el Fuero Militar, por ejemplo); y, de otro lado, porque han surgido otros órganos autónomos que, sin administrar directamente justicia, inciden en el desenvolvimiento de la materia judicial y conforman una suerte de "Sistema Judicial", tales como el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura o el Consejo de Coordinación Judicial.

Cabe así recordar que ya anteriormente, en no pocas ocasiones, las críticas al desempeño del Poder Judicial llevaron a que, simultáneamente a la realización de “reformas” en éste, se promueva la transferencia de algunas de sus competencias a otros órganos, sean nuevos (especialmente creados para este efecto) o ya existentes. Esta decisión puede haber obedecido a distintos criterios u objetivos, tales como considerar que difícilmente se lograrán los cambios deseados en el Poder Judicial, o que éste carecía de la suficiente capacidad profesional para conocer eficientemente de determinados temas especializados, o incluso la expectativa de que el órgano que reciba la nueva competencia resuelva “de manera distinta” los casos.

Puede así mencionarse la creación de varios Fueros Privativos por parte del gobierno de la Fuerza Armada conducido por Juan Velasco, en los ámbitos Agrario, Laboral y de Comunidades Industriales, así como el fortalecimiento de fueros administrativos, a todos los cuales se encomendó resolver –con carácter exclusivo y definitivo– diversas materias que correspondían originalmente al Poder Judicial, precisamente en los sectores donde el régimen militar realizaba sus “reformas estructurales”. Posteriormente, la Constitución de 1979 dispuso la desaparición de dichos fueros y la reunificación del Poder Judicial.

La creación del Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1979, así como la continuidad del Tribunal Constitucional en la Carta Política de 1993, confirió a dicho órgano competencias que en muchos países corresponden al propio Poder Judicial. Esta decisión política respondió –explícita o implícitamente– al cuestionamiento de la pobre labor cumplida en nuestro país por el Poder Judicial en la defensa de la constitucionalidad, el Estado de Derecho y los derechos constitucionales, no sólo durante los gobiernos de facto sino, incluso, en regímenes democráticamente electos.

Tampoco debe olvidarse el importante desarrollo de instituciones estatales como INDECOPI, cuyas comisiones y tribunal cumplen funciones “jurisdiccionales” y conocen de conflictos o reclamos vinculados a

temas tales como libre competencia, acceso al mercado, simplificación administrativa, salida de empresas del mercado, defensa de los consumidores, etc. Muchos de estos casos se solucionan por conciliación o se resuelven en esta institución, sin llegar posteriormente al Poder Judicial.

Más recientemente, la Constitución de 1993 y diversas decisiones del gobierno del Presidente Fujimori optaron por encargar al fuero militar el juzgamiento de los principales casos de terrorismo (“traición a la patria”), delitos graves de asalto y robo (“terrorismo agravado”) y hasta ciertos casos de narcotráfico. El argumento expuesto para justificar estas medidas fue que la justicia militar resultaba más idónea, rápida y confiable para resolver este tipo de asuntos; paradójicamente mientras se venía realizando una ambiciosa “reforma judicial”. Conviene anotar que estas sentencias del fuero militar, por decisión de la Constitución de 1993, no pueden ser impugnadas ni revisadas ante el Poder Judicial.

No es objeto de este trabajo analizar las causas o el (verdadero) sustento de las medidas que llevaron a esta progresiva merma de las competencias tradicionales de nuestro Poder Judicial. Lo único que interesa es resaltar un hecho objetivo y plenamente comprobable: desde hace algún tiempo, el Poder Judicial ha dejado de ser el único órgano que administra justicia en el país; e, incluso, muchos de los principales asuntos o casos que concitan la mayor relevancia política, social o económica, son resueltos por otros órganos –que asumen así funciones jurisdiccionales– sin pasar luego al Poder Judicial.

La realidad actual muestra pues que existen varios órganos, y ya no uno solo, que resuelven conflictos y administran justicia en forma excluyente y definitiva. Sin embargo, siendo la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional un principio esencial del Estado de Derecho, no cabe la disyuntiva entre un Poder Judicial o varios. Se impone, más bien, el reto de elaborar una propuesta que establezca una nueva estructura orgánica de la rama o función jurisdiccional, que armonice la necesaria especialización funcional dentro de un sistema articulado

y coherente que organice el conjunto de la tarea judicial. Para este efecto, cabría contemplar los criterios y aspectos siguientes:

- a) Superar la noción tradicional que identifica como Poder Judicial al “fuero común”, es decir, a los clásicos juzgados y tribunales civiles, penales o mixtos dependientes de la Corte Suprema. En su lugar, debe establecerse una “Rama Jurisdiccional” del Estado, que integra al llamado fuero común y a los diversos órganos que administran justicia y ejercen tareas jurisdiccionales. Lo importante es que se establezca en dicha Rama Jurisdiccional (que puede seguir denominándose Poder Judicial) una estructura orgánica que articule coherentemente, bajo un sistema de relaciones de subordinación e interdependencia, a dichas entidades. Así se preserva la autonomía funcional de cada órgano, a la par de incluirlos en una estructura a cuya cabeza se encuentra la Corte Suprema como instancia jerárquica máxima.
- b) Determinar clara, coherente y sistemáticamente qué asuntos o materias se decide que (en consideración a su importancia y especialidad) deban permanecer sometidos a la competencia del fuero común, transfiriendo los restantes a los otros órganos jurisdiccionales especializados. Sólo los temas y casos de mayor relevancia o complejidad, provenientes del fuero común o de los órganos especializados, podrán llegar a conocimiento y resolución de la Corte Suprema, permitiéndole así realizar una tarea más cualitativa que cuantitativa en la producción de la jurisprudencia.
- c) Adoptar un criterio de efectiva especialización temática, tanto en los órganos que administran justicia como en los magistrados que los integran (impulsando la capacitación y estabilidad de éstos en el cargo) con el fin de que la resolución de los casos se encuentre en manos de instancias adecuadamente calificadas, así como para elevar la calidad de las decisiones judiciales e incrementar la previsibilidad y seguridad jurídica. Por esta razón, y por la naturaleza de la materia,

el Tribunal Constitucional debería subsistir en forma separada a la jurisdicción ordinaria y sin subordinación a la Corte Suprema.

- d) Limitar la competencia de la justicia militar al ámbito estrictamente disciplinario y a los delitos de tipo militar, cometidos por personal militar en actos de servicio; los casos más graves podrán ser recurridos por los interesados ante la Corte Suprema. Deberá quedar excluida toda competencia de la justicia militar para el juzgamiento de civiles en tiempo de paz, así como de los casos que involucren como víctimas a personas ajenas a la función castrense. La instancia superior de este órgano debería estar integrada por abogados vinculados al Cuerpo Jurídico Militar, designados según el sistema de nombramiento aplicable al conjunto de los magistrados judiciales.
- e) Impulsar mecanismos alternativos de solución de conflictos, evitando que lleguen al sistema judicial formal casos que puedan resolverse —con mayor eficiencia y celeridad— a través del arbitraje, la conciliación, la justicia de paz o formas de justicia comunal (comunidades campesinas y nativas, organizaciones vecinales),

Pero así como se impone dotar a la Rama Jurisdiccional o Poder Judicial de una estructura orgánica coherente para articular los órganos e instancias que administran justicia, se requiere también afrontar la existencia de los restantes órganos autónomos, previstos en la Constitución, cuya labor incide en el ámbito judicial. Tenemos así los casos del Ministerio Público, que es el titular de la acción penal y conduce la investigación del delito y representa a la sociedad en juicio; del Consejo Nacional de la Magistratura, que selecciona, nombra, promueve, ratifica y destituye a los magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público; de la Academia de la Magistratura que forma y selecciona a los aspirantes a la carrera judicial y capacita a los magistrados; del Tribunal Constitucional, que ejerce el control de la Constitución y resuelve los casos promovidos en uso de las acciones constitucionales de garantía; o del Jurado Nacional de Elecciones, que administra justicia en materia electoral.

Si bien es cierto que en algunos países la mayoría de las funciones que cumplen estos nuevos órganos autónomos continúan siendo ejercidas por el Poder Judicial, en especial desde la Corte Suprema, en el Perú –desde la Constitución de 1979– la tendencia ha sido la opuesta, en mucho debido al justificado cuestionamiento de la labor desempeñada por el Poder Judicial o los órganos políticos en estos campos. Creemos que en nuestro país esta experiencia, a pesar de las limitaciones y restricciones impuestas, ha mostrado resultados positivos, por lo que parece razonable pensar en su perfeccionamiento antes que en un camino de retorno, que pretendiera “devolver” o conceder todas estas atribuciones al propio Poder Judicial.

En tal sentido, una de las deficiencias observadas ha sido que estos órganos autónomos y el Poder Judicial coexistían sin ningún mecanismo concreto de concertación y planificación sectorial, que permitiera formular y ejecutar políticas, definir prioridades y necesidades comunes, compartir criterios y objetivos que superen las visiones limitadas o incompletas acerca de la función jurisdiccional y el quehacer judicial, producto de los intereses particulares de cada órgano. De allí que la referencia a un “Sistema Judicial” y a un mecanismo de concertación periódica, que reúna a las más altas autoridades del Poder Judicial y de los restantes órganos autónomos integrantes de dicho sector, dotado del apoyo de un equipo técnico, aparezcan como propuestas positivas y necesarias.

Sin embargo, la implementación del “Consejo de Coordinación Judicial”, impuesta en el marco de la reciente reforma, fracasó rotundamente y ha resultado virtualmente inoperante, en parte por emanar de una propuesta autoritaria que pretendía extender al conjunto de órganos del sector el control político gubernamental que ya se ejercía sobre el Poder Judicial y el Ministerio Público. Es por ello que consideramos que ese inconveniente y desafortunado ensayo no debe descalificar la necesidad de una propuesta de este tipo, restando más bien diseñar una estructura de coordinación que respete la autonomía funcional y de gobierno de cada órgano a la par de crear espacios –hoy inexistentes– para la for-

mulación y concertación de políticas en el ámbito judicial a cargo de las propias instituciones involucradas.

Con ello se superarían también la división y fraccionamiento existentes en el “Sistema Judicial”, que debilitan políticamente al sector en su conjunto, donde a menudo en nombre de un supuesto “celo” por la defensa de la autonomía institucional, se encubren o justifican visiones estrechas que se agotan en la satisfacción o el mantenimiento de intereses muy particulares de los integrantes de cada órgano.

La reforma del proceso penal

Sin duda que el área más crítica de nuestra administración de justicia es el ámbito penal. Allí prevalecen los excesos policiales en materia de detención de personas y en investigaciones o interrogatorios donde la prepotencia y la tortura son muchas veces prácticas frecuentes; también la existencia de procesos judiciales largos y engorrosos, donde las personas de escasos recursos carecen virtualmente del servicio de defensa. Todo ello da como resultado centros penitenciarios abarrotados de internos, la mayor parte de éstos carentes de condena, establecimientos que no cumplen ninguna función de rehabilitación. En síntesis, un sistema donde campean la corrupción, la desigualdad de trato y el sometimiento a las personas a condicionantes degradantes.

Ante este sombrío panorama, son grandes los esfuerzos que desde hace algún tiempo vienen realizando estudiosos y especialistas en la materia, que propugnan una reforma del sistema procesal penal vigente en el país para que éste resulte más acorde con los principios democráticos y los derechos humanos, así como para dar solución a muchos de los problemas antes descritos. Ello supone, dicho en forma concreta, abandonar el llamado modelo inquisitivo, donde el juez penal conjuga las funciones de investigar, interrogar y sentenciar; para adoptar un sistema acusatorio, basado en la oralidad, donde quien investiga, interroga y acusa es el fiscal, cumpliendo el juez la función de apreciar y evaluar las pruebas, dictar sentencia e imponer la pena, de ser el caso.

Bajo el sistema acusatorio, que viene siendo acogido crecientemente en los países de Latinoamérica, el fiscal asume a plenitud y desde el inicio, como titular de la acción penal, la conducción de la investigación del delito, ejerciendo control y dirección sobre la actuación de la policía en este campo. Obviamente se trata de una verdadera Policía Judicial, especializada en la investigación criminal, que no depende del Poder Ejecutivo. Al fiscal compete encontrar las pruebas que sustenten su acusación; puede hacer uso del “principio de oportunidad”, que le permite decidir si se justifica o no—para la sociedad y el Estado— el procesamiento de un infractor o la continuidad de un proceso. A su vez, siendo un sistema basado en la contradicción, se requiere de un efectivo servicio de defensa pública, que brinda apoyo a los procesados que carezcan de medios económicos para solventar los servicios de un abogado.

Un sistema como éste debe ser complementado con el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia de los casos que habilitan la detención de personas y el respeto de los derechos del detenido y del inculcado. La privación de la libertad, tanto en la fase policial como judicial, debe limitarse a los casos estrictamente necesarios y verdaderamente graves, donde no existan otros medios para evitar la evasión del acusado o la continuidad de su actividad delictiva. A su vez, las penas de prisión deben referirse a los delitos más graves y peligrosos, incentivando para otro tipo de casos el uso de sanciones alternativas que tiendan a una mejor rehabilitación y readaptación social del condenado.

Cabe señalar que desde hace varios años, en nuestro país se aprobó—a nivel parlamentario— un nuevo Código Procesal Penal que recogía buena parte de los criterios antes indicados. No obstante, dicho Código fue sucesivamente observado o diferido en su entrada en vigencia por decisión del Poder Ejecutivo. Si bien se ha alegado que su aplicación demanda una previa capacitación de los fiscales y muchos recursos económicos, ello no resulta del todo cierto, pues ya se han impartido innumerables cursos a magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial sobre esta materia.

El problema central parece ser más bien político. Consistiría en la resistencia de la Policía y del Poder Ejecutivo a impulsar un sistema que subordina la actuación policial en la investigación criminal a la dirección del fiscal; asimismo, en la falta de voluntad de someter la actividad represiva y punitiva a los principios que garantizan la libertad y los derechos que consagra el sistema acusatorio. El dictado de numerosas leyes penales y procesales que violentan estos principios, así como la inusitada extensión de la competencia de la justicia militar para conocer de delitos comunes, sólo vienen a confirmar esta afirmación.

El gobierno del sistema judicial y el problema de la autonomía

Como en anteriores ocasiones, la reforma judicial emprendida durante el segundo gobierno del Presidente Fujimori también se inició bajo una modalidad bastante parecida a una “intervención” política, dispuesta por el Ejecutivo a través de una ley aprobada por el Congreso. Poco antes se había producido un movimiento de magistrados de la Corte Superior de Lima, que impulsaba reformas y la defensa de sus derechos. A su vez, el entonces Presidente de la Corte Suprema, había propuesto al Congreso una iniciativa legislativa destinada a que el máximo órgano de gobierno del Poder Judicial fuera asumido por una comisión (que él presidiría) integrada por representantes del Poder Ejecutivo y del Congreso, es decir, una virtual auto-intervención promovida (paradójicamente) por la más alta autoridad de un órgano constitucionalmente autónomo.

La Ley N° 26546, de noviembre de 1995, impuso a una Comisión Ejecutiva del Poder Judicial como órgano de gobierno, conducción y administración institucional por el lapso de un año, en reemplazo del Consejo Ejecutivo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta Comisión Ejecutiva estaba integrada por tres magistrados de la Corte Suprema (uno como presidente) que se desempeñaban como presidentes de las salas civil, penal y constitucional de ésta, y que permanecerían en este cargo aunque dejaran dicha función. También la integraba un Secretario Ejecutivo, designado por la Comisión, que ejercería la máxima responsabilidad ejecutiva y actuaría como Titular del Pliego del

Poder Judicial, lo que implica decidir sobre el manejo de los recursos económicos y la administración de la institución.

Dicha Comisión Ejecutiva es también la entidad encargada de conducir y realizar la reforma administrativa y la modernización del Poder Judicial. En virtud de ello, asumió el dictado de las normas dirigidas a la reorganización funcional del aparato judicial, tales como determinar la creación de nuevas cortes, salas o juzgados y la modificación de la competencia de las existentes o de su composición; nombrar, cambiar, rotar o cesar personal jurisdiccional, administrativo o auxiliar; regular el sistema de tramitación de los casos y la administración del despacho judicial; designar a los presidentes de las cortes superiores, etc. Posteriormente, algunas atribuciones en estos campos fueron transferidas a las Salas de la Corte Suprema o a las cortes superiores.

El Presidente de la Corte Suprema quedó así convertido en una figura decorativa, pues sus principales atribuciones y funciones pasaron a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial (de la que no formaba parte) y al Secretario Ejecutivo. Esta situación, posteriormente subsanada, resultaba cuestionable pues la Constitución —en su art. 144°— señala claramente que “el Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial”. Y si bien la propia Constitución dispone, en su art. 143°, que el Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia y por órganos que ejercen su gobierno y administración, no parece razonable ni aceptable que la máxima autoridad de la institución quede excluida de toda participación o decisión en su gobierno y administración.

Algún tiempo después, se siguió un camino similar en el caso del Fiscal de la Nación, transfiriendo sus principales atribuciones de conducción institucional a la Comisión Ejecutiva impuesta en el Ministerio Público, medida que se adoptó justamente cuando el Fiscal de la Nación estaba siendo reemplazado por una persona independiente del gobierno. Cabe anotar que en el Ministerio Público, la concentración del poder y decisiones por parte de la Comisión Ejecutiva ha resultado incluso mayor

que en el Poder Judicial, en parte por la misma estructura y características de la institución. Así, la Comisión Ejecutiva ha creado libremente fiscalías, nombrado y removido fiscales provisionales, recurriendo con frecuencia a la designación directa de “fiscales ad hoc” para la investigación de ciertos casos de relevancia política.

Este régimen “transitorio” se ha vuelto luego duradero, habiendo incluso extendido sus alcances. Y es que en junio de 1996, por Ley N° 26623, se declaró en reorganización a todo el sistema judicial, creando un Consejo de Coordinación Judicial, cesando a los órganos de gobierno del Ministerio Público y la Academia de la Magistratura, así como estableciendo una Comisión Ejecutiva en el Ministerio Público con características similares a la del Poder Judicial. Nuevas leyes prorrogaron la reorganización, a las Comisiones Ejecutivas y a sus integrantes hasta la culminación del actual gobierno.

Pero este control ejercido a través de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y el Ministerio Público, impuestas por el gobierno mediante leyes del parlamento, se ha visto complementado mediante el uso y abuso de la situación de “provisionalidad” predominante entre los magistrados de ambas instituciones. Así, aprovechando lo dispuesto por otra ley, se consideró como integrantes de la Sala Plena de la Corte Suprema y de la Junta de Fiscales Supremos a los magistrados provisionales y suplentes, a fin de poder manipular la designación de algunos de los miembros de determinados órganos autónomos, que la Constitución encomienda al Poder Judicial y al Ministerio Público³.

Un caso importante, y relativamente reciente, donde se aprovechó de este mecanismo, lo constituyó la recomposición del Jurado Nacional

³ Valiéndose de una ley que equiparó en todos sus derechos y prerrogativas a los magistrados titulares con los provisionales y suplentes, se alteró sustancialmente el número de los componentes de las referidas instancias de decisión del Poder Judicial y del Ministerio Público. Cabe recordar que la Constitución dispone que ambos órganos designan a algunos de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, el Jurado Nacional de Elecciones y la Academia de la Magistratura.

de Elecciones (que debía renovar dos de sus cinco miembros) mediante la designación por el Poder Judicial y el Ministerio Público de dos personas claramente vinculadas a las Comisiones Ejecutivas. Por esta vía se ha logrado tener el control de las decisiones más importantes del Jurado o, cuando menos, capacidad de “bloqueo” de éstas, pues una nueva modificación legal dispuso que para que el JNE pueda declarar fundada una tacha en materia electoral, como la que podría presentarse contra la candidatura del Presidente Fujimori, se requiere el voto favorable de cuatro de los cinco miembros del Jurado.

Tras todo lo expuesto, conviene analizar la constitucionalidad del régimen de gobierno establecido en el Poder Judicial y el Ministerio Público a través de estas Comisiones Ejecutivas. Sabemos que la Constitución garantiza al Poder Judicial (al igual que al Ministerio Público) la autonomía institucional y a sus magistrados la independencia en el ejercicio de su función; dicha autonomía debe entenderse, desde los ámbitos jurídico y político, como la capacidad para autonormarse y autogobernarse que corresponde al órgano jurisdiccional.

Sin embargo, mientras en el Poder Ejecutivo el Presidente de la República designa libremente a sus ministros, y en el Congreso los propios parlamentarios eligen a su órgano directivo, el Poder Judicial se ha visto privado de ejercer esta potestad. La pregunta elemental es entonces: ¿cómo admitir, en armonía con la Constitución, que las personas que integran los máximos órganos de gobierno y conducción del Poder Judicial y del Ministerio Público sean designadas y perpetuadas en el cargo por el gobierno y el parlamento, sin ninguna participación de los magistrados que integran ambas instituciones?

Si asumimos que la finalidad de una reforma judicial no sólo es modernizar y hacer más eficiente el funcionamiento de dicho sistema, sino –sobre todo– fortalecer la autonomía e independencia de los órganos que lo integran, no resulta aceptable que la pretendida reforma se realice mediante la sistemática exclusión del derecho de los magistrados a elegir

a sus autoridades y participar en el gobierno institucional. Incluso en el supuesto de que esta situación pudiera encontrar alguna explicación durante los momentos iniciales de tal reforma, el hecho de que en los niveles más altos de la conducción del Ministerio Público y del Poder Judicial se haya mantenido a una misma cúpula por períodos que alcanzarán casi ocho y cinco años respectivamente, denota claramente que la intención de estas medidas ha sido –precisamente– ejercer un control político gubernamental del sistema judicial y de la actuación de sus integrantes.

Es cierto que, en estos años, se han realizado numerosas reuniones de magistrados y certámenes para difundir y analizar (en ese orden) “la reforma”, pero el clima de control político externo imperante en el aparato judicial, así como la precaria certeza de estabilidad en los cargos, han conspirado contra cualquier posibilidad autónoma o incentivo para lograr la confianza y participación activa de los magistrados. Por el contrario, esta participación “impuesta” y controlada en el desarrollo de la reforma, explica las dificultades para su continuidad y el logro de una autonomía orgánica del sistema judicial. De allí que la prórroga del mandato de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público, dispuesta por el Congreso a pesar de las críticas de amplios sectores de la comunidad jurídica y de la opinión pública nacional, sólo mantenga la negativa situación descrita.

No puede dejar de considerarse que las instituciones vinculadas al quehacer judicial en nuestro país, tradicionalmente formalistas, jerarquizadas y carentes de una actitud abierta al cambio, no han sido ni son el mejor escenario para impulsar la participación democrática de los magistrados, pues el sistema mismo ha solido desalentarla en favor de una actitud conformista y funcional a los regímenes políticos vigentes. A estos problemas de “mentalidad” se han sumado (como elemento disuasivo) las constantes “purgas” de magistrados o las represalias políticas contra quienes asumieron posiciones independientes que confrontaron al gobierno. De allí la acentuada carencia de liderazgos que se aprecia en el cuerpo judicial, así como la severa crisis de relevancia

de las instituciones asociativas destinadas a la defensa y representación de los intereses gremiales de los magistrados.

Pese a este cuadro adverso, insistimos en que la participación de los magistrados en la elección de quienes ejercen los cargos de dirección de los órganos de gobierno y conducción del sistema judicial resulta indispensable aunque no constituye un fin en sí mismo. Ella debe brindar mayor representatividad y legitimidad a dichos órganos, así como democratizar la estructura y actuación institucional. Pero es de esperar también que, por esta vía, se eleve el liderazgo de la función de gobierno y conducción institucional, permitiendo que el órgano jurisdiccional adquiera efectiva autonomía frente a los poderes políticos, haciendo respetar los principios constitucionales y democráticos, así como la independencia de su función.

Finalmente cabe referir, aunque sea en forma extremadamente sucinta, el debate existente acerca de si el órgano que ejerza la conducción y gobierno del Poder Judicial o Rama Jurisdiccional debe ser una instancia "interna" o "externa" del órgano jurisdiccional. Un ejemplo de esta última opción son aquellos casos donde dicha función se encomienda a los Consejos de la Judicatura que están integrados por representantes del Poder Judicial y de otros órganos, incluidos los políticos.

Atendiendo a la experiencia de nuestro país, estimamos que el gobierno de la Rama Jurisdiccional o Poder Judicial debe estar en manos de un órgano de la propia institución, constituido como cuerpo colegiado representativo de los magistrados. Dicho órgano debería estar presidido por el Presidente de la Corte Suprema (que lo es también del Poder Judicial por disposición constitucional) que contaría con una instancia ejecutiva central dotada del apoyo de un equipo técnico de asesoría y gerencia, a cargo de las tareas de gestión administrativa y económica, encargado de ejecutar los lineamientos políticos y las decisiones que emanen del órgano de conducción.

En el caso peruano, preferimos este esquema y no la transferencia de estas funciones de gobierno de la Rama Jurisdiccional o Poder Judicial

a un órgano “externo” como el Consejo de la Magistratura, fórmula ensayada en algunos otros países. Ello por dos razones fundamentales:

- En primer lugar, porque las funciones que la Constitución encomienda en el Perú al Consejo de la Magistratura, es decir el nombramiento, la promoción, ratificación y destitución de magistrados, demandan tal especialidad y complejidad que no encontramos razonable (al menos por el momento) incrementarlas con funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial.
- En segundo lugar, porque uno de los principales problemas endémicos de nuestro Poder Judicial ha sido su debilidad institucional y falta de autonomía. De modo que una forma de revertir esta situación sería dejar en manos del propio órgano jurisdiccional su autogobierno; claro está, impulsando mecanismos que democratizen y den representatividad, a través de la participación de los magistrados, a los órganos de conducción de la institución.

Con respecto al Sistema Judicial, es decir, a la conjunción del Poder Judicial y los órganos autónomos vinculados a la función judicial, consideramos que el respeto a su autonomía y desarrollo institucional exige que cada uno de sus componentes cuente con sus propias instancias de conducción. Sin embargo, reiteramos la conveniencia de que exista un nivel superior de coordinación política y planificación interinstitucional entre los integrantes del sector judicial.

LA CARRERA JUDICIAL

Selección, nombramiento y promoción de magistrados

Se sabe que la forma en que se selecciona, nombra o promueve a los jueces, fiscales y funcionarios de la Rama Judicial, así como el tipo de órgano que realiza esta designación, pueden ejercer una influencia significativa en el resultado final que se alcance como producto de esta tarea. Así, los niveles promedio de independencia política o de calificación profesional de los magistrados, suelen depender o estar condicionados

por los criterios que prevalecen en el proceso de nombramiento y promoción del personal judicial.

La experiencia comparada de diversos países permite apreciar que existen numerosas formas u opciones para diseñar y organizar sistemas de selección, nombramiento, promoción y destitución de magistrados judiciales; cada uno de los principales sistemas o “modelos” ostentan distintas fortalezas y debilidades, tanto en el aspecto teórico como en su funcionamiento práctico.

De allí que la primera constatación en este campo es que no existen “sistemas perfectos” ni modelos que se puedan “copiar” mecánicamente con la certeza de que funcionarán adecuadamente, pues lo que en unos países conduce a resultados positivos puede resultar desafortunado en otros y viceversa. En verdad, factores como la solidez institucional de un país, sus tradiciones políticas y judiciales, así como el comportamiento e idiosincrasia de la sociedad y de los personajes involucrados en los sistemas de selección y nombramiento de magistrados juegan el rol decisivo. Es ello lo que suele determinar que un sistema teóricamente “malo” pueda funcionar de manera aceptable en la realidad, o que uno conceptualmente “bueno” fracase en la práctica.

En el caso peruano, la Constitución de 1993 intentó superar, a nuestro criterio acertadamente, el pésimo resultado que había dado la designación de magistrados judiciales por el poder político, es decir, a cargo del gobierno y del Parlamento, encargando esta delicada responsabilidad al Consejo Nacional de la Magistratura y a la Academia de la Magistratura. Tanto el Consejo como la Academia cuentan con una composición de sus cuerpos directivos que excluye de toda participación a los órganos políticos en la elección de quienes integren dichas instituciones⁴, bus-

⁴ El Consejo Nacional de la Magistratura está integrado por siete miembros, designados respectivamente por la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos, los Colegios de Abogados, los rectores de las universidades públicas, los rectores de las universidades particulares y dos elegidos por los miembros de los colegios profesio-

cando así garantizar su autonomía institucional, la independencia de sus miembros, y el predominio de criterios técnicos y profesionales en su actuación y decisiones.

La experiencia anterior de la designación de magistrados (nombramiento y promoción) por parte del Ejecutivo, así como la intervención conjunta del gobierno y el Congreso en el caso de los vocales de la Corte Suprema, tuvo en nuestro país un balance esencialmente negativo. El hecho de que los criterios determinantes para la designación fueran, por lo general, la afinidad política o la vinculación personal, hacía que normalmente muchos magistrados asumieran que tenían que actuar en concordancia con los intereses del gobierno al que “debían” su nombramiento o del que dependía su eventual promoción hacia los niveles jerárquicos superiores de la carrera judicial. Ello explica la tradicional sumisión del Poder Judicial frente al poder político de turno, así como su escaso compromiso con la defensa de la supremacía constitucional o los derechos humanos, sobre todo durante los regímenes de facto pero también dentro de gobiernos democráticamente electos.

No puede dejarse de mencionar una experiencia relativamente sui géneris producida en el país tras el autogolpe de estado del 5 de abril de 1992, que había ocasionado también la destitución de gran cantidad de magistrados judiciales por parte del gobierno. Ante la necesidad de cubrir las vacantes existentes, especialmente en los niveles más altos de la función judicial, que era reclamada por amplios sectores de la opinión pública y de la comunidad jurídica nacional, así como al constatarse la demora en la implementación del nuevo sistema de designación de magistrados contemplado en la Constitución de 1993, se llegó a un “acuerdo político” que permitió la conformación de un Jurado de Honor de la

nales del país (art. 155° de la Constitución). A su vez, el Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura se compone, según su Ley Orgánica N° 26335, de siete miembros, tres designados por el Poder Judicial, dos por el Ministerio Público, uno por el Consejo Nacional de la Magistratura y el otro por la Junta de Decanos del Colegio de Abogados del país.

Magistratura, integrado por cinco distinguidos juristas designados por el Congreso Constituyente Democrático.

Dicho Jurado de Honor, que funcionó antes de que se pusiera en marcha al Consejo Nacional de la Magistratura, resolvió sobre las solicitudes de rehabilitación presentadas por magistrados supremos cesados, realizó la evaluación de los vocales y fiscales supremos provisionales, y convocó a concursos para la selección y designación de magistrados de esta máxima instancia judicial. Posteriormente realizó también la selección y designación de jueces de Lima. Cabe señalar que existe alto grado de consenso en señalar que la labor desempeñada por este Jurado de Honor de la Magistratura fue bastante meritoria, así como en que sus decisiones en materia de designación de magistrados resultaron –en general– rigurosas y acertadas⁵.

El sistema introducido con la Constitución de 1993 establece que tanto los abogados que pretendan ingresar como jueces o fiscales como los magistrados que postulen a un ascenso al interior de la carrera judicial, tendrán que haber aprobado previamente los cursos especiales que para este efecto desarrolle la Academia de la Magistratura. Y sólo quienes superen este “filtro” o primer escollo, podrán luego presentarse ante el concurso público de méritos que llevará a cabo el Consejo Nacional de la Magistratura para proveer los cargos judiciales vacantes.

En consecuencia, de conformidad con la Constitución vigente, es el Consejo de la Magistratura (y ya no ningún otro órgano político o judicial) quien adopta la decisión definitiva de nombramiento o promoción del

⁵ Cf. Zolezzi Ibárcena, Lorenzo: “El Consejo Nacional de la Magistratura”; en: Derecho (revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú), N°49, 1995, pp. 123-124; Eguiguren Praeli, Francisco: “Selección y formación de magistrados en el Perú: marco constitucional y experiencia reciente”, en: Revista de la Academia de la Magistratura, N°1, 1998, pp. 17-31; De Belaunde Lopez de Romaña, Javier: “Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-97)”, en: *Ius et veritas*, N°15, p. 111.

magistrado, en un proceso que debe ser transparente y estar guiado por una evaluación de la calificación profesional y calidades personales de los postulantes. Sin embargo, este sistema no ha logrado –hasta el momento– funcionar plenamente, habiendo sólo operado de manera parcial y temporalmente. Diversas circunstancias y fácticas y medidas políticas han causado esta situación:

- a) El Consejo Nacional de la Magistratura realizó, entre 1995 y 1996, concursos para el nombramiento de fiscales supremos, vocales y fiscales superiores, que permitieron la designación de 225 magistrados⁶. No obstante, estos procesos se realizaron sin cumplir el requisito de que los postulantes aprobaran previamente los cursos de la Academia de la Magistratura, pues dicha institución no había puesto en marcha su Programa de Formación de Aspirantes⁷.
- b) En diciembre de 1996, la Ley N° 26696 del Congreso dispuso que la Academia pusiera en marcha su Programa de Formación de Aspirantes, y suspendió todo concurso y nombramiento del Consejo de la Magistratura hasta que los postulantes hayan cumplido con el requisito constitucional de aprobar previamente este curso. Cabe señalar que desde entonces, como veremos luego, no se ha vuelto a nombrar a ningún magistrado titular en el país.

⁶ Durante dicho período, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) nombró dos fiscales supremos, 175 vocales de cortes superiores y 48 fiscales superiores; ver “Consejo Nacional de la Magistratura: Informe”, 1997, pp. 89-90.

⁷ La Academia de la Magistratura (AMAG) inició sus cursos de capacitación a principios de 1996, pero en el Programa de Actualización y Perfeccionamiento, dirigido a jueces y fiscales en funciones. El Consejo Directivo de la AMAG optó por diferir el diseño e implementación del Programa de Formación de Aspirantes hasta que la institución no contara con más experiencia, tanto para facilitar la continuidad de los nombramientos que desarrollaba el CNM, como por considerar inviable emprender un programa de esta envergadura dado que se requerían preparar candidatos para cubrir más de 1,300 plazas ocupadas por jueces y fiscales provisionales o suplentes. (Cf. Academia de la Magistratura: Memoria institucional 1996 y síntesis del Plan de Acción 1997, Lima, 1997, pp. 29-31).

- c) La Academia de la Magistratura diseñó y organizó, durante el primer semestre de 1997, un programa “de emergencia” de formación de aspirantes, cuyo curso tendría una duración de seis meses. El primer curso se inició en Lima en octubre de 1997, previo examen de admisión de postulantes, culminando a mediados de abril de 1998 con la aprobación de casi 300 aspirantes a cargos de jueces de paz, jueces especializados y mixtos, y fiscales provinciales, quienes quedaron aptos para concursar ante el Consejo Nacional de la Magistratura. Simultáneamente, en febrero de 1998 se inició un curso similar en Piura y Lambayeque⁸.
- d) Cuando el Consejo de la Magistratura contaba ya con un primer contingente de aspirantes, aptos para ser convocados a concurso para cargos de magistrados titulares, y la Academia venía implementando un plan que permitiría seguir habilitando periódicamente a nuevos candidatos, el Poder Judicial –a través de la Secretaría de su Comisión Ejecutiva– decidió unilateralmente que los cursos de aspirantes tengan una duración de dos años y ya no de seis meses. Esta medida no sólo impuso a los aspirantes ya habilitados por los cursos de la Academia la obligación de reiniciar sus estudios por el nuevo lapso establecido, sino que logró el objetivo político de impedir –por un período mucho más largo– la posibilidad de que el Consejo emprenda el nombramiento de magistrados titulares.
- e) Desde hace dos años y medio, y por un lapso aún incierto, las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público, así como las Salas de la Corte Suprema y las Cortes Superiores, han proseguido designando jueces y fiscales provisionales y suplentes, asumiendo (o mejor reasumiendo) atribuciones que deberían ser ejercidas por el Consejo Nacional de la Magistratura.

⁸ Cf. Academia de la Magistratura: Memoria 1997 y Plan de Acción 1998, Lima, 1998, pp. 21-25 y 42-43.

Pese a la grave anomalía e inestabilidad que implica que casi dos terceras partes de los magistrados nacionales tengan la condición de suplentes o provisionales, muy poco o casi nada se ha avanzado en todo este período para emprender el imprescindible nombramiento de magistrados titulares y dar así pleno cumplimiento al sistema dispuesto por la Constitución. Como puede apreciarse de este breve recuento cronológico, las decisiones políticas del oficialismo —instrumentadas a través de leyes del Congreso o de medidas adoptadas por las instancias de gobierno impuestas en el Poder Judicial y el Ministerio Público— son directamente responsables de crear, mantener y agudizar un insólito cuadro de precariedad institucional y de manipulación política en la Rama Jurisdiccional, valiéndose del predominio de personal no titular.

Al margen de discursos o “justificaciones”, la intención gubernamental ha sido mantener el control del aparato judicial y de la actuación de los magistrados, impidiendo u obstaculizando el proceso de nombramiento y promoción a cargo de órganos autónomos como el Consejo de la Magistratura y la Academia, así como restringiendo e interfiriendo las competencias y funciones de ambas instituciones. Al respecto, conviene recordar que una ley del Congreso recortó las atribuciones constitucionales del Consejo en materia de destitución de magistrados de la Corte Suprema, lo que motivó la renuncia del conjunto de integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura, quienes fueron reemplazados por suplentes que han actuado con pasividad y sometimiento al gobierno. A su vez, el órgano de gobierno de la Academia renunció en abril de 1998 en solidaridad con los miembros del Consejo y al no lograr el cese de la reorganización impuesta a su institución.

En definitiva, consideramos que la experiencia de los nombramientos a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura, aunque breve, supuso un avance sustantivo frente a la situación precedente, pues estos procesos estuvieron guiados por criterios esencialmente profesionales y técnicos, antes que por consideraciones políticas, partidarias o personales. A su vez, el esfuerzo de la Academia de la Magistratura de diseñar y poner en marcha (en condiciones políticas adversas) un

programa destinado a preparar y a mejorar la calificación de los aspirantes a la carrera judicial, constituyó un logro inédito que tenía grandes posibilidades de desarrollo, que lamentablemente quedaron frustradas por decisiones políticas.

De allí que en vez de proponer nuevos sistemas para la selección, el nombramiento y la promoción de magistrados, creemos que se impone garantizar –por fin– la plena vigencia del modelo previsto por la Constitución, pues aunque su experiencia de aplicación nunca fue completa ni se permitió que alcanzara desarrollo continuo, los resultados que pudieron mostrar el Consejo de la Magistratura y la Academia marcaron una realidad cualitativamente superior a la situación anterior y a la actualmente existente.

Si algo cabe hacer, es restablecer la plena autonomía de ambas instituciones, devolverles sus atribuciones hoy restringidas o usurpadas, así como –en este nuevo marco de estabilidad e independencia– proceder a su recomposición interna, designando los órganos competentes a personas dotadas de la capacidad profesional, moral y técnica que garantice el adecuado desempeño de las importantes funciones que la Constitución les encomienda. Pero es preciso también constatar el nefasto efecto ocasionado por la intervención e injerencia política gubernamental en la marcha de este proceso, al igual que su incidencia en el pobre resultado final, a fin de no repetir ni permitir este tipo de comportamientos pues son precisamente lo que la Constitución trató –hasta el momento infructuosamente– de evitar con el sistema propuesto.

La capacitación y especialización de los magistrados

Los sistemas judiciales son, en mucho, lo que los magistrados hacen con su conducta y sus resoluciones. De allí que puede afirmarse que se alcanzan resultados más positivos cuando acceden a la carrera judicial abogados del sector mejor calificado profesionalmente, así como cuando se brinda a los magistrados en función adecuadas oportunidades de capacitación y especialización, incentivando la promoción del personal más calificado y competente.

La situación en nuestro país se convirtió paulatinamente en lo opuesto a lo deseable. Es reconocida la marcada desigualdad en los niveles de preparación jurídica que se imparte dentro del variopinto escenario de las facultades de derecho del país, muchas de las cuales carecen de elementales estándares académicos y profesionales. A ello hubo que sumar –cada vez más– que fueron incorporándose a la carrera judicial abogados cuya trayectoria (como estudiantes o profesionales) los ubicaba entre los menos calificados.

El resultado previsible fue un severo cuadro de mediocridad profesional en el aparato judicial, donde la vocación y la idoneidad cedieron lamentablemente su lugar a la búsqueda de un empleo relativamente estable, una carrera poco exigente, un sueldo a veces magro pero seguro, que podía incrementarse sustancialmente mediante prácticas corruptas e ilícitas. Las distinguidas excepciones, constituidas por magistrados profesionalmente idóneos y moralmente probos, no pasaron de ser eso, simples excepciones y cada vez más escasas. De allí que la existencia de una Academia de la Magistratura (o escuela judicial) fue una exigencia largamente planteada y aguardada por la comunidad jurídica nacional y por los propios magistrados, a fin de elevar y optimizar los niveles de capacitación y de especialización de quienes acceden a la función jurisdiccional y se desempeñan en ella.

Es por ello que un mérito que no puede dejar de reconocerse a la reciente “Reforma Judicial” y a la Academia de la Magistratura, es que brindaron especial atención al tema de la capacitación del personal del Poder Judicial y el Ministerio Público. Difícilmente puede recordarse otro período donde las actividades de capacitación en materia jurídica y en otras disciplinas (administración, gerencia, liderazgo) hayan tenido ejecución cuantitativa y cualitativa tan destacable. Sin duda este esfuerzo tiene que haber dejado frutos en la mayor calificación profesional de los magistrados, así como incidido en el mejoramiento del servicio de justicia. Lo primero a hacer, entonces, sería retomar el énfasis en estas acciones, pero cuidando de preservar el rigor académico y la autonomía en el desarrollo de las actividades de capacitación.

En el caso de la Academia de la Magistratura, tiene que destacarse la búsqueda por afianzar un perfil institucional propio, distinto al de las facultades de derecho y las universidades, aunque complementario de éstas; pues la misión de capacitar a los aspirantes a magistrados y de los jueces y fiscales exige concepciones y metodologías profesionalizadas y especializadas acordes con este propósito. Cabe así resaltar la elaboración de materiales ad hoc para el estudio y la lectura, el desarrollo de los cursos en base a una metodología de análisis y discusión de casos, a partir de la participación activa de los discentes y la reflexión en grupo; el concurso de distinguidos docentes nacionales y extranjeros; la planificación y organización minuciosa de los cursos, así como el esfuerzo por brindar una atención académica y material al magistrado que contribuya a revalorar su función y la autoestima profesional.

No habrá una verdadera superación del nivel profesional en el sistema judicial mientras no se logre atraer hacia dicha carrera, desde la etapa de formación universitaria, a muchos de los mejores estudiantes de derecho. El dictado de cursos bien elaborados, que incentiven esta vocación, requiere ser complementado con acciones de tipo político y económico que revaloren social y profesionalmente la función judicial, su autonomía, estabilidad y prestigio, haciéndola así más atractiva incluso para quienes aspiran a desenvolverse en una elite académica y profesional.

La existencia de un Programa de Formación de Aspirantes a la carrera judicial, que actúe como "filtro" para descartar a candidatos carentes de calificación razonable e idoneidad, así como de mecanismo para mejorar la preparación jurídica de los postulantes, parece una solución adecuada para superar en parte las grandes desigualdades de la formación universitaria y para brindar conocimientos teóricos y prácticos, importantes para el ejercicio de la labor jurisdiccional, que no se adquieren mayormente en la facultad de derecho o en el ejercicio de la abogacía.

Cierto es que mientras subsista una mayoría de personal judicial en calidad de provisionales o suplentes, cuyos cargos deben ser urgentemente cubiertos por magistrados titulares (formados por la Academia y

seleccionados por el Consejo de la Judicatura, conforme manda la Constitución) esta tarea no será sencilla ni alcanzará todos los niveles de rigor académico deseables. Pero ello no puede llevar a descartar este sistema de formación previa, pues creemos que constituye una de las piedras angulares indispensables para un auténtico cambio en el sistema judicial y en la conformación y calificación de sus integrantes.

El reto en este aspecto reside en adoptar un Programa de Formación de Aspirantes que concilie los objetivos de brindar una capacitación básica y razonable desde el punto de vista académico y profesional, y el de permitir avanzar resueltamente hacia la superación de la provisionalidad y suplencia todavía claramente predominantes en la magistratura nacional. Será un proceso arduo y progresivo, que fue truncado por decisiones políticas y que se impone retomar, pero brindando seguridades a los futuros participantes de que habrá continuidad, transparencia y seriedad. Los magistrados que sean luego nombrados por el Consejo podrán recibir luego cursos que completen su capacitación teórica y práctica.

Conforme se vaya superando progresivamente la situación anómala de emergencia, es decir la actual provisionalidad del personal judicial, la Academia de la Magistratura debería desarrollar un Programa de Formación de Aspirantes que podría tener una duración de uno o dos años, con dedicación exclusiva y alta exigencia académica, que combine conocimientos teóricos, adiestramiento en el razonamiento jurídico y la fundamentación de resoluciones, actualización en las distintas materias, así como una experiencia práctica bajo la tutela y supervisión de magistrados y abogados distinguidos.

A este programa debería poderse acceder tan pronto se obtenga el título de abogado, eliminado la actual exigencia de años de ejercicio profesional, permitiendo así canalizar y no desperdiciar la vocación y capacidad de quienes han decidido dedicarse a la función judicial, así como evitar los riesgos de “contaminación” o “deformación” que a veces conlleva esta práctica profesional. La carrera judicial tendría así “carácter cerrado” desde sus escalones jerárquicos, más bajos, no pudiendo ingresarse

a ella sin aprobar previamente este proceso de formación a cargo de la Academia. En cambio, tratándose de cargos en la Corte Suprema, también debería permitirse el acceso de destacados abogados provenientes del ejercicio profesional o de la cátedra universitaria.

Otro aspecto que debe afrontarse con seriedad es el de la especialización. El derecho, como muchas otras profesiones, muestra actualmente áreas muy técnicas y especializadas que —sin perjuicio de aspirar a contar con una sólida formación jurídica general— lleva a que los “todismos” tiendan a desaparecer y que el buen abogado no pueda ni pretenda “saber de todo”. Lo mismo sucede con la función judicial, aunque poco o nada se hace o se quiere hacer para afrontar este problema.

A pesar que “la Reforma” ha optado —creemos que acertadamente— por la instauración de juzgados, salas y tribunales “especializados”, en lo civil, penal, constitucional y en derecho público, familiar o laboral (incluso con subespecialidades como tráfico ilícito de drogas, terrorismo, delitos tributarios y aduaneros, etc.) se trata en verdad de especialidades “en el papel”. Y es que, por lo general, se ha proseguido en estos años con la inconveniente práctica de asignar y rotar periódicamente a los magistrados entre las distintas áreas o especialidades, sin brindar mayor atención a la experiencia profesional que pueda corresponderle ni permitirles “adquirir” una especialidad por falta de permanencia en el cargo o de cursos de perfeccionamiento y profundización.

Así las cosas, la supuesta especialización no se ha traducido mayormente en el mejoramiento de la calidad de la jurisprudencia y en su desarrollo técnico. Y es que ante el tratamiento de temas complejos o novedosos con abogados cada vez más especializados, el juez o fiscal “todista” o “improvisado” en una especialidad que no posee difícilmente podrá superar su posición desventajosa frente a los conocimientos de los abogados o resolver con acierto, sustento y previsibilidad.

Pasar pues de esta justicia especializada por materias “en el papel” o formal, hacia el incentivo y respeto a una especialización real del

magistrado, se constituye en un reto y una exigencia para el mejoramiento cualitativo de la jurisprudencia y de la previsibilidad de las sentencias judiciales, todo lo cual incidirá en la mayor credibilidad del sistema judicial y en el incremento de la seguridad jurídica.

La corrupción

Existe amplio consenso en considerar a la corrupción como el problema más grave y extendido de nuestro sistema judicial. Y si bien este fenómeno no es privativo de dicho ámbito, adquiere singular relevancia dado que la prevalencia de la corrupción en un sistema judicial destruye los componentes esenciales de su legitimidad y credibilidad, tales como la imparcialidad, previsibilidad, transparencia y la propia justicia de su actuación y resoluciones.

Por ello la reciente reforma judicial sostuvo que una de sus principales metas y preocupaciones era derrotar la corrupción. Con este propósito, se fortaleció la organización y el funcionamiento de los órganos de control al interior de Poder Judicial, se ejecutaron operativos que muchas veces culminaron con la detección y sanción de casos de corrupción, se adoptaron medidas destinadas a evitar relaciones demasiado directas o individualizadas entre el juez y sus secretarios o entre los litigantes y abogados con los auxiliares y magistrados, se realizaron evaluaciones y rotación del personal, etc. Incluso se puso en marcha un proyecto especial anticorrupción, que poco después fue desactivado al parecer debido a presiones de altas esferas de dentro y fuera del Poder Judicial.

Sin embargo, la impresión final más difundida es que muy poco se ha avanzado en este campo. De un lado, porque los principales casos sancionados se refieren a personal auxiliar y judicial de los niveles jerárquicos más bajos y en asuntos de escaso monto; mientras tanto, existen magistrados cuyo accionar corrupto es un “secreto a voces” entre jueces y abogados, pese a lo cual no son investigados o resultan “absueltos” de las denuncias. De otro lado, es más que sabido que muchos abogados (a veces con el concurso de sus patrocinados) promueven o

consienten la corrupción, sin que se conozca que el Colegio de Abogados, por ejemplo, realice actividades o imponga sanciones para combatir estas prácticas.

Conviene precisar que creemos debe considerarse como corrupción no sólo el solicitar o recibir dinero para realizar ciertos actos o resolver en determinado sentido un proceso, sino también cuando la compensación supone algún otro tipo de beneficios o favores, incluso de tipo político. De allí que la corrupción constituye una lacra moral que debe ser erradicada para que el sistema judicial adquiera credibilidad y prestigio, pero también porque genera un sobrecosto del litigio, atenta contra el debido proceso y propicia la imprevisibilidad de las decisiones judiciales. Todo ello vulnera principios básicos del Estado de Derecho y la administración de justicia, a la par que conspira contra el desarrollo del mercado, pues crea inseguridad e incertidumbre en las relaciones económicas y sociales, así como acerca del tipo de solución que recibirán los conflictos sometidos a los órganos judiciales.

Un caso, particularmente grave y notorio, se suscitó cuando los integrantes de una sala de la Corte Suprema anularon su propia sentencia – varios meses después– alegando irregularidades en el proceso que incluso comprometían su responsabilidad, como sostener haber firmado el fallo sin leerlo o encomendar su redacción a un magistrado pese a saber que éste se hallaba legalmente impedido de participar en su resolución. Cuando este caso, y algunos otros que también involucraban a altos magistrados, se encontraban en trámite ante el Consejo Nacional de la Magistratura, se dictó una ley restringiendo las atribuciones que la Constitución confiere a dicho órgano en materia de investigación y destitución de vocales de la Corte Suprema, a fin de evitar una eventual sanción a los involucrados. Como se recordará, esta grosera intervención política conllevó la renuncia del pleno del Consejo.

En suma, el problema de la corrupción es muy grave y su solución bastante compleja. No sólo es un problema explicable por los bajos sueldos predominantes en el sector judicial, pues éstos fueron mejorados

significativamente por la “reforma”; tampoco es algo que se supera simplemente con conferencias, declaraciones o invocaciones. Ciertamente es que el desarrollo de mecanismos internos de fiscalización y sanción ejemplar, a cargo de órganos independientes y calificados, podrá lograr avances en la lucha contra la corrupción; también que el Consejo de la Magistratura recobre plenamente sus potestades disciplinarias y las ejerza con firmeza. Pero ello tendrá que ser complementado con acciones efectivas de moralización en los gremios de abogados, la permanente investigación y denuncia de casos de corrupción por parte de la prensa, la labor de organizaciones sociales dedicadas a la protección de las víctimas de estas prácticas, y la activa presencia de la Defensoría del Pueblo en la recepción, tramitación y seguimiento de quejas en este campo.

MEDIOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Justicia comunal y participación ciudadana

La Constitución de 1993 contempla diversas normas que conllevan un positivo avance en el reconocimiento de formas comunales de administración de justicia, distintas al Poder Judicial y a la “justicia formal”, así como en mecanismos que posibilitan e incentivan la participación ciudadana en este campo. En cuanto al primero de estos aspectos, cabe mencionar el artículo 149° de la Carta Política que dispone lo siguiente:

Art. 149°.- “Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial y de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.”

Este reconocimiento constitucional de sistemas comunales de resolución de conflictos y de ejercicio efectivo de administración de justicia,

conlleva no sólo un sensato acto de realismo jurídico y político, sino que es también una destacable reivindicación social y cultural en nuestro país. Así, el Estado Peruano, asumiendo su carácter multiétnico y pluricultural, se compromete a nivel constitucional a respetar las formas consuetudinarias tradicionalmente vigentes en las comunidades campesinas y nativas para la solución de ciertas controversias y la aplicación de sanciones⁹.

La existencia de mecanismos de resolución de conflictos en las comunidades campesinas y nativas no sólo se explica por la escasa presencia efectiva del Estado (entendido como aparato estatal) y del “derecho oficial” en muchas de estas localidades. Responde también a prácticas ancestrales muy arraigadas en la población y a la aplicación de “otros criterios” –más acordes con la realidad, valores e idiosincrasia de la comunidad– para la solución de controversias o la imposición de sanciones. Son pues razones de acceso y de aceptación social las que sustentan a estas formas de administración de justicia, cuya legitimidad reside en la mayor eficacia para resolver problemas que no suelen encontrar acogida o solución efectiva en el sistema judicial formal, así como en la autoridad que se reconoce a la autoridad comunal y a las formas de control social para aplicar sus decisiones.

Otras normas contenidas en la Constitución de 1993 prevén la participación ciudadana en materia judicial, mediante la elección y eventual revocación popular de ciertos cargos judiciales. Cabe así mencionar los artículos 152° y 139°, inciso 17 de la Carta, que disponen:

⁹ Aunque existen diversos e importantes estudios acerca del funcionamiento de la “justicia informal”, a cargo de comunidades campesinas y nativas, así como de otras organizaciones sociales y comunales, mencionamos como fuente de interesante consulta y revisión los siguientes trabajos: Brandt, Hans-Jürgen: Justicia popular: nativos y campesinos, Fundación Friedrich Naumann, 1986; Revilla, Ana Teresa y Price, Jorge: La administración de la justicia informal, Fundación M. J. Bustamante de la Fuente, 1992; Urquieta, Débora: “El sistema de administración de justicia de las comunidades campesinas y nativas”, en: Acceso a la justicia, Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997, pp. 129-143.

Art. 152°.- “Los Jueces de Paz provienen de elección popular. Dicha elección, sus requisitos, el desempeño jurisdiccional, la capacitación y la duración de sus cargos son normados por ley. La ley puede establecer la elección de los jueces de primera instancia y determinar los mecanismos pertinentes”.

Art. 139°.- “Son principios y derechos de la función jurisdiccional (...):
inc. 17: La participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados, conforme a ley.”¹⁰

La Justicia de Paz, a cargo de personas que no son abogados, goza también de mucha aceptación, eficacia y legitimidad en amplias zonas del país, (especialmente en áreas rurales) conforme ha sido confirmado por diversos estudios¹¹. No obstante, durante mucho tiempo prevaleció una percepción equivocada en el Poder Judicial acerca de la Justicia de Paz pues, al entenderse como el escalón más bajo o inicial de la administración de justicia, se la consideraba una suerte de “mal necesario” o transitorio, en tanto dichas funciones no pudieran ser ejercidas por abogados y asimiladas plenamente al sistema formal, que era lo que se planteaba como deseable.

Como ya se ha planteado en los estudios más serios sobre la materia, el verdadero reto es preservar la esencia de la justicia de paz y repotenciarla. En efecto, su eficacia reside en ser ejercida por una persona respetada por la comunidad local como “un buen vecino”, que actúa a través de la

¹⁰ La revocación de las autoridades judiciales emanadas de elección popular está recogida en la Ley N° 26300, Ley de Participación y Control Ciudadano, capítulo III, arts. 20° y ss.

¹¹ Además del ya clásico trabajo de Brandt, Hans-Jürgen, En nombre de la paz comunal: un análisis de la justicia de paz en el Perú, Fundación Friedrich Naumann, 1990; cabe citar también: Revilla, Ana Teresa (coordinadora): “Justicia de paz y derecho consuetudinario”, en: Nuevas perspectivas para la reforma integral de la

mediación y la conciliación (como un “amigable componedor”) antes que mediante la imposición o sentencias, que no resuelve en base a normas legales o códigos sino según el sentido común, los valores y prácticas socialmente aceptadas. De allí que colocar la justicia de paz en manos de abogados o formalizar su actuación y procedimientos sería simplemente destruir sus principales virtudes y la clave de su eficacia. Adicionalmente, resulta necesario ampliar sus competencias para que pueda resolver un conjunto de problemas que interesan directamente a los pobladores y vecinos, que por razones de costo, acceso y complejidad jurídica no se justifica que se tramiten ante la justicia formal.

Es positivo pues que la norma constitucional haya establecido la elección popular de los jueces de paz, ya que con ello se recoge una propuesta que venía planteándose desde hace ya algún tiempo¹² y porque permite repotenciar socialmente dicha función. El hecho de que la propia comunidad elija al juez de paz debe permitir la selección de una persona que resida en la localidad y que sea respetada por ésta, estableciendo una vinculación más directa entre dicha autoridad y la población. A su vez, la posibilidad de la revocación popular del juez de paz habilita mecanismos efectivos de control y fiscalización de la ciudadanía acerca de su conducta funcional y moral.

Es de lamentar, sin embargo, que —a pesar del tiempo transcurrido y de que existan algunos proyectos al respecto— hasta el momento no se haya dictado la ley que regule la elección popular de los jueces de paz, ni

administración de justicia en el Perú, Ministerio de Justicia, 1994, pp. 7-88 y 209-220; Delgado, María Antonieta: “La opción por la justicia de paz”, en: La Constitución de 1993: análisis y comentarios II; Comisión Andina de Juristas, serie Lecturas sobre temas constitucionales N°11, 1995, pp. 139-152; Loli, Silvia: “El acceso a la justicia y la justicia de paz en el Perú”, en: Acceso a la justicia, 1997, pp. 83-110; Comisión Andina de Juristas: Gente que hace justicia: la justicia de paz, 1999.

¹² Cf. De Belaunde López de Romaña, Javier: “Elección popular de jueces”, en: La Constitución de 1993: análisis y comentarios, Comisión Andina de Juristas, serie Lecturas sobre temas constitucionales 10, 1994, pp. 203-217.

que se perciba mayor interés en impulsar este proceso democratizador de la administración de justicia en los niveles más cercanos a la ciudadanía. Ciertamente es que toda elección popular en materia de cargos judiciales puede correr el riesgo de prestarse a manipulaciones o a la prevalencia de intereses políticos o partidarios; no obstante, creemos que nadie mejor que la propia comunidad para prevenir y superar este problema, especialmente a través del control y la revocación. Una medida de este tipo ratifica y fortalece la sólida vinculación que existe entre la institución de la justicia de paz y los pobladores, especialmente en las localidades más pequeñas y alejadas del aparato judicial formal.

En cambio, coincidimos con quienes consideran inconveniente y disfuncional la posibilidad de extender la elección popular a los jueces de paz letrados y a los jueces especializados (antes denominados de primera instancia) pues se trata de jueces profesionales, abogados, que integran el aparato judicial formal. Éstos deben ser designados de acuerdo a sistemas de evaluación técnica y profesional, a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Academia de la Magistratura. Su realidad y situación son pues muy distintas a las de los jueces de paz, por lo que no se dan las razones que justifiquen la aplicación de la elección popular para su nombramiento.

Lo que sí se impone es dotar de una adecuada estructura de articulación orgánica a las formas de justicia comunal, a la justicia de paz y al sistema judicial formal. Ello exige determinar, clara y razonablemente, las competencias asignadas a cada una de ellas, así como también evitar superposiciones inconvenientes. En tal sentido, creemos que en aquellas localidades donde las formas comunales de administración de justicia tengan arraigo y eficacia, resulta preferible fortalecerlas en vez de promover un “paralelismo” con la justicia de paz. Estos mecanismos sociales de resolución de conflicto, adecuadamente potenciados, jugarán un rol central para brindar al ciudadano una justicia más accesible, barata y eficiente, a la par de contribuir a la paz social y a reducir el volumen de casos que, innecesariamente, llegan al Poder Judicial.

Conciliación y arbitraje

Sin perjuicio de la administración de justicia y solución de conflictos a través de la actuación de las comunidades campesinas y nativas, de las rondas campesinas y de la justicia de paz, a las cuales ya hemos hecho referencia, cabe destacar también la conciliación y el arbitraje como dos importantes medios alternativos para la resolución de controversias, sin necesidad de acudir al Poder Judicial¹³.

La conciliación y el arbitraje forman parte de un conjunto de mecanismos conocidos como sistemas de “solución alternativa de disputas”. Conviene, sin embargo, precisar que este carácter “alternativo” alude fundamentalmente a la posibilidad de lograr una resolución de la controversia sin tener que acudir al Poder Judicial o de poner fin al proceso mediante un acuerdo propiciado al interior de éste. Estos sistemas alternativos de solución de conflictos cumplen pues una función de descongestión de los despachos judiciales, ya sea evitando que los casos lleguen al aparato jurisdiccional o dándoles una resolución más rápida. Por ello, no puede pretenderse que lo “alternativo” suponga una sustitución o reemplazo del Poder Judicial, ni que estos mecanismos sean competitivos con el sistema judicial ordinario. Más bien, creemos que pueden desempeñar un rol complementario, que no sólo hará más racional el “reparto del trabajo judicial”, sino que dará a las partes la oportunidad de escoger el camino que consideren más idóneo para superar su disputa.

Aunque el arbitraje y la conciliación suponen la intervención de un tercero, distinto a las partes, el carácter “alternativo” del mecanismo no sólo reside en que este tercero no es órgano o magistrado del Poder Judicial. Existe también una importante diferencia en cuanto a las características

¹³ Para estos efectos, no nos referiremos al nuevo e importante papel que también tiene, o está llamada a tener, la conciliación al interior de los procesos judiciales (civiles, penales, familiares, laborales) y administrativos, cuyo uso procura dar una solución más rápida y consensuada a las controversias. La conciliación constituye, a su vez, el mecanismo esencial de la actuación de la justicia de paz.

y racionalidad de los procedimientos y metodologías de actuación para la resolución de la controversia. Así, para arribar a una decisión en el arbitraje no se siguen los pasos, plazos e instancias tan extensas y formales del proceso judicial; mientras que en la conciliación se busca que la solución surja del acuerdo entre las partes, antes que de una decisión del tercero, quien actúa sólo como un “facilitador” que propicia arribar a este entendimiento.

Conviene señalar que la propia Constitución de 1993, en el inciso 1° del art. 139°, reconoce formalmente al arbitraje como una jurisdicción independiente del Poder Judicial. A su vez, el art. 63° de esta Carta Política autoriza la posibilidad de que las instituciones estatales puedan someter a arbitraje las disputas que pudieran surgir de sus relaciones contractuales o financieras. Este mecanismo viene resultando de gran utilidad para dar mayor seguridad a los inversionistas (especialmente extranjeros), y también puede lucir adecuado tanto para agilizar la resolución de conflictos entre particulares derivados de contratos y transacciones comerciales o económicas, como para dilucidar con mayor prontitud las desavenencias generadas entre dos o más entidades del Estado.

El arbitraje supone el sometimiento de la controversia a un árbitro o árbitros designados libremente por las partes y remunerados por éstas. El papel de árbitro suele ser encomendado a profesionales distinguidos o a instituciones representativas de gremios empresariales o profesionales. Aunque se trata de un medio alternativo importante, estimamos que –por sus propias características y eventual costo– difícilmente adquirirá en este momento una utilización masiva o significativamente extendida, lo que no impide su empleo actual en asuntos de gran relevancia económica.

La conciliación, por su parte, se sustenta –como ya dijimos– en la solución del conflicto mediante la intervención de un tercero que propicia la adopción de un acuerdo que surja del consenso entre las partes. Este tercero, cuya participación es activa, cumple las funciones de facilitación,

impulso y propuesta para el logro del acuerdo¹⁴. La clave del éxito del sistema suele residir en aspectos tales como la legitimidad que las partes concedan al conciliador, que la solución a que se arribe no sea impuesta por éste, y que, por su carácter consensuado, satisfaga las expectativas de las partes y evite la reiteración futura de conflictos similares.

Durante los últimos tiempos, se viene observando el incremento en la conformación de centros privados dedicados a servir como espacios o escenarios para la conciliación, ya sea que se trate de instituciones de profesionales independientes (especializados en la materia) o de organizaciones gremiales o sociales (universidades, colegios profesionales, organizaciones vecinales, instituciones empresariales) que cumplen esta función. A su vez, la conciliación se utiliza, a veces de manera empírica pero eficaz, en diversas entidades públicas, tales como INDECOPI, la Defensoría del Pueblo e incluso en las comisarías y dependencias policiales. De allí que estimamos que su uso, como medio alternativo para la solución de conflictos, muestra grandes posibilidades de desarrollo y generalización.

Los éxitos que las estadísticas, extranjeras y nacionales, asignan a la conciliación como forma más rápida y eficaz de resolución de controversias, ha llevado a que se plantee un debate acerca de si debe convertirse en un requisito obligatorio a cumplir por las partes antes de acudir a la vía judicial. Si bien la propuesta puede responder a un sano criterio práctico a fin de intentar una solución célere y de descongestión de los despachos judiciales, presenta algunos problemas desde el punto de vista conceptual. De un lado, porque la esencia de la conciliación es su voluntariedad, donde las partes deciden libremente someter su disputa a un tercero, normalmente seleccionado por ellos mismos; de otro lado, porque en ciertas situaciones o casos podría imponer mayores costos e innecesarias dilaciones a quien sólo tiene como opción

¹⁴ Cf. Ormachea Choque, Iván: "La conciliación privada como mecanismo de acceso a la justicia"; en: Acceso a la justicia, op. cit., p. 113.

real exigir judicialmente la satisfacción de un derecho o de la prestación requerida.

Es por ello que una posible solución frente a esta propuesta sea determinar el tipo de procesos o de casos donde –según la naturaleza de la controversia y la experiencia– es factible esperar mayores posibilidades de éxito a través de la conciliación, lo que haría obligatorio acudir a esta fórmula antes de recurrir al Poder Judicial. En todo caso, puede también pensarse en que el costo de los procesos obligatorios de conciliación sea solventado por el Estado, al menos en determinado tipo de conflictos.

CAPÍTULO IV

Sentido y contenido de una Reforma Judicial creíble

A pesar del desgaste y del descrédito que ha adquirido entre nosotros la expresión “reforma judicial”, lo cierto es que –con o sin este nombre– se impone realizar un conjunto de cambios drásticos para superar la situación actualmente imperante en el sistema judicial y en el conjunto de la institucionalidad jurídica y política del país.

Como ya hemos señalado, antes que pensar en “inventar todo de nuevo” o, lo que sería peor, en plantear un simple (y demagógico) retorno al pasado, creemos que corresponde a cualquier propuesta empezar realizando una evaluación serena y objetiva del reciente proceso de reforma judicial. Ello debe permitir rescatar y perfeccionar los avances positivos logrados, así como determinar los correctivos inmediatos que deben adoptarse para eliminar los graves atropellos contra la institucionalidad constitucional y la autonomía del sistema judicial cometidas durante este período.

Es claro que toda reforma judicial debe propugnar una mejora cualitativa en la prestación del servicio de justicia y la atención del ciudadano. De allí que la modernización de los sistemas administrativos, la racionalización organizativa y gerencial, la simplificación de trámites y procedimientos operativos, la informatización, el empleo de personal tecnificado y la incorporación de criterios de gestión económica más eficientes resultan aspectos necesariamente positivos e indispensables.

Ello debe complementarse con una política remunerativa y condiciones de trabajo para los magistrados y el personal de apoyo judicial acordes con la importancia que para el Estado y la sociedad tiene dicha función. Creemos que lo avanzado por la reciente reforma en estos campos ha sido significativo, por lo que lo más razonable sería continuar y mejorar lo conseguido.

Se requiere también dar una nueva estructura orgánica al Poder Judicial o Rama Jurisdiccional, que tendría como máxima instancia jerárquica a la Corte Suprema e incluiría al fuero común, la actual Justicia Militar y otros órganos del Estado que realizan función jurisdiccional especializada, dando así cumplimiento al principio constitucional de la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. La Corte Suprema actuaría como tribunal de casación, pudiendo a su vez decidir cuáles de los casos elevados a su conocimiento serán acogidos para revisión, atendiendo a su importancia y relevancia jurídica o social. Al interior del Poder Judicial debe existir una verdadera especialización de los magistrados, con el fin de mejorar la calidad y previsibilidad de las resoluciones judiciales, designando y manteniendo en un cargo a quienes cuenten con conocimientos en la materia o hayan recibido una capacitación especial para administrar justicia en dicho ámbito temático.

Resulta necesario dar a la justicia militar el lugar que le corresponde como instancia judicial especializada, ejercida en sus niveles superiores por abogados seleccionados por el mismo sistema aplicado al conjunto de los magistrados. Su competencia debe estar circunscrita a la función disciplinaria castrense y al conocimiento de los delitos de tipo militar, cometidos exclusivamente por personal militar o policial, estrictamente con motivo de actos de servicio. En consecuencia, carecería de toda competencia para el juzgamiento de civiles (en tiempo de paz) y de delitos comunes. Los casos más graves podrían ser objeto de revisión ante la Corte Suprema.

Parece conveniente rescatar la idea de un Sistema de Coordinación Judicial, pero sólo como un espacio de concertación y planificación de

políticas para el desarrollo del sector. Estaría integrado por el recompuesto Poder Judicial y los restantes órganos autónomos vinculados al quehacer judicial, tales como el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Jurado Nacional de Elecciones y la Academia de la Magistratura. Podría ser importante la participación en este nivel de los Colegios de Abogados y de las facultades de derecho.

Los cambios a realizar tienen que involucrar también a los códigos procesales. Aquí se debe buscar no sólo actualizarlos y perfeccionarlos desde el punto de vista técnico y jurídico, sino analizar el funcionamiento que les ha correspondido a fin de detectar y solucionar los principales problemas o deficiencias observadas. Si bien el impulso de la oralidad y de formas de conciliación en los distintos procesos resulta conveniente, ello debe complementarse con la adecuación de los códigos y de la conducta del personal judicial a los principios y valores propios de un sistema democrático y del respeto a los derechos humanos, particularmente al derecho a un debido proceso.

Lo anteriormente expuesto se torna más urgente en el ámbito penal. Como ya se dijo, se trata de implementar un sistema procesal de tipo acusatorio, que garantice los derechos fundamentales y sustentado en la oralidad, donde la privación de la libertad sea una medida extrema y excepcional, y la investigación criminal policial esté dirigida y controlada por el fiscal, respetando siempre los derechos de la persona. A su vez, debe revisarse y suprimirse la legislación penal de emergencia dictada en los últimos años, por las múltiples violaciones a los derechos constitucionales que conlleva.

Al lado de esta reforma en el “sistema judicial formal”, resulta necesario repotenciar el rol y atribuciones de la justicia de paz, cuyos jueces deben ser elegidos por votación popular de los vecinos de la localidad, y de las comunidades campesinas y nativas, pues así actuarán más activamente como instancias de resolución de conflictos. Adicionalmente, debe incentivarse el desarrollo y difusión de la conciliación y el arbitraje, pues constituyen sistemas alternativos para la solución de controversias.

Todos estas formas de administración de justicia, en mayor o menor medida, pueden contribuir a que los ciudadanos cuenten con mecanismos más accesibles, rápidos, económicos y eficaces para la solución de disputas o litigios; evitando llegar al Poder Judicial y descongestionando su abrumadora carga procesal.

Pero al margen de estos aspectos esencialmente “técnicos”, toda reforma judicial que aspire a ser legítima y creíble tendrá que inscribirse dentro de una concepción política democrática, con la clara intención de restablecer y fortalecer la institucionalidad, la supremacía de la Constitución, la vigencia del Estado de Derecho y de los derechos humanos. Ello supone que los cambios no sólo deben conducir a un sistema judicial más moderno, eficiente y eficaz, sino fundamentalmente —y esto es finalmente lo decisivo— a un sistema judicial autónomo, donde los magistrados gocen de independencia para el ejercicio de su función y su selección o nombramiento respondan a criterios de evaluación basados en los méritos y conocimientos del postulante, antes que a decisiones sustentadas en factores de afinidad política o de relaciones personales.

Es por ello que no puede esperarse que un proceso de reforma judicial con estas características sea posible bajo la conducción de un régimen autoritario, sobre todo cuando su actuación se orienta a controlar y coaccionar la autonomía e independencia orgánica y funcional del sistema judicial. Recordemos que el gobierno del Presidente Fujimori, bajo distintas modalidades, ha mantenido a lo largo de estos años una virtual intervención política del Poder Judicial y el Ministerio Público, imponiendo en su conducción a Comisiones Ejecutivas y personas funcionales a la satisfacción de sus intereses; que la mayoría parlamentaria oficialista no vaciló en “liquidar” al Tribunal Constitucional a través de la injusta destitución de tres de sus magistrados y al Consejo Nacional de la Magistratura, promoviendo la renuncia de sus miembros mediante el recorte de sus atribuciones; y también que realizó diversas maniobras para lograr el control del Jurado Nacional de Elecciones.

En un cuadro tan severo de vulneración a la Constitución y al Estado de Derecho, lo primero que se requiere es recobrar un nivel razonable de normalidad y estabilidad institucional que sirva de soporte para el desarrollo de un proceso de reforma judicial autónomo y creíble. Ello pasa por el cese de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público y de la reorganización impuesta en el sistema judicial, la recomposición total del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura (incluyendo el restableciendo pleno de sus atribuciones) y de la Academia de la Magistratura. Las nuevas autoridades que asuman la conducción de estas instituciones, designadas en la forma que establece la Constitución y sus leyes orgánicas, tendrán la tarea de emprender e impulsar un verdadero proceso de reforma judicial.

El desarrollo de cualquier proceso de reforma que aspire verdaderamente a fortalecer la autonomía e independencia de los órganos del sistema judicial, exige que las instituciones de este sector recobren el ejercicio de su potestad de autogobierno, designando los propios magistrados a las autoridades que conduzcan y administren su institución. Naturalmente ello demanda el surgimiento de un nuevo liderazgo en los cuerpos judiciales y un proceso de renovación institucional impulsado por magistrados que gocen de reconocido prestigio intelectual y moral, así como de independencia política.

Simultáneamente, debe ponerse en pleno funcionamiento el sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados previsto en la Constitución, lo que demanda el restablecimiento y ejercicio de las atribuciones del Consejo de la Magistratura y de la Academia para la formación de aspirantes a la carrera judicial y los concursos para el ascenso al interior de ésta. El Consejo tendría también que realizar los procesos de ratificación periódica de magistrados, que la Constitución manda efectuar cada siete años, así como recuperar y ejercer plenamente su competencia en materia de destitución de magistrados.

Si bien la provisionalidad que abrumadoramente prevalece en el Poder Judicial y el Ministerio Público debe ser erradicada decididamente, esta

labor no tendría que ejecutarse en forma apresurada ni mediante “nombramientos masivos” de magistrados titulares. El programa de emergencia de la Academia para la formación de aspirantes, aunque sea de breve duración, tiene como propósito la importante misión de actuar como un primer “filtro” para la selección de candidatos, a la par que mejorar la calidad profesional de los postulantes que se presentarán a concurso ante el Consejo de la Magistratura; luego, los nombrados por el Consejo podrían recibir un curso complementario de capacitación mientras ejercen sus funciones. Actuar de otro modo, prescindiendo de los mecanismos de formación y selección previstos en la Constitución, creemos que implica seguir renunciado a contar con mejores magistrados, seleccionados según su calificación profesional y ética.

Para que la reforma judicial sea consistente, tiene que conllevar también un proceso de renovación institucional y generacional, que propicie el ingreso a la carrera de profesionales jóvenes, bien capacitados y dotados de vocación. La “captación” de este tipo de personas debe empezarse e incentivarse desde la etapa de formación universitaria, pero ello no será posible en tanto subsista una imagen social devaluada de la función judicial, ni mientras se observe la manipulación política y un clima de inseguridad en el sistema judicial, pues estas situaciones sólo servirán para espantar o desalentar a los candidatos más idóneos.

Para concluir, debe señalarse que las innovaciones introducidas en la Constitución de 1993 buscaban –al menos según lo declarado en su texto– fortalecer la autonomía de las instituciones del sector judicial y excluir o minimizar la tradicional injerencia de los órganos políticos en este campo. Pero la experiencia ha vuelto a confirmar que estas normas fueron aprobadas sin convicción ni compromiso por parte de la mayoría política y además que rara vez los gobiernos –menos aún si son de tipo autoritario– tienen la intención de propiciar un sistema judicial autónomo e independiente. Ello explica por qué los Poderes Ejecutivo y Legislativo del actual régimen optaron, de forma permanente y sistemática, por dictar normas y adoptar medidas políticas directamente encaminadas a ejercer ese control e inje-

rencia sobre el sistema judicial, burlando así lo que la Constitución intentaba lograr.

Sólo resta esperar que la lección haya sido aprendida. Y que el gobierno y la nueva correlación política del Parlamento que se instalen en el régimen que surgirá en el año 2000, al igual que los integrantes del Poder Judicial, no insistan en repetir o tolerar los mismos errores. Porque ya sabemos muy bien que no puede resultar auténtica ni creíble una reforma judicial que se desarrolle bajo la tutela del poder político de turno, como tampoco lo será la que pretenda conducir un Poder Judicial incapaz de hacer respetar su autonomía e independencia, carente por tanto de prestigio y dignidad.

NOTA BIOGRÁFICA DEL AUTOR

Francisco Eguiguren Praeli es abogado, asesor jurídico y consultor en temas de derecho constitucional, derechos humanos, derecho administrativo, administración de justicia y defensoría del pueblo. Es también Profesor de la cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y autor de numerosos trabajos sobre temas constitucionales, administración de justicia, derechos humanos y defensoría del pueblo. Ha sido Director General y Presidente de la Comisión de Reorganización y Gobierno de la Academia de la Magistratura. Realizó sus estudios de derecho y obtuvo su maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

INFORMACIÓN SOBRE AGENDA: Perú

AGENDA: Perú es el programa central de FORO Nacional/Internacional, una asociación civil independiente sin fines de lucro establecida en Lima, Perú en noviembre de 1992 con el fin de mejorar las perspectivas de desarrollo y gobernabilidad democrática, promover el diálogo y el consenso acerca de temas claves, y fortalecer el desarrollo de la ciudadanía.

En su etapa inicial, durante el período de 1993 a 1995, AGENDA: Perú preparó un diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática en el país. Para este fin realizó estudios e investigaciones, creó espacios para la discusión, el debate y la formación de consensos, y realizó un amplio proceso de consultas en diversas partes del territorio nacional, buscando incorporar los puntos de vista de expertos y los de una amplia gama de ciudadanos. El diagnóstico permitió identificar una agenda de iniciativas para mejorar las perspectivas de la gobernabilidad democrática en el Perú.

Entre 1996 y 1999 el equipo de AGENDA: Perú centró su trabajo en varios temas derivados de esta agenda de iniciativas, tales como la reforma del Estado y del Poder Ejecutivo, la evaluación de las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, la participación de la juventud universitaria en la vida nacional, el impacto de los cambios en el contexto internacional sobre el desarrollo peruano, y las aspiraciones y deseos que sustentan una visión de futuro para el país. Paralelamente, se inició

un trabajo de síntesis –dirigido a integrar los trabajos de AGENDA: Perú y las contribuciones de otros investigadores de la realidad peruana– con el fin de diseñar una estrategia de desarrollo para el Perú en la transición al siglo 21.

El enfoque y la metodología de trabajo de AGENDA: Perú han puesto énfasis en promover el diálogo y la formación de consensos operativos, y en realizar consultas no sólo con expertos, sino también con ciudadanos en general. Esto último ha llevado a realizar un gran número de seminarios, talleres, conferencias, entrevistas en profundidad, focus groups y encuestas de opinión en el interior del país y en Lima Metropolitana. Los resultados de los trabajos de AGENDA: Perú están a disposición de los interesados en un informe final, una serie de libros y documentos de apoyo, suplementos en revistas y encartes en periódicos, y en la página web de la institución (www.agendaperu.org.pe).

El programa AGENDA: Perú ha contado con la contribución desinteresada de cientos de ciudadanos que han participado en sus actividades a lo largo de sus siete años de existencia. Los trabajos iniciales recibieron el apoyo de la Fundación Mellon, la Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED), la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y la Fundación Tinker. Estas tres últimas instituciones continuaron apoyando al programa hasta su culminación. Se recibieron, además, contribuciones financieras del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, la Fundación MacArthur, la Corporación Andina de Fomento, la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES). En forma complementaria se contó con financiamiento de empresas privadas y de personas individuales para actividades específicas, así como con recursos propios provenientes de actividades de consultoría realizadas por el equipo de investigación de AGENDA: Perú.