

EL NUEVO ROL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA/ Francisco A. Távara Córdova

FRANCISCO TAVARA CORDOVA: Presidente del Poder Judicial del Perú

“Algo debe estar pasando” con las reformas judiciales en el Perú, pues el Poder Judicial sigue sumido en el desconcierto. Se le ha acusado de retraso, sobrecarga y lo más grave, de corrupción; sin embargo, en tales acusaciones debieran estar comprendidas también, la salud, la educación, la seguridad social, etc., pues ellas también sufren de tales males. Por ello la reforma judicial no es un problema, sino una problemática, que tiene que ver con las estructuras mismas de nuestra sociedad. Alejandro Nieto :

I

La actividad judicial, en su sentido más lato, como idea de un tercero imparcial e independiente, componedor de conflictos, nació casi con la civilización misma. Es una de las instituciones más antiguas de la sociedad humana, y ha evolucionado junto con ella, con sus instituciones políticas, condicionada entonces por las distintas transformaciones sociales y políticas existentes durante todo este tiempo.

Por otro lado, mi país, el Perú, a lo largo de su historia ha tenido una variedad de Constituciones y una notoria preponderancia hacia los gobiernos militares y autoritarios. Resulta necesario anotar esto pues los elementos empíricos no son entelequias, son entes reales que de un modo u otro han influido en la actual faz o rostro de las instituciones estatales, como sucede con respecto del Poder Judicial.

Pero lo que ocurre en el caso peruano no se agota con ese dato histórico. Involucra además un problema estructural, referido a la falta de eficacia como característica general de todo el Estado, y también, necesario es decirlo, la constatación de una intención por parte de ciertos sectores del poder político de no querer contemplar las consecuencias de lo que estos acontecimientos generan en la actividad jurisdiccional.

Y es que el Perú, como un país subdesarrollado o en vías de desarrollo que es, debe enfrentar una serie de graves y grandes problemas, y entre ellos la pobreza, el desempleo, la falta de vivienda, una insuficiente cobertura de educación, y un largo etcétera. Estos y otros problemas han llevado a que se plantee, como punto principal de agenda en el Perú el de la reforma general del Estado. Encontrándose el problema de la justicia o del Poder Judicial ligado a las deficiencias estructurales ya reseñadas, esta reforma estatal propuesta sin duda alguna deberá comprender una ineludible reforma o reestructuración, como quiera llamarse, del Poder Judicial, y dentro de ella, una de la Corte Suprema de Justicia.

II

Expresó hace muchos años (a inicios del siglo veinte) nuestro más grande poeta peruano, Cesar Vallejo, en una carta dirigida a su abogado, cuando afrontaba un injusto proceso penal, lo siguiente: “...me quedo lleno de inquietud puesto que sé que todo es posible en materia judicial...” Con ello, con meridiana claridad Vallejo se refirió a un problema medular de la justicia peruana: la falta de predictibilidad, y como su lógica consecuencia, de seguridad jurídica.

En la línea de asegurar una mayor predictibilidad, es fundamental fortalecer el peso cualitativo de los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia. En ese contexto, existe mayoritario consenso en que una reforma de la Corte Suprema ha de empezar por limitar los casos que lleguen a la misma, lo que comprende ciertamente disminuir la actual sobrecarga procesal que actualmente pesa sobre ella. Si no se logra cumplir esta primera condición, resultaría sumamente difícil que la Corte pueda cumplir con una de sus funciones esenciales, la de fijar jurisprudencia, máxime sin con ello lo que se quiere es establecer el marco y los procedimientos que permitan que los precedentes a fijarse desde ese alto Tribunal sean efectivamente vinculantes.

En ese contexto, resulta pues indispensable racionalizar la actividad de la Corte Suprema, para que esta logre afianzarse como un órgano de debate y resolución bajo parámetros jurídicos de los problemas sociales y políticos más trascendentes en el Perú. Y lo cierto es que sobre esta materia ya incluso existente propuestas cuya relevancia no se debe soslayar.

Así por ejemplo, y dentro del denominado Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia se propone contar con una Corte Suprema cuya función principal sería la de conocer sobre recursos de casación, a lo que se agregarían aquellos casos generados por procedimientos de acusación constitucional contra altos dignatarios del país y otras competencias concretas. El recurso de casación, conforme a lo señalado en ese plan, no tendría efecto suspensivo. Ello por considerar que es precisamente este efecto suspensivo es el aprovechado por los malos litigantes para dilatar el proceso, sabiendo que no cuentan con el derecho o la razón de su parte. Sin embargo, establece como excepción, el ofrecimiento por el impugnante, de una caución dineraria por el monto de la ejecución.

Cabe preguntarse entonces si el ofrecimiento de caución dineraria puede constituir un elemento para desincentivar el uso indebido de la casación. En términos generales sí; sin embargo, habría que reflexionar lo siguiente: existen procesos judiciales en los que el monto dinerario de lo debatido es bastante significativo, situación que haría sumamente difícil que un impugnante sin ingentes recursos económicos pueda cumplir con dicha caución, máxime cuando por lo general cantidades de tal magnitud se hayan capitalizadas. Ante tales situaciones, la caución dineraria haría demasiado onerosa, casi inviable, la interposición del recurso de casación, o por lo menos, pretender darle efecto suspensivo. Debemos entonces en nuestro país reflexionar aún más esta opción. Hay evidentemente otros tipos de medidas, que sin gravar en extremo el recurso de casación, puedan satisfacer una pauta con la cual todos estamos de acuerdo: de limitar el uso abusivo de este medio impugnatorio.

Por ello propongo que la caución a otorgarse pueda ser más bien una garantía real, sin importar si es de carácter mobiliario o inmobiliario, acompañada por una normatividad que disponga un procedimiento de ineludible cumplimiento destinado a asegurar la ejecución inmediata y expeditiva de tal garantía, a fin de no dejar así algún resquicio que haga posible acudir a invocaciones procesales contrarias a la obtención de una tutela procesal efectiva. Se hace necesario pues reflexionar sobre estos temas no de manera aislada, sino considerando nuestra realidad social, en la que, necesario es también añadir que lamentablemente existe en algunos sectores de la ciudadanía una escasa convicción por la observancia de la legalidad e igualmente, por cumplir la palabra empeñada, lo cual ha tenido como desafortunada consecuencia la devaluación de la eficacia de las cauciones juratorias.

Sí entonces a la no suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada en casación, salvo garantía real suficiente.

Ahora bien, y en la línea de asegurar una labor cualitativamente eficaz, se requiere que el recurso de casación tenga un ámbito material reducido, y para ello resulta adecuado el criterio de la cuantía. Esto es, que sólo pretensiones que superen un monto adecuado y previamente determinado lleguen en casación a la Corte Suprema. Esto limitaría aún más el número de pretensiones pasibles de ser conocidas por la Corte. Ciertamente, la cuantía constituiría un requisito de admisibilidad para la interposición y concesión del recurso de casación, requisito de observancia obligatoria a nivel de la Sala competente de la Corte Superior respectiva.

No considero que con ello se afecte el principio y derecho de igualdad, en tanto se plantea un fundamento objetivo y razonable para sentar tal diferenciación. Es más, ya hoy en el Perú la distribución de competencia por el grado admite perfectamente el elemento de la cuantía como un factor a tomar en cuenta, tal como a la fecha ocurre en el ámbito del recurso de casación en materia laboral. Existen también materias que vistas a nivel de juzgado de paz letrado, son finalmente resueltas en el despacho de un Juez Especializado. Existen pues antecedentes legislativos que refuerzan la propuesta que acabo de formular.

No se intenta con la iniciativa recién planteada formular dos justicias dentro de una visión patrimonialista de la misma, sino de adoptar con seriedad una postura sobre si se quiere o no descongestionar la misma, y con ello apuntalar mejor en términos cualitativos el rol de la Corte Suprema dentro del ordenamiento jurídico peruano. Lo más coherente es entonces, limitar el número de casos que llegan a la Corte Suprema usando para ello entre otros medios el criterio de la cuantía.

La razonabilidad de la medida propuesta radicaría en que por ejemplo los asuntos en materia civil son en gran parte cuantificables, y, ciertamente, a corto y mediano plazo, con ajustes de este tipo pronto se podría contar con una Corte con mejores condiciones para ir cada vez estableciendo más precedentes jurisprudenciales, aspecto vital para asegurar la predictibilidad de la justicia a nivel de la judicatura ordinaria. Con ello se beneficiaría a todos los peruanos en su conjunto, al contar con un Sistema de Justicia que provoque convicción de seguridad jurídica.

III

Por otro lado, y sin adelantar opinión al respecto, debe estudiarse y tomarse posición sobre si conviene que la Corte Suprema, a petición de parte, o de oficio, pueda entrar a resolver sobre un asunto que aún siendo de legalidad ordinaria, por su trascendencia se encuentre gravemente quebrantando la seguridad jurídica en el país. Esto a fin de resolver eficazmente asuntos, cuyo clamor de justicia no pueden ser dejados de lado.

Resulta en este momento oportuno preguntarse si ante un recurso de casación planteado en estos términos, destinado a limitar la carga procesal, resulta más conveniente acoger aquella propuesta que promueve la conversión de la Corte Suprema de Justicia del Perú en una Corte de Sala única. Por ahora, considero que no, pues cualquier reforma (y sobre todo una como la que se está proponiendo) debe, antes que todo, ser adecuada a nuestra realidad social, y no una importación pasiva de instituciones jurídicas del Derecho comparado.

Estimo entonces que la idea de una Corte Suprema de Sala única, como la existente en Estados Unidos o en Argentina, resulta adecuada para Tribunales Supremos que tienen competencia última y definitiva en materia constitucional, esto es, que cuenta con competencias similares a las de un Tribunal Constitucional. Para una Corte que ha de concentrar su trabajo, en el profuso ámbito de la legalidad ordinaria, con parcelas sumamente técnicas como la penal, la civil o la contencioso – administrativa, entre otras, y para garantizar, con ello, una jurisprudencia de mayor calidad, poniendo énfasis a la especialización jurídica, se requiere entonces una Corte compuesta por Salas. ¿No es acaso que se desea una jurisprudencia, cualitativamente calificada, que sirva de marco general a la judicatura ordinaria?. Entonces se debe optar por posiciones concretas y delimitadas, al menos a corto y mediano plazo.

La ratificación de una Corte Suprema, compuesta por Salas, y con énfasis en la especialización jurídica, exige, lógicamente, que los precedentes jurisprudenciales sean fijados por cada Sala, y no por el pleno de la Corte. Esto es lo más coherente, pues si se divide la Corte por Salas, y en razón de especialidad, resultaría inconveniente que magistrados de salas distintas, decidan sobre materia diferente a su tarea jurisdiccional especial. En ese sentido, es necesaria la modificación del artículo 400 del Código Procesal Civil peruano para hacer viable la realización de plenos casatorios y con ello, los fines de la casación en las materias vinculadas con esa área del Derecho.

El precepto jurídico citado señala hasta hoy que es el pleno de todos los vocales supremos, provenientes de las distintas Salas de la Corte Suprema, el órgano habilitado para fijar doctrina jurisprudencial, concepto cuyos alcances parece en esa norma confundirse con los propios del precedente vinculante. Se genera así un obstáculo muy difícil de revertir para alcanzar el objetivo que se dice buscar.

Justo es resaltar que esta intención de sentar jurisprudencia, conforme a la especialidad jurídica, al menos ya se está dando en materia Penal. Se tiene en ese sentido, al artículo 301- A del actual Código de Procedimientos Penales, incorporado a esta norma a través del Decreto Legislativo N° 959 de fecha 17 agosto de 2004. Allí se prescribe que las resoluciones de las Salas Penales de la Corte Suprema constituyen precedente de cumplimiento obligatorio cuando así se exprese en las mismas.

Dentro de esta misma lógica, parece pertinente aumentar ligeramente el número de vocales supremos actualmente existente, a fin de que sus Salas sean integradas exclusivamente por magistrados supremos titulares, para que haya coherencia entre el número de vocales que ocupan cargos jefaturales en instituciones como el Jurado Nacional de Elecciones y el número que se requiere para completar las salas de la Corte. El Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, inciso 2) del artículo 82, dispone que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, puede fijar, y con ello aumentar, el número de vocales supremos. Estamos pues ante un tema que debiera ser por lo menos estudiado con mayor detalle.

Por otro lado, no creo conveniente que el número de vocales supremos deba estar fijado en la Constitución. Sin embargo, si podría ser oportuno elevar a rango constitucional el reconocimiento de la estabilidad en el cargo judicial según la especialidad, pero con la admisión de supuestos de excepción.

Por otro lado, debe tenerse presente que la Corte Suprema no sólo es su más relevante órgano a nivel jurisdiccional del Poder Judicial sino también su Sala Plena es su órgano máximo: de ahí su rol trascendente de fijar la política jurisdiccional y judicial del país. Por ello, lo que la Corte representa o deba representar para su sociedad, está en relación directa con lo que el Judicial signifique para el Estado peruano. Es ella que, con tal facultad, aprueba la Política Judicial propuesta por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Justo es reconocer que las críticas contra esta estructura no han sido pocas, ya que algunos expertos sostienen que la misma consagraría una superposición de funciones o una delimitación no clara de competencias. Hay quienes incluso llegan a sostener la inutilidad de la Sala Plena de la Corte Suprema, postura con la cual abiertamente discrepo.

En cualquier caso, lo que está en debate es si un redimensionamiento del rol de la Corte Suprema implica o no una redefinición de la estructura judicial, lo que sin duda pasaría por la obligatoriedad de replantear la estructura de Gobierno y Administración del Poder Judicial. Ahora bien, si lo que se quiere es asegurar un funcionamiento institucional eficaz y eficiente de la judicatura ordinaria, el problema de su gobierno no se encuentra en establecer si es que debe o no darse estas funciones y las de administración al interior del Poder Judicial, sino sobre cómo deben ejercerse tales funciones.

Así por ejemplo, la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia o CERIAJUS, ha propuesto, la creación del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, eliminando la Sala Plena, y dejando a la Corte Suprema solamente como Corte de Casación, al estilo español o italiano. Sobre esto último ya he adelantado posición.

Sin embargo, y aun cuando se dice que la labor de la Sala Plena es aprobar y no diseñar la política judicial, su participación es vital no sólo por aprobar, sino por debatir, y someter a una consideración mayor y mejor las grandes líneas de política institucional del Poder Judicial. Esta importantísima función no se contrapone con las labores jurisdiccionales de los Vocales de la Corte Suprema, más aún cuando las sesiones ordinarias previstas para esta aprobación y debate son dos veces por año, pudiendo ser complementadas por sesiones extraordinarias cuando lo convoque el Presidente de la Corte Suprema, o lo solicite por lo menos un tercio de sus miembros o lo acuerde el Consejo Ejecutivo.

Es importante mantener la Sala Plena por ser ésta la llamada a orientar la reforma de la justicia en el país, promoviendo la participación de las instituciones de la sociedad y del poder político, y así lograr consensos básicos. Con ello se permitiría mantener y proteger la autonomía del Poder Judicial respecto a los demás organismos del aparato estatal. Quién si no la Sala Plena es la llamada para ejercer la defensa del Poder Judicial. Recordemos que es en la Sala Plena donde se fija posiciones institucionales, como lo demostró con ocasión del acuerdo tomado frente a la llamada Justicia Militar. Por ello un Poder Judicial sin una Sala Plena de la Corte Suprema sería Poder Judicial inanimado.

La Constitución de 1993 distingue dentro del Poder Judicial entre funciones de gobierno y administración, y tareas de tipo jurisdiccional. Además de ello, se sigue de la Carta Política que las funciones de gobierno no están concentradas en un sólo ente, sino que se encuentran distribuidas entre la Sala Plena de la Corte Suprema, el Presidente de la Corte Suprema y del Poder Judicial, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura.

Debemos entender, asimismo, que entre gobierno y administración existe una relación de subordinación. El Gobierno judicial implica tomar las decisiones más relevantes, de carácter

estratégico y que impacten el desempeño global tanto actual como futuro de los tribunales. Entre estas decisiones se encuentran las de planificación y desarrollo institucional; las destinadas a introducir reformas a la estructura, funcionamiento y procesos y procedimientos más relevantes de operación de los tribunales (número y localización de tribunales, competencias asignadas, roles, funcionarios, etcétera); las vinculadas con la definición de los criterios que se emplearán para la asignación y gastos de recursos; y las decisiones respecto de la carrera judicial, tales como designaciones, evaluación, y control disciplinario de los miembros del Poder Judicial. Gobierno judicial es decidir la marcha institucional del Poder Judicial. Y decidir implica gobierno. He ahí la importancia de la Sala Plena, ella decide como órgano máximo de deliberación del Poder Judicial las políticas que le somete a su consideración el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, órgano de gobierno y ejecución, al cual es necesario dinamizarlo y hacerlo más ágil y ejecutivo .

Por su lado administración implica ejecución y aplicación de las políticas generales establecidas por los órganos gubernativos. El órgano administrativo del Poder Judicial es entonces, la Gerencia General, que ejecuta las políticas acordadas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y aprobadas por la Sala Plena de la Corte Suprema.

Debe eso si quedar claro que cuando se señala que la Sala Plena apruebe las políticas institucionales del Poder Judicial, dicha labor debe entenderse alejada de connotaciones político-partidarias, y más bien entenderla como el involucramiento de toda la judicatura ordinaria en los destinos de la sociedad organizada, a través de sus funciones y con herramientas específicas.

En tal sentido, indudablemente es a la Sala Plena de la Corte Suprema a la que le corresponde fijar las líneas generales de la marcha institucional del Poder Judicial. Por ello no creo que la incorporación de un Consejo de Gobierno Judicial sea la solución al problema del gobierno judicial, más aún cuando ya existe el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, y lo que conviene es fortalecerlo a fin de que opere con mayor dinamicidad.

V

En este mismo derrotero, la Sala Plena de la Corte Suprema ha de tener, considero, la facultad de promover procesos de inconstitucionalidad contra aquellas normas legales que invadan sus fueros. Esto resulta coherente con la defensa de la denominada independencia externa o autonomía judicial. Ciertamente hubiese resultado oportuno, por ejemplo, el ostentar tal facultad cuando se emitió la Ley sobre jurisdicción militar. Convenía, en esa ocasión, no solo un liderazgo institucional en el foro público, sino también la ejecución de procedimientos concretos, como hubiese sido, por excelencia, el proceso de inconstitucionalidad.

Debe destacarse, en este sentido, que desde enero del año 2007 la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia ha remitido al Congreso de la República una iniciativa de Reforma Constitucional que contempla tal facultad, la misma que le fue reconocida a la Corte Suprema de Justicia con la Constitución Política de 1979, pero que, no obstante, le fue arrebatada con la Constitución de 1993.