

---

# Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997)\*

**Javier de Belaunde López de Romaña**

Abogado. Profesor principal de derecho civil en la Pontificia Universidad Católica del Perú

## **1. LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL PERÚ. LOS PRINCIPIOS APLICABLES A LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.**

### **1.1. La organización del sistema de justicia en el Perú.**

El sistema de justicia en el Perú, entendido como el conjunto de instituciones estatales vinculadas a la resolución de los conflictos y a la defensa de la legalidad, está organizado a partir de lo dispuesto por la Constitución de 1993.

El sistema de justicia en el Perú tiene como órganos básicos: el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Constitucional. Adicionalmente, podemos decir que el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura tienen un importante rol en la selección de jueces. La Defensoría del Pueblo, aunque no constituye órgano jurisdiccional, es autónomo y está concebido para la defensa de los derechos constitucionales de la persona y la comunidad.

a) El Poder Judicial, que es constitucionalmente, uno de los tres poderes del Estado, con autonomía frente al Poder Ejecutivo (Gobierno) y al Poder Legislativo (Parlamento o Congreso) está organizado bajo una estructura piramidal y jerárquica con una Corte Suprema en la cúspide, la cual ejerce su competencia sobre todo el territorio nacional.

En lo jurisdiccional, la Corte Suprema está dividida en tres salas especializadas, una en asuntos civiles, otra en penales y la otra dedicada a los asuntos de derecho constitucional, contencioso administrativo, laboral y agrario. Cada sala de la Corte Suprema está conformada por cinco vocales supremos.

En un segundo nivel, se encuentran las denominadas Cortes Superiores, organizadas de acuerdo a un criterio territorial, según una división del país en Distritos Judiciales. Cuentan con salas especializadas (en materia civil, de familia, penal, laboral, de derecho público). Estas salas se conforman, por lo general, con tres magistrados denominados vocales superiores.

En un primer nivel, en cada Distrito Judicial y dependiendo administrativamente de la Corte Superior se encuentran los Juzgados Especializados, a cargo de un Juez. Hay jueces civiles, penales, laborales y de familia. En este primer nivel, se encuentran también los Juzgados de Paz Letrados, para asuntos de menor cuantía. Hasta aquí, la justicia es profesional, en tanto está a cargo de abogados que han sido designados jueces.

Finalmente, encontramos a los denominados Juzgados de Paz que deben existir, por lo menos uno, en cada centro poblado del país y están encargados de atender y resolver los litigios cotidianos. Aunque su función es básicamente conciliadora, en la práctica suelen resolver incluso más allá de su competencia.

(\*) Ponencia presentada en la Conferencia sobre el Perú organizada por el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres en junio de 1997.

La ejercen ciudadanos respetables que no necesitan ser abogados<sup>(1)</sup>. Adicionalmente, la Constitución Política de 1993 ha reconocido a las comunidades campesinas y nativas (selváticas) la posibilidad de ejercer funciones jurisdiccionales conforme a su derecho consuetudinario<sup>(2)</sup>.

Conforme lo establece la Constitución Política de 1993, paralelamente existe el Fuero Militar, el cual tiene jurisdicción sobre los miembros de las fuerzas armadas y la policía en los delitos de función. Los civiles no se encuentran sometidos a los tribunales militares salvo los casos de delitos de traición a la patria, terrorismo (en los casos que señale la ley) y respecto de las infracciones a la Ley del Servicio Militar Obligatorio. El órgano máximo de la justicia militar es el Consejo Supremo de Justicia Militar, que es la segunda y definitiva instancia dentro de la jurisdicción militar. La Corte Suprema sólo conoce en casación las sentencias del Fuero Militar cuando se imponga la pena de muerte.

b) El **Ministerio Público**, es el órgano autónomo encargado de promover de oficio o a petición de parte, las acciones para la defensa y protección de la legalidad y de los intereses públicos. Conduce la investigación del delito, así como es el titular de la acción penal; al Ministerio Público le corresponde denunciar ante el Poder Judicial la comisión de delitos y representar a la sociedad en los procesos judiciales.

El Ministerio Público se organiza de la siguiente manera: el funcionario de más alta jerarquía es el Fiscal de la Nación, quien es elegido entre los fiscales supremos que, siguiendo el principio de especialización, pueden serlo en materia civil, penal o contencioso-administrativa; a continuación se encuentran los fiscales superiores y luego los fiscales provinciales.

c) El **Tribunal Constitucional** no forma parte integrante del Poder Judicial; está diseñado como un órgano constitucional autónomo encargado del control de la constitucionalidad. Lo integran siete magistrados y sus principales

funciones son: declarar en instancia única la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley; conocer en última instancia los procesos constitucionales (amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y acción de cumplimiento); y resolver los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución y las leyes entre los diversos órganos constitucionales y poderes del Estado. Sus integrantes son elegidos por el Poder Legislativo con una votación no menor a los dos tercios del número legal de congresistas.

Es necesario indicar que el Perú es parte contratante del Convenio Interamericano de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y se encuentra sometido a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas sentencias y opiniones consultivas son de aplicación directa en el ordenamiento jurídico peruano.

d) El **Consejo Nacional de la Magistratura**, es la institución encargada de cumplir tres funciones especialmente importantes dentro del sistema de justicia en el Perú: la primera, es la selección y nombramiento de los jueces y fiscales de todo nivel del Poder Judicial y del Ministerio Público; en segundo lugar, lleva a cabo la ratificación de los mismos, cada siete años; finalmente, es el encargado de aplicar la sanción de destitución a jueces y fiscales de todas las instancias y categorías. Está conformado por siete miembros, dos elegidos por órganos del sistema judicial (Corte Suprema y Ministerio Público) y cinco por organizaciones de la sociedad civil (Colegio de Abogados, Colegios Profesionales y Universidades), buscando así la independencia en el ejercicio de sus funciones.

e) La **Academia de la Magistratura**, es el órgano autónomo (pero perteneciente al Poder Judicial) encargado, constitucionalmente, de la tarea de formación y capacitación de los jueces y fiscales, para efectos de su selección y promoción.

f) El **Defensor del Pueblo**, siguiendo la

(1) El tema de la justicia de paz ha merecido diversos estudios. Puede consultarse como uno de los primeros trabajos a PASARA, Luis. *Derecho y sociedad en el Perú*. Lima: El Virrey, 1988. pp.219-231. Un trabajo de mucho interés es el de BRANDT, Hans-Jürgen. *En nombre de la paz comunal*. Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1990.

(2) Constitución Política de 1993. Artículo 49: "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 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".

tradicción del *Ombudsman*, es el encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. La creación de la Defensoría del Pueblo es una novedad de la Constitución de 1993. Tiene sólo un año de funcionamiento, no obstante viene logrando ganar legitimidad ante la opinión pública.

### 1.2. Los principios aplicables a la función jurisdiccional en el Perú.

Dentro de esta visión general de la justicia en el Perú, resulta pertinente indicar que la Constitución establece principios y derechos que son de aplicación en la función jurisdiccional<sup>(3)</sup>. Entre éstos podemos citar los siguientes: la **independencia en el ejercicio de sus funciones**, por el cual el juez sólo está sometido a la Constitución y la ley al momento de resolver un proceso; la **observancia del debido proceso** (*due process of law*), que garantiza la defensa de los derechos materiales en un proceso, equilibrado, con normas preestablecidas que permiten el ejercicio del derecho de defensa en toda su extensión; la **publicidad de los procesos**, salvo las excepciones establecidas para salvaguardar la intimidad de los participantes, que proscribire la realización de procesos secretos; la **pluralidad de instancia**, que asegura el derecho a obtener una revisión de lo resuelto por un juez; la **aplicación de la ley más favorable al reo**, que recoge el principio universal del *indubio pro reo*; el **derecho de defensa**, que asegura entre otras cuestiones, el derecho a ser citado y oído; la **gratuidad en el acceso a la justicia**, que asegura que ninguna persona se vea privada de su derecho a un proceso justo por causas económicas; la **motivación de las resoluciones judiciales**, que exige fundamentación expresa de ellas en los hechos y en el derecho.

## 2. LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA EN EL PERÚ. SU INCIDENCIA EN LA GOBERNABILIDAD. LAS PREMISAS BÁSICAS PARA UNA REFORMA JUDICIAL.

### 2.1. Los problemas crónicos de la justicia en el Perú.

El Poder Judicial en el Perú adolece de niveles de aprobación de la opinión pública extremadamente bajos. Si bien es un fenómeno antiguo, en los últimos años ha sido considerado como una de las instituciones menos confiables del país. El Poder Judicial ha sufrido históricamente de graves problemas que, como consecuencia natural, explican su grave desprestigio y la poca credibilidad de la población.

Uno de los problemas más graves que ha enfrentado el Poder Judicial ha sido su falta de autonomía frente al poder político.

Ello ha originado que históricamente el Poder Judicial no haya sido un órgano independiente capaz de hacer respetar los derechos individuales frente a los abusos del Estado, ni tampoco haya significado un límite frente a los excesos de los gobernantes. Una de las razones principales, mas no la única, de esta falta de independencia ha sido la intervención de los poderes políticos en el nombramiento de los jueces. Así, en la anterior Constitución Política de 1979, el Presidente de la República nombraba a los jueces, vocales superiores y vocales supremos (estos debían ser ratificados por el Senado) escogiendo entre los candidatos propuestos en una terna elaborada por el Consejo Nacional de la Magistratura; antes la forma de designación era, esencialmente, similar. El uso de estas facultades ha facilitado la dependencia de la magistratura a los dictados del poder.

El problema de la falta de recursos económicos y las inadecuadas condiciones de trabajo en el Poder Judicial, ha sido un factor determinante de la situación del Poder Judicial. Se trata de un grave problema que tiene su punto de partida en la falta de atención presupuestal. La insuficiencia crónica de recursos ha afectado al sistema de justicia en casi todas sus dimensiones. Así, sueldos bajos, locales inadecuados,

(3) Estos principios han sido consagrados por la Constitución Política de 1993, en su artículo 139. La anterior Constitución de 1979, también establecía, bajo el nombre de garantías de la administración de justicia, estos principios. Para un análisis de estos principios y garantías, bajo el régimen de la Constitución de 1979, puede consultarse a QUIROGA LEON, Anibal. *Las garantías constitucionales de la administración de justicia*. En: BERNALES, Enrique y otros. *La Constitución diez años después*. Lima: Constitución & Sociedad, 1989. pp.289-336.

ausencia de las mínimas condiciones de trabajo, inexistencia de bibliotecas, hasta la falta de disponibilidad en muchos lugares del país del diario oficial donde se publican las normas legales, reflejan claramente la ausencia de un compromiso por parte del poder político por dotar de condiciones materiales mínimas al Poder Judicial. El problema ha sido demasiado reiterado y evidente para ser casual; parece claro que a los políticos no les ha interesado tener un Poder Judicial fuerte.

A ello debemos sumar la obsolescencia de la organización judicial. No sólo absoluta falta de modernidad, sino irracionalidad organizativa que llevó, por ejemplo, a que un juez civil en Lima sea responsable de más de 5 000 procesos al mismo tiempo.

La suma de estos factores puede ayudar a explicar, a su vez, la existencia de un fenómeno de corrupción que, en algunos momentos, llegó a ser especialmente agudo. Indudablemente a ello ha contribuido importantemente el negocio de la droga.

Junto con todo lo anterior, encontramos una progresiva disminución de la capacidad profesional de los jueces, consecuencia lógica de lo poco atractivo que resultaba ingresar al Poder Judicial para aquellos abogados mejor preparados a quienes el sector privado les brinda condiciones de trabajo y oportunidades de superación profesional que en el Poder Judicial simplemente serían impensables.

De la misma manera, la existencia de leyes procesales obsoletas originó en lo civil una falta de celeridad total (que en la práctica hace que el sistema perjudique a quien llega a reclamar la restitución de un derecho y favorezca a quien lo violó) y en lo penal la existencia de un alarmante número de presos inculpados mas no sentenciados.

Así, la falta de confianza ciudadana se explica en la percepción de una justicia lenta e inconfiable. Los fallos no son predecibles, la jurisprudencia no se conoce y la que se conoce no es orientadora; el nivel técnico del juez suele ser bajo y generalmente está desubicado ante las nuevas áreas del Derecho y de la vida social. La desconfianza del ciudadano toca al sistema judicial, al juez y alcanza así a todo el sistema legal.

Pero quizás uno de los aspectos más gravitantes en esta percepción tiene que ver con la ideología judicial. El razonamiento jurídico de nuestros jueces se ha caracterizado por su formalismo. Los jueces

conciben su función, predominantemente como aplicadores mecánicos de la ley; así, privilegian un razonamiento e interpretación formalista. Se renuncia así a resolver mediante la interpretación judicial los conflictos que frecuentemente, en un país de tanta diversidad cultural como el nuestro, se dan entre ley y realidad. Es así que los litigantes, frecuentemente, no reconocen en las resoluciones judiciales, resoluciones razonables.

La conjunción de todos estos factores ha originado que el sistema de justicia en general, y el Poder Judicial en particular, no goce de reconocimiento por parte de la población; en otras palabras, la vigencia social de la justicia en el Perú es escasa, el ciudadano común y corriente -a partir de su experiencia personal, no necesariamente de los grandes casos de interés nacional- la percibe alejada de sus problemas y ajena a cualquier intento de solucionarlos.

Esta situación origina como lógica consecuencia, un progresivo abandono o huída de la justicia, entendida como el fenómeno por el cual ciertos problemas que deberían encontrar como su canal o vía institucional de solución la actuación estatal, son resueltos bajo una diversidad de mecanismos informales, extralegales o, más simple y trágicamente, a través de mecanismos francamente ilegales.

Este abandono de los cauces institucionales para la resolución de los conflictos, ha afectado históricamente en nuestro país, directamente la vigencia del Estado de Derecho y ha puesto en tela de juicio la idea misma de la institucionalidad democrática.

## **2.2. El Poder Judicial y su incidencia sobre la gobernabilidad en el Perú.**

Después de un crónico abandono del tema, la problemática del Poder Judicial ha salido recientemente del olvido para ponerse sobre el tapete como un tema de fundamental importancia en el Perú.

Creemos que a ello han contribuido múltiples factores: una violencia que ha socavado las bases mismas del Estado, de la convivencia civilizada y que ha tenido en la violencia terrorista y en el narcotráfico amenazas fundamentales; la convicción de que es imposible un mínimo respeto a los derechos humanos y a las libertades públicas sin un sistema de justicia razonable y comprometido con valores democráticos;

la constatación de que no puede funcionar el mercado ni haber inversión sin un sistema legal y judicial operativo, tanto como la necesidad de buscar la gobernabilidad del país.

Todo esto ha llevado a un consenso y a un convencimiento compartido de que sin un Poder Judicial independiente y eficiente, no hay democracia.

No obstante, ello se da en un contexto más general, pues “el marco institucional de la sociedad peruana ha demostrado ser incapaz de dar respuesta a los procesos acelerados de cambio social que tuvieron lugar durante los últimos cuatro decenios. Durante este período colapsaron las formas mediante las cuales se ejerce el poder y la autoridad en la conducción de asuntos económicos y sociales; es decir el Perú ha tenido que enfrentar diversas crisis de gobernabilidad democrática y de buen gobierno<sup>(4)</sup>”.

Así, surge como eje central alrededor del cual comienzan a girar grandes temas nacionales, el tema de la gobernabilidad, entendida como la **posibilidad de ejercer de manera eficiente, eficaz y legítimamente el poder para el logro de objetivos sociales y económicos**, ligada, a su vez, con la idea de legitimidad “**en el sentido de que la ciudadanía reconoce el derecho de gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado siempre que ellas estén sujetas a ciertos límites establecidos de antemano y respeten las reglas de juego<sup>(5)</sup>**”.

Analizando el problema de la crisis institucional y la falta de vigencia efectiva del sistema legal vinculados al tema de gobernabilidad, el citado Informe del Proyecto Agenda Perú dice “**con toda probabilidad el obstáculo más importante para que la población identifique como suyas las instituciones del Estado ha sido la inoperancia, la arbitrariedad y la corrupción del Poder Judicial**”.

Por ello, desde la sociedad civil se ha afianzado la idea de que es necesario para avanzar en el camino de la gobernabilidad, forjar instituciones que la sociedad pueda reconocer y aceptar como suyas, de un lado, y de otro recobrar la confianza ciudadana en el Poder Judicial.

Este es el contexto en el cual desde los medios académicos, profesionales y desde la sociedad se ha reclamado una reforma judicial. Lo diferente es que este reclamo social ha tenido una respuesta desde el gobierno. Veremos después sus logros y limitaciones.

### 2.3. Algunas premisas básicas para una reforma judicial<sup>(6)</sup>.

Si bien es cierto constituye un consenso en el Perú la necesidad de una reforma judicial, éste no es tan amplio cuando se trata de definir qué significa reformar la justicia y, menos aun, cuando se trata de definir las estrategias específicas para encarar dicho cambio.

Podemos decir que el Poder Judicial debe cumplir dos funciones esenciales: en primer lugar, asegurar la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos fundamentales y, en segundo lugar, servir para la resolución de los conflictos de intereses entre particulares.

La necesidad de una reforma se sustenta en la situación antes descrita y en muchas otras razones, por todos conocidas:

- a) porque existe una creciente sensación de inseguridad jurídica, de desamparo de los ciudadanos frente a la violencia y el abuso;
- b) porque existe una impunidad estructural frente a quienes violan la ley;
- c) porque existe un reclamo, cada vez más fuerte, de que se respeten los derechos fundamentales y las libertades públicas;
- d) porque la sociedad ha cambiado y cambia a pasos agigantados y la justicia se ha quedado atada a la estructura de la sociedad colonial;
- e) porque el Perú está inmerso en un proceso de pacificación y construcción o reconstrucción de la democracia y la eficacia de la justicia se halla ligada a esos procesos;
- f) porque es necesario responder al impacto informático y a las nuevas técnicas de administración ligadas al uso de ordenadores y;
- g) porque los medios de comunicación

(4) SAGASTI, Francisco y otros. *Democracia y Buen Gobierno. Informe final del Proyecto Agenda Perú*. Lima: Apoyo, 1994. p.30.

(5) *Ibid.*; p.20.

(6) El presente párrafo reproduce casi en su integridad la parte correspondiente de la ponencia titulada *Institucionalidad jurisdiccional del Poder Judicial* publicada en el volumen *Nuevas perspectivas para la reforma integral de la Administración de Justicia en el Perú*. Lima: Ministerio de Justicia, 1994. Dicha ponencia fue elaborada por un grupo de trabajo que el autor coordinó, y cuyo documento base fue preparado por el profesor César San Martín.

social le han dado mayor fuerza y dinamismo a las opiniones sociales sobre el funcionamiento de las instituciones.

En consecuencia, como apunta Binder, una reforma no debe verse como una modificación de procedimientos, tampoco se trata de ampliar o reducir plazos, suprimir o agregar requisitos o incorporar computadoras. Lo que está en juego es el lugar institucional de la administración de justicia, y ello, está atado al Estado de Derecho y a la democracia, en las que el ciudadano cuente con mecanismos concretos de protección, se respeten los derechos humanos y exista la tolerancia política.

Por ello, toda reforma debe, en principio, asumir los principios fundamentales institucionales de la Potestad Jurisdiccional, que son: **unidad de Jurisdicción**, la justicia debe ser servida por verdaderos jueces, independientes e imparciales, donde toda manipulación en su constitución y competencia esté expresamente desterrada; **exclusividad de Jurisdicción**, los jueces sólo ejercen funciones jurisdiccionales, es decir -de un lado-, tienen el monopolio de la jurisdicción y -de otro lado- los demás poderes públicos no pueden ejercer jurisdicción y, **juez natural**, sólo puede juzgar a una persona aquel órgano jurisdiccional que tiene una competencia predeterminada por la ley y que es designado por una norma objetiva de reparto de causas.

Sobre esta base, debe concebirse la **independencia judicial**, que es un principio instrumental en virtud del cual los jueces no están sujetos en el ejercicio de su función a órdenes o instrucciones de nadie, desde que les está encomendada la función de tutela de ordenamiento jurídico y debe actuar dentro del más estricto respeto al principio de jerarquía normativa. Para el aseguramiento efectivo de su vigencia, se requiere del cumplimiento de tres garantías básicas: **vinculación del juez al ordenamiento jurídico**, los jueces son defensores del ordenamiento jurídico, de su sistema de fuentes, aplican la ley en la medida que se corresponda con la Constitución, por lo que están obligados a inaplicar una ley o norma jurídica cualquiera si colisiona con la Carta Magna; la **jurisdicción**, en suma, obliga a aplicar a los jueces directamente la Constitución, a controlar la legalidad de la potestad reglamentaria del Ejecutivo y a defender los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

**Inamovilidad Judicial**, los jueces, cualquiera que haya sido el método de designación, no pueden ser destituidos de sus cargos, salvo por violación de sus deberes judiciales. **Irreductibilidad de los sueldos**, cuyo objetivo es evitar una presión económica por parte de los demás poderes públicos con la amenaza de menoscabar la remuneración de los jueces, por motivos políticos.

Lo importante en todo proceso de reforma es evitar, en primer lugar, la degradación de las garantías procesales poniendo coto a propuestas que no consideren a la democracia como un determinado modo de ejercer y controlar el poder, y regular la convivencia de los ciudadanos; todas las propuestas deben pasar por ampliar y profundizar los derechos fundamentales vinculados al proceso: contradicción, defensa, igualdad, intermediación, moralidad, publicidad, etc. Asimismo, debemos rechazar un enfoque que privilegie lo que se denomina la modernización administrativa, esto es, la reducción del enfoque de reforma a definirla como una propuesta de nuevos modelos de administración, mejora de recursos, potenciación de materiales técnicos e informáticos, recomposición de la administración de los tribunales, etc; por cuanto las garantías procesales no son problemas de trámites, mas o menos modernos, sino grandes principios institucionales que moldean la relación del Estado con los ciudadanos. También, corresponde poner en tela de juicio aquella afirmación muy común de que el problema judicial no son las leyes ni los procedimientos sino los jueces, pues si ellos estuvieran mejor preparados todo funcionaría correctamente, puesto que la bondad de la justicia radica en las características de un sistema judicial que reponencia al buen juez y evidencia al mal juez; el principal capacitador de los jueces es un ejercicio de su función judicial fundada en sanos principios.

Desde lo acotado, siguiendo los planteamientos del profesor Binder, la reforma de la justicia debe ser estructural y multidimensional. La reforma debe asumir modelos procesales compatibles con los derechos o garantías procesales básicos y abordar las siguientes dimensiones:

- **La dimensión normativa:** las normas vinculadas al proceso y a la organización judicial son necesarias, aunque insuficientes, para modificar la realidad. En el Perú códigos procesales modernos, así

como una Ley Orgánica del Poder Judicial reformada deben permitir un manejo judicial más razonable a tono con las exigencias nacionales.

- **La dimensión administrativa:** el objeto será rescatar al juez de realizar un sinnúmero de actividades de nulo contenido jurisdiccional y generar un sistema de apoyo a la labor judicial.

- **La dimensión informática:** si bien la falta de computadoras no es el principal problema de la justicia peruana, automatización, correctamente ubicada en un enfoque estructural, repotencia las capacidades del juez y es un instrumento básico al servicio de la justicia.

- **La dimensión estadística:** el control de la gestión judicial, sobre la base de sistemas modernos de levantamiento y análisis estadísticos, es básico para transformar la justicia y permitirá formular políticas de planeación institucional.

- **La capacitación:** se necesita capacitar para el cambio. La capacitación debe orientarse a la comprensión del rol social del juez, del Derecho como límite de poder, de la Constitución como ley básica y la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

- **La dimensión espacial:** en un sistema de justicia oral, las salas judiciales deben estar pensadas para el cumplimiento del principio de publicidad y de respeto a la dignidad de las personas.

- **La dimensión financiera:** la justicia necesita contar con fondos imprescindibles para su funcionamiento.

### **3. EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE FUJIMORI FRENTE AL PODER JUDICIAL (1990-1995).**

La problemática del Poder Judicial ha estado presente, desde el inicio mismo del primer mandato del presidente Alberto Fujimori en julio de 1990. Así, desde su discurso inaugural, asumió una posición crítica del Poder Judicial que, por otra parte, sintonizaba perfectamente con la idea que la opinión pública tenía de los jueces. Por ello, es importante comprobar cómo el gobierno del presidente Fujimori enfrentó la problemática del Poder Judicial en el contexto de su propio proyecto político o política de gobierno, orientada a una reforma estructural de la economía abriendo al Perú hacia el mercado internacional.

#### **3.1. Reformas legislativas.**

Entre 1990 y 1992 el gobierno del Presidente Fujimori alienta reformas en la legislación como una manera de superar el abandono legislativo que había en torno al Poder Judicial. De este período -en el cual parece ser que la reforma se concibe centrada en un cambio de leyes- son la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal, el Código Procesal Civil y el Código Procesal Penal.

La Ley Orgánica del Poder Judicial (que contiene el desarrollo de la organización judicial) promulgada en 1991 fue el resultado de un largo proceso de elaboración y discusión que constituyó un serio esfuerzo por dotar al Poder Judicial de elementos necesarios para reforzarlo institucionalmente. En este sentido, es destacable la creación de un sistema de órganos de gobierno dentro del Poder Judicial, diferentes a los órganos jurisdiccionales, ya que uno de los aspectos más graves en la situación del Poder Judicial había sido su incapacidad para generar planes y programas, y su absoluta falta de iniciativa para impulsar reformas. Ello era debido, fundamentalmente, a la propia estructura organizativa del Poder Judicial que no separaba claramente, las funciones jurisdiccionales de las de gobierno y administración. En ese contexto, la Ley Orgánica del Poder Judicial consagró, por primera vez, el denominado Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, como órgano encargado de la conducción de los planes de desarrollo y manejo administrativo del Poder Judicial. Si bien es cierto, algunas disposiciones específicas no eran las más idóneas para asegurar estas funciones, sí es importante destacar que con esta Ley Orgánica se enfrentó por primera vez el problema de la administración y gobierno del Poder Judicial.

El Código Procesal Civil ha significado un importante avance; igual lo fue el Código Penal que estableció un sólido sistema de garantías penales; el Código Procesal Penal trae una reforma sustancial del proceso penal: será el Ministerio Público el conductor de la investigación penal y el Juez Penal quien resuelva.

No obstante, estos avances legislativos, el golpe de estado de abril de 1992 limitó en importante medida la real aplicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Una inadecuada atención presupuestal ha limitado la eficacia de la aplicación del nuevo Código Procesal Civil; diversas modificaciones legislativas han

desfigurado el Código Penal (no sólo las normas que reprimen el delito de terrorismo, sino han proliferado leyes penales de carácter especial) a punto que “para reconocidos penalistas peruanos este fenómeno no es sino la consolidación de un Derecho Penal autoritario<sup>(7)</sup>”; y finalmente por presiones (predominantemente de sectores de la policía que no desean someterse al Ministerio Público) y limitaciones económicas (falta de recursos para un cambio de sistema) el Código Procesal Penal promulgado en 1991, aún no entra en vigencia.

### 3.2. El golpe de estado de abril de 1992.

En el discurso presidencial del 5 de abril de 1992, destinado a justificar ante la opinión pública el golpe contra el Congreso y el Poder Judicial, se acusó a los jueces de corrupción, incompetencia, de cierta complicidad con el terrorismo así como de estar sometidos a directrices político-partidarias, lo que motivó que en los días inmediatamente posteriores al golpe de estado se procediera a la destitución de casi todos los vocales supremos, un gran número de jueces de todas las instancias, del Fiscal de la Nación, de todos los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales (que bajo la Constitución Política de 1979, cumplía una función similar a la del actual Tribunal Constitucional), de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Inmediatamente después, se nombraron miembros provisionales de la Corte Suprema y se autorizó a ésta a efectuar un procedimiento de evaluación y destitución de magistrados de las instancias inferiores. Todo ello motivó que muchos jueces fueran destituidos sin permitirles ejercer su derecho de defensa siendo reemplazados por magistrados provisionales.

Parecía ser que otra vez en el Perú se entendía la reforma judicial como un cambio de personas. El golpe de estado pretende ser justificado -entre otros factores- por la grave situación del Poder Judicial y a ella se responde con un masivo cambio de funcionarios. Además de la ilegalidad del método, la consecuencia es peor: un Poder Judicial predominantemente en manos de jueces provisionales con un nombramiento absolutamente ajeno a cualquier garantía de

independencia.

De esta época en la que el gobierno adoptó la denominación de Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, data la promulgación de la legislación antiterrorista y la creación de una justicia especial.

De esta época son también la Ley de Amnistía y su ley de interpretación, a la que nos referiremos después, claras muestras de intervención del poder político sobre asuntos jurisdiccionales.

### 3.3. La legislación antiterrorista.

La crítica social al servicio de justicia se había extendido a su rol frente al terrorismo. Un importante estudio sobre la materia, señala:

“Una de las instituciones estatales que ha sufrido las críticas más severas de parte de la opinión pública por su incapacidad para frenar el terrorismo en los últimos años ha sido el Poder Judicial. Son datos de la realidad la morosidad, lenidad e ineficacia de los fallos judiciales en materia del juicio a los inculcados por terrorismo, así como la evidente corrupción y la tendencia a ceder al chantaje del terror de algunos magistrados que no condenaron a acusados de narcotráfico, terrorismo o a autoridades políticas.

El ingeniero Fujimori se valió de estos hechos para justificar la reorganización de la administración de justicia emprendida el 5 de abril de 1992.

Esta situación del sistema de administración de justicia en el Perú es atribuible no sólo a algunos jueces, sino a un marco jurídico incompleto e insuficiente y a una labor defectuosa de la policía y los militares en la detención e investigación de los inculcados por terrorismo. En el momento de dictar sentencia muchas veces se optó por absolver a los acusados, en tanto las irregularidades cometidas en la etapa policial impedían un proceso garantista. La imagen externa era que los terroristas atemorizaban a los jueces y que éstos no tenían capacidad para sancionar severamente (...). La opción gubernamental en favor de los Tribunales Militares para el juzgamiento de los terroristas y acusados por traición a la patria obedece a esta negativa valoración de la labor judicial<sup>(8)</sup>”.

Las primeras leyes de represión al terrorismo

(7) RIVERA PAZ, Carlos. *La Reforma del Poder Judicial en el Perú*. Lima, mimeo, 1997. p.21.

(8) COBIAN, VIDAL, Ana María (coordinadora). *Los decretos de la guerra. Dos años de políticas antisubversivas y una propuesta de paz*. Lima : IDS, 1993. pp.30-38.

son de 1981 y 1987. Los fiscales dirigían la investigación y los tribunales ordinarios eran competentes. Se había cuidado en ellos el respeto a los derechos de los inculpados y la competencia de las instituciones democráticas para el juzgamiento.

“Sin embargo, es evidente que mediante un hábil aprovechamiento de los recursos legales democráticos, reconocidos miembros de los grupos terroristas lograron en algunos casos ser absueltos por los jueces, quienes no podían condenar por ‘falta de pruebas’<sup>(9)</sup>”.

En 1991 el gobierno del presidente Fujimori había aprobado los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal. Estos nuevos Códigos trataban la represión del delito de terrorismo. No obstante “dentro de una opción legislativa favorable a la despenalización, la Comisión redactora del Código Penal introdujo normas garantistas para todos los inculpados, incluso los acusados por terrorismo(...) su vigencia ha sido suspendida por la legislación anti-terrorista promulgada después del 5 de abril (...) según las autoridades del gobierno las normas del Código Penal eran inadecuadas dentro del marco de guerra interna en el cual se encuentra el país<sup>(10)</sup>”.

Después del golpe de estado del 5 de abril se modifican radicalmente las leyes penales para la represión del terrorismo. Se dicta una nueva ley que tipifica y sanciona el delito de terrorismo. La mínima pena es de 20 años de prisión para las distintas figuras que constituyen el delito. Así, en esta línea, “se ha instaurado la pena de cadena perpetua, se ha dispuesto que sean tribunales militares los que juzguen a los líderes terroristas, se ha incorporado el delito de traición a la patria para casos de líderes terroristas, entre otros cambios que obedecen a una política estatal de sobre-criminalización.

Hay que recordar que la represión al terrorismo en el Perú se da dentro del marco general de la legislación sobre Estados de Emergencia, en la cual son las Fuerzas Armadas las encargadas de restablecer el orden interno alterado por la subversión<sup>(11)</sup>”.

### 3.4. El Jurado de Honor de la Magistratura.

Dentro del proceso de reconstrucción de la institucionalidad democrática luego del golpe de estado de 1992, el gobierno convocó a elecciones generales para elegir al denominado Congreso Constituyente Democrático (CCD) que debía asumir dos funciones: elaborar la nueva Constitución para ser sometida posteriormente a referéndum, y ejercer las funciones propias de un Congreso ordinario. Las elecciones dieron en dicho Congreso una amplia mayoría al presidente Fujimori.

A propósito de las destituciones masivas de vocales, jueces y fiscales, se tuvo que optar por un mecanismo *sui generis* con el propósito de afrontar esta situación dentro del proceso de reconstrucción democrática. Así, el Congreso Constituyente Democrático aprobó en marzo de 1993 una ley constitucional mediante la cual creó el Jurado de Honor de la Magistratura, con carácter transitorio, en tanto entre en vigencia la nueva Constitución. Su propósito fue:

- a) recibir e informar las solicitudes de rehabilitación que presentaran los vocales y fiscales supremos cesados por los decretos leyes antes referidos;
- b) evaluar a los vocales y fiscales supremos provisionales e informar -como en el caso anterior- al Congreso Constituyente (CCD) el que tenía la última palabra;
- c) convocar a concurso público para cubrir las plazas de vocales y fiscales supremos no cubiertas mediante los procedimientos anteriores; el Jurado propone y el CCD nombra.
- d) concluidos los procedimientos anteriores el Jurado de Honor debía recibir e informar las solicitudes de rehabilitación de magistrados de otras instancias y convocar al concurso público correspondiente para cubrir vacantes; al igual que en los casos anteriores, el CCD tendría la última palabra sobre lo informado y propuesto por el Jurado de Honor, al cual se facultaba para actuar con criterio de conciencia.

El nombramiento de cinco juristas de indiscutida independencia, jerarquía moral e intelectual para integrar el Jurado hizo abrigar a

(9) Ibid.

(10) Ibid.

(11) Ibid.

muchos la esperanza de que al final del proceso se alcanzaría una mejor conformación del Poder Judicial. No obstante había un reto por delante: el CCD debería respetar la despolitizada evaluación del Jurado.

En una primera etapa el Jurado sólo pudo cumplir la primera de sus funciones sucesivas. Recibió e informó las solicitudes de rehabilitación de vocales y fiscales supremos cesados. Su opinión -respetada por el CCD- fue que ninguno de los que se presentaron debía volver. Luego procedió a evaluar a los magistrados supremos provisionales. El Jurado estimó que sólo deberían ser confirmados en sus cargos sin necesidad de concurso, cinco de los once vocales supremos provisionales. El CCD recibió la propuesta y dejó transcurrir meses sin pronunciarse; la especulación de una frustración de expectativas pareció verosímil; finalmente optó por reservar su pronunciamiento hasta conocer las propuestas derivadas del concurso que el mismo Jurado había convocado en el silencio del CCD.

En estas circunstancias es que el CCD decide prorrogar la vigencia del Jurado de Honor de la Magistratura y darle facultad de nombramiento; así luego de varios meses de labor, logra designar a los nuevos integrantes de la Corte Suprema y a un gran número de jueces y fiscales en el Distrito Judicial de Lima, que si bien representa el 50 a 60% de la carga procesal en el país<sup>(12)</sup>, deja en cargos provisionales a la mayoría de magistrados. No obstante, debe remarcarse los nombramientos del Jurado fueron despolitizados y con un alto índice de acierto.

### 3.5. La nueva Constitución.

En octubre de 1993 se realizó el referéndum que aprobó, por un escaso margen de votación, la Constitución Política de 1993. Ello trajo consigo modificaciones en lo referente a los órganos integrantes del sistema de justicia.

La Constitución consagró el diseño orgánico que se describe en la introducción de este trabajo. No obstante es importante remarcar algunas cuestiones como la modificación que significó atribuir al Consejo Nacional de la Magistratura la facultad de seleccionar y nombrar jueces. Así, de manera que a muchos llamó a sorpresa, los políticos renunciaron a un mecanismo que había facilitado históricamente el control de la

judicatura. Ello para el Perú significaba un avance sustancial. Otro elemento de interés lo constituyó la previsión de la Academia de la Magistratura, como el órgano encargado de la formación y capacitación para el acceso a la carrera judicial y fiscal, así como para cumplir las indispensables tareas de perfeccionamiento permanente de los magistrados.

La creación de la Defensoría del Pueblo y la consagración del Tribunal Constitucional deben ser considerados como elementos positivos.

Destacable es también el reconocimiento a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas de funciones jurisdiccionales de conformidad con el derecho consuetudinario.

De otro lado, la Constitución trae normas que implicantes con la unidad y exclusividad del Poder Judicial, que se proclama en su artículo 139. Modificando la normatividad precedente que prescribía que los tribunales militares podían procesar a civiles únicamente por evadir el servicio militar obligatorio y por traición a la patria en caso de guerra exterior, la nueva Constitución (artículo 173) confiere a estos tribunales la posibilidad de juzgar civiles por traición a la patria y por delitos de terrorismo, según determinación que hace la ley. Los casos de traición a la patria ya no son referidos a la guerra exterior, sino a la determinación de la ley, con lo que se constitucionaliza la extensión dada por la legislación antiterrorista a situaciones internas.

### 4. LA REFORMA EN MARCHA DEL PODER JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO (1995-1997).

Como se ha expuesto, el gobierno del presidente Fujimori asume la reforma judicial desde su instalación en 1990 como un tema de interés nacional. Podemos decir que después del intento de reforma por el gobierno de las Fuerzas Armadas, por primera vez dicha reforma se plantea como una prioridad política. Inicialmente esta reforma aparece centrada en lo legislativo y es a partir de abril de 1992 que se ensayan otras rutas. De un lado la sustitución de personas y la entrega de problemas especialmente sensibles a los fueros alternativos (en este caso el militar), son caminos

(12) Para un conocimiento más detallado de las actividades del Jurado de Honor de la Magistratura ver TRAZEGNIES GRANDA, Fernando de. *Reformando el Poder Judicial: balance de situación*. En: *Reflexiones sobre la sociedad civil y el Poder Judicial*. Lima: ARA, 1996. pp.81-94.

ya transitados en el pasado. El gobierno militar de marcado espíritu reformista en los años 70 cambió también jueces, proclamando reforma judicial. Luego sustrajo a fueros especiales temas agrarios y laborales. Sólo después, cuando el proyecto político reformista global se había paralizado, se intentó plantear una reforma judicial orgánica que el desinterés de los gobiernos democráticos de los 80 terminó de frustrar.

No obstante es a partir de 1995, luego de su reelección, que esta prioridad intenta traducirse en algo sistemático. Resulta importante destacar que ello concita un apoyo de organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que por primera vez apoyan orgánicamente programas de reforma del servicio de justicia. Ello debe entenderse dentro del interés de estos organismos de consolidar el proceso de reforma económica producido en el Perú como en otros países de América Latina.

A los observadores extranjeros debe parecerles muy extraño que pueda existir un país en el que se pretenda el funcionamiento de una economía de mercado y la simultánea puesta en vigencia del estado de derecho sin que todo ello se encuentre garantizado por la existencia, y sobre todo la presencia, de un servicio de justicia eficiente, activo y legítimo. ¿Cómo puede funcionar una economía sin que un sistema judicial garantice el cumplimiento de los contratos, sanciones su incumplimiento y compense a las víctimas de la inexecución contractual? ¿Cómo puede funcionar el mercado sin que los agentes económicos y ciudadanos tengan la seguridad de que alguien dispondrá un resarcimiento si se es víctima de un atropello callejero o de una colisión de vehículos? ¿De qué estado de derecho cabe hablar con la vigencia de un Poder Judicial sometido a los dictados gubernamentales e incapaz de contrariar los mandatos irreductibles del poder? ¿Se puede perder el pudor al punto de proclamar solemnemente las virtudes de la democracia si no están realmente en vigencia los mecanismos básicos que podrían frenar los excesos del gobierno y garantizar la supremacía de los derechos fundamentales de la persona?<sup>(13)</sup>.

#### 4.1. La reforma administrativa del Poder Judicial: el marco normativo.

En noviembre de 1995, a través de la Ley No.26546, se aprobó la creación de la denominada **Comisión Ejecutiva del Poder Judicial**, (cuyas atribuciones fueron ampliadas, posteriormente) a fin de emprender una reforma centrada en lo administrativo. Esta comisión:

a) asumió durante el plazo de un año las funciones de gobierno y gestión administrativa del Poder Judicial, sustituyendo al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial preexistente según la Ley Orgánica;

b) tenía como integrantes a tres vocales supremos: los Presidentes de las tres Salas de la Corte Suprema que a la fecha de la dación de la ley ocupaban dichos cargos, los mismos que continuarán siendo miembros de la Comisión aun cuando dejen de ejercer la presidencia de dichas Salas Supremas;

c) elige a un Secretario Ejecutivo que sería el titular del pliego presupuestal correspondiente al Poder Judicial y tendría las funciones que le asignen en un reglamento de funciones. En el ordenamiento jurídico peruano, el titular del pliego debe ser siempre el funcionario de más alto nivel ejecutivo, en la medida que es el responsable por el desarrollo de las actividades y funciones de la entidad estatal cuyos fondos presupuestales maneja y es, a su vez, responsable de la identificación de los objetivos y metas anuales, distribuye la asignación presupuestal y, en fin, es el responsable de más alto nivel en el manejo de los fondos estatales que le correspondan a su institución. Antes, esta titularidad recaía en el Presidente de la Corte Suprema.

La selección del Secretario Ejecutivo recayó en una persona con antecedentes de exitosas gestiones gerenciales en el sector público, el comandante de Marina en situación de retiro José Dellepiane, quien en la práctica se ha convertido en el conductor central de la reforma judicial.

En junio de 1996, el Congreso de la República promulgó la Ley No.26623, que crea el **Consejo de Coordinación Judicial (CCJ)**<sup>(14)</sup>, la misma que incluyó entre sus disposiciones transitorias algunas destinadas

(13) BUSTAMANTE, Alberto. *Justicia Alternativa*. Lima : Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993. p.18.

(14) La ley tiene 5 artículos y 12 disposiciones transitorias. En los artículos se define composición y funciones del CCJ definitivo, integrado por órganos e instituciones relacionados con el servicio de justicia, encargado -entre otras funciones- de coordinar los lineamientos de política general de desarrollo y organización de las instituciones vinculadas al servicio de justicia. Pero en las normas transitorias se establece un CCJ transitorio integrado por el Poder Judicial, el Ministerio Público, Consejo de la Magistratura y un Secretario Ejecutivo. Este órgano establece los lineamientos de la política para la reorganización de los organismos relacionados con la administración de justicia, aprobando el plan de Reconstrucción y Reorganización Integral de la Administración de Justicia. Este Consejo tendrá vigencia hasta diciembre de 1998; la ley preveía que ellos podían autoprorrogarse el plazo.

a ampliar las materias de competencia de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y, especialmente, de su Secretario Ejecutivo. Las nuevas funciones de la Comisión Ejecutiva son las siguientes: a) la Comisión Ejecutiva será competente para regular las materias relativas al Despacho Judicial, Carrera Judicial y Estatuto del Magistrado; b) la Comisión Ejecutiva podrá separar magistrados que no observen conducta e idoneidad propias de su función<sup>(15)</sup> y c) se incluyó dentro de la reorganización del Poder Judicial a la recientemente creada Academia de la Magistratura, dejando en suspenso las atribuciones y competencias de su órgano rector (integrado por representantes de diversas instituciones), las mismas que serán asumidas por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial que, sin embargo, podrá delegar las funciones.

Si bien, a nivel formal podríamos concluir que la decisión de declarar en reorganización al Poder Judicial y sustituir temporalmente a los órganos de gobierno, podría ser considerada compatible con las normas constitucionales, existen diversas objeciones a las normas referidas:

a) en primer lugar, la forma como se dictaron las leyes de reforma. Ambas fueron aprobadas por el Congreso unicameral sin que pudiera realizarse un debate en el mismo y en los medios de comunicación que le permitieran gozar de un consenso significativo entre los sectores involucrados en la problemática judicial;

b) en segundo lugar, el mecanismo a través del cual se ha determinado a los integrantes de la Comisión, es en virtud de su persona y no del cargo, ya que los designados seguirán ocupando el cargo de

miembro de la Comisión Ejecutiva aun cuando dejen de ser, respectivamente, Presidentes de las Salas de la Corte Suprema en lo Civil, Penal y Constitucional;

c) en tercer lugar, restarle la condición de titular del pliego presupuestal al Presidente de la Corte Suprema, significa quitarle las atribuciones del manejo económico y trasladárselas a un funcionario que, teóricamente, es de menor jerarquía pero que, en la práctica, goza de amplísimas facultades<sup>(16)</sup>;

d) en este proceso de reorganización del Poder Judicial se ha dejado de lado la participación de importantes instituciones de la sociedad civil, como los Colegios de Abogados y las Universidades;

e) se ha creado un Consejo de Coordinación Judicial con carácter transitorio al que se le ha dado funciones que afectan las competencias autónomas que tienen el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Consejo de la Magistratura según la Constitución;

f) a pesar de la clarísima función constitucional que le corresponde a la Academia de la Magistratura, la Ley de creación del Consejo de Coordinación Judicial, le atribuyó como una función adicional, la de dirigir un proceso de evaluación de la idoneidad de los magistrados que, a nuestro entender, colisiona directamente con las garantías del estatuto constitucional del magistrado judicial<sup>(17)</sup> y con la atribución constitucional conferida al Consejo Nacional de la Magistratura en el sentido de llevar a cabo el proceso de ratificación de magistrados<sup>(18)</sup>. Esta norma ha creado inestabilidad en los jueces pues los somete a una evaluación que puede concluir, en una separación del cargo por la Comisión Ejecutiva. De otro lado, estimamos que distorsiona el rol de la Academia al darle una función de evaluación fuera del proceso de enseñanza-aprendizaje.

(15) Esta atribución fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha 6 de noviembre de 1996. En ella se dispone que la destitución de jueces es una competencia exclusiva del Consejo Nacional de la Magistratura, mientras que la separación (no cumplir con los requisitos exigidos para ejercer el cargo según lo dispone el artículo 214 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) sí podría ser materia de competencia de la Comisión Ejecutiva.

(16) Cabe precisar que la norma reglamentaria que dispone cuáles son las funciones y atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial no ha sido publicada en el diario oficial.

(17) Constitución Política de 1993. Artículo 146 : "El Estado garantiza a los magistrados judiciales:

1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley.
2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento.
3. Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propios de su función y,
4. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía".

(18) Constitución Política de 1993. Artículo 154 : "Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura: (...)

2. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias".

#### 4.2. La reforma administrativa del Poder Judicial: propuesta de un plan integral.

Aunque legislada inicialmente como una reforma administrativa, la reforma planteada intenta ir algo más allá. Así, en un documento publicado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Coordinación Judicial, al que se titula “Plan Integral de Reforma del Poder Judicial”, se define: “El objetivo es lograr un Poder Judicial orientado prioritariamente a la atención de la demanda del servicio de justicia que vele por la tutela jurisdiccional del ciudadano y que éste encuentre en él, condiciones de accesibilidad, celeridad, equidad y eficiencia<sup>(19)</sup>”; no obstante se conecta este objetivo con lo administrativo de la siguiente manera: “La estrategia de la reforma en el proceso de modernización estructural del Poder Judicial, está entonces centrada en los aspectos administrativos, con énfasis en las necesidades organizativas y tecnológicas de la institución, rompiendo paradigmas tradicionales y orientando la prioridad al servicio del ciudadano<sup>(20)</sup>”.

Así, podemos afirmar que la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial ha ido definiendo tres ámbitos de actuación:

a) **Reforma en la Administración**, cuyo objetivo es establecer una organización administrativa eficiente que responda a las necesidades del sistema del servicio de justicia.

En este ámbito se ha querido introducir esquemas empresariales del sector privado, mediante la organización de una gerencia general; una racionalización del personal que permita el constante incremento de la productividad para lo cual se ha ejecutado un programa de retiro voluntario del personal administrativo y auxiliar para renovarlo íntegramente con personas a las cuales se les ha dictado cursos de capacitación. Asimismo, se quiere implantar un sistema de control institucional integral; desarrollar un sistema de administración financiera, implantar un programa de incentivos a la productividad de los magistrados; definir una nueva estructura orgánica descentralizada a nivel nacional; desarrollar un sistema de trámite documentario y archivo; desarrollar los sistemas de soporte informático a la administración así como la instalación de equipos y programas de

cómputo para operar en el Poder Judicial; acondicionar adecuadamente los locales judiciales, etc.

Vinculado a este ámbito se desea también, implementar un programa de combate a la corrupción.

b) **Reforma en el Despacho Judicial**, entendiéndolo a éste como “la organización administrativa inmediata en la que el magistrado apoya su labor jurisdiccional efectiva y que en última instancia se traduce en el trato brindado a quien recurre al Poder Judicial como usuario del servicio<sup>(21)</sup>”.

Entre los objetivos específicos trazados, podemos destacar:

- La descarga procesal busca eliminar la sobrecarga de expedientes con plazos vencidos, pero también revertir una tendencia que constituye uno de los principales problemas de la administración de justicia. Para ello se han creado salas transitorias en la Corte Suprema y en las Cortes Superiores, Juzgados Transitorios de carácter colectivo, y una Corte Especializada en el Tráfico Ilícito de Drogas.

- Simplificar los procesos administrativos mecanizando sus actividades para reducir la duración de los procesos.

- Diseñar una nueva organización del despacho judicial, de manera de apoyar el trabajo de los magistrados, a través de un módulo corporativo, cuyas funciones están divididas entre un equipo especializado de apoyo jurisdiccional formado por abogados y asistentes judiciales y otro de apoyo administrativo, conformado por personal calificado.

- Revisar la demarcación de los Distritos Judiciales en que se divide la organización judicial, reformulándolos en caso necesario de acuerdo al índice poblacional y facilidad de acceso ciudadano.

- Promover sistemas alternativos de justicia como una vía para reducir la demanda del servicio judicial. Así se quiere coadyuvar a la formación de centros para la conciliación, mediación y arbitraje.

c) **La Reforma y el Magistrado (o Juez)**, busca el diseño de incorporación progresiva de jueces idóneos mediante un sistema de estabilidad profesional definido, altamente motivados y comprometidos con su función, capacitados, independientes.

En esta línea se busca:

(19) SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN JUDICIAL. *Plan Integral de Reforma del Poder Judicial*. pp.3-4.

(20) *Ibid.*; p.4.

(21) *Ibid.*; p.16.

- “Proponer una ley de carrera judicial que otorgue las condiciones atractivas vocacionales en base a la independencia, estabilidad, promoción y seguridad a largo plazo de los magistrados, con un sistema transparente de verificación e su idoneidad y conducta<sup>(22)</sup>”.

- Capacitar a los magistrados, mejorando el nivel de preparación y facilitando una permanente actitud de autoperfeccionamiento.

- Crear las condiciones para un cambio en la cultura del magistrado de modo que reoriente su actitud en base a criterios éticos y de vocación de servicio a la sociedad, confiriendo mayor prestigio al rol de la Magistratura<sup>(23)</sup>.

Como se puede apreciar el programa de reforma intenta desde lo administrativo, transitar por otros aspectos de la organización y actividad judicial.

Más allá de la evaluación que más adelante ensayamos, debemos manifestar que nunca en el Perú se consiguió tanto apoyo político para llevar adelante un programa de reforma, tanto apoyo internacional, y debemos decir también, tanta convicción por los encargados de su conducción.

#### **4.3. La reforma administrativa del Ministerio Público.**

La Ley No.26623 que creó el Consejo de Coordinación Judicial en 1996, declaró en reorganización el Ministerio Público y creó -siguiendo el esquema del Poder Judicial- una Comisión Ejecutiva. En este caso la presidencia de la Comisión Ejecutiva, tenía también nombre propio.

Antes, en 1992, días después del golpe de estado, el entonces Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional presidido por el Ing. Fujimori, destituyó al Fiscal de la Nación y lo reemplazó por una persona designada especialmente para el cargo, quien se mantuvo como Fiscal de la Nación gracias a sucesivas leyes que, ampliaban plazos de duración o interpretaban normas, lo que le permitió permanecer en dicho cargo hasta 1996, para luego acceder, en virtud de la Ley No.26623, a la Presidencia de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público. Durante el año 1996, se dictaron una serie de normas que, en la práctica, han sustraído las principales funciones del Fiscal de la Nación para ser otorgadas a la

Comisión Ejecutiva del Ministerio Público.

Así, en la actualidad las siguientes funciones que anteriormente le correspondían al Fiscal de la Nación, son competencia de la Presidencia de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público o de la Secretaría Ejecutiva correspondiente: a) dirigir el proceso de reforma del Ministerio Público; b) asumir las funciones de gobierno y gestión del Ministerio Público y; c) asumir la titularidad del Pliego Presupuestal correspondiente al Ministerio Público.

Finalmente, la Ley No.26738 dejó en suspenso las principales atribuciones del Fiscal de la Nación el cual, de esta manera, ha quedado absolutamente disminuído en sus funciones y sin posibilidad práctica de ejercer a plenitud su función.

#### **4.4. Un balance inicial de la reforma administrativa del Poder Judicial y del Ministerio Público**

Es indudable que la reforma administrativa iniciada en el Poder Judicial en 1996 tiene logros que lucir. En primer lugar ha conseguido el propósito de romper la inercia dentro del Poder Judicial. El énfasis en la reforma administrativa tiene resultados; apreciamos la creación de una estructura administrativa, la organización de la gerencia general, la implementación de sistemas de control administrativo que antes eran inimaginables. También no es nada despreciable el esfuerzo en la construcción y habilitación de nuevos locales y ambientes de trabajo, como la mejora ostensible en las instalaciones y en el equipamiento moderno de los mismos, lo que incluye la implantación del sistema informático del Poder Judicial.

El empeño por lograr la descarga procesal ha llevado a la creación de nuevos órganos jurisdiccionales (juzgados y salas en las Cortes Superiores y Suprema) y al juzgamiento en los penales, como una forma de aliviar la ignominiosa situación del alto número de presos sin condena.

Un importante número de estudios ha sido elaborado por encargo y con financiamiento de la Comisión Ejecutiva, tratando no sólo de conocer mejor la realidad del Poder Judicial, sino de proponer proyectos y alternativas concretas a ser implementadas.

(22) Ibid.; p.27.

(23) Loc.cit.

En materia de capacitación, la Comisión Ejecutiva ha auspiciado diversos cursos para jueces, coordinando con la Academia de la Magistratura, aunque esta aún no haya sido capaz de ofrecer un programa orgánico.

Cambios polémicos en las relaciones jueces-abogados y el diseño de un nuevo modelo organizacional de despacho, han sido presentados por la Comisión Ejecutiva como cuestiones promisorias, no sólo en la búsqueda de transparencia, sino en la creación de condiciones para la descongestión de la labor judicial. Son cuestiones que deben ser evaluadas en el tiempo, no obstante que ya el “enclaustramiento” de los jueces para privarlo de contacto con los abogados ha producido un sinnúmero de problemas en esta realidad judicial concreta, donde dicho diálogo enriquecía perspectivas y evitaba gruesos errores fruto -en gran medida- de la congestión. De otro lado, actualmente hay una sensación de cierto caos en el servicio de justicia; los agentes directos de la reforma sostienen que es fruto de la situación de cambio y por tanto que es transitorio; a otros preocupa que ello se deba, de un lado a una inadecuada adaptación de modelos foráneos, y de otro al cambio casi total del personal que ha puesto en manos inexpertas, parte del proceso.

No obstante, más allá de lo dicho, son muchas las cuestiones que preocupan en este proceso; en primer término la centralización de las decisiones es ostensible, tanto como la ausencia de una participación organizada del propio estamento judicial; no existen mecanismos formales a través de los cuales los integrantes del Poder Judicial puedan colaborar, opinar o criticar la reforma en marcha. En segundo término, la personalización de los cargos; los mecanismos de composición de las Comisiones Ejecutivas encargadas del proceso de reforma son contrarios a principios elementales de transparencia y alternancia. Así, designar mediante una ley a personas determinadas y asegurarles el mandato durante todo el proceso de reforma, parece un mecanismo poco idóneo para asegurar la independencia frente al poder político de los encargados de conducir esta reforma.

De otro lado, apreciamos que muchas de las premisas básicas para un proceso de reforma judicial (Cfr. supra 2.3.), no sólo no se han tomado en cuenta, sino que se han dejado de lado. Pareciera que en

algunos casos se ha planteado una disyuntiva entre garantías procesales y “reforma administrativa” o entre aquellas y “trámites modernos”. Tal vez ello tenga mayor vigencia en el Distrito Judicial de Lima, pero ciertamente muchas de las garantías del servicio de justicia parecen dejadas de lado. Y es que el proyecto de reforma, poco a poco ha ido trascendiendo los límites propuestos para alcanzar materias especialmente sensibles y relevantes para un ejercicio independiente de la función jurisdiccional, tal como son aquellos relativos a la estabilidad e inamovilidad de los magistrados y el derecho al juez natural.

---

**El énfasis en la reforma  
administrativa tiene resultados;  
apreciamos la creación de una  
estructura administrativa, la  
organización de la gerencia general,  
la implementación de sistemas de  
control administrativo que antes  
eran inimaginables**

---

Este derecho al juez natural “comporta que ese proceso a iniciarse para ventilar tal pretensión sea decidido por el juez ordinario prefijado por la ley de modo previo y objetivo. Añade -citando a Jesús González Pérez- que no sólo se vulnera el derecho cuando se modifican (arbitrariamente) las leyes de competencia, a fin de que corresponda conocer la pretensión a un órgano que aun siendo propiamente judicial no sea el que debía conocer con arreglo a las normas vigentes en el momento de producirse los hechos, sino cuando se modifican las normas reguladores del nombramiento de los Magistrados, o, sin modificarlas, se aplican de tal modo que tratan de evitar que el órgano judicial competente esté formado por aquellos Magistrados que deberían formarle de no haberse alterado el procedimiento formal de nombramientos<sup>(24)</sup>”.

La opinión precedente es importante porque en el proceso de reforma no sólo se mantienen la gran cantidad de jueces provisionales que ya existían, sino dicho número se incrementa con las nuevas creaciones

(24) QUIROGA, Anibal. *Las garantías constitucionales*. Op.cit.; p.308.

de juzgados. De otro lado, cotidianamente las salas y los juzgados son recompuestas en función de “necesidades del servicio”, facilitándose ello por el carácter provisional de los magistrados. También, con una cierta filosofía moralizadora se ha alentado la “rotación” de jueces, alegando que el cambio de un juzgado a otro evitará componendas.

La necesidad de reducir la carga procesal llevó a la creación de juzgados Transitorios Corporativos. Con dudoso acierto se ha fragmentado el conocimiento por el juez del proceso; así en un proceso intervienen varios jueces, afectándose principios procesales fundamentales recogidos en el Código correspondiente.

De otro lado, determinados mecanismos afectan, a nuestro entender, la estabilidad y seguridad que todo juez debe tener. Por ejemplo, como un medio para que los jueces ganen mejor, ante la imposibilidad de lograr una mayor dotación presupuestal, se han creado los “bonos de productividad” que selectivamente (en base a un reglamento), se da como una suerte de “premio” a la productividad de los jueces. Estimamos que ello no sólo revela, otra vez, una falta de compromiso del Estado con el Poder Judicial, sino que el mecanismo ideado por la Comisión Ejecutiva puede prestarse peligrosamente a la manipulación

Aunque ya nos hemos referido al tema, queremos subrayar la enorme inestabilidad que ha generado en la magistratura la evaluación de la idoneidad prevista por una Disposición Transitoria de la Ley que creó el Consejo de Coordinación Judicial (Cfr. supra 4.1). Siendo la mayor parte de jueces provisionales, es obvio que ellos no serán evaluados. Lo serán los titulares, en su gran mayoría designados recientemente, después de una evaluación, primero por el Jurado de Honor de la Magistratura (Cfr. supra 3.4) y después por el Consejo Nacional de la Magistratura (Cfr. supra 1.2.d). La Academia de la Magistratura viene preparando dicha evaluación. Importantes sectores de la judicatura temen que ello pueda presentarse a un instrumento “depuración” del Poder Judicial, por razones ajenas a este. Si este fuera un instrumento de sometimiento, podríamos decir que el objetivo se ha logrado en gran medida con la norma promulgada, aunque en la práctica no se evalúe a nadie.

Finalmente, es preciso señalar que consideramos positivo que se desplieguen esfuerzos significativos para dar solución a los problemas

administrativos en el Poder Judicial (lo que, obviamente es una condición necesaria, pero no suficiente para tener una judicatura independiente, autónoma y eficaz) existen problemas de implementación de dicha reforma que afectan problemas de fondo, resultando particularmente preocupante a lo largo de este gobierno la persistencia de diversas actitudes y medidas que mellan el objetivo de consolidar un Poder Judicial autónomo e independiente que por tales características sea capaz de defender los derechos fundamentales de los peruanos.

## **5. ALGUNOS PROBLEMAS RECIENTES DE LA JUSTICIA EN EL PERÚ.**

Mención aparte merecen algunos problemas que ha afrontado en los últimos años el sistema de justicia derivados del tratamiento judicial a las violaciones de derechos humanos, la ampliación de la competencia de tribunales militares y el de la independencia de los jueces frente al poder político. Una reflexión sobre ellos debe servir para encontrar algunas claves fundamentales que un proceso de reforma no debe olvidar.

### **5.1. Derechos humanos e impunidad.**

Con el inicio de las actividades subversivas a partir de mayo de 1980 (atentados selectivos, destrucción de infraestructura estatal, masacres indiscriminadas contra pobladores fundamentalmente campesinos, ataques contra puestos policiales y militares, emboscadas, etc.) se inició una espiral de violencia que ha marcado y marcará, sin duda alguna, la historia de nuestro país y la historia personal de cada una de las personas que la hemos vivido.

La desaparición forzada de personas que se encontraban en instalaciones bajo control de las fuerzas del orden, la existencia de centros clandestinos de detención donde se practicó la tortura, formaron parte de las denuncias formuladas por organizaciones defensoras de derechos humanos y fueron materia de recomendaciones, opiniones y sentencias de órganos jurisdiccionales tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Han existido ámbitos y mecanismos que han permitido este tipo de prácticas

violatorias de derechos humanos.

Hemos referido la actividad del Poder Judicial frente a las organizaciones terroristas. Ahora bien, ¿cuál fue la posición que el Poder Judicial, como institución encargada de velar por la vigencia de los derechos fundamentales de las personas, tuvo ante los casos en que se presumía o constataba la existencia de actos violatorios de derechos humanos por parte de las fuerzas del orden? ¿Cómo se comportó el poder político cuando el Poder Judicial tenía que resolver importantes causas vinculadas a estas violaciones?

### 5.1.1. Los criterios jurisprudenciales de aplicación de *habeas corpus* bajo estados de emergencia.

A partir del incremento de las actividades subversivas -principalmente del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL)- se fueron estableciendo en amplias áreas del territorio nacional, las denominadas zonas de emergencia, que eran distritos, provincias y, a veces, departamentos enteros del Perú en los cuales, debido a la intensidad de las acciones de violencia y terror desatadas, las Fuerzas Armadas hicieron su aparición progresiva y en los cuales se procedía a la “suspensión de garantías” conforme lo prescrito por el artículo 231 de la Constitución peruana de 1979<sup>(25)</sup>. Por otro lado, en diciembre de 1982, se promulgó la Ley No.23506 -de *Habeas Corpus* y Amparo- cuyo artículo 38 señalaba que: “No proceden las acciones de *Habeas Corpus* y Amparo respecto de las garantías y derechos señalados específicamente en el artículo 231 de la Constitución Política durante el tiempo de su intervención”. Esta disposición contribuyó, notablemente, a aumentar la confusión y el debate sobre si la suspensión ocurrida con ocasión del establecimiento de regímenes o estados de excepción, afectaba a los derechos o a las garantías procesales establecidas para la protección de aquellos<sup>(26)</sup>.

Una interpretación literal del texto de la Constitución y de la ley, lleva -casi de manera necesaria- a concluir que, efectivamente, durante los estados de excepción pueden quedar suspendidas las garantías

constitucionales (*habeas corpus* y amparo).

Optar por la “suspensión de derechos” implicaba reconocer que determinados derechos fundamentales sufrirían un recorte, una limitación en su ejercicio pleno debido a una situación de emergencia o de grave alteración de orden público para la seguridad del Estado y de la sociedad, situación que hace necesaria la adopción de medidas para su defensa, dejando a salvo la posibilidad de utilizar las garantías constitucionales establecidas para que el juez, luego de un examen de razonabilidad, pudiera analizar si el uso de los poderes extraordinarios que el gobierno asumía -poderes que nacían de la Constitución, de carácter transitorio y destinados a defender los derechos constitucionales y el normal desarrollo de la vida ciudadana y estatal- tenían o no una relación de proporcionalidad y causalidad con las razones que llevaban al establecimiento del estado de emergencia. Por el contrario, admitir literalmente la expresión “suspensión de garantías” significaba que los instrumentos procesales destinados, justamente, para la defensa de los derechos constitucionales no tendrían, bajo ningún concepto, posibilidad alguna de ser declarados fundados y tratar a través de dichos mecanismos proteger judicialmente valores y derechos consagrados por la Constitución. No existirían mecanismos idóneos para lograr un control jurisdiccional de los actos del Ejecutivo que, eventualmente, pudieran violar o amenazar algunos derechos fundamentales, llegando así a la paradójica conclusión de que la Constitución admitiría la posibilidad de la existencia de una situación (los estados de emergencia) en donde no sería posible la intervención del Poder Judicial para frenar los abusos que, a propósito de la “suspensión de garantías”, se pudieran eventualmente llevar a cabo en desmedro de derechos constitucionalmente reconocidos.

Diversos estudios han demostrado cómo la jurisprudencia peruana en materia de *habeas corpus* se orientó, mayoritariamente, hacia una interpretación

(25) Constitución Política de 1979. Artículo 231 : “El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, decreta, por plazo determinado, en todo o en parte del territorio y dando cuanta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de emergencia que este artículo se contemplan:

a) Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede suspender las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, que se contemplan en los incisos 7, 9, y 10 del artículo 2, y en el inciso 20.g del mismo artículo 2. En ninguna circunstancia, se puede imponer la pena de destierro. El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. La prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia, las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el Presidente de la República (...).”

(26) EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *El estado de emergencia y su aplicación en la experiencia constitucional peruana 1980-1988*. En: *La Constitución diez años después*. Op.cit.; p.279.

restrictiva de los derechos fundamentales que implicó la desprotección de los ciudadanos ante los poderes extraordinarios que el Gobierno asumía durante los estados de emergencia<sup>(27)</sup>.

¿Cómo podemos entender la actitud de una mayoritaria jurisprudencia que resulta amparando una interpretación restrictiva de los derechos fundamentales de la persona? En primer lugar, podría parecer paradójico que ante las posibilidades que se le brinda al juez para llevar adelante una interpretación protectora de los derechos fundamentales (que la Constitución reconoce y defiende) se opte por la interpretación más restrictiva de los mismos. Sin embargo, si observamos que el juez no es una persona ajena a la sociedad en la vive y que su decisión está formada -entre otros elementos- por su propia percepción de los problemas que afronta en la sentencia, sea o no consciente de ello, podremos entender que haya existido una mayoritaria jurisprudencia en ese sentido, porque se asume que la violencia, en sí misma, no es cuestionable -o cuestionada por el Derecho- sino que lo es únicamente en la dirección en que se dirige, respecto de las personas sobre las que recae, los mecanismos de aplicación, del grado de la violencia misma<sup>(28)</sup>.

### 5.1.2. La Ley de Amnistía.

En el mes de junio de 1995, se promulgó la Ley No.26479, conocida como Ley de Amnistía, la misma que establecía en su artículo primero lo siguiente:

“Concédase amnistía general al Personal Militar, Policial o Civil, cualquiera que fuese su situación militar o policial o funcional correspondiente, que se encuentre denunciado, investigado, encausado, procesado o condenado por delitos comunes o militares en los Fueros Común o Privativo Militar, respectivamente, por todos los hechos derivados u originados, con ocasión o como consecuencia de la lucha contra el terrorismo y que pudieran haber sido cometidos en forma individual o en grupo desde mayo de 1980 hasta la fecha de promulgación de la presente Ley”.

En esos mismos días, se encontraba desarrollándose el proceso penal contra los presuntos responsables de la muerte de diecisiete personas ocurrida en el centro mismo de la ciudad de Lima, en la zona conocida como “Barrios Altos”. Los implicados eran, entre otros, los mismos militares (miembros del Servicio de Inteligencia Nacional) que fueron condenados por la justicia militar por la desaparición y muerte de los estudiantes de la Universidad de La Cantuta y que, según las investigaciones independientes efectuadas por medios de comunicación, así como por parte de organismos de defensa de los derechos humanos, podían involucrar a altos oficiales de las Fuerzas Armadas e, incluso, a altos funcionarios gubernamentales.

En estas circunstancias, la jueza del caso (la Dra. Antonia Saquicuray) decidió inaplicar la Ley de Amnistía por considerar que constituía una clara violación de compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en defensa del derecho a la vida

(27) Es del caso mencionar que ocurrió una variación en esta jurisprudencia que fue, paulatinamente, ejerciendo el control de la razonabilidad y de la proporcionalidad de los estados de emergencia. Sobre el particular puede consultarse ESPINOZA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. *Aplicación jurisprudencial de los criterios de razonabilidad, temporalidad, proporcionalidad y necesidad para la resolución de Habeas Corpus durante la vigencia de Estado de Excepción: el caso peruano*. En: *Derecho & Sociedad*. Lima, Nos.10-11.

(28) “Si bien la violencia se apoya y reproduce sobre bases estructurales que necesariamente deberán ser modificadas, el complejo tejido que se ha ido consolidando a través de los años maneja sus propios códigos y el efecto opresivo y violento ya interiorizado se sustenta en su propio cauce. El poco o nulo énfasis en el individuo no sólo reduce las posibles interpretaciones sobre el problema planteado, sino que distorsiona gravemente la comprensión del mismo.

La mayoría de los peruanos nos encontramos implicados en la violencia estructural, ya sea por nuestra pertenencia a una clase, raza, o sexo. Sin embargo, el no tener conciencia de nuestra propias actitudes de fuerza o de sometimiento, nos impide siquiera el reconocerlas. El ejercicio, el sometimiento y la resistencia a la violencia, encuentran una explicación importante en las prácticas cimentadas y expresadas en nuestro actuar cotidiano, individual y socialmente.

La manera mecánica e irreflexiva con la que se expresan y se transmiten juicios de valor sobre la violencia, la visión maníquea que tipifica los actos en buenos y malos, en justos e injustos, y en donde la verdad se convierte en patrimonio de algunos a los que necesariamente deberemos adscribirnos, constituyen los argumentos que nos inducen a una conclusión simplificada del problema.

Si la ideología oficial se pronuncia sobre la violencia para enjuiciarla, dependiendo de quien la ejerza, si la estructura de la organización estatal se tiene en el uso de la llamada violencia legítima, queda entonces claro por qué no es importante que los individuos comprendamos y reflexionemos sobre la violencia desde nuestras propias vivencias: no es la violencia la que está en cuestión sino su direccionalidad, el control en su capacidad para ejercerla”. TAMAYO, Guilia, y VÁSQUEZ, Roxana. *Violencia y legalidad*. Lima, 1989. pp.25-26.

e integridad personales, ejerciendo el **denominado control difuso de la constitucionalidad de las leyes**<sup>(29)</sup>, decisión que fue apelada por los abogados de los denunciados y que sería resuelta por la Sala correspondiente de la Corte Superior de Lima.

La reacción gubernamental ante esta decisión fue la promulgar, algunos días después, la Ley No.26492 que consagraba una de las más evidentes interferencias en el ejercicio de la función jurisdiccional<sup>(30)</sup>: esta ley interpretaba la Ley de Amnistía en el sentido de considerar que las disposiciones de ésta última no constituían interferencia en la función jurisdiccional, no violaba compromisos internacionales en materia de derechos humanos, establecía que, en la medida que se trataba del ejercicio del derecho de gracia, no era susceptible de revisión en sede judicial, finalmente, ampliaba la amnistía respecto de las personas que comprometidas en hechos punibles a propósito de la lucha contra la subversión aun cuando no hayan sido denunciados a la fecha de vigencia de la ley. Ante la promulgación de esta Ley, la Corte Superior de Lima, que conocía en apelación la decisión de inaplicar la Ley de Amnistía, declaró la aplicación de la Ley de Amnistía y la posterior ley interpretativa, con lo cual se puso fin a este proceso penal, se declaró la anulación de los antecedentes penales, judiciales y policiales e, inmediatamente, fueron puestos en libertad.

Esta Ley de Amnistía y su ley interpretativa (así como los posteriores actos gubernamentales vinculados a ella) pueden ser objeto de análisis desde dos puntos de vista, en atención a los fines de la presente exposición: la primera, los efectos de esta ley en relación

a la función jurisdiccional; la segunda, en relación a la defensa de los derechos humanos como tarea esencial de un Estado Democrático de Derecho<sup>(31)</sup>.

Con relación a los efectos de estas normas sobre la función jurisdiccional podemos señalar dos consideraciones particularmente relevantes:

a) ante la decisión de una jueza que consideró inconstitucional una ley, el Gobierno respondió con una ley interpretativa que pretendía corregir una decisión jurisdiccional, pues imponía una nueva decisión que debía preferirse a la que la jueza había adoptado;

b) el artículo 2 de la ley No.26492 establecía que la amnistía constituía un acto no justiciable, no susceptible de control jurisdiccional alguno.

Podemos señalar que cualquier intento destinado a impedir que un acto gubernamental pueda ser sometido a control jurisdiccional resulta contrario a las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva<sup>(32)</sup>.

Por otro lado, desde la perspectiva de la defensa de los derechos humanos por parte de un Estado Democrático de Derecho podemos apreciar lo siguiente:

a) **la amnistía, como ejercicio del derecho de gracia, sólo debería ser ejercido por el Estado respecto de delitos cometidos en contra suya, nunca respecto de delitos cometidos bajo su responsabilidad o la de sus agentes.**

Como puede apreciarse fácilmente, la amnistía estaba dirigida única y exclusivamente en favor de personal militar comprometido en serias denuncias de

(29) Constitución Política del Perú. Artículo 138 : “En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”.

(30) Constitución Política de 1993. Artículo 139 : “Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. (...)”.

(31) Para un análisis completo de la Ley de Amnistía y sus consecuencias puede consultarse el importante trabajo del profesor LANDA ARROYO, César. *Límites constitucionales de la ley de amnistía peruana*. En: *Pensamiento Constitucional*. Año III. No.3. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Graduados. Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional, 1996. pp.151-208.

(32) Constitución Política de 1993. Artículo 39: “Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional (...)”.

violaciones de derechos humanos ocurridos desde el año 1980.

Este particular proceso de amnistía tiene, pues, como principal característica que el Estado peruano, responsable directo o indirecto, de graves violaciones de derechos humanos, se perdona a sí mismo, y a sus agentes, en virtud de una amnistía que hasta instantes antes de ser presentado el proyecto en el Congreso de la República nadie había planteado y nunca se había discutido. En este sentido, cabe recordar que: “el derecho del estado a abolir u olvidar los crímenes de aquellos que han infringido su soberanía mediante la rebelión o de otra forma, emana del papel del Estado como víctima. En tales casos el Estado puede hallar que sus intereses, tales como la reconciliación y otros, son mejor servidos por una amnistía. Sin embargo, el estado no debería tener la prerrogativa de abolir u olvidar sus propios crímenes o los de sus agentes cometidos contra sus propios ciudadanos, ese derecho sólo pertenece a las propias víctimas<sup>(33)</sup>”.

b) **la defensa de la vida humana y la adopción de medidas destinadas a combatir y erradicar la tortura son deberes ineludibles del Estado peruano que la Ley de Amnistía desconoció.**

Frente a claras obligaciones internacionales derivadas de Convenciones de las que el Perú es parte, el Estado peruano aprobó una ley de amnistía que constituía, sin duda, una infracción a los deberes internacionalmente asumidos y que implican, respecto del Perú, responsabilidad internacional por “la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas<sup>(34)</sup>” a través de normas internacionales de derechos humanos.

Todo lo expuesto, nos permite extraer dos consecuencias especialmente graves respecto de la independencia del Poder Judicial en circunstancias en la que se deben proteger los derechos humanos: por un lado, el gobierno actual ha manifestado actitudes de no respeto a las competencias y funciones atribuidas por la Constitución y, por otro lado, carecemos de un Poder Judicial que sepa hacer respetar sus fueros y su

independencia en el ejercicio de sus funciones.

## **5.2. La justicia militar y la expansión de sus atribuciones.**

La justicia militar constituye una jurisdicción especial que debe ser aplicada “únicamente a delitos militares cometidos por miembros del estamento militar, o del estamento policial y no para ser aplicada a civiles sin funciones militares, o para despojar a la justicia civil de su jurisdicción para administrar justicia penal<sup>(35)</sup>”.

A lo largo de los últimos años, la justicia militar en el Perú ha venido ampliando considerablemente sus atribuciones y, por otro lado, se ha convertido en una institución polémica dentro del acontecer político nacional en la medida que algunas de sus actuaciones han sido consideradas como contrarias a la Constitución y las leyes.

En cuanto al juzgamiento de los delitos de terrorismo agravado (traición a la patria), ante la manifiesta incapacidad del Poder Judicial de juzgar casos de terrorismo, como hemos señalado ya, durante el año 1992 se dictaron una serie de decretos leyes destinados a ampliar las competencias de los tribunales militares para permitir el juzgamiento de estos delitos. Cabe precisar que el delito de traición a la patria tipifica, en realidad, modalidades agravadas del delito de terrorismo tales como la pertenencia al grupo dirigencial de una organización terrorista, integrar grupos o bandas pertenecientes a una organización terrorista encargados de la eliminación física de personas, utilización de coches-bomba, explosivos, etc.<sup>(36)</sup>. El juzgamiento por este tipo de delitos es competencia de los tribunales militares (que actúan bajo la modalidad de “jueces sin rostro”), bajo un procedimiento excepcionalmente rápido, y que ha tenido como resultado que casi un 90% de los procesos termine en condena de los acusados.

Las escasas garantías para un debido proceso legal en estas circunstancias motivó un elevado número de casos de personas condenadas injustamente por el

(33) GOLDMAN, Robert. *La decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la incompatibilidad de la ley uruguaya de caducidad con el Pacto de San José* (Convención Americana). Citado por LANDA ARROYO, César. Op.cit.; p.164.

(34) Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-14/94.

(35) COMISION DE JURISTAS INTERNACIONALES. *Informe sobre la Administración de Justicia en el Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 1994. p.69.

(36) Para un análisis de las normas tipificadoras de estos delitos y de su compatibilidad con estándares internacionales ver *Informe sobre la Administración de Justicia en el Perú*. Op.cit.; pp.45-51.

delito de terrorismo, las cuales, en algunos casos, fueron mostradas públicamente como terroristas cuando aún no habían sido condenadas como tales. En estas circunstancias, se promovió desde la sociedad civil un importante movimiento destinado a la búsqueda de mecanismos de solución a los casos en que, evidentemente, se cometieron abusos y se condenaron injustamente a inocentes<sup>(37)</sup>.

En el mes de agosto de 1996 y a iniciativa del Defensor del Pueblo, se promulgó la Ley No.26655, que crea una comisión especial encargada de proponer al Presidente de la República el indulto respecto de aquellas personas condenadas injustamente por delito de terrorismo, y así dar una solución al grave problema planteado por los procesos en casos de terrorismo y traición a la patria llevados a cabo sin las garantías propias de un debido proceso legal<sup>(38)</sup>.

La extensión de las competencias del fuero militar a los casos de terrorismo no ha sido un tema que apareciera en el debate político peruano en épocas recientes. Por el contrario, desde el inicio mismo de las acciones subversivas se escucharon voces (y existieron proyectos normativos) destinados a trasladarle al estamento militar una nueva responsabilidad dentro de la lucha contra la subversión como era el juzgamiento de los acusados por la comisión de delitos de terrorismo. Ciertamente, consideramos que esta medida (y las propuestas de implementarlas durante los años anteriores) constituyó una declinación -fuertemente motivada en su situación- de las atribuciones de la jurisdicción civil.

### 5.3. La independencia de la rama judicial: entre el discurso oficial y los hechos.

La Constitución peruana de 1993 proclama, enfáticamente, la independencia del Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones. Igualmente, dicha independencia ha sido reclamada, por el actual gobierno, como una de las características principales para una adecuada administración de justicia. La Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, insiste en lo mismo. Sin embargo, más allá del discurso oficial, es posible encontrar algunas señales de lo contrario, es

decir, de intentos por someter al Poder Judicial en su independencia y recortarle su autonomía en el ejercicio de sus funciones.

Quisiéramos destacar tres casos, relativamente recientes, en los cuales es posible detectar cómo se ha afectado a la independencia del Poder Judicial, ya sea por actuaciones del gobierno, como por actos del estamento militar en contra de las autoridades judiciales. El tercer caso, se vincula al Tribunal Constitucional.

El primero de ellos está relacionado con la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y la prohibición de interferir en ella.

En julio del año 1992, en los peores momentos de la violencia subversiva, se produjo el secuestro y desaparición forzada de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad Nacional de Educación, conocida como Universidad de La Cantuta que, al momento de los hechos, se encontraban en el dormitorio universitario, al interior del *campus* universitario, el cual estaba bajo vigilancia de tropas militares. La investigación periodística y de los organismos de derechos humanos lograron encontrar muy serias evidencias de la participación de elementos de las fuerzas del orden en dichos actos. Luego de las investigaciones correspondientes, se iniciaron tanto en el fuero militar como en el civil, los correspondientes procesos, en los cuales los principales acusados eran oficiales militares en actividad. Como era de esperarse se planteó la correspondiente contienda de competencia para determinar si el conocimiento de dicho proceso correspondía al fuero civil o al militar. Dicha contienda de competencia estaba para resolverse en febrero de 1994 por parte de la Corte Suprema de Justicia, según lo previsto en el Código de Procedimientos Penales y el Código de Justicia Militar.

Al momento de producirse la votación correspondiente para decidir cuál de los órdenes jurisdiccionales juzgaría este caso de desaparición forzada de personas, no se alcanzó la votación requerida (cuatro de los cinco votos) ya que tres vocales votaron porque el caso fuera conocido por los tribunales militares y dos porque fueran tribunales civiles. Ante

(37) Existen, por lo menos dos publicaciones que detallan caso por caso, estas dolorosas circunstancias: *177 casos de injusticia y error judicial en el Perú*. Lima: IDL, 1994; y *Los inocentes tienen nombre. 300 historias de prisión injusta en el Perú*.

(38) Para un análisis de la problemática de los tribunales militares pueden consultarse: COMISION DE JURISTAS INTERNACIONALES. *Informe sobre la Administración de Justicia en el Perú*. Op.cit.; VIDAL, Ana María (coordinadora). *Los decretos de la guerra. Dos años de políticas antisubversivas y una propuesta de paz*. Lima: IDS, 1993. 159p.

esta situación, la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé la posibilidad de llamar a nuevos vocales hasta alcanzar la votación requerida. Fue en estas circunstancias que el Congreso de la República dictó la Ley No.26291, que dispuso textualmente lo siguiente: “Las contiendas de competencia sobre jurisdicción civil o militar, que no estén vinculadas al narcotráfico, se entienden resueltas por la Sala correspondiente de la Corte Suprema de la República, cuando cuenten con mayoría simple de los votos emitidos por los miembros de la Sala” y ordenó, igualmente, que esta ley sea “de aplicación inmediata a todos los procedimientos en actual trámite, sin requerir nuevas votaciones”.

De esta manera, el Congreso dispuso la resolución de la contienda de competencia en favor de la justicia militar lo que constituyó una gravísima intromisión en la función jurisdiccional ya que dicha ley contenía, en sí misma, la solución a la contienda de competencia y su aplicación era, evidentemente, retroactiva. La ley dada constituyó, nuevamente, un caso de ley *ad hoc*, ley de caso único que trasgredía las normas constitucionales.

Otro caso que revela cómo la jurisdicción militar asume poderes extraordinarios y desproporcionados con relación a su función, ocurrió a propósito de la ilegal detención del general en situación de retiro Rodolfo Robles. Este general, que pasó al retiro cuando denunció la participación de personal militar en la matanza de los Barrios Altos y en el secuestro de los estudiantes de la Universidad de La Cantuta, fue detenido violentamente sin exhibir orden judicial alguna ni cumplir con el procedimiento correspondiente, siendo posteriormente acusado de delitos de función en base a una serie de declaraciones periodísticas. Una vez detenido en una cárcel militar, sus familiares interpusieron un *habeas corpus* que fue declarado fundado y la jueza ordenó su inmediata liberación. El juez militar se negó a aceptar el mandato de libertad emitido por la jurisdicción civil

y el proceso militar por supuestos delitos de ultraje a las fuerzas armadas e insulto al superior continuó a pesar que el presidente Fujimori reconoció públicamente que la detención fue abusiva. Luego de algunos días, el Congreso dictó la Ley No.26699 que concedió amnistía al general Robles y la Ley No.26700 que amnistió a los magistrados militares que habían sido denunciados por desacato<sup>(39)</sup>.

El hecho que tuviera que concederse una amnistía para una única persona y así poder reparar la violación de derechos y la negativa a acatar disposiciones de la justicia civil en que incurría la jurisdicción militar, es absolutamente reveladora de la debilidad de la justicia civil frente a la militar cuando ésta no acepta cumplir mandatos judiciales en defensa de los derechos fundamentales de las personas. Revela, igualmente, la debilidad de las instituciones de la sociedad civil y el correlativo fortalecimiento del estamento militar que, desconociendo sus funciones constitucionales, aparece más como un fuero separado del ordenamiento constitucional que se rige por sus propias (y desconocidas) normas.

Como un tercer elemento de juicio para una adecuada comprensión del problema de la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, debemos mencionar el caso del Tribunal Constitucional<sup>(40)</sup>.

El antecedente inmediato del Tribunal Constitucional en nuestro país es el Tribunal de Garantías Constitucionales creado por la Constitución de 1979, cuyo resultado fue calificado de decepcionante<sup>(41)</sup>. Durante el debate constitucional en 1993 la figura del Tribunal Constitucional fue descartada inicialmente para aparecer, en el proyecto final y consagrada en la Constitución de 1993. Recién en 1995 se dictó su ley orgánica y más tarde, en el año 1996, se logró instalar -existieron grandes dificultades para lograr el nombramiento de sus miembros, que debía ser aprobado por una mayoría calificada en el

(39) La jueza que concedió el *habeas corpus* a favor del general Robles, doctora Greta Minaya, fue removida inmediatamente de su cargo y trasladada, por disposición del Presidente de la Corte Superior de Lima a uno de los denominados juzgados penales sentenciadores, los que fueron creados para emitir sentencias de procesos ya avanzados. Este tipo de juzgados no pueden conocer procesos de *habeas corpus*. A los pocos días, y debido a la presión de la opinión pública, se modificó tal disposición y la doctora Greta Minaya retornó a su juzgado. La doctora Minaya es jueza provisional.

(40) Aun cuando no forma parte del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional como órgano autónomo encargado del control de la constitucionalidad de las leyes y de la defensa de los derechos fundamentales, es un importantísimo elemento en el sistema de justicia en el Perú.

(41) EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *El Tribunal de Garantías Constitucionales: las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad*. En: *Lecturas sobre Temas Constitucionales*. No.7. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1991. pp.15-59.

Congreso<sup>(42)</sup>-. Constituido finalmente, el Tribunal Constitucional enfrentó una gravísima dificultad práctica introducida por la ley: siendo siete el número de sus miembros, requiere seis votos para lograr declarar inconstitucional una ley lo que, en la práctica, significa una limitación en la principal de sus funciones: el control de la constitucionalidad de las leyes.

En enero de 1997, el Tribunal Constitucional tuvo que resolver la demanda de inconstitucionalidad planteada contra una ley interpretativa que haría posible la segunda reelección del presidente Fujimori. En esa oportunidad, el Tribunal Constitucional sólo con tres votos, porque los demás se abstuvieron, declaró inaplicable para el caso concreto del presidente Fujimori la ley que le autorizaba a una nueva reelección y zanjaba, aparentemente, el tema de la reelección presidencial (no declaró inconstitucional la ley, sino -haciendo uso del control difuso- inaplicable para un caso concreto). Algunas semanas después, en medio de acusaciones en torno a la sustracción de documentos reservados, el Congreso de la República inició una investigación que, a la fecha, ha dado como resultado la acusación constitucional contra cuatro magistrados del Tribunal Constitucional. Más allá de la discusión técnico-jurídica, el proceso ha concluido en la destitución de los tres magistrados que votaron contra la ley que pretende habilitar -en contra de la Constitución- una segunda reelección del presidente Fujimori<sup>(43)</sup>.

La situación de la independencia de la justicia en el Perú es, pues, un tema pendiente y cuya realización cotidiana, además de ser un anhelo, constituye un reto que nuestros jueces deben afrontar a diario. Estos ejemplos son probablemente los que mayor atención han concitado en la opinión pública y demuestran una consistente actitud de interferencia e intromisión en la función jurisdiccional motivada, permitida o realizada directamente por el gobierno actual.

## 6. A MANERA DE CONCLUSIÓN: BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA EN EL PERÚ.

Nuestra exposición ha buscado enfocar la problemática del Poder Judicial desde una perspectiva más amplia de la que el discurso oficial ha manejado

tradicionalmente y, en especial, a partir de 1990, tratando, así, de comprender en su complejidad la problemática de la justicia en el Perú.

Pero, ¿qué conclusiones podemos extraer de esta aproximación?

### 6.1. Avances en la situación.

- Puede parecer extraño, pero un avance fundamental teniendo en cuenta la falta de interés precedente, es que la sociedad peruana comparte la idea de que hoy constituye una prioridad nacional contar con un Poder Judicial, fuerte, eficiente, independiente y honesto, como una condición básica para el adecuado funcionamiento de la democracia, y la defensa de la vida, la propiedad y los derechos fundamentales de las personas.

- Se comparte también la idea de que el desarrollo adecuado de una economía de mercado requiere de un Poder Judicial que funcione correcta y profesionalmente, es decir de un servicio de justicia competente, capaz de dar a los conflictos soluciones predecibles y reprimir eficientemente las conductas antisociales.

- Desde el gobierno, a diferencia de épocas precedentes, la reforma del servicio de justicia ha sido asumida como una prioridad.

- Esta priorización y ha llevado a acciones en diversas áreas. Modificaciones legislativas, cambio de funcionarios, y una estrategia de reforma centrada prioritariamente en la administración del Poder Judicial y Ministerio Público, son algunas expresiones de ello.

- En el aspecto legislativo han habido avances importantes, al dictarse nuevos y modernos códigos procesales y una Ley Orgánica del Poder Judicial.

- La nueva Constitución de 1993 trae algunas normas e instituciones que prometían una adecuada tutela de los derechos de las personas (el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, p.e.) y otras que hacían alentar mejores condiciones para la independencia y autonomía del Poder Judicial (el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura).

- Una importante atención de la cooperación

(42) La selección de los magistrados demoró varias semanas por la insistencia de la mayoría parlamentaria en postular a quien había sido ministro de trabajo durante el golpe de estado de abril de 1992.

(43) Adicionalmente es preciso señalar que la magistrada Delia Revoredo se encuentra acusada actualmente -de manera indebida- por la comisión del delito de contrabando.

técnica internacional está aportando recursos técnicos y económicos para la reforma de la justicia. Este es un fenómeno nuevo y que bien encaminado podría ayudar a un país con recursos escasos a afrontar un problema tan antiguo como complejo.

- Una reforma, si bien centrada en lo administrativo, se ha iniciado en el Poder Judicial, con recursos económicos no habidos antes. Su principal responsable ha señalado como estrategia: "evitar la parálisis por análisis. La forma para resultados rápidos es ejecutar y subsanar los errores en marcha. Es decir 'hacer'<sup>(44)</sup>".

- Quizás el aspecto más destacable es la constatación de la existencia de un número importante de jueces con un claro sentido de su rol que han hecho prevalecer su honestidad e independencia en situaciones adversas. Ellos constituyen una significativa corriente renovadora dentro del Poder Judicial.

## 6.2. Las contradicciones: independencia ¿hasta cuánto?

- No obstante los avances en la normatividad constitucional y legal, en los últimos años se han dictado medidas y adoptado decisiones desde los poderes políticos que contradicen tales avances.

El control de la constitucionalidad de las leyes por el Tribunal Constitucional quedó mediatizado con una ley que exigía un número de votos que, en la práctica, distorsionaba el propósito y posteriormente, con la destitución del Congreso de tres magistrados de dicho Tribunal (mayo de 1997) ha quedado, en los hechos, en suspenso dicho control.

Nos hemos referido anteriormente al Consejo Nacional de la Magistratura pero quisiéramos insistir en lo importante que es en un proceso de construcción de la institucionalidad democrática que nuestros jueces y fiscales sean elegidos sin interferencia del poder político. Es, sin duda, uno de los aspectos destacables de la Constitución de 1993.

Por cierto, que el hecho que un juez sea nombrado sin intermediación del poder político no asegura, por sí mismo, que no termine vinculado a él, pero sin duda es una importante garantía de su independencia.

Cuando dichos nombramientos venían ocurriendo, efectuados por un consejo de intachable conformación, se expidió una ley que le suspendió tales

facultades hasta que la Academia de la Magistratura no reprograme sus actividades y forme un número suficiente de candidatos a la judicatura. Dicha medida opta por mantener en cargos judiciales a un enorme número de provisionales, lesionando así condiciones de independencia.

En relación al Ministerio Público se han dictado normas que han quitado facultades al Fiscal de la Nación -en previsión de la elección de un funcionario independiente- para otorgarlas a la Comisión Ejecutiva -órgano de inferior nivel- y a su presidente, quien anteriormente ostentó el cargo de Fiscal de la Nación, dando muestras de especial complacencia con el gobierno.

En el Poder Judicial se ha centralizado el proceso de reforma administrativa en su Comisión Ejecutiva y su secretario, quedando devaluado el rol de los jueces y de la Corte Suprema.

---

Puede parecer extraño, pero un avance fundamental teniendo en cuenta la falta de interés precedente, es que la sociedad peruana comparte la idea de que hoy constituye una prioridad nacional contar con un Poder Judicial, fuerte, eficiente, independiente y honesto

---

Un elemento especialmente importante es la Defensoría del Pueblo. Inspirada en las nobles tradiciones del *Ombudsman* sueco, el Defensor del Pueblo, gracias a una organización flexible, con procedimientos y mecanismos de reacción inmediatos y, sobre todo, con una política de actuación que no se reduce a la denuncia sino que procura encontrar y plantear soluciones a los problemas en la Administración Pública y frente a los derechos fundamentales, ha ido ganando aquello que es fundamental para su labor, la legitimidad ante la población. En este sentido, es importante destacar la labor que desarrolla en la delicada tarea de proponer

la concesión de indultos a personas injustamente condenadas por terrorismo.

Es decir, orgánicamente, con excepción de la Defensoría del Pueblo, el grado de interferencia a través de normas legales en el diseño constitucional, es alarmante.

- El mantenimiento, a todas luces intencional, de jueces provisionales y la disposición de proceder a una evaluación de idoneidad, que será a los que tienen nombramiento, en los hechos significan un deterioro de las condiciones de independencia de la judicatura, pues mantiene una magistratura “desestabilizada”.

- La reforma administrativa del Poder Judicial, que ha tenido el mérito de abordar el tema de la organización y administración, no obstante parece priorizar aspectos organizativos, aunque ellos vayan en desmedro de garantías procesales que tienen que ver con el debido proceso.

### 6.3. Los aspectos más preocupantes.

- La constatación de frecuentes actitudes en el gobierno actual de falta de respeto a competencias y atribuciones fijadas en la Constitución al Poder Judicial, mellando su independencia, aparejadas de la constatación de que la tendencia del Poder Judicial (sin perjuicio de actitudes de muchos jueces) es la de no hacer respetar sus fueros, es tal vez algo de lo más preocupante de la situación actual.

- Tal vez uno de los temas más sensibles es la debilidad de la justicia civil frente a la justicia militar. El Poder Judicial ha resuelto de manera contradictoria los asuntos que son de competencia del fuero civil y del militar, declinando jurisdicción muchas veces en éste.

- Uno de los temas que resultan más cuestionables es el mantenimiento de la legislación dictada para el juzgamiento de casos de terrorismo. El

gobierno y la mayoría parlamentaria han anunciado su voluntad de no modificarla, a pesar de que, paralelamente, se constituye una comisión para revisar muchos casos de condenas ostensiblemente injustas por falta de debido proceso.

En síntesis, la reforma del Poder Judicial, para ser tal, debe tener objetivos de consolidación democrática, debe ser un proceso coherente de organizar, preparar y afrontar el reto de brindarle a la ciudadanía un sistema judicial que pueda satisfacer con eficiencia sus expectativas, con una organización judicial que sea autónoma e independiente del poder político, comprometida con la defensa de los derechos fundamentales de los peruanos; tememos que ello no existe prioritariamente. Se da una reorganización administrativa del Poder Judicial -con muchos méritos- pero lamentablemente rodeada de una consistente política de interferencia, sustracción de competencias constitucionales y de copamiento de las instituciones ligadas al problema de la justicia en el Perú, que hace que nuestra perspectiva sobre el futuro del Poder Judicial sea incierta. ☞

