

Reforma de la Administración de Justicia

*Conversatorio llevado a cabo en setiembre de
1998 entre los doctores Roberto Mac Lean,
Javier de Belaunde, Carlos Montoya, Domingo
García Belaunde y Francisco Eguiguren
Moderador: Dr. Eduardo Hernando*

Dr. Eduardo Hernando.- En primer lugar, deseo agradecer, en nombre de "Pensamiento Constitucional", la presencia de ustedes en este conversatorio que buscará debatir sobre la reforma de la Administración de justicia. Comenzaremos indicando el tema sobre el cual cada uno dará su opinión, se trata de indicar cuáles son los temas centrales que debería abordar una reforma de la justicia.

El Dr. Roberto Mac Lean.- En mi opinión hay dos grupos de preguntas. La primera podría ser ¿cuáles son los temas centrales de una reforma en el Perú? Y una segunda sería ¿cuáles serían los tópicos que debe enfrentar una reforma en este momento?

Yo creo que los cuatro grandes temas de la reforma judicial son:

En primer lugar, el tema de los estándares de una reforma, el segundo la metodología de participación, el tercero de papel del liderazgo de los jueces y cuarto un aspecto que es para el siglo XXI, que es el impacto de la globalización en el sistema judicial. Estos cuatro puntos los podemos desarrollar más tarde.

En cuanto a los aspectos que debe comprender una reforma judicial. Yo creo que básicamente son nueve:

El primero sería el contexto dentro del cual funciona el sistema judicial. El segundo, son los aspectos administrativos, que en el

caso del Perú, —que es el caso de la mayor parte de los países en vía de desarrollo— creo que son no menos del 70% de los problemas. Tercero el aspecto económico de la justicia, costos y efectos. Cuarto, el aspecto de capacitación de los jueces y también de los abogados y de los demás actores de la justicia. Quinto, los procesos, pero no me estoy refiriendo a los procesos formales como aparecen en los códigos, sino a los procesos reales y efectivos. Sexto, medios alternativos de solución de conflictos. Séptimo, infraestructura y tecnología, el aspecto material de la justicia. Octavo, la percepción de la justicia por los proveedores y usuarios. Y el noveno, el final, que es el corolario del servicio que se presta, el impacto social de la justicia en una sociedad determinada.

Entonces, yo creo que esos serían los cuatro temas centrales y los nueve aspectos que habrían que abordar.

El Dr. Hernando.- Gracias doctor Mac Lean. Podemos continuar con la intervención del Dr. Javier de Belaunde sobre la misma pregunta.

El Dr. Javier de Belaunde.- Bueno, es muy difícil discrepar de la completísima fundamentación de Roberto. No obstante, creo que habría que enfatizar en dos temas centrales.

Estimo que el tema de la independencia del Poder Judicial es un tema capital. Yo creo que todo el enorme esfuerzo de reforma judicial que ha habido en los últimos años con logros importantes en aspectos nada desdeñables como el administrativo, han fracasado por este tema de la independencia.

El propósito, del Poder Judicial, es no solamente resolver conflictos entre particulares, sino ser un factor de equilibrio de poderes, de otro lado el Poder Judicial debe estar en capacidad de proteger al ciudadano frente del poder político. Creo que ese es un tema medular de la reforma judicial, y percibo que así lo califica la población. Esto se vincula con un tema planteado por Roberto que es el tema del impacto social, es decir la vigencia social del sistema de justicia.

Este sería el segundo tema a enfatizar. Creo que en el Perú la vigencia social de la justicia es muy pobre. El Poder Judicial es muy poco respetado y creo que esto explica que todos estos procesos de «reorganización» del Poder Judicial no hayan tenido mayor repercusión popular, porque la gente no siente al Poder Judicial como algo suyo.

Entonces, por un lado el tema de la independencia del Poder Judicial y la autonomía de los jueces. Luego el tema de la vigencia social que se conecta con un aspecto más general, con un tema que hoy día se conoce como la gobernabilidad. Creo que es absolutamente indispensable para el tema de la gobernabilidad el tema del sistema de justicia. Yo lo vería así, no quiero desdeñar el aspecto administrativo y su importancia. Roberto ha señalado que el tema administrativo es probablemente el 70% de los problemas. Después ha mencionado el tema de los procesos reales. Este es un aspecto importante, creo que sobre esto tenemos que hacer una evaluación puntual sobre lo que ha ocurrido. Estimo que hay avances importantes.

Pero yo diría que el vértice del asunto es analizar cuánto el proceso de reforma ha servido o debe servir a alcanzar un Poder Judicial independiente, y cuánto este

objetivo se conecta con la necesidad de que el sistema de justicia alcance un reconocimiento social. Si el ciudadano no percibe que el Poder Judicial puede declarar sus derechos y hacerlos respetar con prescindencia de la influencia del poderoso, es imposible que reconozca al sistema judicial como algo suyo, como un conjunto de órganos en los cuales creer.

El Dr. Hernando.- Doctor Carlos Montoya, sobre la misma pregunta...

El Dr. Carlos Montoya.- Estoy de acuerdo con lo planteado hasta ahora. En cuanto a mi opinión, la centralizaría en cuatro perspectivas o temas que son: personas, organización, economía y proyecto.

En cuanto a personas. Creo que lo más importante implica un asunto que no se da desde afuera hacia el poder judicial. Es el problema de la independencia del juez que tiene que nacer dentro del sistema judicial, empezar en el propio juez y su convicción de independencia lo que implica lucha diaria por ella. El juez peruano siempre ha sido sumiso. Esa es la idea predominante. Se ha mantenido al juez en esa situación de sumisión, utilizando todos los medios, desde el nivel de los sueldos, siempre bajos, hasta el presupuesto insuficiente, la organización pobre, sin aliento, sin recursos.

Organización. En este aspecto anoto un tema quizá el de mayor significación que es la omisión en que siempre se ha incurrido de no tratar, ni debatir, ni alcanzar conclusiones sobre cuál sería la mejor organización para un poder judicial desfazado, sobrepasado por problemas sociales incrementados y nuevos con figuras o instituciones jurídicas civiles y penales nunca antes vistas, agravados por la falta de respuesta razonada y de conjunto. Nunca se ha entrenado a los jueces a observar el fenómeno general y a adecuarse colectivamente, como institución a enfrentar esas situaciones emergentes. Digámoslo en estos términos: Jueces que podría llamarse “artesanos” en cuanto a los problemas sociales vistos en conjunto, sin idea de pertenecer a una institución constantemente requerida para resolver esos problemas sociales grandes y graves que tienen una entidad que va más allá de los casos y conflictos individualizados o personalizados.

Ahora se observa que se ha programado nuevas estructuras como salas especializadas, salas corporativas, juzgados de diversas denominaciones y funciones como son los jueces ejecutores, tramitadores, capturadores y demás. La evaluación popular de esas novedades y que se recoge comúnmente es que se trata de un verdadero caos muy perjudicial para el litigante y para el ciudadano o justiciable.

Anoto algo que tiene contornos de gravedad. Las Salas especializadas se han centralizado con competencia nacional. Esta solución ya fue experimentada en el pasado con resultados negativos. Por ejemplo en lo que se refiere al delito de terrorismo, en que el juzgamiento se centralizó en la Corte Superior de Lima. Ocurrió que los expedientes debían ser remitidos a Lima desde las provincias, y lo mismo, debían ser conducidos los detenidos hasta la capital. Pero cuando llegaban las personas, no llegaban los expedientes, o al contrario. Además los medios de prueba se quedaban en provincias, por ejemplo testigos y por esa y otras muchas razones el juzgamiento se encontraba trabado.

El aspecto que confiere gravedad a esta innovación –de resultados por observar–, es que la misma Sala revisora es la que designa a los magistrados de grado inferior y esto produce el hecho que el magistrado o los magistrados que designan a los de grado inferior son los mismos que evalúan el trabajo en lo jurisdiccional. Situación de mucho riesgo por decir lo menos.

Otra idea respecto de la organización es que nunca se dotó al Poder Judicial de los elementos necesarios para responder a las crecientes y cada vez más complejas necesidades de la vida social, no se generó una organización que fuera capaz de dar una respuesta institucional a la sociedad civil.

En cuanto al aspecto de la economía, basta insistir en el presupuesto. Historia de todos los años, aún en el tiempo en que regía la norma constitucional por la que se asignó un dos por ciento del presupuesto (para decirlo de este modo sencillo) en favor del Poder Judicial. Nunca se cumplió ese porcentaje y, al contrario, la tendencia de las cifras iba hacia cada vez menos dinero.

Por último, en cuanto al proyecto. Es penoso observar y concluir que en el Perú no hemos logrado elaborar un verdadero Proyecto de Reforma. Se ha intentado reformas y reformar pero ninguna vez bajo la guía de un proyecto. Viene al caso recordar las conversaciones sostenidas con representantes del Banco Mundial. En esas ocasiones se nos preguntaba por nuestra visión del Poder Judicial y sobre el proyecto de reforma y nuestras respuestas aunque escuchadas atentamente, no eran, sin embargo, satisfactorias. Los representantes interlocutores realmente no percibían, no encontraban, en el país, una respuesta coherente al respecto. Por ejemplo la autonomía del Poder Judicial. Arguíamos que el Perú tiene un Poder Judicial autónomo y la prueba o demostración era el artículo pertinente de la Constitución. Pero esa respuesta, que no contenía una falsedad, sin embargo, no satisfacía porque en la realidad la autonomía no era tal. Se nos decía “debemos preguntar solamente, para saber el grado de autonomía que se menciona quién es el que compra las escobas que necesita el Poder Judicial”. El que tiene dominio económico es el que manda y lo demás no tiene significación alguna aunque conste en un documento como la Constitución.

Una conclusión sobre este cuarto aspecto, podría ser que en el Perú aún no tenemos la capacidad para elaborar un proyecto de reforma. Sí, afirman algunos, parece que podemos mejorar la administración de justicia, pero no reformarla.

Esto induce a proponer una tarea previa cual es “preparar la reforma” (no hacer la reforma ahora, sino prepararla; esto incluiría, entre otras, las siguientes tareas: a) capacitar a un grupo de personas (magistrados y expertos, pero sobre todo magistrados) para que diseñen lo que convenga a la elaboración de un Gran Proyecto de Reformas del Poder Judicial o de la administración de justicia, (los alcances serían fijados por esas personas); b) Crear una organización, un grupo, un equipo, dedicado a esa tarea una vez concluida una previa capacitación básica (la que debe continuar todo el tiempo). La tarea del equipo sería preparar, pero no ejecutar la reforma, aunque en esto deba ser flexible; c) Buscar financiamiento para las labores de investigación que tendrán que hacerse en esa previa preparación; d) Concluir con la elaboración de un *Gran Proyecto* que lleve a concreciones menudas como la planificación de acciones de reforma, bajo

un derrotero fijado aunque de contornos flexibles. Gran Proyecto que cuente con la participación directa de los magistrados (provenientes no solo de Lima sino también de Provincias) y de todas las jerarquías, es decir, de la Corte Suprema y de todos los grados; con la colaboración de expertos puestos al servicio de los magistrados y no al contrario. Deberían participar también la sociedad civil representada por abogados colegiados e individuales, profesionales de otras disciplinas, empresarios, dirigentes gremiales, sociedades de base, etcétera. Convertir al Gran Proyecto en un programa, en un proyecto nacional o así.

El Dr. Hernando.- Doctor Domingo García Belaunde, le agradeceremos responder sobre la misma pregunta.

El Dr. Domingo García Belaunde.- Como ya me han precedido algunos, no tengo demasiado que añadir. Yo estoy fundamentalmente de acuerdo, no con todo lo que se ha dicho, sino con casi todo, o sea, coincidimos en gran parte.

Sin embargo, yo me permitiría dentro de esta gran gama de estándares, posibilidades, me permitiría priorizar dos puntos que, para mí, son muy importantes.

El primero es el factor humano, y el segundo es el factor de independencia. Voy a explicar qué entiendo por estas dos cosas.

El factor humano creo que es importante, porque hasta donde yo he ido en mis indagaciones, en realidad la crisis del Poder Judicial aflora en la década del 30; por esas cosas raras, con la caída de Leguía saltan muchas cosas, y bueno... cosas que se acumulaban desde atrás. Yo creo que allí ya se manifiesta un poco lo que es el Poder Judicial en su crisis.

La crisis venía desde atrás ¿no? Y esto se demuestra con lo que hizo el Colegio de Abogados en esa época, así como la Corte Suprema, en sus proyectos de reforma. Políticamente se aprecia esto en el manifiesto que en Arequipa firmó Sánchez Cerro y que según parece lo redactó Bustamante y Rivero. Ahí, hay una frase lapidaria: "Devolveremos al Poder Judicial su majestad y su excelsitud", y ese es el Manifiesto que justificó la Revolución de 1930.

Naturalmente, lo que hizo Sánchez Cerro fue una primera poda en el Poder Judicial en los años treinta, en que se defenestró a gente tan respetable como Oscar C. Barrós, José Matías León y otros cuantos más, porque habían sido magistrados de la Corte Suprema, y luego o antes, ministros del gobierno de Leguía, por ese simple hecho, pero sin darse cuenta de que en esa época la Constitución lo permitía. Pero por el hecho de haber sido magistrado que había estado en la Suprema y después en el poder político o viceversa, se les echó. Según reconoce Basadre en su *Historia*, esto fue un atropello.

Hubo toda una investigación para castigar a los corruptos del régimen, pero no se les encontró nada; nunca se les repuso y adicionalmente hubo una especie de silencio cómplice de la opinión pública. Según dice Basadre en su *Historia*, no hubo una queja contra la reorganización del Poder Judicial. Por eso pienso que desde el año treinta se manifiesta la crisis del Poder Judicial.

Creo que en el siglo pasado, hasta donde he podido ir, lo que hay son quejas individuales, pero en general hay un Poder Judicial con gente honorable, con gente respetable, que más o menos funcionaba. Pero a partir del año 30, la cosa es distinta. Es una crisis de la que nadie se da cuenta y como hay dictaduras hasta el año cincuenta, nadie se percata de ella. Pero en el año cincuenta el problema nuevamente aflora y con el gobierno de Prado, que es de apertura a la democracia, el tema nuevamente surge. Ahí si se discute la reforma judicial a nivel de la Iglesia Católica, de la Corte Suprema, del Colegio de Abogados, hay seminarios, publicaciones, se hace así porque se cree que esa es la forma de hacer las cosas. Lo que se planteó fundamentalmente era que la reforma del Poder Judicial iba a cambiar con una nueva ley orgánica y códigos más ágiles y con mejores sueldos para los magistrados. Esos eran los grandes tópicos del momento. Otro aspecto es que hubo un nombramiento mucho más libre de los magistrados del poder judicial con poca interferencia política.

Creo también que la crisis se debió también a la crisis del hombre, porque los mejores elementos dejaron el Poder Judicial. Cuando yo me inicié en el ejercicio de la abogacía y era muy joven, siempre nos reíamos por tal magistrado que se quedaba dormido en las audiencias; porque tal juez era corrupto, eso era conocido por todos. Pero mal que bien, ahí estaba el aparato. En cada sala de la Suprema, de cinco había por lo menos dos o tres en los cuales uno podía confiar, que no se doblegaban ante el poder o ante el dinero. Igual en la Superior, había mucha gente honorable, fiscales y jueces que eran nuestros profesores.

Luego viene la segunda gran hecatombe que es la crisis del 69, con la reforma velasquista, donde se barre a casi todo el mundo, en medio del aplauso general. La gente aplaudió, aunque claro, alguno que otro profesional de prestigio indicó que era un atropello, porque no se debió votar a sutano sino a mengano. Pero hubo un aplauso general.

Cuando vino la contrarreforma del año 76 con Morales Bermúdez, acá en la Universidad Católica se participó con un equipo muy grande. La gente estaba admirada que aquí en la Católica se participara y producto de ello fueron varios volúmenes, que nadie consulta. Cuando vino la reforma del año 80 y hubo un algo parecido, tampoco nadie dijo nada.

Creo que el problema es que al entrar en crisis la sociedad civil en los años treinta, la imagen del juez empieza a decaer; entonces ya los hombres egregios, los hombres notables, la gente con vocación, con una buena moralidad, comienza a descartar al Poder Judicial como opción de vida. A partir de los años setenta y cinco y ochenta, prácticamente ya entra cualquiera al Poder Judicial. Entonces el problema básico para mí es que haya hombres valiosos que se sientan atraídos al Poder Judicial e ingresen a él.

Hasta hace más de treinta años el Poder Judicial daba prestigio social, daba casi una apertura automática a la docencia y daba un nivel de vida, no de alta clase, pero decorosa. Esto se ha perdido. Ahora ¿quiénes van al Poder Judicial? Ahora uno se encuentra con cualquiera en la calle y no sabe si es un vocal supremo o un chofer de taxi. Esa es la verdad. No lo digo por la apariencia, sino por el comportamiento.

Hay que buscar una nueva imagen, la sociedad debe rescatarla, y eso va a demorar, lamentablemente.

El segundo punto importante es la independencia. Pero voy a explicar qué entiendo por independencia. Para mí hay muchas clases de independencia, pero la independencia más importante, la que tiene más peso es la independencia que tiene el juez frente al poder político.

En mi familia, yo sé que mi padre en algún momento cuando fue magistrado, se opuso al poder político y falló en su contra, y lo hizo así porque le parecía que estaba mal. No le pasó nada, aunque pudo pasarle, pero a otro le pasó.

El doctor Pompeyo Osores –por ejemplo– se enfrentó a Odría y fue echado, prácticamente con una sutileza de la carrera judicial. En fin, la gente recurre a esos casos por ser históricos y otros más que han habido. Pero cuando recuerdo que hace unos cuatro años un vocal amigo me llama para decirme que ha cambiado la sentencia, porque en la Corte Suprema recibió una llamada de Palacio... entonces yo tiemblo. Esto es muy grave.

De las muchas independencias que hay, la más importante quizá es que el juez sepa que falla de acuerdo a su conciencia, que duerme tranquilo, que no hay un ministro o un agente secreto del Servicio de Inteligencia que le pone un cabe para obligarlo a cambiar su voto.

Entonces, recapitulando los dos problemas, que no son los únicos, pero sí creo que son importantes son: uno, la imagen del juez como hombre dedicado al servicio de la justicia y dos, la independencia que debe tener ese juez frente al poder político.

El Dr. Hernando.- Gracias. Doctor Francisco Eguiguren, sobre la misma pregunta

El Dr. Francisco Eguiguren.- Considero que la primera dificultad con que nos encontramos al hablar de “*reforma judicial*” en el Perú es que, no obstante que el tema mantiene especial interés en la comunidad jurídica (profesional y académica), en ciertos sectores políticos y en la propia opinión pública, lo cierto es que este término ha adquirido relativa ambigüedad, ha sufrido alguna devaluación y hasta desprestigio.

El hecho que durante las últimas décadas se hayan ensayado “varias” reformas judiciales, ha restado “novedad” y hasta alguna credibilidad a dichos procesos. Y es que aunque las reformas promovidas muchas veces propugnaron o lograron avances en la modernización, racionalización y eficiencia en el funcionamiento del aparato judicial, el rasgo predominante de dichos procesos fue el interés de los gobiernos de turno de lograr un relativo control sobre el sistema judicial, tanto a través de la “purga” de magistrados como del “domesticamiento” de quienes permanecían o eran incorporados en la función jurisdiccional.

Es por ello que la reforma judicial sigue siendo una tarea pendiente o, cuando menos, una tarea inconclusa en nuestro país. Amplios sectores de la sociedad y muchos buenos magistrados y ex magistrados aguardan con expectativa o han luchado por su desarrollo, pero en una perspectiva que tienda a fortalecer la institucionalidad, la

autonomía e independencia del sistema judicial, la seguridad jurídica, la confianza en la calidad y justicia de las resoluciones judiciales.

Un tema recurrente y polémico, es quién debe dar inicio o promover el proceso de reforma judicial. Existe la impresión, muchas veces fundada, de que el aparato judicial se ha caracterizado por la pasividad, el conservadurismo, el formalismo y la falta de voluntad o iniciativa para realizar por sí mismo procesos de transformación o reforma. De allí que lo corriente haya sido que las reformas se emprendan a partir de leyes emanadas del Congreso o de decisiones políticas del Poder Ejecutivo. En cualquier caso, más allá de que ello constituya o no un inevitable fatalismo, lo importante es que no resulta viable ni sostenible una reforma judicial cuyo impulso y conducción definitiva prescinda de la participación y el protagonismo de los propios magistrados. De lo contrario, el rumbo de la reforma estará supeditado a la voluntad del gobierno y del poder político, cuando no sometido a su injerencia.

Ha sido frecuente que las “reformas” se centren en propuestas de modernización y aumento de la eficiencia del funcionamiento del sistema judicial, pero rara vez el discurso, y mucho menos la realidad, han procurado que la reforma conduzca a consolidar al Poder Judicial como un verdadero Poder del Estado. Y es que en verdad, más allá de lo que diga la letra de la Constitución, el sistema judicial ha venido padeciendo de una creciente dependencia y subordinación frente al poder político gubernamental, instrumentado a través de la injerencia política en el nombramiento, promoción o destitución de magistrados, la asignación de presupuestos insuficientes, etc.

De allí lo positivo que resultaba la fórmula de la Constitución de 1993, al conferir al Consejo Nacional de la Magistratura las facultades de nombramiento, promoción, destitución y ratificación de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público; excluyendo toda participación del poder político (Congreso y Poder Ejecutivo) en este campo, lo que debe tender a fortalecer la autonomía del órgano jurisdiccional y la independencia de sus miembros. Lamentablemente, durante los últimos años este esquema constitucional no ha logrado funcionar a plenitud, tanto porque la gran mayoría de cargos judiciales son ejercidos por magistrados provisionales o suplentes (designados por el poder político o por quienes conducen el Poder Judicial y el Ministerio Público) como debido al dictado de diversas leyes que mediatizaron o restringieron las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

La autonomía del sistema judicial y la independencia de sus magistrados, son aspectos cuyo logro resulta esencial para el prestigio social y la credibilidad del servicio de justicia. El poder político y el poder económico siempre van a existir y procurarán obtener decisiones judiciales favorables a sus intereses. De allí que el tema sea cómo lograr que una reforma judicial contribuya a crear un sistema judicial y magistrados más resistentes a dichas presiones políticas y económicas, que no vacilan en utilizar todos los mecanismos de persuasión o corrupción que están a su alcance para satisfacer sus intereses.

Sólo si la reforma judicial logra recuperar y elevar el prestigio social de la función jurisdiccional, se conseguirá atraer hacia dicha tarea a personas de auténtica vocación y mejor calificación. Mientras se perciba el manejo del poder político y un clima de

inestabilidad en la carrera judicial, los abogados mejor preparados y capacitados no tendrán interés en acceder como magistrados al sistema judicial. Se ha hablado bastante del alto grado de injerencia del poder político en los actuales procesos de reorganización del Poder Judicial y el Ministerio Público; de allí que no pienso abundar en ello. Pero tampoco debemos soslayar que persiste una fuerte influencia del Poder económico, que logra “comprar” fallos y conciencias para satisfacer sus intereses, atentando contra la igualdad de las partes debe primar y estar garantizada en los procesos judiciales.

Dentro de una reforma judicial, el fortalecimiento del elemento humano es fundamental; ello hace que el tema de la capacitación de los magistrados y del personal auxiliar resulte básico. Por ello también resultaba positiva la propuesta constitucional de la Academia de la Magistratura, no sólo para propiciar la capacitación y el perfeccionamiento de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, sino — primordialmente— para la captación y preparación de los aspirantes a la función jurisdiccional.

Todos quienes tenemos experiencia en la tarea docente, conocemos perfectamente la gran desigualdad que existe en la calidad de la formación que se imparte en las numerosas (y muchas veces improvisadas) facultades de Derecho del país. A ello habría que agregar que la tarea fundamental de las escuelas de Derecho es formar abogados, por lo que se impone la existencia de la Academia de la Magistratura como institución especializada que brinde preparación a quienes pretende acceder a la función de jueces o fiscales.

Creo también que la carrera judicial debe tener carácter “cerrado” en sus instancias inferiores, para garantizar que quienes accedan a ella hayan pasado por la Academia de la Magistratura. Adicionalmente habría que modificar el requisito de años de ejercicio profesional que hoy se exige para ingresar al primer escalón de la carrera judicial, a fin de que la Academia pueda captar inmediatamente a los jóvenes abogados con vocación para la tarea judicial, brindándoles una formación técnica y ética que los capacite para el desempeño de su función, así como mejorando el nivel de los candidatos que postulen ante el Consejo Nacional de la Magistratura.

Cierto es que el funcionamiento del Programa de Formación de Aspirantes de la Academia de la Magistratura difícilmente alcanzará la plenitud deseable mientras subsista una inmensa mayoría de cargos ocupados por magistrados provisionales o suplentes. Ello obliga a impulsar el nombramiento de magistrados titulares y a que el proceso de formación de los aspirantes a la función jurisdiccional no pueda tener la duración y toda la rigurosidad académica deseable.

Considero que la mejor manera de conocer y evaluar la tarea desempeñada por un magistrado, es a través del análisis de sus resoluciones. De allí que otra tarea fundamental de la reforma judicial, sea elevar la calidad de las resoluciones judiciales y afianzar el papel de la jurisprudencia. Actualmente no se incentiva en nuestra formación universitaria el estudio de la jurisprudencia, en parte por su baja calidad (salvo honrosas excepciones). Tampoco en el ejercicio profesional se le brinda demasiada atención, pues muchas veces las influencias o la corrupción permiten el dictado de fallos incongruentes, que se ven favorecidos por el escaso valor que se asigna al precedente judicial.

Todo ello conspira contra la seguridad jurídica, la previsibilidad de las decisiones judiciales y la realización de la justicia.

Para finalizar, quiero decir algo sobre la percepción e imagen social del sistema judicial. Como ya señaló Domingo García Belaunde, existe la sensación en la ciudadanía de una cierta "minusvalía" política y profesional de los órganos jurisdiccionales y de un significativo sector de sus integrantes. Se percibe un Poder Judicial "mudo", carente de opinión o propuesta frente a los grandes problemas jurídicos y políticos del país, sin respuesta frente a los actos de intromisión o agresión a sus fueros provenientes del poder político. Durante mucho tiempo se ha incentivado una actitud sumisa y funcional del magistrado ante el poder de turno, ya sea porque a éste debieron su nombramiento o de porque de dicha conducta se espera recibir prebendas o beneficios.

La reforma judicial debe propiciar un cambio de mentalidad en el magistrado y el surgimiento de nuevos liderazgos. El magistrado debe ser más abierto y sensible a los problemas sociales, y a las expectativas y percepciones de la sociedad en la función jurisdiccional, a fin de poder responder a éstas. La conducción de los órganos jurisdiccionales debe estar a cargo de magistrados renovadores, prestigiados y representativos, electos por sus propios colegas. El autogobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público se impone como una necesidad y como el destino de toda reforma, pero con miras a que dicha conducción institucional no se decida por criterios de compadrazgo o conveniencia política.

Mientras no haya posibilidad de un verdadero autogobierno de los órganos del sistema judicial, no estaremos ante un auténtico Poder del Estado ni ante órganos autónomos. Si a pesar de la reforma se persiste en sostener que no existe capacidad para tal autogobierno, o si la reforma no logra revertir tales carencias, entonces no sólo la proclamada reforma habrá fracasado sino que persistirá la tentación de cualquier nuevo gobierno de justificar la intervención política del sistema judicial, que seguramente se traducirá en nuevas purgas, injerencia y manipulación, en nombre de la lucha por la modernización, la búsqueda de la eficiencia y la erradicación de la corrupción. Y lo más grave es que, muy probablemente, tales medidas serán avaladas por la ciudadanía, a pesar de que la anunciada reforma no pase de ser "más de lo mismo", ya sea porque subsista el poco prestigio social de la labor judicial o porque quienes dirigen o integran estos órganos no hayan sabido lograr o merecer el respeto de la sociedad.

El Dr. Hernando.- Bueno, entre todo lo que se ha escuchado, me parece que hay bastante consenso en relación a que los temas de autonomía y la calidad de los magistrados, son los principales. En relación a lo que ha indicado el Dr. Eguiguren, de tratar de la administración de justicia un poder, de repente podría haber algún tipo de peligro en el sentido de que por las materias que tiene que resolver la administración de justicia, sería básicamente trasladar de un poder a otro poder, y de repente, inclusive establecer un conflicto de poderes. Por lo menos en el sistema norteamericano, la administración de justicia es una fuente de balance, no es un poder, no puede ser un poder sería hacer mucho más complicado y más complejo la situación.

En estas circunstancias, entonces, considerar es que sí debe buscarse esta autonomía, y si es que es así, ¿cómo es que se puede lograr? teniendo en cuenta este problema de que nos parecería en la administración de justicia es un problema político, es decir, compete a todo el mundo. En tales circunstancias como mencionó en un momento antes el Dr. Mac Lean antes de iniciar este conversatorio, es un problema que le compete a todo el mundo, a la sociedad civil, etcétera. Cómo podemos hacer que la sociedad civil se involucre en el tema de la justicia, que no sea algo solamente especializado, entre un grupo de técnicos que son los magistrados o los abogados.

El Dr. Mac Lean. - Yo creo que lo que usted ha dicho es válido, y lo que pasa es que de lo que se ha hablado en esta primera rueda han surgido —sin ser todos los problemas—, suficientes temas para discutir muchas horas.

El primer lugar, el problema de la independencia o autonomía está muy ligado al de la corrupción. Pero acá corremos un peligro, el de pensar que el único peligro a la independencia, la única amenaza es el poder político. En realidad en el Perú no es así, es simplemente uno de los problemas.

Otro problema es la independencia frente al poder económico, y el otro que es el más frecuente, el más difundido y el más peligroso porque es invisible, es la independencia frente al compadrazgo, o sea la forma más difundida de corrupción en el Perú, no es necesariamente corrupción por dinero, solamente por poder político, sino el favor al amigo, al compadre, al “hoy por ti mañana por mí”.

Por ejemplo, he conocido y si llegara el caso podría hasta mencionar nombres, que un juez dicta un fallo y un mes más tarde su hijo obtiene un puesto en una importante empresa ¿no? Esa es una forma.

Otra es, que un juez dicta un fallo o antes recibe una invitación para un fin de semana en Paracas o en Punta Sal, o simplemente por otra clase de ventajas o favores es que se mina la integridad. El problema de independencia y la autonomía no es solamente frente al poder político, decir eso es realmente simplificar el asunto, ojalá, fuera solamente frente al poder político. Ese es el primer punto y habría mucho más que hablar sobre esto.

Vinculado a esto y es una cosa que han mencionado prácticamente todo los que han hablado, es que la independencia es esencialmente un problema de la persona, y esto lo he comprobado en experiencias en el campo, como por ejemplo en el caso de Polonia.

Polonia es casi el ejemplo de manual de texto de un país con un Poder Judicial sometido al poder político. Los jueces los nombra el Ministerio de Justicia, el presupuesto lo maneja el Ministerio de Justicia, el sueldo lo paga el Ministerio de Justicia, el traslado de jueces y la remoción dependen del Ministerio de Justicia; sin embargo, a pesar de las apariencias de este ejemplo típico de sumisión al poder político en la percepción ciudadana de Polonia, el Poder Judicial es un poder altamente independiente, moral y honesto.

Es que la independencia no depende ni de quien maneja el presupuesto, ni quien maneja el nombramiento, sino en última instancia, de la persona, del juez.

Entonces, el centro es el juez y acá viene un poco el círculo vicioso que mencionaba Domingo, tanto el año 30 como el 69, el 80 y él se olvidó del 92, se ha barrido el Poder Judicial y la comunidad no ha dicho nada, la falla es que utilizando el criterio de la justicia como servicio y que la justicia debe organizarse, administrarse, financiarse y capacitarse como un servicio, el servicio de justicia en el Perú es un servicio que no le ha preocupado su mercado. No le ha preocupado llegar al mercado, y lo que ocurre es que la razón por la cual en todas estas debacles del sistema judicial, por interferencia política en estos años, la ciudadanía ha permanecido indiferente porque en la práctica siente que el sistema judicial peruano es irrelevante para lo que le ocurre.

En los últimos cincuenta años que están en mi memoria, lo que ha ocurrido como señalaba también Domingo, es que los asuntos políticamente importantes no los ve el Poder Judicial, los asuntos económicamente importantes, por lo general tampoco los ve el Poder Judicial salvo excepciones.

Los problemas socialmente importantes están al margen y los problemas criminalmente importantes han sido sacados del Poder Judicial.

Por ejemplo, para los problemas políticamente importantes está el Tribunal Constitucional, los problemas económicamente importantes van a arbitraje, por ejemplo, la mayor parte de disputas entre bancos, entre compañías de seguros, entre compañías navieras, va a arbitraje.

Los problemas socialmente importantes se resuelven con soluciones alternativas en el mercado informal, y los problemas penalmente importantes: terrorismo y narcotráfico han sido sustraídos deliberadamente por incompetencia del Poder Judicial.

Entonces, cada vez el Poder Judicial va perdiendo relevancia social, porque falta la llegada a los usuarios de este sistema, y esto acá, supongo que el tercer punto...

El Dr. García Belaunde.- ¿podrías cortar para hacer un interdiálogo?

El Dr. Mac Lean.- Por supuesto, creo que sí.

El Dr. García Belaunde.- Tu has hecho una referencia a la independencia frente al poder político, que según tú no es todo lo importante...

El Dr. Mac Lean.- No he dicho que no es todo lo importante, lo que he dicho es que no es el único elemento.

El Dr. García Belaunde.- Perfecto. Esa es una cosa que puede debatirse, pero yo voy a matizarlo en este sentido.

Yo creo que los tres elementos, o sea, la defensa frente al compadrazgo que es cierta, pero, también es cierto que eso funciona mucho más en los niveles inferiores y más en el campo que en la ciudad; creo que habría que matizar esto.

El nivel económico es muy cierto y el político; sin embargo, pienso que en el Perú el político es el que tiene mayor peso y voy a decirlo porqué.

El peso del poder político frente a la judicatura es un condicionamiento cultural. Mi experiencia con magistrados de América Latina y te estoy hablando del Brasil,

Argentina y México en donde tengo amigos que son magistrados, me lleva a ese convencimiento.

Normalmente en América Latina, el factor político es preponderante, o sea, yo te nombro juez, pero el día de mañana que yo te necesito, me vas a pagar la factura.

Ahora, ¿qué pasa? La independencia del poder político no depende solamente del hecho de que dependa del poder político, pues pueden haber casos en los cuales el poder político dirige las judicaturas y la judicatura es independiente. Tomo un caso concreto.

En los medios forenses norteamericanos, hay una famosa anécdota sobre esto. Eisenhower, como se sabe, fue Presidente con el apoyo del Partido Republicano y nombró al republicano Warren para que fuese magistrado supremo.

Warren resultó ser quizá el mejor magistrado del siglo XX en los Estados Unidos. Pero una vez que fue elegido a la más alta magistratura, no coincidió con Eisenhower; hubo diferencias entre Eisenhower que era el Presidente de la República y Warren Presidente de la Suprema que él había nombrado, ¿por qué?

Warren era un político; había sido gobernador de California, lo cual significa que en Estados Unidos los políticos muchas veces son magníficos magistrados. Warren, llegó a la Suprema, se “puso la camiseta” de la institución y dijo, ahora, yo me debo al país, me debo a la institución.

Entonces, cuando Eisenhower sale del poder en el año 56, le preguntan, Presidente (allá siempre le dicen Presidente de por vida) cuál ha sido el peor error de su administración? Y entonces él contesta, haber nombrado a Warren a la Suprema, ¿por qué? Porque no le pagó la factura.

Entonces, puede haber una relación íntima entre judicatura y poder político, pero aquella puede actuar independiente. El problema es que en América Latina, en los principales países y decididamente en el Perú, lamentablemente la dependencia de la política acarrea la sumisión de la judicatura frente al poder político.

El Dr. Mac Lean.- No, eso no es exacto, porque por ejemplo, sin irnos muy lejos en el espacio y sin irnos muy atrás en el tiempo, seguramente uno de los actos que la administración del gobierno del Presidente Fujimori se va a arrepentir más, es haber nombrado a Manuel Aguirre Roca, a Delia Revoredo y a Guillermo Rey Terry al Tribunal Constitucional, que fue un nombramiento del Congreso...

El Dr. De Belaunde.- Eso fue un asunto transaccional en el Congreso, pues por la mayoría impuesta por la Constitución, tenían que ponerse de acuerdo.

El Dr. Mac Lean.- Bueno, lo que sea, pero en un Congreso en que el gobierno tenía mayoría, estas personas fueron nombradas por la mayoría oficialista del Congreso.

El Dr. García Belaunde.- No, perdón, el ejemplo no es válido...

El Dr. Mac Lean.- ...corremos el peligro de perdernos en el lenguaje. Bueno, corremos el peligro de enviarnos en una discusión...

Yo no creo y discrepo de que la independencia política sea la más importante, es la más visible, porque el tema político es el más visible en Latinoamérica, pero no es el más importante, porque el tema del compadrazgo no es un tema de provincia, ni es un tema del campo, es un tema eminentemente ciudadano y generalizado. Yo creo que es la peor forma cultural de corrupción en Latinoamérica que es el compadrazgo y la influencia que he percibido es enorme.

El Dr. Montoya.- Y funciona en todos los niveles de la sociedad, en la empresa privada, en la cola de cualquier oficina...

Es un manejo, es una cultura, es una especie de costumbre Roberto, yo le he escuchado.

Cuando viene el abogado, dice, –“mira viejo aquí tengo un proceso”

– “¡ah!, no sabía que era tuyo, no sabía que era tuyo”

Porque tú estás tu cliente tiene la razón, ese es el manejo.

El Dr. Mac Lean.- Pero la falta de independencia es una forma de corrupción así no sea por dinero. La corrupción crece y se desarrolla en un clima propicio.

El clima propicio –así como en la humedad crecen los hongos–, el clima propicio para la corrupción es, primero la incompetencia, la ineficiencia. En sistemas ineficientes se propicia la corrupción; segundo, donde hay falta de transparencia.

Entonces, la ineficiencia más la falta de transparencia ese es el clima ideal para la corrupción. Solamente sistemas sumamente públicos, transparentes y eficientes son los que combaten la corrupción...

El Dr. García Belaunde.- También está el sueldo... bajos sueldos, invitan a la corrupción.

El Dr. Mac Lean.- Es decir, en realidad son muchos factores más, son mejores sueldos, son reglas y sanciones efectivas. Entonces por ejemplo, yo iba a caer en la anécdota, pero cinco vocales supremos firman una resolución sin leerla ni siquiera si es de nulidad o no nulidad, ...y no les pasa nada.

Pero, el resultado real es que el Congreso se “vuela” al Consejo de la Magistratura ¿no?

El Dr. De Belaunde.- El incidente podría leerse, también, como una afectación de la cosa juzgada en función de una sentencia que afectaba al Estado.

El Dr. Mac Lean.- Por eso, quiero decir que el proteger políticamente la incompetencia es fomentar la corrupción, y todo eso conduce a que si mañana el próximo gobierno destituye de un plumazo a todos estos señores que firmaron la resolución sin leer siquiera si decía haber o no haber nulidad, entonces, yo no voy a sentir que están atacando mis derechos. Yo voy a mirar, con indiferencia que se los vuelen y hasta con cierta alegría de que alguien se vuele a estos tipos.

Entonces, a lo que voy es que esa falta de transparencia, esta falta de claridad, esta ineficiencia protegida, conducen a que el común de la sociedad vea con irrelevancia al Poder Judicial. Es decir, no se está cultivando...

El Dr. García Belaunde.- A manera de paréntesis... En alguna oportunidad, un magistrado actualmente en funciones, defendió esta sala de cinco magistrados que habían firmado sin leer, porque decía él que hoy día ya no se leía nada, sino todos firmaban confiando en el relator. Mi pregunta es ¿eso es cierto?

¿Hace veinte años un juez supremo hubiera dicho, yo firmé sin leer o esto es reciente? Yo creo que en ningún país del mundo esto es aceptable.

Uno se puede explicar que una vez que han sentenciado no lean todas las sentencias, porque al día cada sala de la Corte Suprema emite unas 24 ó 25 resoluciones. Me explico que no lean toda la resolución, pero que no lean la parte resolutive es inconcebible.

El Dr. Eguiguren.- Yo creo el no leer es un pretexto, una mentira, no hay que creerles, no tenían que leer porque estaban cumpliendo una orden política...

El Dr. Mac Lean.- Lo curioso en este caso es que la sentencia era contra un organismo estatal que era del Banco Central de Reserva.

Era una sentencia contra el Banco Central de Reserva, lo cual es que no solamente...

El Dr. Eguiguren.- Inventaron un pretexto para anularlo...

El Dr. Montoya.- Dijeron: "ustedes, arréglenme esto..."

Dr. Mac Lean.- Pero cualquiera de las interpretaciones es inaceptable ¿no?

Entonces, todo esto conduce a que la falta de independencia es en última instancia una cuestión que depende del juez. La falta de relevancia frente a la sociedad es lo que causa la indiferencia de la comunidad. Y el tercer, y último punto al cual quería referirme, es que el centro del método de la reforma es el método participativo. Es decir, las reformas que ha habido acá recientemente, han sido reformas impuestas desde arriba con muy poca participación de los jueces.

Una reforma (no importa quien la lidere) nunca va a tener éxito en ninguna parte del mundo sino es asumida enteramente por los jueces.

El juez es el centro de ejecución de la reforma, la reforma no consiste en mecanizar, automatizar, o volver más confortable el ambiente, sino en la prestación del servicio de solución de conflictos.

Y acá la participación nos vincula con el primer tema de discusión, que la participación es en parte de los jueces, pero el otro punto que es el que ha fallado en forma central en el Perú es la participación de la sociedad civil.

Lo que falló el año 30, 69, 80 y 92, es la participación de la sociedad civil por las razones que hemos visto, pero esto nos conduce también a lo que para mí es el punto final de esto y lo que hablamos hace unos instantes: ¿Cuál es en este momento, o sea,

en el mes de setiembre de 1998 en que las reformas judiciales y la administración de justicia parece que han llegado a su momento más bajo, ¿cuál es la salida o cuál el camino?

O sea, si por parte del Congreso ya ha fracasado enormemente, si por parte del Ejecutivo que no interviene, si por parte de la autoridad judicial que parece haber perdido el camino y el rumbo, el sentido, yo creo que el momento de dinamizar la reforma en este momento es a través de la sociedad civil. ¿Por qué es que la reforma va a tener que ser movida exclusivamente por la Comisión Ejecutiva?, y si la Comisión Ejecutiva no la mueve ¿no se mueven las reformas?

¿Por qué no hablamos por ejemplo de un gran Seminario o Conferencia sobre Reforma Judicial, en que en lugar de que esté organizada, por el Poder Judicial pues sea organizado por la Universidad Católica, ¿que tal un seminario en que lo que se escuche no es, qué es lo que piensa el juez tal, o el profesor tal, o la eminencia tal, sino qué piensa CONFIEP sobre la administración de justicia, qué piensa la Confederación General de Trabajadores, qué piensan las ONGs, que piensa la Asociación de Bancos, los usuarios del sistema, la visión de la justicia por los usuarios.

Es decir, yo creo que en estos momentos de desesperanza y casi de un cielo completamente encapotado por parte del sector oficial. En este momento la revitalización, el dinamismo de la justicia sería hacer conscientes a la sociedad civil del impacto que en la vida diaria tiene una buena administración de justicia.

A partir de los estudios de dos premios nobel de economía Coase y Douglas North, –siguiendo la enseñanza de ellos–, economistas del Banco Mundial, han cuantificado tentativamente el impacto de una deficiente administración de justicia en alrededor del 20% de la tasa de crecimiento de un país que está afectado por un sistema judicial ineficiente.

La democracia del desarrollo económico depende de cómo se tramitan cosas tan triviales como el cobro de una deuda, la posesión de una propiedad, la ejecución de un contrato, la libertad con Hábeas Corpus, decir todo eso depende del Poder Judicial y afecta no solamente a los jueces, afecta a los carpinteros, a los mecánicos, a los arquitectos. Entonces, es el momento creo yo de que la reforma judicial sea llevada fuera de las universidades, fuera de los Colegios de Abogados a la Sociedad Civil en la misma forma como los temas de salud no son solamente de los médicos sino de los millones de enfermos ¿no?

El Dr. De Belaunde.- Bueno, coincidiendo con esto último expresado por Roberto, creo que la pregunta que nos tenemos que hacer, es si es posible hacer una reforma judicial que busque la independencia en medio de un régimen político autoritario o dictatorial ¿no? Mi respuesta es que no, creo que nosotros lo que podemos hacer efectivamente es preparar opciones de reforma, pero que necesariamente requieren o de la adopción de ellas por parte del Poder Judicial o legislativamente por parte del poder político.

En ese sentido, creo que es muy difícil hablar ahora en abstracto. Hay una experiencia de reforma judicial que está un poco sobre la mesa y en nuestras conciencias

y a la cual tenemos que hacer referencia. No podemos hablar de reforma judicial sin evaluar lo último.

Yo sí creo que el tema de la independencia no solamente es un tema de la persona del juez, en esto yo discreparía del acento que pone Roberto. Creo que hay un tema organizativo fundamental.

Creo que lo que hace falta es una organización en el sistema de justicia que dentro de esta cultura de compadrazgos en la cual la corrupción tiene una “ética”, coadyuve a la independencia.

Lo que ocurre es que el poder político no ha estado interesado realmente en una reforma judicial con los objetivos que nosotros pensamos tenía centralmente la reforma judicial. ¿Qué se ha criticado antes de la Constitución del 93, por ejemplo, en materia de la organización del Poder Judicial?

En primer lugar aparece el tema de los nombramientos. Se decía que los nombramientos políticos condicionaban la actitud de los jueces, de los compadrazgos, del favor político. Entonces ¿qué solución se dio? Una, que realmente pocos esperábamos como posible. Los políticos decidieron –por un conjunto de factores especiales como la existencia de una propuesta sobre la Mesa–, establecer un sistema de nombramiento judicial en el cual ellos habían sacado las manos de los mismos. La idea del Consejo Nacional de la Magistratura tal como se incorporó al texto constitucional. Entonces, en ese sentido creo que orgánicamente hubo un avance en la creación de condiciones de autonomía y de independencia.

Otro factor bastante importante, era que la organización del Poder Judicial no facilitaba la independencia. Era una organización del Poder Judicial en la cual la Sala Plena de la Corte Suprema gobernaba al Poder Judicial; ello era ineficiente y yo creo que la facilidad con la cual el poder político entraba al Poder Judicial, no solamente se debía a las actitudes del poder político o a la condescendencia de magistrados individualmente poco dotados para resistir esto, sino que la organización propiciaba un Poder Judicial sin opciones, sin alternativas, sin políticas.

El Poder Judicial en realidad no era gobernado, no era administrado en serio por absolutamente nadie. Entonces, la respuesta que se da a esto, es una Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada en el primer gobierno de Fujimori, en la primera etapa constitucional, en la cual se separan claramente órganos jurisdiccionales de órganos de gobierno. ¿Para qué?, para que el Poder Judicial se gobernarse, pudiera formular políticas y coadyuvar así a su autonomía.

Esta división de órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno pasa inclusive a la Constitución que recoge eso. Entonces, yo creo que desde el punto de vista legislativo, hubo algunos avances, pero ¿qué cosa ocurre posteriormente en el campo organizativo?

Con recursos que nunca han existido y con un discurso absolutamente propicio a la reforma, el proyecto se hace cargo de un conjunto de postulados, de ideas venidas del mundo académico y del mundo judicial, se inicia un proceso de reforma adminis-

trativa con objetivos más o menos incuestionables, pero que en el esquema organizativo va introduciendo su perversión; ¿en qué acaba esta separación de órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno?

Concretamente en el nombramiento de “interventores” políticos en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, y en segundo lugar, en una organización de tipo jurisdiccional a través de un sistema de “aduanas” para control político.

¿Cuál ha sido el instrumento que se ha usado para esto? Es en este sentido, que digo que esta reforma ha pervertido una serie de postulados que se han formulado por muchos en una década. Así, se ha peleado muchos años por la especialización. Entonces, los reformadores adoptan la especialización como criterio y crean una organización en la cual hay un juzgado especializado de derecho público, una Sala Superior de Derecho Público y una Sala Constitucional en las cuales van todos procesos de derecho público.

Desde el punto de vista –digamos técnico– es más o menos incuestionable ¿no?, pero esta es la primera aduana, simplemente hay que controlar dos jueces en Lima para controlar las acciones de amparo, en primera instancia y tres vocales superiores.

Luego está la “aduanas” de lo contencioso administrativo, también parece más o menos claro desde el punto de vista técnico, indiscutible que esto es adecuado desde una perspectiva de especialización. Se crea una jerarquía con los juzgados contenciosos administrativos, la Sala Superior Contencioso Administrativo y la Sala Constitucional.

Entonces, hay todo un espectro de cuestiones que interesan centralmente al Estado que terminan en una Sala Constitucional y Social que tiene además, la particularidad de estar integrada fundamentalmente por jueces provisionales.

Es decir, los asuntos de derecho público y contencioso-administrativo se vertebran de una manera especializada, pero la experiencia muestran que esa estructura facilita el control político.

Exactamente igual podemos seguir en el análisis con la Sala Especializada en Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas, a las cuales hizo referencia Carlos Montoya. La Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema que tiene una columna vertebral en materia de delitos tributarios y aduaneros, la sala especializada en la Corte Superior con juzgados en delitos tributarios y aduaneros. Esta estructura ha sido utilizada por ejemplo en el caso Mur-Revoredo. Ahora, recientemente se le ha dado competencia a esta Sala para conocer de delitos en los que se pueden involucrar empresarios fácilmente. ¿Con qué propósito? En la organización civil inclusive, vemos que se ha hecho una organización en la cual la “aduanas” en todo caso importante económica y eventualmente políticamente es la Tercera Sala Civil de la Corte Superior, que tiene siete veces más trabajo que la Segunda y que la Primera Sala Civil.

Yo uso este ejemplo porque creo que demuestra, en primer lugar cómo el factor organizativo es un factor fundamental. No es simplemente un tema de la persona del magistrado, creo que quienes organizan la reforma diseñan una organización, esta organización puede ser diseñada para facilitar la independencia y la autonomía o para, más o menos sofisticadamente, incrementar este sometimiento del Poder Judicial.

Yo creo que nunca como ahora, el Poder Judicial ha estado más orgánica y más perversamente sometido al poder político. Digo perversamente porque se han pervertido instrumentos que fueron visualizados para una auténtica reforma judicial, como la especialización. Por ello lo organizativo es tan importante. Si a ello se añade la concepción de un juez-funcionario, tenemos un cuadro completo.

El Dr. Mac Lean.- Yo quiero hacer una anotación respecto al énfasis en relación al aspecto personal, con dos ejemplos de la vida real.

Uno, el que ya mencioné antes de Polonia. En una organización totalmente sometida al Poder Ejecutivo, existe plena independencia de acuerdo a la percepción de la población, y el otro caso es el de Chile. Chile tiene el Poder Judicial más independiente de América Latina. Tiene también el mejor evaluado por los usuarios de toda América Latina, la Corte Suprema nombra a los jueces, los asciende, maneja su presupuesto. En términos de organización es el más autónomo de toda Latinoamérica. Tan autónomo que cuando Pinochet dio su golpe de estado, derrocó al Ejecutivo, derrocó al Legislativo y no se atrevió a tocar al Judicial.

Dentro de esa independencia, sin embargo, la Corte reaccionó volteando la cara y haciendo la vista gorda a la violación de derechos humanos en Chile. Estructuralmente es la más independiente de toda América, pero los jueces indudablemente quisieron hacer de la vista gorda y ante las denuncias y los casos, voltearon la cara para el otro lado.

El Dr. García Belaunde.- Disculpa, yo creo que hay aquí un problema de lenguaje, una cosa es estar sometido y otra cosa es ser independiente. Yo creo que los jueces norteamericanos dependen del poder político, pero no están sometidos...

El Dr. Mac Lean.- Por eso, la independencia depende de la persona, tú no mides la independencia por una organización administrativa...

El Dr. García Belaunde.- Pero la puede incrementar...

El Dr. De Belaunde.- Yo creo que en un país como el nuestro el tema de la independencia del poder judicial es percibido como "la reforma del poder judicial". No es un elemento más. Es el elemento central. Recuerdo mucho unas encuestas que publicó el diario El Comercio, hacia octubre del año pasado en las cuales la reforma del Poder Judicial estaba en su más alto grado de propaganda como algo muy positivo, sin embargo los resultados fueron desastrosos. Todas las respuestas apuntaban a que los jueces eran cambiados en función de decisiones políticas; los encuestados estimaban que el Poder Judicial estaba más sometido que antes al poder político. La percepción de la ciudadanía —más allá de la reforma administrativa y todo esto— era que el Poder Judicial estaba más sometido.

Entonces yo creo que el factor personal es fundamental, pero en un país en el cual ha habido una tradición de sometimiento, tú tienes que dotar de una organización y de mecanismos administrativos que faciliten la independencia.

El Dr. Mac Lean.- Pero, sin embargo, mi esperanza más que en las leyes, está en jueces como la doctora Saquicuray, como en Greta Minaya y los magistrados salidos del Tribunal Constitucional.

El Dr. De Belaunde.- Perdón, usando el ejemplo de la doctora Saquicuray y de la doctora Minaya, hay que preguntar qué ha hecho la reforma judicial con ellas, ¿no es la que las han sumergido en tareas de segundo nivel como sumergió a la doctora Inés Villa Bonilla cuando empezó a llamar militares, porque tomó en serio el tema de la Corte antidrogas? Entonces, desactivaron el asunto. Por eso es importante el factor organizativo.

No dudo que el factor personal siempre es fundamental, pero no desdeñemos la estructura organizativa.

Otro tema clave, aquí y ahora, no en abstracto es el tema de la provisionalidad. En este momento estamos hablando de un Poder Judicial integrado fundamentalmente por provisionales y suplentes. Este es un instrumento central de sometimiento al poder político: el tema de la provisionalidad. Se mantiene un "Poder Judicial provisional" para efectos de garantizar el sometimiento, sino veamos como la cadena de la provisionalidad comienza en la Suprema con Vocales Supremos provisionales que nombran integrantes provisionales de Salas Superiores, que nombran jueces provisionales. Ello ocurre, por ejemplo, en materia de derecho público.

Entonces, yo concluyo creyendo como Roberto que hay que llevar el tema de la Reforma Judicial a la sociedad civil, pero creo que debemos ser conscientes de las limitaciones que impone un régimen dictatorial que tiene como propósito instrumentalizar y avasallar todas las instituciones como lo ha hecho con el Tribunal Constitucional, con el Ministerio Público, con el Consejo Nacional de la Magistratura, etcétera. Creo que eso es la gran limitación. No podemos evaluar lo ocurrido y lo que viene sin ponerlo en contexto.

El Dr. Hernando.- Doctor Eguiguren, ¿cuál es su opinión al respecto?

El Dr. Eguiguren.- Coincido con Javier de Belaunde en que una verdadera reforma judicial, en el sentido que la entendemos quienes estamos aquí reunidos, resulta irrealizable dentro de un régimen político autoritario, de clara vocación antidemocrática y orientado a destruir la precaria institucionalidad jurídica y política imperante en el país. El sistema judicial no es una isla ni está exento a la influencia de lo que sucede en el proceso político; difícilmente puede existir un proceso de reforma judicial confiable y duradero en medio de un entorno autoritario, a menos que su germinación conduzca precisamente al enfrentamiento por alcanzar una independencia frente a dicho poder político autoritario.

De modo que mientras no se den condiciones o estándares mínimos de institucionalidad democrática, pensar en una auténtica reforma judicial resulta iluso. Pero ello no quiere decir que no se pueda hacer nada mientras tanto. Es más, considero que aún en este contexto puede resultar factible lograr ciertos avances en la revisión o modernización de códigos, en la mejora de la celeridad de los procesos, o en la mayor eficiencia de la gestión y administración judicial. Sin duda que ello será más probable

cuando se trate de aspectos de orden “técnico”, en lo jurídico o gerencial, y cuando se les perciba como temas más “neutrales”.

Incluso pueden darse avances en la capacitación y especialización de los magistrados en ciertas ramas o temas, pero obviamente un régimen autoritario que ejerza injerencia política en el sistema judicial no auspiciará o tolerará acciones de capacitación o formación que tiendan a propiciar la identificación o el compromiso de los magistrados con los valores constitucionales, con el respeto de los derechos humanos, con el control a los excesos del poder o con la vigencia de los principios democráticos.

Quisiera decir algo, aunque sea muy breve, sobre el importante papel que puede corresponder a la sociedad civil en el proceso de reforma judicial. Una de las manifestaciones más serias de la crisis institucional que vive nuestro país, es la quiebra o debilidad de las organizaciones sociales y de su representatividad. Ello lleva a que no exista una verdadera sociedad civil con capacidad de asumir un protagonismo o, cuando menos, un contrapeso en la orientación del rumbo de la reforma judicial. La insuficiencia de la democracia que hoy vivimos se expresa también en la persistencia de una sociedad fuertemente segmentada y elitizada, donde unos pocos, basados en el poder económico o político que ostentan, tienen participación en las principales decisiones. Es probable que muchos académicos y abogados formemos parte de la élite intelectual del país, lo que nos permite influir en la formación de la opinión pública nacional, pero ello no resulta extensivo a amplios sectores sociales o gremiales.

Pasando al tema de la independencia del magistrado, es verdad que en ello existe un importante componente personal o individual. Pero coincido en la importancia que para afianzar o garantizar dicha independencia tienen la vigencia de ciertas condiciones objetivas o materiales, tales como el acceso a la magistratura de personas provenientes de la élite profesional o académica del derecho, el goce de una remuneración que les permita vivir con decoro y ofrecer ciertas comodidades básicas a los suyos (adecuada educación para sus hijos, una vivienda apropiada, tener acceso a actividades culturales y sociales, etc.); así como la existencia de ciertas barreras que impidan al poder político interferir en el quehacer jurisdiccional.

Un sistema judicial que no garantice a los magistrados estas condiciones básicas, o donde el acceso a los niveles jerárquicos superiores dependa más del favor político que de los propios méritos o de la trayectoria profesional y moral, propiciará o, cuando menos, alentará el sometimiento del “magistrado promedio” al poder político o su permeabilidad ante la corrupción del poder económico, en busca de lograr el ascenso en la carrera judicial e, incluso, el ascenso social.

Estoy seguro que la independencia del magistrado exige de éste sólidos principios morales y políticos, así como una conducta identificada en valores éticos. Pero difícilmente se tendrá éxito en el logro de este objetivo si ello supone como requisito contar con magistrados que sean verdaderos “mártires” o “santos”, que tengan que sobrevivir y resistir en medio de un sistema que —de manera institucionalizada— continúe premian-do el sometimiento al poder político o tolerando la corrupción.

El Dr. Mac Lean.- Yo quisiera que volvamos un momento al tema anterior que está tratando la comisión, que es el tema de la estabilidad. Una cosa que se demuestra una y otra vez en la historia del Perú, es que la estabilidad de los jueces que no se la dan las leyes, ni la Constitución, ni ningún otro elemento que no sea el respaldo de la sociedad.

La única forma de construir a largo plazo es involucrar a la sociedad civil en una forma que hay técnicas específicas, o sea, el interés que tienen los empresarios, los obreros o los intelectuales o los gremios, en la justicia no es un interés jurídico-teórico, sino son intereses concretos, que sí son protegidos o con técnicas específicas y muy concretas, ya se crea un interés en la protección de la institución.

La razón por la cual no hay estabilidad es porque la sociedad civil no garantiza esa estabilidad, porque no se siente involucrada. Mientras que se siente mucho más involucrada en el seleccionado nacional de fútbol. Porque el seleccionado nacional de fútbol los entretiene todas las semanas en el Estadio Nacional. Entonces, lo que tú has dicho es muy cierto, pero esto yo creo que nos vuelve de regreso a que la estrategia en este momento de quiebra y de falta de camino por la vía oficial tiene que ser con la sociedad civil.

El Dr. García Belaunde.- Lo que quiero es retomar lo que decía Javier, que en el fondo lo pensamos y lo dijimos aquí antes, en el sentido que vivimos un gobierno autocrático hasta el año 2000, y existen todos los síntomas de que irán más allá si es que pudieran.

En consecuencia, debo decir con toda honestidad, soy totalmente excéptico de abordar una reforma judicial en un clima autoritario. Creo que esto es imposible.

Pero, ¿de quiénes debe de partir la reforma o replanteo o *aggiornamento* de la judicatura? No importa que nombre le demos.

En lo personal, pienso que hemos tenido a nivel de magistrados, entre otras cosas, una deficiencia en lo que puede llamarse la carrera judicial. En este país no ha habido una carrera judicial (lo que existe son grandes sistemas, el anglosajón, en donde se nombra a las personas independientemente y el sistema latino que es el funcionariado).

En el primero, se ingresa en el nivel más bajo y va escalando hasta que llega al último peldaño; ese es un poco el funcionariado que da origen, a la carrera judicial, que es uno de los mitos de este país: hacer una buena carrera judicial. El problema es que la carrera judicial no ha funcionado por una serie de factores.

Los magistrados han sufrido un proceso de burocratización, ¿qué significa la burocratización? Que pase lo que pase, a las cinco de la tarde, hacen (por lo menos los que tienen horario en la tarde) un alto para tomar té con tostadas. Eso lo hacen hace cincuenta años.

Hay una burocratización en el cual el magistrado cumple un horario, firma su asistencia y el resto no le importa, porque hay una inercia frente a las necesidades de la sociedad.

Voy a poner solamente un caso concreto. En el Perú desde el año 36 con el Código Civil de esa época, si mal no recuerdo, se estableció que existía iniciativa legislativa en la Corte Suprema, que fue un avance extraordinario; no recuerdo si existió antes, pero en todo caso estuvo en el año 36.

Yo no conozco ninguna estadística sobre cuántas iniciativas legislativas han partido de la Corte Suprema; pero por mi experiencia y mi formación, creo que en cincuenta años deben de haber habido muy pocas, lo que demuestra la inercia judicial en un aspecto muy importante.

Entonces, y acá toco algo que tú has tocado Roberto. Honestamente, creo que hacer participar a los magistrados en una reforma judicial es interesante, pero quizás los frutos sean muy pobres, porque los magistrados no saben ni siquiera lo que hacen y en todo caso, lo que interesa a los usuarios del servicio.

La otra alternativa sería la sociedad civil, o sea, todos nosotros. Pero el problema es qué hacemos con la sociedad civil, quiénes son la sociedad civil, cómo la convocamos, quién lo hace; porque eso es un costo, un costo operativo y un costo de tiempo. Entonces, como nunca se ha intentado plantear todo esto a la sociedad civil, creo que podríamos pensar en cómo hacerlo.

Dr. Mac Lean.- Los dos temas que faltarían serían en primer lugar, el tema de liderazgo de los jueces. Esto tiene un papel muy importante, especialmente en países en vías de desarrollo. Dado que en estos países –en el nuestro especialmente– la distancia entre realidad y derecho es muy grande. Las leyes peruanas son muy buenas formalmente, buenas lógicamente, sistemáticamente tenemos los mejores códigos y leyes del mundo, pero que no son eficientes socialmente. Entonces, corresponde al juez convertir esos pedazos inanimados de legislación en obras que cumplan una función en una sociedad viva y en un contexto. Entonces, dentro de este contexto el juez en los países en vías de desarrollo y particularmente en un país como el Perú, no puede ser un mero burócrata, un mero aplicador mecánico de las normas como si fuera una computadora, sino que tiene que ejercer una gran creatividad, tiene que hacer un esfuerzo denodado de interpretación para dar vida a estas leyes. Tiene que convertirse en un líder social. El juez pretende en el Perú ser un mero aplicador de la ley y que solamente se ciñe al texto. Pero si observamos su trabajo muy de cerca, encontramos que gran parte de este trabajo, durante el día, es más que aplicar mecánicamente la ley, ejerce juicios de valor ante situaciones no contempladas en la ley o ante conflictos lógicos y sistemáticos de la legislación. De manera que el juez, lo quiera o no lo quiera, nos demos o no nos demos cuenta, ejerce continuamente juicios de valor. La diferencia es si esto lo hace inconscientemente o con plena conciencia de que su función consiste principalmente en aplicar y defender los valores vigentes en la sociedad: valores éticos, valores económicos, valores políticos, valores culturales, que eso es en lo que consiste principalmente la labor del juez, para esto se requiere que el juez asuma y tome conciencia del valor de adoptar una actitud de liderazgo, no en el sentido convencional como muchas veces entendemos –un liderazgo de tipo político– sino un liderazgo de tipo social y cultural.

El cuarto punto, que en cierta forma está ligado con éste, es quizás la más grande transformación que está viviendo el mundo a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, es el gran desafío que representa la globalización de las sociedades del mundo. Por más de que vivamos en un rincón bien distante de todo el mundo, por más que estemos en uno de los lugares más apartados de la tierra, no se puede decir que vivimos aislados y que vivimos exclusivamente de y para nuestras necesidades locales. Esto en el Perú es verdad, principalmente, porque somos un país donde nuestro producto nacional y nuestro gasto nacional depende del comercio internacional en no menos de una tercera parte, en un estimado bien conservador.

Por otro lado, ya el comercio se ha globalizado, las finanzas se han globalizado, la inversión se ha globalizado y desgraciadamente el crimen también se ha globalizado. Pretender combatir el crimen, o pretender desarrollar una estrategia política, comercial, social, cultural y económica pensando solamente en términos nacionales y locales es estar completamente dislocado de la realidad, ya no nacional sino la realidad del mundo. Desgraciadamente no solamente los jueces, sino también los abogados y nuestra cultura todavía no asimila este concepto de globalización.

Entonces yo creo que una modernización de la justicia, una reforma judicial tiene que hacer frente a este desafío.

Yo diría que con estos cuatro puntos, queda concretada la presentación de lo que pienso serían los temas claves de una reforma en este momento. Claro, hay mucho más que decir, pero yo creo que este sería el enfoque central de cómo encarar e iniciar una reforma de la administración de justicia en el Perú: un estándar de servicio, una metodología participativa, un liderazgo de los jueces y una cultura globalizada.

El Dr. Hernando.- Les reitero mi agradecimiento por su participación en esta reunión, y creo que podremos coordinar para continuar discutiendo sobre estos temas. Muchas gracias.