

REFORMA DEL PODER JUDICIAL: ANÁLISIS DEL PROCESO INICIADO EN EL AÑO 1996 Y PROPUESTAS PARA UNA VERDADERA REFORMA DE NUESTRO SERVICIO DE JUSTICIA

Discutir acerca del adecuado funcionamiento del Servicio de Justicia implica polemizar sobre la real vigencia del sistema democrático. El Poder Judicial no es únicamente una institución destinada a resolver conflictos intersubjetivos, sino también el principal mecanismo del que goza la ciudadanía para controlar los actos de poder de los gobernantes. El Juez, por su parte, es el funcionario público investido de mayor poder y responsabilidad en nuestra sociedad, dado que solamente él tiene la posibilidad de decidir sobre la vida, libertad y demás derechos de los hombres.

El gobierno de Alberto Fujimori se caracterizó por resquebrajar este orden ideal. Mediante la infiltración de la denominada “mafia montesinista” en el Poder Judicial, nuestro Servicio de Justicia fue utilizado como mecanismo de persecución política y de legitimación de corruptos actos de poder. Fueron duros años de batallas perdidas por la democracia.

Dentro de este contexto, en el año 1996 se inició un controvertido proceso de reforma judicial, cuyos resultados son evaluados por nuestros entrevistados, los doctores Jorge Avendaño, Javier de Belaunde, Francisco Eguiguren y David Lovatón, quienes también nos brindan algunas ideas y comentarios sobre las pautas que deberían guiar un verdadero proceso de reforma.

1. ¿Qué balance encuentra usted del proceso de reforma judicial que se inició en el Perú en el año 1996?

AVENDAÑO: El balance es pésimo. Más aún, nunca hubo verdadera reforma. El proceso que se inició en 1996, que el gobierno de Fujimori denominó “reforma”, fue en realidad la captura del Poder Judicial y del Ministerio Público para controlarlos. A través de las Comisiones Ejecutivas, a la cabeza de las cuales hubo gente incondicional o cuando menos vinculada al régimen, se controló la composición de las salas, la designación de los provisionales y a los magistrados que debían participar en los asuntos más candentes. Además, se perpetuó el Presidente de la Corte Suprema y se privó de todas sus facultades a la Sala Plena.

Esta intervención del Poder Judicial y del Ministerio Público - hoy innegable gracias a los videos - permitió someter al Jurado Nacional de Elecciones y al Consejo Nacional de la Magistratura. Felizmente todo esto ha cambiado hoy en día.

DE BELAUNDE: Negativo. La Reforma Judicial de 1996 se planteó inicialmente como una reforma administrativa. Ya en 1997 las preocupaciones sobre sus verdaderos objetivos aparecieron en muchos y pronto se vio que la Reforma era un verdadero “Caballo de Troya” para lograr un mayor control político de la judicatura. Si bien la denominada “Reforma Judicial” dejó algunos avances administrativos que lucir, como la creación de una estructura gerencial y administrativa, la construcción e implementación de nuevos locales, la mejora en las instalaciones, los módulos básicos de justicia, equipamiento e informatización, lo esencial fue totalmente pervertido. La autonomía del Poder Judicial fue avasallada.

Por eso la imagen de “Caballo de Troya”. Se usó de un amplio consenso ciudadano que reclamaba un Poder Judicial moderno e independiente para modernizar en algo el Poder Judicial pero haciéndolo más dependiente. En realidad, las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público resultaron comisiones interventoras y la reforma un instrumento de sometimiento y de persecución política. Ello se logró a través de la provisionalidad y la rotación de jueces. Se alegaban razones funcionales, pero muchas veces la rotación de jueces era en función de casos concretos. La provisionalidad no fue una situación excepcional, fue una opción. La idea era tener una judicatura desestabilizada.

Hay quienes dicen que siempre ha habido intromisión política en el Poder Judicial, para minimizar lo ocurrido, pero quienes dicen esto no aprecian que hay una gran diferencia. El poder político siempre se ha entrometido en el Poder Judicial, pero esta vez no ha sido a través de “tarjetazos” o presiones puntuales, esta vez fue algo sistemático, nada se dejó al azar; el sometimiento de la judicatura, tal como lo han corroborado

últimamente los “vladivideos”, fue un objetivo político, logrado a plenitud. Los mecanismos fueron diversos, burdos y sofisticados en algunos casos. Por ejemplo la especialización, largamente reclamada por los expertos. La “Reforma” dijo, “pues bien, vamos a especializar” y crearon salas y juzgados especializados en diversas áreas de sensibilidad política (derecho público, contencioso-administrativo, delitos tributarios y aduaneros, etc.). Así, se crearon “vías” dentro del Poder Judicial; controlando ellas y usándolas para perseguir tergiversaron el propósito de la especialización.

En realidad, lo peor que ha ocurrido es que se ha llegado a prostituir el término “reforma judicial”; hay que hacer un esfuerzo por desvincularlo de la más funesta etapa de sometimiento y corrupción habida en el Poder Judicial.

EGUIGUREN: El balance final resulta, lamentablemente, bastante negativo, pues el referido proceso ha concluido generando una nueva frustración y justificado cuestionamiento en la comunidad jurídica y ciudadanía. Ello resulta particularmente grave si se toma en cuenta que la exigencia de una auténtica y radical reforma judicial era (y sigue siendo) un reclamo general y, después de esta experiencia fallida, hasta la expresión “reforma judicial” ha quedado “desgastada” y mellada en su credibilidad. No debe pues extrañarnos que, en el futuro, cualquier propuesta en este campo seguramente encontrará mayores grados de desconfianza o de escepticismo, tanto en la judicatura como en la comunidad jurídica y la opinión pública, especialmente si proviene del Poder Ejecutivo.

Sin perjuicio de esta constatación, forzoso es señalar que –al margen de cuál pueda haber sido la intención real de la “reforma” o de sus mentores, en las etapas iniciales del proceso de reforma se realizaron avances significativos en la modernización y tecnificación de aspectos vinculados con la organización y gestión administrativa y económica del Poder Judicial. Asimismo, hubo mejora en las remuneraciones de los magistrados, en la infraestructura y equipamiento de los locales y despachos judiciales, en la reducción del retraso y la racionalización de la carga procesal, siendo también destacable el efecto de medidas tales como el juzgamiento de reos en cárcel.

Sin embargo, estos aspectos positivos pierden relevancia y significación ante el abrumador efecto perverso de la interferencia política, la falta de independencia judicial, la corrupción y la baja calidad de las resoluciones: deficiencias que permanecieron o –

incluso- se agravaron en el sistema judicial durante este proceso de “reforma”.

LOVATÓN: El principal balance del proceso de reforma judicial mostró la incompatibilidad de un régimen político autoritario con la independencia judicial, porque nunca antes se habían invertido tantos recursos (se triplicó el presupuesto entonces existente del Poder Judicial); sin embargo, no fortaleció ni ayudó a legitimar la función jurisdiccional. Mucho menos se cumplió con la función principal del Poder Judicial, de defensa de los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, mostró hasta qué punto podía llegar la abdicación de los propios jueces de su independencia, sobretodo en el caso de la Corte Suprema. Pero como aspecto positivo, a la vez, como reacción, surgió un movimiento minoritario de jueces a favor de la independencia y la democracia : la Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia, nueva tendencia que tomó gran impulso una vez caído el régimen autoritario.

2. Las comisiones ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público fueron seriamente cuestionadas. ¿Cómo debería ser el gobierno del Poder Judicial?

AVENDAÑO: El Poder Judicial debe ser gobernado por un órgano colegiado, de carácter descentralizado y con la presencia de los distintos estamentos del Poder Judicial (no sólo de la Corte Suprema) y de la sociedad civil.

Debe diferenciarse claramente las funciones de gobierno de las de carácter jurisdiccional. Por cierto que el Consejo de Gobierno debe contar con una Gerencia General y los funcionarios administrativos para asegurar que el Poder Judicial preste un adecuado servicio. Esta noción de servicio debe destacarse.

Lo mismo propongo para el Ministerio Público. Aunque el tema no es propiamente del gobierno institucional, pienso que el Poder Judicial debe someter directamente su presupuesto al Congreso, previas las coordinaciones del caso pero sin pasar por el Poder Ejecutivo. Además, el Poder Judicial debe administrar su presupuesto, como lo hace el Congreso.

EGUIGUREN: La “reforma” sostuvo que toda aquella labor judicial que no era estrictamente jurisdiccional correspondía al ámbito administrativo, encomendando esta función a las comisiones ejecutivas especialmente montadas e impuestas en el Poder Judicial y luego, en el Ministerio Público; la Comisión Ejecutiva venía a sustituir al órgano de gobierno de la institución

contemplado en las leyes orgánicas del Poder Judicial y el Ministerio Público. Interesa resaltar que en este planteamiento se involucró deliberadamente en un mismo fardo las funciones administrativas con las de gobierno, aprovechando tal “indiferenciación” para excluir o limitar la participación de los magistrados en la designación de sus autoridades representativas y en las decisiones de gobierno de los órganos judiciales que se adoptan en las instancias de conducción institucional.

Los presidentes de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores, así como los integrantes de la Comisión Ejecutiva, fueron impuestos desde el gobierno y el Congreso, sea de manera directa o indirecta; similar modalidad se impuso en el Ministerio Público. También se manipuló, desde estos órganos “administrativos”, la creación y composición de salas y juzgados, la designación de fiscales *ad-hoc*, buscando garantizar la complacencia y funcionalidad de los magistrados involucrados ante las decisiones del régimen fujimorista. Ciertamente ello se vio favorecido con la complicidad de numerosos magistrados, cuya colaboración o tolerancia pasiva permitieron instaurar y mantener un régimen de intervención y sometimiento político, aparejado de difundidas prácticas de corrupción.

Por estas razones, el reciente cese de las comisiones ejecutivas, la instauración de consejos transitorios de gobierno y el restablecimiento de la elección por los magistrados de sus autoridades, resultan pasos fundamentales en el proceso de reconstrucción y fortalecimiento institucional del Poder Judicial y del Ministerio Público; así como el restablecimiento del conjunto de atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura y su recomposición interna.

Pensando ya en el futuro, diremos que no existe ningún sistema “ideal” ni menos “perfecto” en cuanto a la determinación del órgano que debe ejercer el gobierno del Poder Judicial, su composición y atribuciones. Lo que debe propugnarse es que sea una instancia que conjugue diversas cualidades: debe tener representatividad institucional, producto de su elección democrática por los magistrados y de incorporar en las funciones de conducción a los distintos niveles de la carrera judicial; debe ser eficiente, como instancia dotada de ejecutividad y agilidad para la elaboración de lineamientos de dirección y política jurisdiccional, brindarse atención a modelos “exitosos” de otros países, pero a la luz de la determinación previa de los objetivos que se desea lograr con el tipo de órgano de gobierno a adoptarse, así como tratando de aprender de nuestras propias experiencias.

Aunque la opción debe ser promover el autogobierno del Poder Judicial, la composición del órgano de gobierno, así como la eventual participación adicional en éste de integrantes ajenos a la función judicial es un tema controvertido y delicado. Los Consejos de la Judicatura o Magistratura adoptados en diversos países europeos y latinoamericanos (al margen de sus denominaciones y atribuciones particulares) se constituyen en la instancia de gobierno del Poder Judicial que suele estar integrada tanto por magistrados como por personas designadas por los órganos políticos (Parlamento o Gobierno). Propugnan dotar de mayor representatividad democrática al órgano de gobierno judicial, así como sumar los aportes de personas que –por provenir “de fuera”- no estén tan comprometidas con ciertas “argollas” o visiones cerradas que a menudo predominan al interior del aparato judicial.

Considero que el efectivo autogobierno del Poder Judicial es un objetivo fundamental, pero no debe entenderse como un fin en sí mismo; debe ser garantía de autonomía institucional del sistema judicial y guardián de la independencia de los magistrados frente al acoso del poder político. Sin embargo, ello no conduce necesariamente a que este autogobierno se ejerza por un órgano conformado exclusivamente por magistrados, aunque estimo que éstos deben ser cuantitativamente predominantes. Resulta aconsejable, sobre todo ante la reciente experiencia peruana, “ampliar” la representatividad y legitimidad social del órgano de gobierno judicial, buscando que a éste lleguen magistrados democráticamente electos por sus colegas, dotados de liderazgo institucional y capacidad profesional: pero contemplando también el concurso de personalidades destacadas y representativas del mundo jurídico (juristas, docentes universitarios, abogados) elegidos por las facultades de Derecho, los colegios de abogados, etc.; quienes puedan aportar sus conocimientos y experiencia, a la par de una visión de mayor proyección y horizonte institucional para el Poder Judicial.

La debilidad institucional que aqueja al Poder Judicial quedó evidenciada en su incapacidad para resistir la intervención política y la corrupción imperantes en estos años, siendo notorio que se ha acrecentado luego del proceso de “reforma”. Por ello, creemos que sería demagógico e irresponsable sostener (por razones simplemente principistas) que la reconstrucción institucional del Poder Judicial pueda ser realizada exclusivamente por sus magistrados: peor aún en un contexto dominado por la provisionalidad en los cargos judiciales y corroído por el desprestigio social.

Confiamos en que los actuales consejos transitorios de gobierno del Poder Judicial y el Ministerio Público sienten las bases para una nueva etapa de recomposición y recuperación institucional. Recogiendo su composición, nos inclinamos por un futuro órgano de gobierno integrado por magistrados democráticamente electos, en el que también participen personalidades de destacada trayectoria y vinculación con la materia judicial, designadas por instituciones jurídicas de los ámbitos académicos y profesionales.

LOVATÓN: El órgano de gobierno del Poder Judicial debería tener, por un lado, una mayor participación de las otras instancias judiciales (jueces de primera instancia, jueces de paz, y vocales superiores), y por otro, mayor participación de los otros órganos que participan en el sistema de justicia (facultades de derecho, Consejo Nacional de la Magistratura, colegios de abogados, y Ministro de Justicia). Respecto a esto último, se ha dicho que se trataría de una injerencia indeseable del poder político. Pienso que el Ministro de Justicia debería tener por lo menos voz en ese órgano de gobierno, pues de él dependen muchas instituciones estrechamente vinculadas a la Administración de Justicia, por ejemplo, las cárceles o el sistema de resolución extrajudicial de conflictos.

3. ¿Cómo evalúa usted el sistema de nombramientos judiciales previsto en la constitución? ¿Haría que modificarlo?

AVENDAÑO: El sistema de nombramientos judiciales a cargo de un ente autónomo, integrado por entidades distintas al poder político, es en mi concepto acertado. Hasta hace unos años, el Congreso y el Presidente de la República intervenían directamente en el nombramiento de los magistrados y la experiencia no fue buena.

Ahora bien, dada la gran trascendencia de esta tarea, creo que el Consejo Nacional de la Magistratura debe tener una composición un poco más amplia, incluyendo un representante del Presidente de la República y otro del Congreso. Ambos son elegidos por voto popular. Ambos representan al poder político, pero son minoría en un Consejo de 10 miembros.

Estimo también que el Consejo Nacional de la Magistratura debe nombrar a los magistrados de la justicia militar, a propuesta del Comando Militar.

DE BELAUNDE: La Carta de 1993 trajo un mecanismo novedoso y único en América Latina: los jueces se

seleccionan y nombran por un órgano técnico, sin presencia de los políticos: el Consejo Nacional de la Magistratura. Para mí eso fue un avance importante.

He sostenido que el sistema anterior que daba al Presidente de la República y en el caso de los Supremos, con ratificación del Senado, la potestad de nombramiento, encubría, tras una suerte de justificación teórica en la soberanía popular, el interés de los políticos de controlar a los jueces, desde el mecanismo de nombramiento. Así, los jueces se debían siempre a los políticos. La experiencia demostró que ello no era conveniente. Por ello, me parece positiva la fórmula constitucional y lo es tanto, creo yo, que el gobierno autoritario de Fujimori privó en la práctica al Consejo Nacional de la Magistratura de sus facultades de nombramiento. Por ello, creo que ahora hay que dejar vivir al Consejo; hay quienes critican ya la experiencia sin haberla vivido. No se puede devolver a los políticos el nombramiento de jueces; eso ya lo conocemos y fue la presión académica y del foro que logró la fórmula constitucional. Después vino el “paso atrás” cuando se dieron cuenta quienes ostentaban el poder y querían hacerlo de una manera absoluta, que habían perdido un arma importante. Por ello con nocturnidad y sorpresa aprobaron una ley vaciando de contenido la normatividad constitucional sobre el Consejo. Lo “maniataron”. Dignamente los consejeros titulares del primer Consejo renunciaron. Hay que recordarlos.

Ahora, creo que el Consejo tiene que asesorarse debidamente para la selección de jueces. Me refiero a las técnicas de selección. Para ello deben definirse objetivos. No tiene sentido preguntar a los jueces conceptos teóricos. Debe evaluarse la idoneidad para el cargo. Su adhesión a los valores democráticos, su capacidad de razonar, de resolver problemas, sus valores. No interesa preguntarle ¿qué es el acto jurídico? o ¿cuántas clases de acumulación hay? Debe ser juez quien esté en aptitud de resolver razonablemente casos y quien tenga conciencia del rol del juez en la sociedad.

– ¿Y la elección popular de jueces de paz y de primera instancia?

Respecto a la elección popular de jueces de paz, creo que la previsión constitucional es acertada. Es un juez que goza de mucha legitimidad y creo que en las pequeñas comunidades esa legitimidad debe ser reforzada mediante la elección popular. En los pueblos

¹ Repregunta realizada a Javier de Belaunde.

la gente sabe quién es quién. Se trata de escoger a un hombre justo, de buen criterio y conciliador, no a un profesional. No tiene sentido que el juez de paz se elija un poco al azar en la sala plena de la Corte Superior.

No creo, en cambio, en la elección popular de los jueces de primera instancia. Me parece desacertada la norma constitucional en este aspecto. Ellos son jueces profesionales. Los criterios para su selección son otros y eso no puede someterse al voto popular. Se cita mucho la experiencia de algunos estados de Estados Unidos, pero no se dice que allí hay una enorme preocupación de la entrega de los jueces al poder político y/o económico para ganar elecciones.

EGUIGUREN: Considero acertada la inclusión en la Constitución de 1993 del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Academia de la Magistratura, como órganos involucrados en la formación, capacitación, selección, nombramiento y promoción de los magistrados judiciales; excluyendo de este proceso y de sus órganos de conducción toda participación de los órganos políticos (poderes Ejecutivo y Legislativo). Resultaba, y resulta, la mejor decisión frente a la negativa experiencia nacional de politización y parcialización de los nombramientos judiciales. Si algo resulta cuestionable en estos años no ha sido pues el modelo adoptado a nivel constitucional, sino la clara decisión política del régimen fujimorista de impedir su pleno y autónomo funcionamiento.

La adopción de un sistema de selección, nombramientos y promoción de magistrados, basado en principios y criterios como el concurso público de méritos, donde se evalúe los conocimientos jurídicos y la trayectoria profesional y personal del postulante, aparece como la mejor garantía para la idoneidad e independencia de los magistrados. Ello siempre que –claro está– los órganos encargados de realizar esta función, como el Consejo y la Academia de la Magistratura, gocen de autonomía institucional y actúen con corrección, responsabilidad y rigurosidad técnica y moral.

Quizás el tema que actualmente suscita mayor controversia es si debe exigirse que los aspirantes al ingreso a la función judicial aprueben previamente un curso de formación y capacitación en la Academia de la Magistratura, antes de poder postular ante el Consejo. Sin duda que el debate no se motiva en consideraciones abstractas o conceptuales, acerca de qué debe ser lo correcto o deseable; obedece, más bien, a la existencia deplorable de un cuadro de provisionalidad en los cargos judiciales que exige el nombra-

miento de magistrados titulares, así como por la gran cantidad de cargos a proveer, lo que demandaría la necesidad de que “pasen” por la Academia un inmenso número de aspirantes, siendo incierto el porcentaje de éstos que finalmente resulten aprobados y nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura.

La solución no creo que deba encargarse sólo en función de un problema coyuntural, sobre todo si –como vengo sosteniendo hace tiempo– la culminación del nombramiento de magistrados titulares tardará varios años. Estoy convencido desde el punto de vista conceptual –y no por haber dirigido la Academia como podrían pensar algunos– que la única razón de establecer una academia o escuela judicial es preparar y seleccionar a una suerte de “élite judicial”. Con mayor razón ante el bajo y muy diferenciado nivel académico y técnico de la formación jurídica que imparten la mayoría de facultades de Derecho del país. La función de juez exige una formación jurídica y ética que no se adquiere por el simple ejercicio de la profesión de abogado ni por el transcurso de un cierto número de años de experiencia profesional.

Obviamente la urgencia del nombramiento de magistrados titulares, exige adoptar modalidades “de emergencia” en la formación previa de postulantes en la Academia, en cuanto a la menor duración del curso, su forma de evaluación y ejecución descentralizada; pero el objetivo sería el mismo, es decir, colocar un cierto filtro para la depuración de candidaturas carentes de calificación, así como mejorar la formación de los postulantes que logran presentarse ante el Consejo de la Magistratura, pues éste no podrá cumplir cabalmente su labor de selección y evaluación en concursos “multitudinarios” ni por el sistema de nombramientos “masivos”.

Debe asumirse, con plena conciencia y responsabilidad, que si es malo contar con el predominio de magistrados provisionales y suplentes, resulta peor arriesgarse a nombrar como titular a malos magistrados. Si estos argumentos no parecen suficientes, o si debe privilegiarse una “solución” política o técnica más inmediata, podría pensarse en prescindir temporalmente del paso previo por la Academia, pero estableciendo que quienes resulten aprobados por el Consejo queden obligados a llevar posteriormente un curso especial ante la Academia, cuya aprobación sea requisito para confirmar el nombramiento como magistrado titular.

Superado el cuadro de provisionalidad, pensamos que en el futuro sería interesante adoptar una reforma legal que permita a los abogados recién graduados

(con vocación para la magistratura) cursar un programa especial de unos dos años de duración (de formación teórica y práctica para la función judicial) en universidades seleccionadas por su seriedad y rigor jurídico, en convenio y bajo la supervisión de la recompuesta Academia de la Magistratura. Quienes lo aprueben podrían postular luego ante el Consejo de la Magistratura para acceder al nivel inicial de la judicatura, sin necesidad de acumular un número de años previo de ejercicio de la abogacía como se exige actualmente. Y es que, como he escuchado decir a algunos distinguidos y experimentados magistrados, una de las causas del pobre nivel profesional predominante en el ámbito judicial es la exigencia de estos años de ejercicio profesional previo al acceso a la función judicial. Sostienen que quien después de ejercer como abogado varios años postula a juez, es porque no tuvo éxito profesional; o que si lo hace realmente por vocación y posee capacidad, se le ha hecho desperdiciar varios años de labor y de aporte al país en este campo.

LOVATÓN: Habría que modificarlo. Creo que el filtro de la preparación en la Academia de la Magistratura debería quedar para las primeras instancias del Poder Judicial (jueces de paz y jueces especializados). Para vocales superiores y supremos debería haber un sistema mixto, que incluya tanto la preparación en la Academia de la Magistratura, como el ingreso directo de abogados de prestigio. Ello «refrescaría» periódicamente con el ingreso de nuevos rostros.

La situación actual es excepcional, debido a la destitución mayoritaria de magistrados provisionales (y tener que nombrar a más de 2000 jueces y fiscales). Para estos casos, debe preverse una norma especial y temporal que permita el acceso directo a todas las instancias sin la preparación de la Academia de la Magistratura, en todas las instancias; tal como sucede en el sistema que ya está vigente; solución provisional que se planteó inicialmente por los organismos de Derechos Humanos en la Mesa de Diálogo de la OEA, que posteriormente se decidió implementar.

4. ¿Cómo evalúa usted el sistema vigente de sanciones disciplinarias de magistrados? ¿Habría que modificarlo?

AVENDAÑO: Creo que las sanciones a los magistrados deben ser aplicadas por el Consejo Nacional de la Magistratura y no por la OCMA. En otras palabras, el Consejo Nacional de la Magistratura debe imponer sanciones a los magistrados de todos los niveles y no sólo a los de nivel supremo como es actualmente.

Las ratificaciones judiciales, por otra parte, deben suprimirse. Si existe un adecuado sistema de nombramientos y se ejerce el control de la judicatura a través de la posibilidad de aplicar sanciones, no se justifica mantener las ratificaciones, que constituyen un mecanismo que afecta la dignidad de los magistrados.

Un tema muy discutible es si las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser impugnadas. Hay razones a favor y en contra. Personalmente creo que, salvo violación del debido proceso, las decisiones del Consejo deben ser irrevisables. La razón es que este órgano actúa como jurado, con criterio de conciencia. No hay pues propiamente una decisión jurisdiccional.

DE BELAUNDE: Creo que no es acertado un sistema disciplinario que radica básicamente en el control interno. La experiencia ha demostrado que prima la solidaridad funcional. Estimo que la Constitución debe modificarse para ir hacia un sistema parecido al que hay en Colombia. Las funciones disciplinarias las tendría un órgano distinto al Poder Judicial. Creo que debe ser el Consejo Nacional de la Magistratura. Este órgano debe tener dos salas -lo que implicará que se aumente su número- una dedicada a la selección y nombramiento y la otra sala a funciones disciplinarias.

EGUIGUREN: La experiencia nacional revela que un control disciplinario de carácter interno en el Poder Judicial, e incluso un sistema mixto que involucre cierta participación conjunta o compartida del Consejo de la Magistratura, resultan mayormente ineficaces e inoperantes. Encuentro preferible que esta función recaiga, de manera exclusiva, en un órgano autónomo y externo al Poder Judicial, como el actual Consejo Nacional de la Magistratura, donde no participen personas vinculadas a la función jurisdiccional. El Consejo tendría plena iniciativa de inspección permanente e investigación disciplinaria, así como potestad para imponer los distintos grados de sanciones y no sólo la destitución, como ocurre actualmente. Ello daría mayor independencia, transparencia y eficiencia a esta labor.

5. ¿Cuáles deberían ser los rasgos fundamentales de un proceso de reforma judicial?

AVENDAÑO: En primer lugar debe convocarse a la opinión pública a que participe en la reforma judicial. La sociedad civil debe comprometerse con ésta. El Poder Ejecutivo debe asegurar los recursos; el Parlamento las leyes que fueren necesarias. La reforma

misma debe hacerla el Poder Judicial pero con importante presencia de los abogados, otros profesionales y la sociedad civil en general.

DE BELAUNDE: La “Reforma Judicial” de 1996 fracasó, entre otras cosas, porque no es posible pensar en una auténtica reforma judicial dentro de un proyecto gubernamental autoritario o dictatorial. No se puede hablar de reforma judicial y al mismo tiempo desmantelar todas las instituciones constitucionales.

Por ello, es fundamental fijar cuál es el objetivo de la reforma judicial. Creo que ello no se hizo con transparencia en la “Reforma” de 1996. En un país como el nuestro, la independencia del Poder Judicial no es un componente más del proceso de reforma, es su esencia. Por ello debe encaminarse a lograr las mejores condiciones para que los jueces cumplan sus funciones con independencia y el Poder Judicial sea auténticamente un poder del Estado autónomo al servicio de la sociedad.

Se trata de conseguir asegurar la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos fundamentales y que el Poder Judicial sirva para resolver razonablemente y trazando políticas sociales, los conflictos entre particulares.

Como bien ha anotado el profesor Alberto Binder, una reforma no debe verse como una modificación de procedimientos, ampliación o reducción de plazos, o incorporación de computadoras. Lo que está en juego es el lugar institucional del servicio de justicia.

Por ello, un proceso de reforma, entre otros rasgos, debe:

- a) Buscar que la justicia sea servida por verdaderos jueces, independientes e imparciales, donde toda manipulación sobre su constitución y competencia esté expresamente desterrada.
- b) Lograr la exclusividad de la jurisdicción: los jueces sólo ejercen funciones jurisdiccionales y los demás poderes públicos no pueden ejercer jurisdicción.
- c) Hacer vigente el derecho al 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.
- d) Alcanzar la independencia judicial: los jueces no están sujetos en el ejercicio de su función a

órdenes de nadie. Ello importa tres garantías básicas: vinculación del juez a la Constitución, por lo que, entre otras cosas, se obliga a controlar la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo y a defender los intereses legítimos de los ciudadanos; inamovilidad judicial e irreductibilidad de los sueldos.

- e) Respetar los derechos fundamentales vinculados al proceso: contradicción, defensa, igualdad, intermediación, moralidad, publicidad, etc. Todo proceso de reforma debe evitar la degradación de las garantías procesales, como muchas veces hemos apreciado últimamente que ha ocurrido en el Perú.
- f) Lo administrativo debe ocupar su lugar. Sin desdeñar su importancia, la reforma no debe estar reducida a una propuesta de nuevos modelos administrativos con prescindencia de las garantías procesales que moldean la relación del Estado con los ciudadanos.

Todo ello importa un compromiso real del Estado: un marco normativo adecuado (orgánico y procesal); financiamiento (no se puede pensar en financiar la reforma con “recursos propios” sin que el Presupuesto de la República se comprometa). Asimismo, capacitación para el cambio (comprensión del rol social de juez); rescate del juez de funciones no jurisdiccionales; crear mejores condiciones remunerativas y de trabajo a los jueces. Establecer un adecuado sistema de incentivos y de control, para combatir la corrupción.

En realidad, se trata de “refundar” la reforma judicial, buscando un Poder Judicial democrático.

EGUIGUREN: Debe responder a una concepción integral. Ello quiere decir que no se limite ni circunscriba a la modernización y mejora de la organización y gestión administrativa y económica del Poder Judicial; de la infraestructura física, equipos y servicios; o de las remuneraciones de los magistrados y el personal de apoyo. Debe propugnar también sistemas de selección, nombramiento, promoción y sanción de los magistrados basados en la evaluación profesional y personal en procesos transparentes, a cargo de órganos independientes y de accionar idóneo. Debe elevar el nivel de formación y capacitación de los magistrados, para que ello se refleje en la calidad de la motivación de las resoluciones judiciales y en la previsibilidad de las sentencias, que permitan contar con una relativa estabilidad jurídica y una verdadera jurisprudencia.

Debe promoverse y fortalecerse la autonomía e independencia del órgano judicial, para garantizar la imparcialidad y credibilidad de las decisiones judiciales. Requiere apuntar a contar con magistrados comprometidos con los principios democráticos y la defensa de la Constitución, tanto desde su supremacía como de la protección de los derechos fundamentales. Debe ser un proceso dotado de continuidad y sostenibilidad, sin que esté ligado a la vigencia de un gobierno particular ni a la disposición permanente de fondos de cooperación internacional.

LOVATÓN: Yo creo que el rasgo fundamental de toda reforma judicial debería ser un equilibrio entre la celeridad procesal y la calidad de la justicia. Priorizar cualquier extremo descuidando el otro es negativo, y el ejemplo claro es la propia reforma judicial realizada en el país, que intentó priorizar la celeridad con la famosa «carga procesal cero», que implicó involucrar jueces en un sistema perverso de administración de justicia, que les impedía evaluar con detenimiento los casos y hacer justicia.

Por otro lado, todo proceso de reforma judicial también debería tener como norte fundamental asegurar la independencia de jueces y fiscales, pero no entendida como privilegio de éstos, sino como garantía del ciudadano, y en ese sentido, los mecanismos de control disciplinario del juez deben ser necesariamente reforzados.

6. ¿Considera usted que la reforma judicial debe ser realizada por instituciones o personas externas al Poder Judicial, o es de esperar que la reforma judicial sea realizada por los propios jueces?

DE BELAUNDE: Creo que es desde dentro con el apoyo de afuera. En el Perú ha arraigado la idea de que no ha habido reforma judicial en el mundo que no haya sido impulsada o dirigida desde fuera del aparato judicial. Esto parece estar desmentido por la experiencia española e italiana, donde el asociacionismo judicial fue un factor fundamental para importantes procesos de reforma. Creo que si bien para el proceso de reforma peruano es fundamental el compromiso de los poderes públicos y de la sociedad civil, es básico el compromiso e impulso de la judicatura.

Respecto a esta cuestión, debemos destacar las importantes reservas morales y profesionales que hay en nuestro Poder Judicial. No todo se contaminó. No olvidemos que fue la denuncia de una juez la que ha acarreado que el representante del poder oculto en el Poder Judicial sea procesado. No desdeñemos el rol

de los jueces anti-corrupción. No olvidemos a instituciones como la “Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia” que fundan jueces en el momento más negro del gobierno de Fujimori. Se trata de un movimiento convergente. Desde afuera crear condiciones; desde adentro llevar adelante la reforma.

EGUIGUREN: Una de las principales causas de las “reformas” judiciales ensayadas ha sido que tanto su iniciativa como dirección dependieron del Poder Ejecutivo. Pero ello refleja también que, como regla general, el órgano judicial se ha mostrado tradicionalmente incapaz o poco interesado de promover o liderar por sí mismo un proceso de reforma judicial. Creemos que, actualmente, existen algunas condiciones favorables para superar esta última deficiencia.

En cualquier caso, considero que un auténtico proceso integral de reforma judicial, dotado de eficiencia, justicia, independencia y sostenibilidad, requiere de un acuerdo político nacional entre las distintas fuerzas políticas, para que éstas se comprometan a abstenerse de intervenir en el funcionamiento del sistema judicial, a dotarlo de los recursos económicos requeridos para su desarrollo y consolidación institucional; convirtiendo este tema en un objetivo nacional que trascienda al gobierno de turno. Pero se necesita también el liderazgo y la participación de los magistrados en este proceso de reforma, pues su realización efectiva y duradera descansa fundamentalmente en la labor de conducción de quienes ejercen la función de administrar justicia. Se trata, pues, de un objetivo lo suficientemente importante y complejo, para que pretenda ser afrontado y logrado por un solo sector político o social.

La función judicial se encuentra actualmente muy devaluada en la percepción social, tanto por la injerencia política sufrida, como por la elevada corrupción y la relativa mediocridad profesional imperante en dicho ámbito; ello dificulta que profesionales jóvenes –dotados de vocación y capacidad– se sientan animados a ingresar a la carrera judicial. Quizás por ello, a la par del mejor tratamiento de estos temas en la formación impartida por las facultades de Derecho, se impone que los propios magistrados construyan una nueva imagen social a partir de su labor, generando progresivamente el reconocimiento de la opinión pública y la recuperación de la dignidad de la magistratura.

Ciertamente ello exige una transformación en la mentalidad y capacidad del magistrado. Mal puede pensarse en la mejora del sistema judicial o en la viabili-

dad de una reforma, en tanto no se cuente con un importante grupo de magistrados bien formados profesionalmente, sólidos en su conducta moral, comprometidos con la defensa de la democracia y la Constitución, que posean y proyecten una dignidad en el ejercicio de la función judicial.

LOVATÓN: La reforma judicial no se debe hacer a espaldas de los jueces, pero tampoco exclusivamente por ellos, desde que la justicia interesa a todos y no sólo a los magistrados; aunque reconociéndoles un rol protagónico. Así por ejemplo, en los órganos de gobierno, los jueces deberían seguir manteniendo un peso mayoritario.

7. ¿Qué otros problemas importantes encuentra en el sistema judicial?

AVENDAÑO: Bueno, los problemas ya los conocemos y se resumen así: falta de idoneidad del juez. Esto me lleva al tema de la educación legal en las universidades, íntimamente vinculado con el de la reforma judicial. Es muy difícil hacer una auténtica y efectiva reforma si no se mejora significativamente la enseñanza de derecho en todas las universidades del país. Lo mismo cabe decir de los colegios de abogados: es preciso que éstos aumenten las exigencias de carácter ético para el ejercicio profesional. En el fondo, la

reforma judicial plantea la revisión de la profesión legal en general.

DE BELAUNDE: Bueno, de un lado, la falta de recursos y la inexistencia de una carrera judicial; de otro, la falta de predictibilidad de las decisiones judiciales, el excesivo formalismo, la carencia de una visión de los impactos sociales y económicos de los fallos. Es decir, el juez, muchas veces, no percibe que detrás de ese caso concreto no hay una situación aislada y que lo que resuelva formará parte de una política judicial que tiene una enorme trascendencia en los comportamientos sociales. Al fin de cuentas, Oliver W. Holmes tenía bastante razón cuando señaló que el derecho era en realidad la predicción de lo que las cortes harán de hecho.

LOVATÓN: Para mí es fundamental que el Poder Judicial en los próximos años se plantee el reto de establecer políticas judiciales a largo plazo en relación a la justicia de paz, pues pese a los esfuerzos individuales que sin duda han existido, hasta el momento el Poder Judicial y sus órganos de gobierno no muestran una política de largo aliento frente a una instancia que agrupa a la mayoría de los jueces (según cifras oficiales, aproximadamente existen 4,600 jueces de paz en el Perú, frente a 1,800 magistrados profesionales de las instancias restantes).