

A CINCO AÑOS DEL INFORME CERIAJUS: LA REFORMA JUDICIAL ESQUIVA

David Lovatón Palacios*
Lilia Ramírez Varela**

Implementar un cambio siempre es problemático, más aun cuando este se refiere a una institución tan asentada en el retraso y el error como lo es el Sistema de Administración de Justicia. Quizá es por ello que la Reforma Judicial, durante muchos años, y tras muchos intentos, no ha podido ser más que un mero intento de cambio sin una real trascendencia. Es importante, sin embargo, reconocer el gran avance que supuso en este proceso la creación de la Comisión Especial de Reforma Integral de Administración de Justicia (CERIAJUS).

Así pues, a cinco años de la entrega del Informe de la CERIAJUS, el autor realiza un análisis de la real situación del Sistema Judicial en el Perú y los avances que en la materia se han realizado luego de importantes iniciativas como la Ley de Carrera Judicial o la Reforma Procesal Penal, entre otras, tomando muy en cuenta la situación política presente y pasada.

* Abogado. Director del Instituto de Defensa Legal (IDL). Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Integrante del equipo profesional del Consorcio Justicia Viva.

** Abogada. Integrante del equipo profesional del Consorcio Justicia Viva.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de cuarenta años (fines de los sesentas) empezaron los primeros intentos de Reforma Judicial en nuestra región, en un comienzo, impulsados junto a los primeros proyectos revolucionarios, en Cuba y Perú. Luego, en los ochentas, la promoción provino de Estados Unidos y de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, dentro de su plan de ayuda a la modernización de los países en subdesarrollo. Como era de imaginarse, el problema de la judicatura y del sistema judicial en Latinoamérica era palpable desde hace muchos años atrás, por lo que la atención producida en torno al tema mereció el interés de los gobiernos nacionales¹ y esta materia fue implantándose, poco a poco, como necesaria dentro de las políticas de reformas de los estados. Sin embargo, pese a que en casi todos los países de este hemisferio la reforma de la justicia ha sido intentada, pocos lo han logrado con éxito. Tal vez los casos positivos más importantes sean Chile y Argentina.

En Perú, siguiendo el movimiento regional, se han producido un gran número de intentos de Reforma Judicial², siendo el más importante el producido tras la recuperación de la democracia en el año 2003. La CERIAJUS fue una propuesta de reforma inédita y alentadora que este año va a cumplir cinco años. En ésta se trató de plasmar todo lo aprendido en décadas de discusiones relativas al cómo y al sobre qué debería consistir la Reforma Judicial. Pese a ello, lamentablemente, a la fecha hay que señalar que seguimos con un vaso casi vacío en lo que se refiere al impulso y plasmación de este programa de reestructuración de la justicia. Aquí un breve balance de los avances, regresiones y olvidos en torno a ésta.

II. ANTECEDENTES

El 4 de Octubre del 2003, mediante Ley N° 28083, el Congreso de la República crea la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), que tuvo el encargo de elaborar, en un periodo de 180 días, un Plan Nacional de Reforma Integral del Sistema de Justicia

en el Perú. Un hecho sin precedentes en la historia judicial de nuestro país y a nivel comparado, pues por primera vez –hecho que no se ha repetido en igual magnitud posteriormente– las cabezas de todas las instituciones componentes del Sistema de Justicia y representantes de la sociedad civil, se reunieron, coordinaron, debatieron y aprobaron un Plan de Reforma Judicial con un enfoque sistémico, en el que la reforma del Poder Judicial es una pieza –muy importante sin duda– pero no la única en el engranaje de la mejora del sistema de justicia, que comprende también a fiscales, policías, abogados, Facultades de Derecho, entre otros actores.

La CERIAJUS culminó su mandato en abril del 2004, entregando, al entonces Presidente de la República, Alejandro Toledo, su Plan de Reforma Integral y un costeo aproximado de tales medidas. La CERIAJUS estuvo presidida por el entonces Presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina, y conformada por la Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), un representante del Presidente del Tribunal Constitucional, la Presidenta de la Academia de la Magistratura, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Justicia, dos representantes de la Comisión de Justicia del Parlamento, un representante de los colegios de abogados, un representante de las Facultades de Derecho y seis representantes de sociedad civil nombrados por el Acuerdo Nacional. Pese a que algunos representantes de la sociedad civil lo solicitaron, el pleno de la CERIAJUS no aceptó la presencia con voz pero sin voto de un actor clave en el sistema de justicia: la Policía Nacional, representada por el Ministro del Interior.

Lamentablemente, en ese momento gran parte de la Corte Suprema consideró que la CERIAJUS constituía una injerencia indebida a la independencia judicial y a la autonomía del Poder Judicial, por lo que su Presidente, Hugo Sivina, no participó con el esperado entusiasmo y empuje en este encomiable esfuerzo. Por el contrario, impulsaron otra instancia paralela de impulso de la Reforma Judicial denominada el “Acuerdo por la Justicia” que, paradójicamente a la prédica de no injerencia, estuvo conformada por juristas y representantes de

¹ Ver mejor explicación en torno al tema en: PÁSARA, Luís. “En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina”. Lima: Justicia Viva. pp. 13 y ss.

² De acuerdo a un estudio realizado por Linn Hammergren, hasta el 2000 se habían producido tres grandes oleadas de reformas en el Perú: i) en el año 1968, durante el gobierno militar revolucionario (1968-1980), ii) las reformas puntuales realizadas por los gobiernos de Fernando Belaúnde y Alan García; y, iii) las reformas producidas por el gobierno de Alberto Fujimori tras su golpe de Estado. A estas tres oleadas podemos agregar, sin temor a equivocarnos, una cuarta, que es la producida tras la creación de la CERIAJUS en el año 2003-2004. Ver: “La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras”. Ibid. pp. 289 y 333.

la sociedad civil. Al final, el informe del Acuerdo por la Justicia fue incorporado como un aporte y como anexo al informe final de la CERIAJUS.

Al respecto, retrospectivamente, cabe señalar que la Corte Suprema se equivocó en oponerse inicialmente a la CERIAJUS. No sólo porque las recomendaciones de la CERIAJUS no eran vinculantes jurídicamente, sino porque constituían un compromiso de las instituciones que habían participado en ella; y, fundamentalmente, porque pocos años después, el Presidente del Poder Judicial para el periodo 2007-2008, Francisco Távora, hizo suyas muchas de las recomendaciones del Plan de Reforma de la CERIAJUS y trató de implementarlas parcialmente. Si bien la mayor parte de la Corte Suprema siempre se mostró contraria a algunas propuestas concretas de la CERIAJUS –como la reforma constitucional de la Corte Suprema o la ley de carrera judicial–, ello no debió impedir que la Corte Suprema se sumara sin ambivalencias a este esfuerzo sistémico sin precedentes en la historia de la justicia peruana.

En abril del año 2009 se cumplieron así cinco años de la entrega del Plan de Reforma de la CERIAJUS y, por ende, es un buen momento para hacer un balance sobre qué se ha avanzado y cumplido de las reformas propuestas por la CERIAJUS, qué falta avanzar e implementar y, eventualmente, si es que hay algún terreno en el que inclusive se haya retrocedido. Al respecto, cabe hacer una precisión metodológica importante al iniciar este balance: las reformas propuestas por la CERIAJUS fueron, por un lado, hijas de ese contexto y de los diagnósticos y estadísticas con los que se disponía en ese momento –que eran escasos– y, por otro lado, sus propuestas de reforma constitucional o legal fueron sólo eso, propuestas, sujetas por ende a debate y mejora en el Parlamento Nacional. También cabe tomar en cuenta que el Plan de Reforma de la CERIAJUS era, como toda obra humana, perfectible. Por ejemplo, no contuvo propuestas más acabadas y propias en relación a la enseñanza universitaria de Derecho, la reforma procesal penal o la mejora del sistema penitenciario.

Como señalamos líneas arriba, nuestra apreciación general es de insatisfacción frente a lo avanzado por las instituciones que conforman del Sistema de Justicia, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil. Creemos que si bien se han producido avances parciales o sectoriales importantes que destacar, en términos generales cinco años después de ese gran esfuerzo de concertación y coordinación que fue la CERIAJUS, los problemas centrales de profunda desconfianza ciudadana en

la justicia peruana e ineficiencia y lentitud en la solución de las controversias, se mantienen casi inalterados y así lo demuestran varios indicadores como las encuestas de opinión públicas, algunos lamentables escándalos de corrupción, autoridades judiciales seriamente cuestionadas, la creciente injerencia política en la justicia, infinidad de dependencias judiciales que continúan abarrotadas, abogados sin escrúpulos con tenue control gremial, proliferación de Facultades de Derecho, entre otros.

Sin embargo, hay que señalar que pese a esto no todo ha sido estático o de retroceso dentro del Sistema Judicial. Se han producido interesantes avances, que si bien no se inscriben en el marco de un proyecto de lo que se podría denominar reforma del Sistema de Justicia en todo el sentido del término; han logrado ser impulsados gracias al trabajo de diversas instituciones, incluida la sociedad civil.

III. LA BATALLA GANADA DEL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA REFORMA

Sin duda una de las batallas ganadas a partir del Plan de Reforma de la CERIAJUS fue la aceptación y generalización del enfoque sistémico de la reforma del Sistema de justicia, superando así un enfoque fragmentario y sesgado de la reforma que postulaba que ésta fundamentalmente se circunscribía al Poder Judicial y que, por ende, les correspondía sobre todo a los jueces. Un elemento clave en este proceso fue la generalización del término “Sistema de Justicia”, que evidentemente comprende al Poder Judicial como el actor principal, pero que no se agota en él.

Precisamente el Capítulo I del Plan de Reforma de la CERIAJUS se denominó “Sobre el carácter sistémico de la justicia en el Perú” y en él se señalaba, entre otras cosas, que “resulta prioritario superar el estado de desarticulación y falta de comunicación entre las instituciones del Sistema de Justicia. Y es que dicho sistema se presenta en los hechos como un conjunto de autonomías que no coordinan en lo administrativo, ni se articulan en lo jurisdiccional. Resulta necesario entonces, enfrentar el problema a partir de un nuevo enfoque del servicio de justicia, que pondere en forma sistémica las funciones y responsabilidades institucionales de cada organismo...”.

Es importante destacar ello porque tanto el Presidente del Poder Judicial durante la CERIAJUS, Hugo Sivina, como el que le sucedió en el cargo, Walter Vásquez Vejarano, expresaron en público y en privado su recelo y temor –infundados,

David Lovatón Palacios
Lilia Ramírez Varela

por cierto— de que este nuevo concepto de “Sistema de Justicia” pretendiera “licuar” al Poder Judicial en una pléyade de instituciones, todas al mismo nivel, intención oculta que estaba totalmente alejada de la realidad. El concepto “Sistema de Justicia” siempre pretendió, desde sus inicios, incorporar una perspectiva holística de la reforma de la justicia que la comprendiera, pero que no se agotara en la reforma del Poder Judicial, tal y como se había venido concibiendo hasta ese entonces. Sin duda, ello no impide reconocer que en el Sistema de Justicia, el Poder Judicial, como Poder del Estado, ocupa un lugar preeminente.

Felizmente, el sucesor de Vásquez Vejarano en la presidencia de la Corte Suprema, Francisco Távara, incorporó pacíficamente en el discurso oficial y en las políticas públicas del Poder Judicial, esta perspectiva holística e integradora de “Sistema de Justicia”, superando así los infundados temores y recelos que sus antecesores tuvieron.

IV. LA BATALLA GANADA DEL ACCESO A LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Otra de las batallas ganadas a partir de la CERIAJUS y que era un clamor ciudadano y de diversas instituciones de la sociedad civil y de la prensa independiente, fue el acceso público y vía internet a la jurisprudencia de las Salas de la Corte Suprema, medida que recién comenzó a ser implementada en el año 2007 por el entonces Presidente del Poder Judicial, Francisco Távara, superando así la tenaz resistencia a esta medida que opuso su antecesor en el cargo, Walter Vásquez Vejarano, arguyendo —increíblemente— que el acceso a la jurisprudencia de la Corte Suprema, conllevaba el riesgo de ataques o campañas desmedidas e injustificadas contra la “honorabilidad” de algunos vocales de la Corte Suprema.

Ciertamente tal argumentación no resistía análisis alguno y, en consecuencia, a partir del año 2007, la Presidencia de la Corte Suprema dispuso, mediante sendas resoluciones de Presidencia, el acceso público —vía la página web del Poder Judicial— a la jurisprudencia de las Salas de la Corte Suprema. Ahora bien, en este tema aún falta mucho por hacer, pues el software instalado para tal efecto no es amigable y falta perfeccionar (por ejemplo, adolece aún de un buscador de sentencias por temas más sencillo), y, algunas Salas y magistrados de la Corte Suprema aún se resisten —en los hechos— a permitir el acceso público a sus sentencias, tal vez temerosos aún que el escrutinio público del foro desnude y critique falencias

y contradicciones argumentativas en sus resoluciones.

Al respecto, cabe recordar que la crítica a las sentencias judiciales no sólo es un derecho fundamental de todo ciudadano reconocido en el artículo 139 inciso 20 de la Constitución Política del Perú, sino que también es un mecanismo democrático y eficaz para que la válida independencia judicial no se pervierta y convierta en arbitrariedad judicial. Por ende, la luz pública sobre las sentencias del juez, será el mejor antídoto en contra de la arbitrariedad y, eventualmente, de la corrupción judicial también.

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PENDIENTE Y URGENTE

La CERIAJUS, junto con el Plan Nacional presentó un conjunto de propuestas normativas (52) de necesaria implementación para lograr una verdadera reforma. Entre ellas, una de las más importantes, sin duda, resultó ser la propuesta de Reforma Constitucional en materia del Sistema de Justicia, proyecto aprobado por mayoría en el seno de la CERIAJUS, bajo la observación tanto de los representantes del Poder Judicial como del Ministerio Público, instituciones que presentaron textos alternativos.

Con este proyecto se tenía la oportunidad de adoptar un sistema de justicia que no se basara en “apreciaciones superficiales del problema” (como se indica en el Informe del Grupo de Trabajo Temático sobre Reforma Parcial de la Constitución de la CERIAJUS), sino en un conjunto de diagnósticos que dieran o buscaran dar en la médula de las dificultades y que coadyuvasen a la posible creación de un sistema que nos permita acceder a una justicia adecuada a las necesidades nacionales.

En este sentido, se plantearon modificaciones importantes en los siguientes puntos:

- Dentro de la estructura y competencias del Poder Judicial, se buscó separar la función jurisdiccional de la de gobierno, delimitando competencias y dando autonomía a la Corte Suprema y al Consejo de Gobierno.
- Se planteó que la jurisdicción militar pase a formar parte del Poder Judicial, dejando de lado su pertenencia a la estructura de las Fuerzas Armadas.
- En acceso a la justicia y justicia comunal, la CERIAJUS buscó un sistema de justicia inclusivo que eliminase las desigualdades existentes en el país, incorporando, de modo explícito, la jurisdicción comunal, así como

- una serie de medidas para que su reconocimiento no quedase en fórmulas declarativas.
- Consejo Nacional de la Magistratura: la CERIAJUS determinó que la reforma de esta institución debiera darse en torno a tres grandes ejes: i) composición; ii) funciones; y, iii) descentralización.
 - Ministerio Público: la CERIAJUS identificó para el Ministerio Público, entre otros aspectos que requieren cobertura constitucional, que el órgano encargado del gobierno sea el Consejo de Gobierno de esta entidad, incluyendo en su composición, además de fiscales de todos los niveles, tres representantes de la sociedad civil (colegios de abogados y Facultades de Derecho de universidades públicas y privadas).
 - Coordinación entre los órganos del sistema de justicia: la CERIAJUS propuso la inclusión de un capítulo que establezca la obligación del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura, de mantener relaciones constantes de coordinación para garantizar una adecuada impartición de justicia.
 - Justicia Constitucional: la CERIAJUS propuso incrementar el número de magistrados constitucionales a 10, con lo que se aumentan 3 nuevos integrantes. Igualmente, también se prolonga la duración del cargo, la cual se varía de cinco a siete años. Asimismo, dentro de sus competencias introduce una forma de *certiorari* pues establece la posibilidad de que el Tribunal pueda escoger discrecionalmente los procesos de habeas corpus, amparo, habeas data y de cumplimiento resueltos por el Poder Judicial que considere necesario revisar.

Hasta la fecha, estas importantes modificaciones esperan ser debatidas en el Pleno del Congreso que constantemente sigue frustrando su aprobación. El último intento fue a mediados del 2008. Tras varias reuniones de la Junta de Portavoces (integrada por la Mesa Directiva y los representantes de todas las bancadas parlamentarias), la fuerza política lograron consenso para proponer la agenda de debate y poder iniciar la discusión de la Reforma Constitucional. El acuerdo aparen-

temente logrado fue por completo desconocido y la sesión suspendida. Tras haber acordado previamente el debate fluido de los dictámenes de la Reforma Constitucional, se impuso el ego político y el impacto mediático. El argumento esgrimido fue el origen espurio del texto constitucional de 1993. La exigencia propuesta fue el retorno absoluto de la Constitución de 1979.

A su vez, hay que señalar que el Dictamen 116 de la Comisión de Constitución y Reglamento propuso la modificación de tan solo seis artículos de la Constitución, en torno de los temas de justicia. Sin embargo, cuando la CERIAJUS presentó su propuesta de modificación constitucional se refirió aproximadamente a veintiún artículos que deberían ser modificados de manera integral en temas relacionados con el Sistema de Justicia.

Así, todavía tenemos una Reforma Constitucional en materia de justicia pendiente. Es evidente que si se aprobara algunas o varias de estas modificaciones constitucionales, todas las instituciones integrantes del Sistema Judicial se verían en la necesidad de adecuarse al nuevo texto, incluso aquellas reacias a hacerlo. De ahí la trascendencia de su aprobación.

VI. HECHO HISTÓRICO, LA LEY DE CARRERA JUDICIAL APROBADA

No hay duda que este punto es en el que más se avanzó en relación a las propuestas normativas de la CERIAJUS (la citada Comisión hizo suyo el proyecto presentado por Justicia Viva: Bases para la Regulación de la Carrera Judicial y Fiscal); y es que, después de cuatro años de espera, y bajo un importante impulso de la sociedad civil, se promulgó la Ley de Carrera Judicial 29277³, pese a la opinión disidente de muchos integrantes del Poder Judicial, empezando por la Corte Suprema, que se opusieron a su aprobación.

El hecho resulta histórico, pues "el Perú, tras casi 190 años de vida republicana, carecía de una regulación integral de la carrera judicial. Las principales normas sobre el particular se encontraban diseminadas en diversos cuerpos jurídicos, sin pretensiones de conformar un sistema, a pesar de la relevancia de la materia"⁴. Con esta norma logra plasmarse en concreto una fuerte barrera contra la dependencia y parcialidad de los jueces. Como

David Lovatón Palacios
Lilia Ramírez Varela

³ Diario Oficial El Peruano, publicado el día 07 de noviembre del 2008.

⁴ Justicia Viva, Fortalezas y debilidades de la ley de la carrera judicial. Informe Técnico. 2008. En: www.justiciaviva.org.pe

es sabido, uno de los pilares básicos sobre el que se construye cualquier Sistema de Justicia es el de la independencia de los jueces. Ciertamente, la independencia de los jueces se cautela a través de diversas medidas, entre las que destacan la estabilidad en su puesto de trabajo y la garantía de que su desarrollo y ascenso profesional dependerán única y exclusivamente de la calidad de su esfuerzo funcional. Todos estos aspectos son considerados en la Ley de Carrera Judicial, la cual reconoce en la protección de la independencia de los magistrados a uno de sus pilares básicos⁵.

La promulgación de esta ley por el Poder Ejecutivo abrirá un período de 6 meses en el que hay muchas tareas por realizar para garantizar que lo establecido por ella pueda materializarse adecuadamente, sobre todo en el terreno de la evaluación de magistrados. Sólo así, esta norma podrá cumplir su finalidad de reforzar la independencia de los jueces al basar la eficiencia del servicio de justicia en la idoneidad (meritocracia) y probidad de los jueces. A su vez, el Ministerio Público deberá estar atento a la puesta en marcha de esta norma, pues es lógico que se busque la aprobación de una ley parecida para los fiscales, debido a que la propuesta de la CERIAJUS, como es lógico, también incluía a estos magistrados.

Finalmente, aunque la Ley de Carrera Judicial tiene algunas debilidades que deberán ser mejoradas, y que la judicatura está en todo el derecho de solicitarlas, son muchas las fortalezas de esta ley para impedir su implementación y puesta en marcha. En este sentido, las instituciones pertinentes deberán hacer suyo este nuevo cambio.

VII. AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA JURISDICCIONAL Y FISCAL

La creación de más órganos jurisdiccionales y fiscales como la principal medida para ampliar la cobertura territorial y demográfica del Sistema de Justicia y, por ende, mejorar el acceso a la Justicia, ha sido y es una de las reivindicaciones centrales del Poder Judicial y del Ministerio Público. Al respecto, el enfoque de la CERIAJUS sobre este tema, obviamente, pasaba por la creación de nuevos órganos jurisdiccionales y fiscales, pero no se

agotaba ahí sino que planteaba un nuevo despacho judicial y fiscal que maximizara los recursos existentes –siempre escasos en un país como el Perú con grandes necesidades y urgencias sociales en nutrición, salud, educación, seguridad e infraestructura vial–, e hiciera más eficiente a los órganos jurisdiccionales y fiscales.

Sobre el particular, Juan Enrique Vargas, ex director del Centro de Estudios para la Justicia de las Américas (CEJA), sostiene precisamente que no se trata de crear “más de los mismo” sino de crear nuevos órganos jurisdiccionales y fiscales pero con una nueva organización y procedimientos administrativos, dirigidos a hacer más eficiente su producción jurisdiccional y fiscal, sin menoscabo obviamente de la calidad de la justicia impartida, de lo contrario “el aumento de los presupuestos judiciales no han demostrado tener correlato en el aumento de la productividad”⁶.

VIII. LA DESATENCIÓN DE LA RECOMENDACIÓN CERIAJUS SOBRE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

El Plan Nacional elaborado por la CERIAJUS era escéptico en relación a la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial creado hace más de once años por la Ley 26872⁷. En su famoso Informe, señaló que: “los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no habían generado espacios paralelos al Poder Judicial”⁸, y que la conciliación con el tiempo se había deslegitimado socialmente por ser un costo adicional al usuario sin que necesariamente sea un servicio de calidad, debido a su falta de supervisión. Razón por la cual proponía la eliminación de la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial, y que el Estado más bien proyectara el uso voluntario de la conciliación extrajudicial, vigile la calidad de los centros de conciliación y establezca la desconcentración de éstos.

Sin embargo, pese a esto, y desconociendo también el Informe 109 de la Defensoría del Pueblo que señalaba la necesidad de “una investigación que revise los aspectos técnicos de la experiencia y que dé cuenta en qué medida ha contribuido a la construcción de una cultura de paz en nuestra sociedad y a la descongestión de procesos en el Poder Judicial”⁹,

⁵ Ibid.

⁶ VARGAS, Juan. “Eficiencia en la justicia”. En: PASARA, Luis. Op. cit. p. 465.

⁷ Diario Oficial El Peruano, publicado el día 13 de noviembre de 1997.

⁸ CERIAJUS, Plan Nacional, Área N° 1. “Acceso a la justicia, Sub-área N° 3: conciliación y arbitraje”. p. 92.

⁹ DEFENSORÍA DE PUEBLO. “Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán”. Informe 109 de la Defensoría del Pueblo. Lima. 2006. p. 66. El Peruano, 28 de junio del 2008.

el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto Legislativo 1070, que modifica una serie de aspectos de la Ley 26872, Ley de Conciliación Extrajudicial (LCE), indicando que están dadas las condiciones para expandir el procedimiento conciliatorio hacia nuevos temas, además de exigir que la obligatoriedad se entenderá ahora para ambas partes, como la solicitud y concurrencia a la audiencia ya que, de no hacerlo, significará para el solicitante la improcedencia de su demanda (artículo 6), y para el invitado, la influencia negativa en el proceso judicial –además de la multa que le será impuesta por el juez (artículo 15)–.

Para Javier La Rosa, especialista en el tema, esta decisión es desacertada no sólo porque contradice lo establecido en documentos tan importantes citados líneas arriba, sino también porque el mencionado Decreto Legislativo “ha incrementado la intensidad de la obligatoriedad de la conciliación sin mayor base técnica que la sustente, y si bien esta medida está acompañada de una serie de modificaciones –muchas de ellas bastante pertinentes–, ha dejado de lado la oportunidad de regular de modo integral una nueva ley de conciliación que reflejara las coordinaciones y puntos de vista de los jueces especializados (que tienen que lidiar cotidianamente con las actas de conciliación) y los operadores del sistema conciliatorio; evitando esta suerte de improvisación gubernamental”¹⁰.

IX. LA SALUDABLE REDUCCIÓN DE LA PROVISIONALIDAD Y LAS TAREAS PENDIENTES

En el tema de carrera judicial se ha conseguido superar el gran escollo del 80% de provisionalidad dejado por el gobierno de Fujimori¹¹. Y, conforme lo denunció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú del año 2000, el “alto porcentaje de jueces ‘provisionales’ afectaba seriamente el derecho de la ciudadanía a una adecuada administración de justicia”¹², lo que se debía a varias razones: i) la selección de dichos jueces no se realiza por el órgano encargado, ii) los jueces provisionales ejercían funciones para las cuales no han sido preparados; y iii) los jueces provisionales podían ser destituidos sin expresión de causa (Capítulo II,

párrafo 15). Esta situación está lejos de repetirse en la actualidad, pues la mayoría de magistrados son titulares, y con la mejora de los reglamentos de selección, nombramiento y disciplina de los magistrados por parte del Consejo Nacional de la Magistratura, los niveles de subjetividad y arbitrariedad se han reducido considerablemente, pese a que aún falta implementar y mejorar la recientemente aprobada Ley de Carrera Judicial.

Sin embargo, esta realidad contrasta con la situación que se produce en la Corte Suprema. La excesiva provisionalidad nace de un uso distorsionado de las normas, pues según la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), la existencia de jueces provisionales sólo está prevista para casos excepcionales. Sin embargo, en la Corte Suprema esto se ha convertido en regla, pues en los últimos años este órgano nunca ha dejado de tener magistrados supremos provisionales.

En la actualidad, estamos ante un nivel de provisionalidad del 57% en las plazas supremas correspondientes a funciones jurisdiccionales, y si bien ahora la situación es mejor que hace algunos años, debido al nombramiento de vocales supremos, la cifra de provisionalidad es alarmante para la instancia máxima del Poder Judicial. En este sentido, si bien a nivel nacional el Consejo Nacional de la Magistratura está realizando una buena labor en la disminución de la provisionalidad, todavía queda una importante tarea pendiente a nivel de la máxima instancia jurisdiccional que no debe dilatarse.

X. REFORMA PROCESAL PENAL

Esta fue la primera recomendación de la CERIAJUS en implementarse. Meses después de la presentación del Plan, en julio de 2004, se promulgó el nuevo Código Procesal Penal. Hecho que constituyó un paso sumamente importante en el impulso de la reforma del Sistema de Justicia Penal en el Perú.

La Reforma Procesal Penal es la reforma más importante en el sistema de justicia penal que se haya hecho desde los inicios de la república. El plan de implementación estableció un proceso

David Lovatón Palacios
Lilia Ramírez Varela

¹⁰ LA ROSA, Javier. “Análisis de las modificaciones de la ley de conciliación extrajudicial: decreto legislativo N° 1070”. En: www.justiciaviva.org.pe.

¹¹ Véase el comunicado del Consejo Nacional de la Magistratura, del 1° de julio del 2005 (www.cnm.gob.pe). Según datos del Consejo Nacional de la Magistratura, la provisionalidad en el Poder Judicial asciende a 6%, mientras que en el Ministerio Público es de 17%.

¹² COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, del 2 de junio del 2000 (OEA/Ser.L/VII.106 // Doc. 59 rev.)”. Capítulo II. párrafo 14.

progresivo de implementación en todo el país. En julio de 2006, después de dos postergaciones, esta reforma entró en vigencia en la Corte de Justicia de Huaura, y el 1 de abril de 2007 se dio inicio a la segunda etapa de este proceso de implementación en la Corte de Justicia de La Libertad. Ahora, debido a sus resultados, se quiere acelerar su implementación.

Esto resulta preocupante debido a que las más altas autoridades están interpretando la aplicación del nuevo Código Procesal Penal de modo efectista, intentando apurar su entrada en vigencia en todo el territorio nacional. Consideramos que es peligroso adoptar dicha actitud. Por el contrario, nadie está preparado y no sabemos qué está pasando en el día a día de la puesta en vigencia de este nuevo modelo, la lógica de la progresividad era aprender de los errores de quienes ya comenzaron, por lo que lo más sensato sería tomar con cautela la implementación a fin de evitar problemas. Sería lamentable que, debido a los afanes populistas de nuestros gobernantes, se ponga en peligro un cambio sustancial, y que un cambio positivo se convierta en poco tiempo en un pasivo difícil de remontar.

XI. LOS IMPORTANTES AVANCES EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN RETROCESO

Para nadie es un secreto que el Tribunal Constitucional (TC) se ha convertido en actor clave en el Sistema de Justicia. Atrás quedó la imagen del tibio y gris Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) de la Constitución de 1979, y el TC sometido y descabezado por el Gobierno Fujimorista, luego de negarse a convalidar la segunda reelección de Fujimori por inconstitucional.

Ese mayor protagonismo –que tuvo como punto de inicio el año 2003 con el fallo emitido en contra de la legislación antiterrorista (Exp. N° 010-2002-AI/TC) y luego fortalecido por una serie de sentencias en materia anticorrupción, justicia militar, lucha contra la impunidad, entre otras– tiene que ver con la importante función que cumple en un Estado Constitucional de Derecho: proteger los derechos fundamentales y controlar que el poder se ejerza de acuerdo al reparto de competencias realizado por la Constitución. Sin lugar a dudas el Tribunal Constitucional actual es un órgano que, en poco tiempo, ha logrado un desarrollo institucional, una legitimidad y una credibilidad importante (45% de respaldo ciudadano).

La CERIAJUS alentó y promovió este fortalecimiento en medidas concretas, específicamente en

la propuesta de reforma constitucional, en donde se ampliaba el número de integrantes (10), se agregaban facultades que permitieran mayor dinamismo a su función (*certiorari*) y se reconocía explícitamente su función de máximo intérprete constitucional, para evitar la famosa guerra de las Cortes (conflictos de competencia), protagonizada, de vez en cuando, con el Poder Judicial.

Sin embargo, este refuerzo no siempre fue (o es) entendido por el poder político, aquí y en otros lugares, pues antes que ver en él un órgano garante del sistema democrático, defensor de la supremacía normativa de la Constitución y de los derechos de los ciudadanos ven en él, un órgano “todo poderoso” que pone en peligro sus intereses. Es más, son cíclicos los proyectos de ley que intentan –sin éxito hasta ahora– recortar sus facultades.

Empero, a la fecha, podemos diferenciar claramente dos momentos en la vida del Tribunal Constitucional durante el gobierno de Alan García: antes de la elección de los nuevos cuatro magistrados y un momento posterior. Preocupa que esté teniendo éxito cierta voluntad no explícita de dividir, neutralizar y debilitar al Tribunal Constitucional, a partir de la incorporación por el Congreso de personas que no necesariamente son las más destacadas. De seguir profundizándose esta situación nos quedaríamos sin uno de los órganos del Sistema de Justicia que mejor labor venía haciendo a favor de la lucha anticorrupción, la fiscalización del abuso del poder político y la primacía de la Constitución y de los derechos humanos.

Con esta nueva composición y con la presidencia interina de Carlos Mesía Ramírez y luego con la presidencia de Juan Vergara Gotelli, se cierra un ciclo en la historia constitucional de nuestro país, que se había iniciado con Javier Alva Orlandini, y se había mantenido con la presidencia de Víctor García Toma y de César Landa Arroyo. Esta etapa estaba caracterizada por la innovación de algunas sentencias, no exentas de críticas por cierto. Es cierto que hubo mucho de activismo judicial, pero estimamos que en muchos casos era necesario, dado los límites de la legislación y el contexto de transición democrática que le tocó enfrentar. Sea como fuera, estamos ante otro tribunal, que tiene otra concepción de lo que es la Justicia Constitucional, una más conservadora creemos.

XII. ENDÉMICA INSUFICIENCIA DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN

La CERIAJUS se dio cuenta de esta falencia cuando empezó a elaborar su diagnóstico. Por ello, una

de las propuestas del Sub grupo de trabajo de Gobierno, Administración y Presupuesto de la Comisión fue la creación de un *sistema de información estadística interinstitucional*, dada la gravedad de la desinformación en los temas cuantitativos como: carga y descarga de los procesos judiciales, número de magistrados titulares, provisionales y suplentes, así como el nivel de demanda y oferta en cada distrito judicial de este servicio básico.

La CERIAJUS llamó la atención de la importancia de crear un marco analítico cuantitativo que sirva de base para el análisis cualitativo, que es lo que va a generar las pautas para la elaboración, formulación y medida de lo adecuado de las políticas a implementarse. Sin embargo, a la fecha, lamentablemente esto no se ha puesto en práctica de manera adecuada. Todavía la falta de estadísticas sigue siendo alarmante a nivel de los órganos integrantes del sistema de justicia. Tal vez, los que más han avanzado en el tema sean el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de la Magistratura, pero igual es insuficiente a comparación de la información que se necesita para mejorar el servicio, así como el desempeño de los magistrados, pues una forma de medir la calidad del trabajo de los jueces y fiscales es también mediante un análisis cuantitativo de su labor.

Por ello, tal vez este sea uno de los temas en los que el Poder Judicial y demás órganos no deberían dudar en invertir presupuesto, pues a la larga sin duda significará una buena inversión a futuro, más que el gasto ocasionado por la creación de nuevas instancias jurisdiccionales.

XIII. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL RECIENTE RETROCESO EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EN LA CORTE SUPREMA, SEÑALES QUE NO DEBEN PASAR INADVERTIDAS

“No hemos venido a hablar de reforma” señaló el nuevo Presidente de la Corte Suprema, Javier Villa Stein, en su discurso en la apertura del año judicial al inicio del año 2009. Ello constituye un riesgo de retroceso en el compromiso de la Corte Suprema con la mejora y la reforma de la Justicia y un reposicionamiento de corrientes de opinión al interior del Poder Judicial opuestas al cambio que no provenga de los propios jueces y refracta-

ria a las propuestas y fiscalización por parte de la sociedad civil.

Por su parte, en su discurso inaugural el nuevo Presidente del Tribunal Constitucional, Juan Vergara Gotelli, refiriéndose a las críticas infundadas e interesadas contra el Tribunal Constitucional que se había convertido en una suerte de “legislador positivo” o que había invadido fueros de otros Poderes u órganos constitucionales autónomos, ha señalado que “reconozco que el Tribunal se ha excedido a veces en su celo por concretarlo. Somos conscientes que tal conducta es negativa porque convierte al Tribunal en un hacedor de cosas mágicas para bien de la vida nacional, lo que podría llevarlo peligrosamente a afirmar que está en condiciones de hacer lo que le viene en gana... Por eso tenemos que autolimitarnos, apretando nuestras intervenciones a lo que nos es propio, sin invadir sede ajena...”. Lo que también constituye un lamentable retroceso en el posicionamiento del Tribunal y de la Justicia Constitucional en el país, que desde el año 2001 y luego de la caída del fujimorato, había producido una encomiable y creativa jurisprudencia a favor de los derechos fundamentales y los principios democráticos.

Lamentablemente, y hay que decirlo, a tres años de gobierno aprista se perciben algunos signos preocupantes de creciente influencia política en instituciones como el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura (instancia encargada de nombrar y destituir a los magistrados integrantes del Poder Judicial y Ministerio Público) y la Corte Superior de Justicia de la ciudad de Lima, órganos integrantes del Sistema de Justicia, que cumplen roles importantes para la vigencia del Estado de Derecho y la tutela de los derechos fundamentales¹³.

A su vez, en este lapso de tiempo, el gobierno de Alan García ha estado caracterizado por un clima de intolerancia, de parte del Presidente y de su equipo de gobierno, con expresiones ciudadanas de discrepancia y de crítica a sus políticas, situación que ha generado un estrechamiento del ejercicio del derecho a la libertad de expresión. De la intolerancia gubernamental hacia el que piensa distinto; en algunos casos se ha llegado a situaciones de hostigamiento y abierta persecución contra personas, periodistas e instituciones (ONG's –mediante la Agencia Peruana de Cooperación In-

David Lovatón Palacios
Lilia Ramírez Varela

¹³ Ver: LOVATÓN, David. “Justicia: entre la independencia y los intentos de control”. En: IDEELE 187. Julio del 2008. pp. 26 y 27. El autor establece que “hay que estar muy atentos a la actual presidencia del doctor Luis Peláez Bardales en el CNM, así como a la presidencia del TC del doctor Carlos Mesía, ambos de reconocida afinidad política con el APRA”.

ternacional– o representantes de la sociedad civil) que tienen capacidad de incidencia pública. Este escenario ha tratado de ser mejorado con el nombramiento de Yehude Simon como Presidente del Consejo de Ministros en octubre del 2008, pero aún sigue siendo una promesa de cambio más que una realidad.

Por ello es difícil que, en el actual escenario político, se pueda aspirar a una reforma entendida como un plan integral de cambios como es la

propuesta de la CERIAJUS. Viendo las dimensiones cuantitativas y cualitativas de los problemas existentes en nuestro Sistema de Justicia y las respuestas del gobierno, resulta evidente que no está dentro de sus prioridades emprender el camino de la reforma integral de la justicia dirigida a mejorar significativamente las dificultades de acceso, independencia judicial, lucha contra la corrupción, transparencia, entre otros. Por ello, por el momento, creemos, la Refor Judicial en el Perú seguirá siendo esquiva.