

## **REFORMA DEL PODER JUDICIAL: REFUNDANDO EL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL PERÚ**

### **Samuel Abad**

Defensor Adjunto en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo. Profesor del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### **Javier de Belaunde L. de R.**

Miembro de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). Profesor Principal del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado. Socio Principal del Estudio Javier de Belaunde Abogados.

### **Ernesto de la Jara**

Director General del Consorcio Justicia Viva. Presidente del Instituto de Defensa Legal.

### **Luis Pásara**

Profesor investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE, México, D.F.

Nuevamente el tema de la reforma del sistema de justicia ha sido puesto en la agenda nacional, diversos casos recientes han hecho que la atención pública se vuelva sobre un problema histórico que ya es permanente: la crisis de la administración de justicia.

La reforma del sistema de justicia no es una cuestión coyuntural. En THEMIS estamos convencidos sobre la necesidad que ésta se lleve a cabo para afirmar un estado constitucional de derecho e iniciar el camino al desarrollo. En THEMIS-Revista de Derecho 43 abordamos el tema a raíz de la "reforma" de Fujimori, en esta oportunidad a través de la presente Mesa Redonda pretendemos retomar dicha reflexión estableciendo dónde nos encontramos y cuáles podrían ser los pasos a seguir para lograr que la reforma realmente implique saldar la deuda histórica del sistema peruano de acercar la justicia a los hombres.

### 1. ¿Cómo y cuándo surgió su interés por los temas de reforma judicial?

**ABAD:** Desde hace varios años la reforma de las instituciones democráticas y particularmente de aquellas que forman parte del sistema de justicia constituyen temas de especial interés personal y, sin duda, institucional por el trabajo que desarrollamos en la Defensoría del Pueblo. Y es que es imposible construir un Estado social y democrático de derecho en el Perú sin un sistema de justicia adecuado que garantice la tutela de los derechos de las personas y controle eficazmente los excesos del poder.

**DE BELAUDE:** En 1977 la Corte Suprema, entonces con una importante presencia de jueces innovadores, pidió al Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, una organización a la que en Perú pertenecíamos básicamente profesores de la Universidad Católica, desarrollar un programa dirigido a magistrados sobre Derecho y Cambio Social. Era el primer programa de capacitación para jueces que se organizaba en el Perú. Intentaba invitar a los jueces a reflexionar sobre su rol social y a hacerlos descubrir la importancia de un razonamiento jurídico no formalista. Jorge Avendaño presidía el Consejo y consiguió el apoyo de la Fundación Interamericana. Nos encargó a Luis Pásara y a mí la conducción del proyecto. Fue una experiencia inolvidable. Para organizar los seminarios visitamos a cerca de 400 jueces en sus lugares de trabajo. Conocimos cómo pensaban, qué sentían, qué esperaban. Constatamos que nunca se habían reunido. Palpamos su postergación. Conocimos a verdaderos héroes civiles que desempeñaban su función con gran dignidad en condiciones inimaginablemente precarias. Preparamos "materiales de enseñanza" con doctrina y casos para discutir. Ello los desconcertó inicialmente. Congregamos un grupo excelente de profesores.

Fueron primero dos seminarios de tres semanas en Lima con 40 jueces cada uno. Meses después nos reunimos en Chiclayo y el Cusco con los mismos a discutir sus casos y el impacto de los primeros seminarios. Fue apasionante. Después, hasta 1981 se realizaron cinco seminarios más en provincias. Esa experiencia impactó mucho a un núcleo importante de jueces. Hasta hoy lo recuerdan. En ese contexto se formó la Asociación Nacional de Magistrados y surgió como reclamo la institucionalización de la experiencia: era el germen de la Academia de la Magistratura. Yo nunca me pude desvincular del tema.

**DE LA JARA:** Desde que era estudiante me ha interesado la política en el buen y amplio sentido de la palabra: temas relacionados con gobernabilidad, construcción de un país con mayor nivel de inclusión social, con políticas públicas e instituciones más democráticas y modernas, ámbito en el que el sistema de justicia es clave. Siempre he creído que un sistema de justicia mínimamente funcional ayudaría mucho en términos políticos y sociales. Por otra parte, pertenezco a una institución, el IDL, que tiene veinte años promoviendo causas justas ante tribunales nacionales e internacionales, con un nivel de éxito y otro de frustración; una línea de trabajo que permite detectar en la práctica lo bueno y lo malo de la realidad judicial, y cómo una buena o mala actuación judicial puede salvar o mandar al infierno a una persona.

**PÁSARA:** Surgió en 1976, cuando Federico Gutiérrez Salazar, entonces vocal de la Corte Suprema de Justicia –drásticamente renovada por el gobierno militar–, me pidió apoyar el propósito de dar inicio a una reforma judicial. Mi propuesta fue realizar un diagnóstico integral, la Corte aprobó la idea y su financiación, y me vi entonces ante el desafío de planear y organizar la tarea, que llevé a DESCO. Pero, tal vez, mi mayor fascinación ocurrió un par de años después, cuando –con Javier de Belaunde– organizamos y llevamos a cabo unos seminarios-taller para motivar a los jueces hacia el cambio de la justicia. Conocer de cerca a los jueces, entender su modo de pensar y su punto de vista, ha sido para mí, desde entonces, un objeto de estudio apasionante. En los años siguientes –en los que amplí mi trabajo sobre el tema a Argentina, buena parte de Centroamérica y México–, encontré crecientemente interesante tanto el conocimiento del tema, como el desafío de efectuar una transformación que, al mismo tiempo que es muy difícil, también he descubierto posible en algunas experiencias.

### 2. ¿Cuál considera usted que es el principal problema del sistema de justicia en el Perú?

**ABAD:** Hay varios problemas que en su conjunto no han permitido que la situación cambie y se mantenga

esta crisis. De un lado, intereses políticos –y económicos– que han tratado de garantizar la permanencia del actual estado de cosas –una justicia lenta, ineficiente y corrupta– o que no se han interesado en cambiarlo. De otro lado, la carencia de un liderazgo y del compromiso –económico, político, y personal de quienes integran el propio sistema– que permita emprender un proceso de reforma efectivo. A ello se une la ausencia de un trabajo coordinado entre todas las instituciones involucradas y la falta de un plan integral de reformas que paulatinamente vaya permitiendo avanzar hacia un cambio.

**DE BELAUDE:** Su falta de prestigio social. Es cierto que ello es expresión de múltiples problemas, pero es un problema en sí mismo. La gente no cree en la justicia profesional, la de los jueces y abogados y vaya si tiene motivos para ello. No sólo hay problemas de acceso, de corrupción, de lentitud, sino de falta de razonabilidad en los fallos. La gente no siente que el aparato de justicia sea una organización al servicio de resolver sus problemas. Lo grave es que esa falta de confianza socava el sistema democrático y la vigencia del sistema legal, y de otro lado, genera obstáculos muy fuertes para abordar su reforma. Hay que luchar contra esa actitud de “esto no lo cambia nadie” y de la propensión que muchos tienen para obrar en consecuencia.

**DE LA JARA:** Hay un tema central, aunque es comprensivo de muchos: todos colaboramos de manera heroica y creativa a que el sistema de justicia funcione lo peor posible. Los jueces y fiscales tienen los defectos y carencias que todos conocemos, y administran justicia a su imagen y semejanza. Los abogados actúan temerariamente y muchos hacen del gremio una banda (y no de música). Las facultades de Derecho forman generalmente pésimos abogados y no tienen ningún espacio para ayudar a la formación de magistrados, pues no es rentable. Un número significativo de estudiantes optan por el Derecho no por algún tipo de vocación, sino porque puede ser la vía más rápida hacia un enriquecimiento lícito, ilícito o al filo. El ciudadano común y corriente incumple sistemáticamente normas y derechos, y cada vez delinque con mayor facilidad, por lo que contribuye a crear esa carga judicial inmanejable. Como “el que puede puede”, son muchos los que no tienen ningún escrúpulo en coimear a quien se le interponga en el camino de la sentencia judicial que necesita. Los medios de comunicación no hacen ningún esfuerzo por distinguir a justos de pecadores. Sigue habiendo sectores que creen que no tienen por qué responder ante la justicia, por lo menos no ante el fuero común, sólo para civiles y pobres. Lo que quiero decir es que cada sector pone su cuota para que las cosas anden como están.

**PÁSARA:** Tengo demasiado tiempo fuera del Perú como para responder fundadamente la pregunta. Desde lejos, constato que, a lo largo de casi treinta años, los propósitos de reforma se han renovado periódicamente, sin dar fruto. La reforma de la justicia hace ciclos invariablemente improductivos. Hay a estas alturas poco que no se sepa acerca de cómo funciona el sistema y qué debe hacerse. Sin embargo, mi sensación consiste en que los esfuerzos se frustran una y otra vez debido a disputas inútiles o propósitos mezquinos. Así se liquidó la reforma iniciada precisamente en 1976, en la cual participé, y así parece estar ahora empantanándose el aparente “acuerdo nacional” para transformar la justicia, motivo de un forcejeo estéril entre la Corte Suprema y los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como lo sugieren otros temas, el principal problema, pues, no sé si está en la justicia o en el país al que pertenece.

**3. ¿Es posible realizar una verdadera reforma en justicia cuando entre los llamados a organizar y hacer los cambios –políticos y operadores– hay quienes preferirían el mantenimiento de un sistema corrupto, ineficiente y débil? ¿Cómo superar los intereses opuestos al cambio?**

**ABAD:** Sí creemos que es posible, aunque ello –sin duda– no será fácil ni se logrará de la noche a la mañana. Un aspecto positivo es que en la actualidad todos coinciden en la necesidad de llevarla a cabo y se aprecia voluntad por hacerlo en democracia. Este momento no puede ser desaprovechado. Pero este camino aún cuenta con algunos aspectos pendientes que es imprescindible superar y para ello se requiere tener claros los objetivos, las estrategias, el presupuesto necesario y el compromiso de las personas e instituciones involucradas.

**DE BELAUDE:** La resistencia al cambio es muy grande, pero creo que la situación actual ofrece algunas ventajas que habría que aprovechar. Hay una cierta conciencia de haberse “tocado fondo”. No se puede olvidar que venimos de la etapa más siniestra de corrupción y utilización política del Poder Judicial durante el gobierno de Fujimori. El meollo de lo que Pedro Planas denominó el “Fujimorato” fue la captura del sistema de justicia. Ello ha servido para tomar conciencia de la enorme importancia de este sistema en una sociedad. También para advertir que una reforma judicial que no busque consolidar jueces autónomos, no es reforma por más computadoras que ponga. De otro lado, el Poder Judicial y el Ministerio Público han demostrado tener reservas morales importantes como lo expresa, por ejemplo, la justicia anticorrupción. A partir de todo esto habría que buscar un gran pacto que priorice como política de Estado la

reforma judicial. Ello involucra a actores del sector público (jueces, funcionarios, etc.), pero también importantemente a organizaciones sociales que de alguna manera tienen que ver con el servicio de justicia. Todos tienen que guardar sus pequeñas agendas y darse cuenta de que estamos ante un problema de supervivencia social: o la justicia cambia o la sociedad estalla.

**DE LA JARA:** Su pregunta plantea un sinceramiento de las cosas que es interesante pero que puede ser impertinente en el mundo de cuello y corbata: supuestamente todos queremos un buen sistema de justicia, pero ¿cuántos en realidad quieren de verdad una justicia con capacidad para fiscalizar al poder, castigar al corrupto, proteger los derechos humanos, equilibrar la desigualdad de ricos y pobres, hacer cumplir la ley caiga quien caiga, etcétera, etcétera? ¿Cuántos? Con seguridad no son todos, ni la mayoría, y la explicación es simple: son muchos los que pescan a río revuelto, los que se benefician y hasta viven de la crisis judicial.

**PÁSARA:** Una de las mayores dificultades en un proceso de reforma reside en la fortaleza de quienes se resisten a la reforma y la debilidad de quienes verdaderamente la propugnan –y no me refiero a quienes dicen propugnarla. En el caso de jueces y fiscales, tenemos la paradoja de que al tiempo que constituyen un foco central de resistencia, es indispensable contar con ellos –al menos con un sector– para llevar a cabo la reforma. Insisto: contar con un grupo de jueces y fiscales comprometidos de veras con el cambio es esencial. En el caso de los abogados litigantes es muy difícil que se constituya un grupo semejante. Se trata de un sector que con la reforma sólo puede perder: tendrá que dejar de lado su “saber cómo se hacen las cosas” –corrupción incluida– y empezar a jugar bajo reglas a las que no está acostumbrado. De modo que, en la mayor parte de los casos, sólo podrá esperarse resistencias de los colegas. Así las cosas, es necesario constituir una alianza entre aquellos que favorezcan la transformación de la justicia, de modo que las resistencias puedan ser vencidas.

#### 4. ¿Quiénes deben organizar y sostener una reforma real en el Perú?

**ABAD:** La reforma no puede realizarse de manera aislada por cada órgano del sistema de justicia. Todos los organismos involucrados deben participar y efectuar un trabajo coordinado. Nos referimos al Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio de Justicia, Policía Nacional, Academia de la Magistratura, Congreso de la República, Defensoría del Pueblo y sociedad civil.

La Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) puede convertirse en un buen espacio de coordinación que permita contar con un plan de reforma de la justicia en el país. Y es que la autonomía de las instituciones no puede impedir la concertación. Incluso, pensamos que para ello no resultaba indispensable una ley sino tan sólo una clara voluntad de todos los involucrados en comprometerse colectivamente con el cambio.

**DE BELAUDE:** Es imposible una reforma judicial sin los jueces, como parece también imposible una reforma judicial sólo de los jueces. Es muy importante el histórico paso al frente que dio el Presidente de la Corte Suprema Hugo Sivina a inicios del 2003, anunciando una reforma judicial planificada y desarrollada desde el Poder Judicial. Ese reclamo del tema judicial como un problema que atañe resolver a los jueces es un signo muy importante. También lo fue –más allá de proyectos de ley discutibles– el anuncio del 28 de julio del 2003 del Presidente Toledo de que la reforma judicial es una prioridad gubernamental. Se trata de evitar una ruta de colisión y buscar concordar esfuerzos en una suerte de *task force* que dé cabida prioritaria a los magistrados, a representantes de otros órganos del sistema judicial, a los poderes públicos y por cierto a la sociedad civil; que diseñe una reforma integral del sistema de justicia con metas y responsables a corto, mediano y largo plazo.

**DE LA JARA:** En el IDL y Justicia Viva siempre decimos que una verdadera reforma judicial tiene que ser impulsada por una alianza entre fuerzas internas y externas –en relación con el sistema de justicia– que estén a favor del cambio en la línea correcta (modelo democrático), pues así como hay muchos que pescan a río revuelto, son también muchos los que no están dispuestos a hacerlo y que dormirían más tranquilos si supieran que el engranaje judicial es más justo y menos peligroso. Hay jueces probos que trascienden la precariedad y la crisis; abogados que no tienen espíritu de cuerpo; empresarios que prefieren invertir para no tener que jugar al mejor postor; facultades de Derecho que pretenden una nueva relación entre derecho y sociedad; ciudadanos hartos de la viveza; políticos con una agenda más que personal, etcétera, etcétera. Es este tipo de alianza la que puede confrontar a la otra.

**PÁSARA:** La pregunta nos sitúa en el terreno de las alianzas. La experiencia chilena, en particular, pero también la guatemalteca, en menor medida, enseñan que constituir una alianza de grupos interesados en una mejor justicia –provenientes de diferentes sectores y probablemente portadores de diversos intereses– es indispensable. Esto debe incluir: académicos, ONGs, empresarios, comunicadores, políticos y asociaciones varias de sectores medios. Si un sector trata de imponer una agenda a los otros, el esfuerzo de coaligar sectores

se perderá. Es preciso partir de una actitud abierta y una disposición negociadora, que permita encontrar mínimos comunes denominadores por los que luchar juntos. Debo subrayar que en el Perú, hasta hace poco, la presencia empresarial en el tema fue –en contraste con Chile, Colombia y República Dominicana– inexistente. Pero advierto, como grata sorpresa, que en el CADE 2003 el tema ha sido introducido de una manera muy pertinente, como interrogación acerca de la factibilidad de la reforma.

**5. Históricamente el sistema de justicia ha estado sometido para responder a las necesidades del poder. Sistemas de nombramiento, purgas arbitrarias y algunos otros mecanismos más sofisticados han sido utilizados como herramientas para lograr este propósito. ¿Cómo lograr una independencia efectiva?**

**ABAD:** Desde un punto de vista institucional es preciso rodear de un marco normativo a los magistrados de tal manera que se garantice su independencia. Pero no basta con ello pues se requiere también que quien llegue a ser magistrado –como lo ha indicado Luis Pásara en un importante informe sobre la selección de jueces– cuente con la fortaleza personal necesaria que le permita ejercer la función con independencia. De esta manera, podrá, por ejemplo, enfrentarse al poder y disponer la inaplicación de una ley inconstitucional pese a las presiones que pudieran existir y sabiendo que ello puede costarle el cargo. Ello pocas veces se ha visto en el país. Un buen ejemplo de independencia se presentó cuando durante el gobierno de Fujimori dos valientes mujeres –una fiscal y una jueza– no aplicaron la ley de amnistía en el caso Barrios Altos por su manifiesta inconstitucionalidad y decidieron continuar con la investigación. Lamentablemente, las instancias superiores no actuaron de la misma manera.

**DE BELAUNDE:** Creo que hay aspectos del diseño constitucional y legislativo importantes. Por ejemplo quién nombra y quién controla a los jueces. Cómo se gobierna el Poder Judicial. Cómo se decide su presupuesto. También la creación de una carrera judicial que dé a los jueces la estructura y seguridad debidas. Todo ello es fundamental, pero lo es también la toma de conciencia en la judicatura de su rol en la sociedad. Es una tarea permanente, destinada a romper la “cultura de la dependencia” y a mostrar el poder del juez.

**DE LA JARA:** Dada la amplitud del tema, me limitaré a enumerar distintos niveles de reflexión: 1) Hay que asegurarse de que no hayan mecanismos institucionales que lleven directa o indirectamente a una injerencia política, como los que proliferaron en la década pasada. 2) Los magistrados deben estar dispuestos a defender su independencia, rompiendo con esta tradición de

subordinación o comparsa, pero sin pasarse de la raya (independencia no es aconchabamiento). 3) El poder político (gobierno y partidos) debe estar dispuesto a no meter las manos en el sistema de justicia. 4) Así como el Poder Judicial exige independencia frente a otros, debe crear los mecanismos que permitan una independencia interna de cada entidad jurisdiccional. 5) La existencia de jueces con voluntad y capacidad de independencia depende de un buen sistema de selección. 6) Sólo la transparencia judicial permite apreciar si la actuación jurisdiccional es independiente o no. 7) Es indispensable un sistema político y social que permita la expresión de una pluralidad de presiones. 8) Recursos suficientes, utilizados con racionalidad y transparencia, son también fundamentales.

**PÁSARA:** En la pregunta hay dos temas que deben ser diferenciados. Primero, la independencia del sistema de justicia es, sobre todo, asunto de diseños institucionales que garanticen a cada entidad componente formas de autonomía respecto de los otros poderes del Estado; el mayor déficit está en el Ministerio Público, que tiende a ser un apéndice del Poder Ejecutivo. En particular, la cuestión del presupuesto debe preservarse como un campo que no someta al aparato de justicia a dependencias comprometedoras y a negociaciones humillantes. Segundo, la independencia del juez y del fiscal es más compleja. De un lado, el sistema de designaciones tiene que garantizar que jueces y fiscales no deban su nombramiento a nadie. De otro lado, la jerarquía judicial no puede interferir en las decisiones de los casos sujetos a conocimiento de otra instancia; no basta con que la ley lo diga porque de lo que se trata es de cambiar actitudes y prácticas. Para ello es necesario que se sancione ejemplarmente al vocal que se interesa por un caso que debe decidir un juez o al vocal supremo que llama a un vocal superior. No se agota aquí la lista de factores, pero esos dos se hallan entre los más importantes.

**6. Dos rasgos principales que caracterizan la idoneidad de jueces y fiscales son, de un lado, su capacidad profesional en tanto operadores del derecho y, de otro, su capacidad moral y ética. Partiendo de dicha premisa, ¿de qué manera podría la enseñanza del derecho en todos sus niveles ser mejorada a efectos de lograr que la formación esté orientada a alcanzar dicha idoneidad?**

**ABAD:** La educación legal es indispensable y comienza desde la etapa universitaria. Si deseamos contar con un magistrado creativo, que argumente y razone sus decisiones y que no sea un juez “boca de la ley” es indispensable que la formación que adquiera desde

sus primeros años en la Universidad lo prepare para ello. Paralelamente, es indudable que la formación ética y el aprendizaje de valores democráticos empieza desde temprano y por ello resulta indispensable que la Universidad contribuya a este esfuerzo y que el perfil del alumno que se busca se oriente por esa ruta.

Lamentablemente, en la actualidad la educación universitaria presenta serios problemas ante el elevado número de universidades con facultades de derecho que no brindan las garantías suficientes para dotar a sus alumnos de la formación necesaria que permita que sean buenos abogados y, posteriormente, buenos magistrados.

**DE BELAUNDE:** La capacidad profesional depende en gran medida de la formación universitaria. La reforma del Poder Judicial empieza, en realidad, con la reforma de los estudios de Derecho. Aquí hay mucho por hacer. La capacidad moral y ética, es un tema más complicado. No creo que la Universidad o la Academia de la Magistratura pueda volver ético a quien no lo es. Los jueces no han llegado de Marte; son fruto de una sociedad en la cual, lamentablemente, la corrupción ha penetrado casi todo. La búsqueda de honestidad en los funcionarios del Poder Judicial forma parte de algo más grande: la lucha contra la "cultura de la corrupción" en el país.

En materia de formación universitaria, creo que es indispensable hacer ver a los estudiantes que el rol del intérprete no es mecánico; que a través de la interpretación jurídica, el intérprete y por tanto el juez, introduce valores en la solución de las controversias. Que la ley es un marco que ofrece diversas soluciones y que la opción por alguna de ellas no es mecánica, sino esencialmente valorativa. Aquí el juez completa la labor del legislador. De esta manera está en aptitud de trazar políticas sociales. Es lo que hace varios años Fernando de Trazegnies denominó el rol político del juzgador.

**DE LA JARA:** La pregunta nos lleva a indagar por el perfil del abogado (y, por tanto, del juez): ¿a qué tipo de perfil apuntan las facultades de Derecho? ¿Colaboran con la idoneidad profesional y moral que se necesita? Para comenzar, seamos sinceros: gran parte de las facultades de Derecho son un fiasco, son facultades "bamba". Son, entonces, la negación de esa idoneidad. Más bien, algo hay que hacer frente a ellas. En relación con las otras, las buenas facultades de Derecho, cabe otro tipo de preguntas: ¿hasta qué punto enfatizan el aspecto ético de la profesión? ¿Algunas tratan de ganar alumnos diciendo que enseñan a defender la justicia; no son más bien dos leones peleándose el símbolo de la publicidad universitaria? Si queremos abogados y jueces democráticos, sensibles al entorno social, ¿por qué no

hay casi cursos de otras especialidades o multidisciplinarios? Y ¿cuántos cursos de derechos humanos hay? ¿Por qué en ninguna universidad hay cursos –por lo menos electivos– para ser jueces y fiscales? ¿Por qué determinadas personas que tienen una práctica profesional y política reñida con lo "idóneo" siguen dando cátedra?

**PÁSARA:** En buena parte de América Latina, la baja capacidad profesional de jueces y fiscales es llamativa. En Colombia, que no se halla entre los países que cuentan con peor sistema de justicia, una prueba aplicada a los jueces hace unos años desaprobó a 70% de ellos. Esto es problema de las facultades de derecho y no de las escuelas o academias judiciales. Quien no aprendió derecho en la universidad no puede ser "capacitado" cuando está en el cargo. La reforma de la enseñanza del derecho es una tarea incumplida o parcialmente cumplida en algunas facultades cuyos graduados no quieren ser jueces, debido a la falta de prestigio de la función. Jueces y fiscales, en cambio, son reclutados de las universidades donde se otorga el título profesional de cualquier manera. De otra parte, no creo que la ética sea susceptible de enseñarse en la universidad. Es un valor personal que se tiene o no, desde cierta edad. Puede impartirse cursos especializados sobre conflictos de intereses, para que el juez y el fiscal sepan cómo manejarse en ciertas situaciones. Pero si se carece de una base ética personal, son inútiles.

## 7. ¿Existe responsabilidad de los abogados en los problemas del sistema de justicia?

**ABAD:** Sin duda. Los abogados no podemos estar ajenos al cambio. Ello implica aportar las propuestas pertinentes, apoyar y comprometerse con los esfuerzos que se vienen realizando y evitar que los problemas actuales subsistan. Por ejemplo, cuando se habla de corrupción judicial es obvio que detrás de ella existen abogados que la promueven. En este aspecto, el rol de los Colegios de Abogados resulta esencial para exigir una conducta ética de sus integrantes y sancionar a quienes cometen estas graves infracciones que perjudican al sistema de justicia y –sin duda– afectan al prestigio de la profesión.

**DE BELAUNDE:** Enorme. El abogado, por ley, debe actuar como servidor de la justicia y como colaborador de los magistrados; debe patrocinar con sujeción a los principios de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe. No obstante en un estudio hecho por Apoyo S.A. hace algunos años, el 65% de los entrevistados consideraba a los abogados nada o poco confiables; sólo el 21% algo confiables; y el 8% confiables. Creo que esta encuesta responde a la pregunta a través de la percepción social de la profesión. La complementa

la siguiente cuestión que planteó Apoyo: “Para ganar un juicio, ¿cuál es el mejor abogado?”. “El que sabe mucho derecho y pocas mañas: 41%”; “El que sabe muchas mañas y poco derecho: 52%”. Toda una percepción social del abogado y del sistema judicial.

**DE LA JARA:** Es evidente que los abogados somos parte del problema. Ya me he referido a la práctica profesional verdaderamente temeraria, por decir lo menos. También al ejército de malos abogados que andan “recurseándose” a punto de todo tipo de juicios. Sin embargo, los colegios de abogados hacen sistemáticamente la vista gorda, salvo “póstumamente”, en casos extremos. El mal entendido espíritu de cuerpo es también la regla entre abogados. Por otra parte, es hora también de hacer una evaluación de la participación de los representantes de los colegios de abogados y facultades de Derecho en una serie de instancias vinculadas a la administración de justicia, e intuyo que no van a salir muy bien parados.

**PÁSARA:** He aludido al tema antes y creo que lo más grave de esa responsabilidad es que no se percibe suficientemente. Cuando se habla de la crisis del sistema de justicia, los abogados gritan: “Al ladrón, al ladrón”, pretendiendo que la ciudadanía mire sólo a las instituciones estatales dedicadas al tema. Lo peor es que logran que no se les someta a un escrutinio minucioso, dejando así fuera de examen y crítica el papel desempeñado por los abogados litigantes en esa crisis. Si se analizara sistemáticamente expedientes judiciales –en las universidades, por ejemplo, que tienen el deber de hacerlo tanto como tarea de investigación como para alimentar su labor docente–, se exhibiría el triste papel que la llamada defensa profesional –pública y privada– cumple dentro del funcionamiento de la justicia.

#### 8. Si bien el sistema de ratificaciones y purgas ha sido recusado ¿qué hacer con un Poder Judicial y un Ministerio Público en el que se reconoce un alto porcentaje de gente no idónea en lo profesional y ético?

**ABAD:** El Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano autónomo encargado de la destitución y ratificación –cada siete años– de los jueces y fiscales. A lo largo de su funcionamiento, uno de los temas más polémicos ha sido la aplicación de las ratificaciones judiciales. Y es que su ejercicio discrecional, la falta de motivación, su carácter reservado y la ausencia de un adecuado control ha conducido al cuestionamiento de la institución. Por ello, el Informe elaborado por la Comisión de Bases para la Reforma de la Constitución propuso su eliminación. Lo mismo hizo el proyecto de ley de reforma constitucional aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso.

En la actualidad, dentro del paquete de normas destinadas a la reforma de la justicia en el país promovidas por el Poder Ejecutivo se ha propuesto introducir ratificaciones extraordinarias durante el año 2004 que –seguramente– serán secretas, inmotivadas, e irrevisables y que, además, nos harán volver a la provisionalidad en la judicatura. Definitivamente, no estamos de acuerdo con ello.

A nuestro juicio, deberían fortalecerse las potestades de sanción disciplinarias para que el “mal juez” deje el Poder Judicial. Una alternativa planteada desde el citado Informe de la Comisión de Bases sería el control externo a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Por lo demás, si se trata de una persona que carece de la calidad profesional necesaria para seguir siendo magistrado debería diseñarse un procedimiento transparente y motivado que permita su alejamiento del sistema de justicia.

**DE BELAUDE:** La tentación por medidas “drásticas” es permanente. Ahora hay en el Congreso un proyecto de ley para rebajar la edad de jubilación a los 65 años y otro para modificar la Constitución permitiendo una ratificación extraordinaria. Creo que el camino es otro. Hay que darle estabilidad a los jueces, crear las condiciones para que los mejores quieran ser jueces; revisar el sistema de selección; diseñar una carrera judicial; perfilar un adecuado e inteligente sistema de control que importe una evaluación permanente. Transparencia y previsibilidad.

**DE LA JARA:** Me ubico entre quienes creen que hay que encontrar vías institucionales y compatibles con principios y garantías para poder renovar las distintas instancias del sistema de justicia y apartar al mal juez o fiscal. Las ratificaciones inmotivadas conducen a la arbitrariedad: ya hay un número significativo de magistrados que no han sido ratificados, cuando lo debieron ser, y a la inversa. Por otro lado, estos mecanismos irregulares motivarán acciones de garantía y ante el Sistema Interamericano, y lo más probable es que de acá a unos años tengamos que reincorporar a quienes fueron separados por esta vía, como ahora estamos haciendo con quienes fueron destituidos en el marco del autogolpe de 1992, sin poder hacer las distinciones de fondo que corresponden. Hay que apuntar a lo que la doctrina y la experiencia aconsejan: un buen sistema de selección, una buena carrera judicial y un control disciplinario, justo pero eficaz. Recordemos que el CNM está nombrando –casi sin que nos demos cuenta– a alrededor del 70 por ciento de los jueces y fiscales titulares.

**PÁSARA:** No puede ignorarse que una buena parte de quienes están en los cargos no deberían estar allí. Lo que ocurre es que ratificaciones y purgas se han efectuado, demasiadas veces ya, sin atender a criterios

seriamente establecidos y públicamente auditables. Tanto la decisión de mantener como la de eliminar a alguien de su cargo son ilegítimas y portan un alto grado de posibilidad de error, cuando se toman a puerta cerrada y sin motivarse. Al mismo tiempo, una reforma verdadera no puede limitarse a nombrar mejor a los nuevos jueces y fiscales; si se quiere ver resultados en un plazo razonable, la tarea debe complementarse con algún mecanismo de evaluación periódica en el que queden al descubierto quienes no son aptos para desempeñar el cargo. La evaluación sistemática –más que las purgas instantáneas– es el camino para ir limpiando al aparato de justicia de los elementos indeseables que lo habitan.

### 9. Muy concretamente, si usted tuviera que organizar una reforma ¿cuáles serían cinco medidas indispensables?

**ABAD:** En primer lugar, la reforma no puede realizarse de manera aislada por cada órgano del sistema de justicia. Todos deben participar y fortalecer sus niveles de coordinación para llevarla a cabo. Además, resulta indispensable la participación de la sociedad civil que puede intervenir en diversos niveles, ya sea en la coordinación y apoyo a las demás instituciones, aportando propuestas y experiencias, integrando los órganos de gobierno y actuando como organismos de fiscalización ciudadana. La CERIAJUS puede ser un buen escenario para ello.

En segundo lugar, debe elaborarse un plan integral de reforma de la justicia que cuente con medidas de corto, mediano y largo plazo. Ahí habrá que incluir eventuales cambios constitucionales. Ya existen propuestas en el Informe de la Comisión de Bases para la Reforma de la Constitución y en el Proyecto de ley de reforma constitucional aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso. Entre ellas podemos mencionar la constitucionalización de un Consejo de Gobierno del Poder Judicial que permita diferenciar claramente las funciones de gobierno, administración y jurisdiccionales; la eliminación de las ratificaciones judiciales; el control externo a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura; el establecimiento de un porcentaje del presupuesto para el sistema de justicia; la incorporación de los tribunales militares como órganos especializados al interior del Poder Judicial; el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diversos órganos del sistema de justicia; entre otras. A la vez, resulta indispensable efectuar cambios legales, resultando prioritaria la regulación de la justicia penal para avanzar hacia un sistema acusatorio, las nuevas leyes del Ministerio Público y del Poder Judicial, una adecuada regulación de la carrera judicial, el tipo de Corte Suprema que se requiere, etc. Pero también habrá que definir el perfil del juez que queremos; así como plantear cambios a la

organización y gestión del despacho judicial; la racionalización y descarga procesal; la modernización del sistema informático, etc. Para la ejecución de este plan resulta indispensable contar el presupuesto necesario que permita su ejecución.

En tercer lugar, se debe fortalecer el lado humano de la reforma. De ahí que se haya hablado de un cambio en la “cultura judicial” de los jueces y fiscales. Y es que se requiere un “perfil” de personas identificadas con el proceso de cambio, que tengan –como lo ha anotado Pásara– una formación jurídica apta para interpretar normas creativamente, capacidad para razonar los casos críticamente, independencia y sentido ético de la función. Este cambio cultural debe involucrar también a los auxiliares judiciales y al personal administrativo que son un apoyo clave. Debemos contar con magistrados que interioricen una “cultura de la transparencia”, cuyas resoluciones sean públicas y se sometan a la crítica y que estén en condiciones de aclarar las razones que los condujeron a adoptar una decisión que llega al debate público.

En cuarto lugar, es menester desechar medidas que han generado polémica e incluso dudas sobre una clara voluntad política de cambio. Nos referimos a la propuesta de introducir ratificaciones extraordinarias y a la rebaja de la edad judicial a los 65 años. La propuesta de introducir ratificaciones extraordinarias, de aprobarse afectará derechos elementales pues son secretas, inmotivadas, e irrevisables. Además, nos harán volver a la provisionalidad en la judicatura. El debate para una reforma judicial no puede centrarse en estos temas.

Finalmente, deben ejecutarse medidas concretas e inmediatas que impacten en la opinión pública para que “sienta” que avanzamos por el camino correcto. Hay que legitimar el proceso de reforma pues las irregularidades judiciales vistas a través de los medios de comunicación –por ejemplo, en el caso Panamericana Televisión– han minado la credibilidad del Poder Judicial.

**DE BELAUNDE:** La pregunta es un gran reto. Pienso que no podría faltar lo siguiente:

- a. Lograr un compromiso político, que importe al menos dos cosas; que los políticos “saquen las manos del Poder Judicial” y que su opción por la justicia como política de Estado se traduzca, como cuestión previa, en una apuesta presupuestal seria.
- b. Lograr un compromiso social; la concertación de organizaciones especializadas de la sociedad civil, con organizaciones de usuarios del sistema, para generar propuestas que respondan permanentemente a las necesidades de la sociedad.

- c. Revalorar el rol de juez. Eso importa revisar los mecanismos de selección, de control, establecer una carrera judicial, pero, sobretodo, trabajar en una capacitación permanente que lo haga apreciar su rol social y cómo las resoluciones judiciales no sólo afectan a las partes en conflicto, sino trascienden a la sociedad, generando patrones de conducta.
- d. Lograr el concurso de especialistas multidisciplinarios (en administración, sistemas, antropología, sociología, ingeniería, derecho) para abordar no sólo la modernización administrativa y afrontar la carga procesal, sino para revisar todos los procedimientos.
- e. Reestructuración de la justicia penal.

**DE LA JARA:** El trípode que acabo de mencionar (selección, carrera, sistema disciplinario): 1) Lo revisaría antes del nombramiento de los titulares que falta nombrar, comenzando por los seis vocales supremos. 2) Anticorrupción: implementación de mecanismos para la transparencia, especialmente para conocer trayectorias jurisdiccionales y condiciones económicas. 3) Solución de cuellos de botella o situaciones absurdas que más o menos se conocen, explorando vías para aligerar carga procesal o congestión: mecanismos alternativos; principio de oportunidad; Corte Suprema como órgano de asociación, etcétera. 4) Reforma penal y civil: adopción clara de un modelo, e implementación paulatina. 5) Mecanismos para la defensa y protección de derechos fundamentales: sistema especializado de derechos humanos para los casos CVR; mecanismos de acceso a la justicia (jueces de paz). Un último eje transversal: recursos.

**PÁSARA:** Lamento excusarme de responder la pregunta. Contestarla seriamente es algo que sólo puede hacerse desde el conocimiento muy preciso de la realidad nacional de la que estamos hablando. No poseo ese requisito y, en consecuencia, sería de muy poca utilidad responder con recetas de valor pretendidamente universal, que no corresponden a las necesidades de un país y un momento determinados.

**10. Finalmente, ¿considera viable el planteamiento de quienes, sosteniendo que intentar una reforma del sistema de justicia es inútil, proponen un esquema de privatización de la justicia por el cual ciertos temas, como lo contractual, la responsabilidad civil y lo societario, serían retirados del ámbito judicial para verse únicamente en centros de arbitrajes autorizados, en un esquema de competencia?**

**ABAD:** Considero que la posibilidad de contar con centros de arbitraje autorizados constituye una

alternativa complementaria mas no excluyente, pues el derecho de acceso a la justicia debe permitir que las personas puedan acudir a los tribunales y que tal posibilidad no sea negada o recortada cuando lo estimen necesario. Sí nos parece interesante la propuesta de especializar jueces en materia comercial conforme lo ha planteado uno de los grupos de trabajo designados por la Corte Suprema. En definitiva, no creemos que el problema de la justicia se resuelva con la privatización.

**DE BELAUNDE:** Si bien es comprensible después de lo vivido en la década pasada, y dada la dimensión de los problemas, el pesimismo en una reforma judicial, debe repararse que hasta el momento no ha habido un proceso de reforma con objetivos democráticos que haya tenido un mínimo de continuidad. Nos debemos una oportunidad.

De otro lado, creo que los métodos alternativos de solución de conflictos son eso, una eficiente alternativa coadyuvante; no veo conducente una "privatización" de la justicia en los términos que se plantean, aunque quizás habría que conocer mejor los perfiles de la propuesta. Creo que una de las características del arbitraje es su voluntariedad. No creo que se pueda imponer obligatoriamente; sino veamos lo que sucede con la conciliación. De otro lado, podría resultar una abdicación del Estado de una de sus funciones primordiales, con consecuencias que podrían ser graves en un país que requiere institucionalidad y facilitar el acceso de todos los sectores sociales a un sistema eficiente de solución de conflictos. Finalmente, dos consideraciones que nos regresan al comienzo. Una es, ¿quién hará cumplir los fallos de esta justicia privada? Otra, el arbitraje no puede ser una "cápsula" dentro del Estado de Derecho donde las garantías fundamentales no funcionen. ¿Quién debe controlar el cumplimiento de las garantías del debido proceso en los procesos arbitrales? Ahí volvemos al Poder Judicial.

En cualquier caso, me preocupan propuestas que faciliten eludir la responsabilidad social y política de resolver el problema de la justicia estatal y su deuda con el pueblo. Están bien las vías alternativas de solución de conflictos, pero en su sitio.

**DE LA JARA:** Cabe otra alternativa: acogerse al sistema judicial que rige en Miami. Fuera de bromas, una propuesta así me parece inconveniente por muchas razones, entre las que destacaría: 1) Atenta contra principios jurídicos básicos (unidad jurisdiccional, igualdad ante la ley, etcétera). 2) No es bueno que en un país como el Perú el Estado no tenga ni siquiera la atribución de administrar justicia. 3) Política y socialmente no es bueno tener una justicia para ricos y otra para pobres. 4) No es tampoco que lo privado sea un ejemplo de eficiencia. 5) Lo que hay ya de arbitraje

ha demostrado sus propios inconvenientes; para comenzar, un frecuente conflicto de intereses.

**PÁSARA:** Reformar el sistema estatal de justicia no es un esfuerzo inútil, como lo demuestran algunos casos: Guatemala, República Dominicana y Chile, entre otros. Hay que admitir también que esta tarea tiene límites que, en algunos países, pueden ser severísimos. “Privatizar” la justicia es viable. Lo que hay que preguntarse es cuáles son los costos de esta opción. Primero, habría que analizar por qué fracasó la mediación obligatoria en el país –versión moderada de una privatización. Segundo, sería imprescindible analizar por qué no se usa más el arbitraje y mirar a aquellos rasgos que lo hacen poco accesible a la mayor parte de la población. Tercero, sería necesario delimitar con precisión

aquellas materias que pueden ser retiradas de la competencia de la justicia estatal sin causar perjuicio a un sector de la población que podría hallarse entonces en una situación de desprotección. Cuarto, si esa delimitación no se efectúa cuidadosamente, llevar a un ámbito privado determinados asuntos de interés público no sólo deslegitimará más al aparato de justicia sino que erosionará el rol del Estado en una sociedad como la peruana, donde ya se halla bastante débil y carente de legitimidad. No hay que negarse a cierta “privatización” de la justicia; el problema reside en establecer en qué ámbitos podría establecerse, quiénes podrían ser beneficiados y quiénes perjudicados con ella, y qué costos implicaría para el funcionamiento del régimen político.