

La reforma judicial en el contexto de la reforma del estado peruano

Manuel Alexis Bermúdez Tapia *

Contenido

Notas

1. Contexto constitucional y político (2005-2006)

La Constitución de 1993, en forma implícita ha determinado que el Poder Judicial (PJ), Ministerio Público (MP), Tribunal Constitucional (TC), Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), Academia de la Magistratura (AMAG) y Jurado Nacional de Elecciones (JNE) formen parte de un Sistema de impartición de Justicia.

Sistema que en las actuales circunstancias, producto a actos de corrupción generalizado que encontraron una salida de escape con la captura del Vocal Supremo Provisional Eduardo Palacios Villar(1), ha generado un debate en el Congreso de la República, Corte Suprema de la República y el Ejecutivo para establecer los mecanismos necesarios para una nueva reforma judicial.

Sin embargo cuando se aborda la problemática de la reforma judicial, sólo se considera al PJ y en menor medida al MP, sin considerar que parte de la problemática del sector responde a las acciones de otras instituciones. Por ejemplo, la provisionalidad de los magistrados se debe en gran medida a la acción directa del CNM, la cual no ha nombrado magistrados en plazas de tanta importancia como es la Corte Suprema de la República y la Fiscalía Suprema.

Adicional a la provisionalidad, es posible considerar otros factores como la lentitud procesal, la excesiva carga procesal, elevados niveles de corrupción en todos los ámbitos y una magistratura que no genera confiabilidad por emitir fallos contradictorios (que llegan a cuestionar inclusive la misma capacidad intelectual de los mismos magistrados)(2) o ajenos a una predictibilidad mediana; lo cual en conjunto genera un nivel de aprobación que no supera el 15% de aceptación (3).

Sin embargo uno de los grandes problemas que enfrenta una eventual reforma del SIJ es la estructura de la carrera de la magistratura, la cual según nuestra propia constitución y leyes orgánicas del PJ y MP es de régimen abierto, lo cual genera inconvenientes en una estructura de desarrollo socio económico nacional.

Por ello es necesario que la reforma judicial que se pretenda iniciar aborde la reforma de las leyes orgánicas del PJ, MP, y CNM para efectos de definir los marcos generales de una carrera pública en la magistratura, que permita la operatividad de funciones en las instituciones y no genere los vacíos y provisionalidad existentes en la actualidad.

Para ello se deben establecer las pautas normativas que permitan la modificación de las Leyes antes indicadas, para garantizar ante la comunidad en general que la responsabilidad de impartir justicia está en manos de magistrados idóneos, expertos en la especialidad de su juzgado, debidamente capacitados y con un margen de criterio óptimo que le permita superar las lagunas y contradicciones normativas de nuestra legislación y realidad pluricultural.

Del mismo modo esta reforma judicial debe generar en los mismos magistrados las garantías mínimas para asegurar que sus servicios a la comunidad serán reconocidos no sólo en el ámbito de sus funciones, sino también en el reconocimiento de sus garantías laborales, eliminándose en este sentido la ratificación del CNM, la cual es las actuales circunstancias genera las suspicacia de propios y extraños (4), mas aún cuando no hace mucho el consejero del CNM que venía ejerciendo la presidencia, Dr. Jorge Lozada Stanbury, manifestaba su vinculación y filiación a un partido político (APRA) (5), del cual fue inclusive parlamentario, lo que denota una ingerencia en el nombramiento de magistrados por "recomendación partidaria" (6).

Dicha situación no generó ningún nivel de crítica y la Comisión de Justicia del CR presidida por Alcides Chamorro (de ese entonces), sólo llegó a citar al mencionado presidente del CNM, no ejecutando otras acciones por razones de "temporalidad" (7), debido a que era imposible que se proceda a una acusación constitucional por tráfico de influencias porque sólo la investigación demoraría más de un mes y Lozada dejaría de ser Consejero el 5 de julio del 2005, además de que sería imposible llegar a 80 votos con el actual Parlamento fragmentado y por la oposición/defensa del APRA, en un parlamento que estaba próximo a entrar en un proceso electoral (el del año 2006).

Frente a la ambigüedad en el procedimiento de los nombramientos de altos funcionarios públicos, surge el cuestionamiento de la estructura orgánica del CNM, por cuanto esta se presta a una elección sujeta a las ofertas al gremio letrado (8) y a una "fiscalización" de parte de profesionales, no necesariamente vinculados a los lineamientos de la profesión (enfermería por ejemplo).

Como también surge la cuestión respecto de las condiciones personales de los candidatos. No todos los abogados litigantes con mediano éxito pueden acceder a la magistratura, y esto es una regla.

Conocer la ley no implica necesariamente una garantía para realizar una debida labor en la magistratura, sino sólo una parte del bagaje cultural, profesional y humano de este funcionario público, por cuanto será la experiencia en su despacho la que le provea mejores herramientas para su trabajo, justificando el aforismo que *los jueces se hacen y no nacen*.

Tener experiencia de gestión de despacho *in situ*, saber de las deficiencias logísticas de la institución, las limitaciones humanas del personal a su cargo, así como las elevadas exigencias del público que clama por un servicio rápido, eficaz y previsible, generan en el magistrado la técnica necesaria para desempeñar su función, por ello sustentamos líneas abajo, la necesidad de eliminar la categoría de la suplencia en la magistratura peruana y fundamentaremos las razones que motivan este argumento.

Para ello los abogados deberán reunir condiciones personales básicas que le permitan incrementar sus conocimientos profesionales sobre una especialidad y tomar con responsabilidad el eventual ingreso a la carrera de la magistratura. Su capacidad de asimilación de conocimientos y aplicación de la ley al caso concreto de una realidad pluricultural diametralmente opuesta en términos socio económicos y culturales, le garantizarán no sólo la imagen de una correcta gestión, sino también la garantía que a su institución se le respetará su fuero y su autonomía.

Para que el interés de este abogado que aspira a la magistratura se concrete, es urgente que las medidas de reforma judicial también encuentren eco en el proceso de reforma constitucional de la actual Constitución, por cuanto es necesario definir y llenar los espacios vacíos y contradictorios que nuestra actual regulación constitucional ofrece (9).

Si no se producen tanto la reforma constitucional, como las reformas legislativas pertinentes, la reforma judicial constituirá sólo una referencia de gobierno y no una política de Estado.

Política de estado que es necesario plantear por cuanto es el mecanismo ideal para garantizar no sólo la gobernabilidad en el país, sino también su trayectoria y continuidad democrática al existir un verdadero equilibrio de funciones y atribuciones de poderes públicos.

En este sentido, sociedades con democracias débiles y sin una continuidad de reformas estructurales, continuarán creando instituciones con el ánimo de asegurar una legitimidad en sus postulados, sin considerar que esta creación de instituciones sólo debilita las ya existentes (10).

2. Los siguientes pasos.

Si bien la reforma del SIJ en el Perú requiere de acciones de reforma constitucional, existe en forma complementaria un procedimiento de reformas integrales de las actuales leyes orgánicas del PJ, MP y CNM.

Bajo esta línea de acción se viene trabajando en el congreso de la república un paquete de reformas, los cuales bajo una perspectiva de análisis político y jurídico, no responderán a las expectativas de la ciudadanía.

- a. La carrera judicial.

En la actualidad, la carrera judicial es regulada por las leyes orgánicas del PJ y MP, como capítulos independientes, dejándose una amplia libertad a los presidentes de corte y fiscal de la nación, para efectos de nombramientos provisionales y rotaciones laborales.

Las leyes específicas de carrera judicial próximas a ser aprobadas, no han considerado entre otros puntos un valor específico a la meritocracia judicial, basándose más en un elemento de administración del despacho judicial, que de valores más complejos para efectos de promoción laboral.

b. Presupuesto institucional.

La actual regulación del presupuesto institucional, no ha respondido a las necesidades de la institución ni a los mecanismos procesales de demanda ante el Tribunal Constitucional de parte del PJ para que el ejecutivo les destine un mejor presupuesto. Muy por el contrario, el ejecutivo ha encontrado un procedimiento para limitar aún más el presupuesto que debe destinar, por cuanto ahora deben coordinar en forma equiparable el diseño de un esquema de presupuesto. La presidencia del consejo de ministros con la corte suprema de justicia y en caso de conflicto, la presidencia de dicho órgano (que recae en el presidente del consejo de ministros) es dirimente y definitivo.

c. La carrera del servidor público.

Si ya el esquema de la carrera judicial es caótico, el esquema legal de la carrera del servidor público vinculado al SIJ es deprimente. Las comparaciones además de ser complejas, van a un ámbito que perjudica no sólo la correcta administración de justicia.

Mientras que un magistrado de primera instancia (juez especializado o fiscal provincial) gana en promedio un ingreso superior a los dos mil dólares, un empleado de carrera recibe una remuneración que bordea los doscientos dólares. Esta primera comparación, ha generado constantes huelgas en los servidores del PJ y MP y los ha puesto en blanco de abogados litigantes corruptos.

d. Los magistrados suplentes.

Uno de los elementos de mayor corrupción en el SIJ es aquella vinculada a los magistrados suplentes, tanto en la forma en cómo son seleccionados y en cuanto a su producción jurisdiccional.

Sin embargo pese a esta situación, los presidentes de cortes superiores y fiscales decanos del Ministerio Público a nivel de distrito judicial, insisten con nombrar personal de su confianza y sin un margen de diligencia que les permita tener una percepción de una labor eficiente.

e. Control Interno.

El actual Presidente del PJ, Dr. Francisco Távara Córdova, ha ejercido durante cuatro años previos, el cargo de Presidente del Órgano de Control de la Magistratura OCMA, sin embargo en dicho período de tiempo no ha podido generar ningún caso de destitución de magistrado, en cualquier nivel. Las razones son sencillas, su cargo se encuentra limitado a una función administrativa de control, mientras que la función punitiva corresponde al CNM, la misma que sin embargo no ha procedido conforme a las recomendaciones de la OCMA.

Dicha situación generó una frase conocida “*otorongo no come otorongo*”, y esta es la percepción de la ciudadanía con el actual proceso de reforma judicial. El ejecutivo interesado en temas mediáticos, supeditado a la discrecionalidad del Presidente que no ha generado ningún acto de reforma de estado, motivado por no vincularse a la Corte Internacional de Derechos Humanos, ya que tiene procesos de investigación pendientes (por violación a derechos humanos durante su primer mandato) y con un congreso dominado por intereses privados frente a las grandes necesidades de la población. Por último tampoco el SIJ en su conjunto ha evidenciado intenciones de buscar una reforma, porque ello significaría un cambio de escenario que las actuales cúpulas de poder institucional en cada órgano del SIJ no está dispuesto a perder.

* Abogado y Maestro en Derecho. Profesor de la Universidad Antenor Orrego. Ex funcionario de la Academia de la Magistratura y Congreso de la República. Ha participado en la modificación y estructura del último proceso de reforma judicial en el Perú.

mbermudez@pucp.edu.pe

-
1. Eduardo Palacios Villar (5/09/2006) fue arrestado por presunto tráfico de influencias, recepción de "coima" (S/ 400.00 nuevos soles) y por "negociar" una botella de vodka y chifles para intervenir a favor del ciudadano William Ipanaqué Lezcano en el proceso de reincorporación de este al servicio activo de la Policía Nacional.
 2. En el ámbito de los procesos de divorcio, es jurisprudencia que la reunión compartida (solitaria y privada) entre un varón y una dama, en habitación de un hotel, no implica necesariamente la generación de una causal que pudiese provocar un planteamiento de divorcio por adulterio. Igualmente la partida de nacimiento con la consignación del reconocimiento de la filiación de parte del padre, no acredita la existencia de una relación sexual entre los padres.
 3. Encuestas de los diarios El Comercio, La República y Perú 21, desde 8/09/2006 al 31/08/2006
 4. El IDL asumió la crítica al CNM por la ambigüedad en sus decisiones en las ratificaciones a los magistrados, en particular respecto de lo que consideró un error en el ámbito de los casos de Víctor Cubas (en ese entonces Fiscal Superior) y Marcos Ibazeta Merino (Vocal Superior y entonces Presidente de la Sala Nacional de Terrorismo). <http://www.idl.org.pe/idlmail/boletines/228.doc>
 5. Ver: <http://www.aprodeh.org.pe/noti-apr/2005/07jun2005.htm>; <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/2006ultimasnoticiasant?OpenForm&Start=108&Count=1000&ExpandVjew&Seq=7> y todos los periódicos de fecha 5 de junio de 2006.
 6. A la fecha, Lozada Stanbury no ha sido notificado de investigación alguna de parte de sus colegas del CNM ni del MP. Inclusive la prensa no insistió indagando más en un probado, documentado y flagrante caso de tráfico de influencias.
 7. El Diario Oficial El Peruano (5 de junio de 2005) informaba lo siguiente: *"El presidente del CNM, Jorge Lozada Stanbury, será convocado para que asista el próximo lunes a la Comisión de Justicia del Congreso, con el fin de explicar sus expresiones registradas en un audio en el que presuntamente admite su filiación aprista y que recibe recomendaciones para la designación de jueces. El titular de este grupo de trabajo, Alcides Chamorro, adelantó que esa convocatoria se corrobora en la sesión de hoy, en que se prevé el análisis de los pedidos formulados en ese sentido. La convocatoria sería para el lunes a las 10.00 horas, informó. Luego, a título personal, consideró que las expresiones de Jorge Lozada Stanbury constituyen una falta. **"El (Lozada) admite que nombra jueces no en función de los méritos, sino en función de recomendaciones, y dice que acepta recomendaciones. Eso me parece francamente inaceptable"**, afirmó. Por otro lado, opinó que ve muy difícil que el Parlamento apruebe la denuncia constitucional presentada por el legislador Heriberto Benítez contra el presidente del CNM. "Esta acusación requiere de 80 votos; por otro lado, la investigación durará más de un mes, y Lozada ya dejaría de ser consejero el 5 de julio."* <http://www.asesor.com.pe/laencuesta/jue09jun05.htm> Subrayado y resaltado nuestro
 8. El Consejero Anibal Torres Vásquez prometió en su campaña para el CNM, que de acceder a la plaza, procuraría eliminar el requisito para acceder a la carrera de la magistratura de la Academia de la Magistratura, el Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura PROFA. A la fecha, con sentencias del TC recaídas de los Expedientes N.º 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, este requisito se eliminó.
 9. Las inconstitucionalidades que se pueden apreciar en la actual redacción: a) Composición del Jurado Nacional de Elecciones, respecto de las prerrogativas del Colegio de Abogados de Lima frente al resto de Colegios de Abogados del resto del país, b) El desarrollo de jurisdicciones que responden a criterios de fueros privativos, c) Limitación de las autonomías presupuestales del PJ y MP, d) Las prerrogativas de la "Provincia Constitucional", como si un título honorífico le pudiese dar el nivel de Departamento o Región. d) impedimento al PJ para interponer acciones de inconstitucionalidad.
 10. En el Perú desde la apertura democrática de 1980 y hasta la actualidad se han creado dependencias gubernamentales de segundo y tercer nivel, por su dependencia a la Presidencia del Consejo de Ministros, que han tenido mayor injerencia en el ámbito público que los mismos Ministerios. El Consejo Nacional de la Juventud CONAJU (Ley N° 27802), el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruano INDEPA (Ley N° 28495, que le da un nivel ministerial) se han creado por que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social no es eficiente ejecutando políticas estatales para grupos vulnerables como indígenas y juventudes.