

REFORMA INSTITUCIONAL E INDEPENDENCIA JUDICIAL

LUCCIOLA TRAJTMAN ROBLES

SUMARIO: INTRODUCCION. 1. ¿ES POSIBLE QUE EL PODER JUDICIAL CONTROLE AL PODER? 2. MODELO REFERENTE. 3. LINEAMIENTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. 4. UNA REFORMA CONSTITUCIONAL CON UN CORRELATO DE REFORMA INSTITUCIONAL. 5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS MEDIATOS. CONCLUSIONES. NOTAS. BIBLIOGRAFIA.

RESUMEN:

Es habitual que la historia nacional gire en torno a reinversiones constitucionales periódicas. El transcurso azaroso de la república nos dio, por ello, en términos de Loewenstein, constituciones semánticas y nominales. Con excepción de la de 1860 y 1979, los demás textos fundamentales carecieron de un correlato real, en la práctica se vulneraron o fueron incapaces de construir una institucionalidad sólida.

PALABRAS CLAVES: JUSTICIA / PODER / REFORMA

I.- Introducción:

Uno de los temas del debate político en los últimos años ha sido el de la reforma constitucional. Una posición contraria a la reforma y al cambio constitucional es la de los que esgrimen la ausencia de un espíritu constituyente. Pese a que durante la transición de Valentín Paniagua y durante el gobierno de Alejandro Toledo, la reforma del texto fundamental siempre estuvo presente en la agenda, predominó el razonamiento de quienes

aducen que la modificación de la Carta es un tema secundario. En cualquier caso, no se debe perder de vista la necesidad de un proceso constituyente (o de reforma parcial) en un país que necesita construir una institucionalidad sólida, que no se derrumbe ante los cambios severos de coyuntura.

Durante la gestión del Congreso anterior (2001-2006) se publicó la Ley 27600 para la reforma constitucional. Fue un paso adelante, pero sin una idea clara de qué se pretendía construir con un nuevo texto. Quebrar la vigencia de la Carta de 1993 porque responde a un patrón autoritario, no es un reto válido como si lo es elaborar una Constitución que sobreviva, sea efectiva y constituya un marco que garantice la independencia de poderes y asegure la continuidad de una democracia basada en instituciones fuertes. Dado ese razonamiento, debería contemplarse en la agenda parlamentaria, una reforma constitucional en materia judicial.

Uno de los factores de la desafortunada historia constitucional en el Perú fue la falta de una auténtica independencia de poderes. En lo

* Profesora de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.



particular, el Perú es un país sin Poder Judicial. Este no es en la práctica un poder. La historia indica un órgano, por lo general, intervenido. La independencia sólo está trazada en el papel, los jueces son sometidos y presionados por el poder. Sin embargo, el presente análisis trata de la falta de independencia del Poder Judicial como corporativo y no por los jueces como tales, individualmente considerados¹. Un juez independiente es constreñido, amenazado y visto a la luz del poder como un factor desestabilizador. Sin embargo, la coacción que nos interesa es la que se da entre las corporaciones estatales.

Lograr un Poder Judicial independiente pasa por asegurar en la Constitución que la política no tenga injerencia alguna y asegurar el contrapeso. A veces el Tribunal Constitucional puede ser el mejor garante de la vida constitucional como ocurre en Colombia². Resolver con criterio jurídico se torna una labor heroica de algunos valientes jueces. El ciudadano queda desvalido frente a una judicatura sometida al poder. De pronto, invocar justicia se convierte en un abierto desafío al sistema.

Una Constitución funcional debe operar como una garantía del ciudadano frente al poder. Por eso, la Carta debe instituir garantías eficaces de independencia judicial. La selección de jueces y magistrados y el campo operativo de estos debe ser un coto cerrado a la intervención política.

Víctor Andrés Belaunde señalaba que una vez iniciado el tiempo de la consolidación de las instituciones, "bien pronto asoma de nuevo la inclinación antigua de aumentar las facultades presidenciales, hasta llegar a la omnipotencia del Poder Ejecutivo"³. Es esencial a los fines de la democracia lograr un Poder Judicial capaz de ser un contrapeso al Gobierno y al Parlamento. Pero esto dependerá de las atribuciones que le reconozca el texto constitucional.

1. ¿Es posible que el Poder Judicial controle al poder?

Teóricamente es posible de acuerdo a las propias disposiciones constitucionales. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes es uno de los mecanismos. Pero, la Constitución no establece garantías para los jueces que conocen causas en las que, por justicia, deban pronunciarse en contra del Estado. Una débil institucionalidad permite que, por ejemplo, un magistrado que resuelve en contra de los intereses del poder político⁴ sea puesto en la mira. La estabilidad en el cargo no ha sido un principio. Como en toda estructura de poder, los jueces se ven sometidos a los vaivenes de la política. Un texto fundamental debe proveer de cierto tipo de inmunidad que no debe resistir, por cierto, responsabilidades disciplinarias o penales. Sin mecanismos de seguridad en cuanto a autonomía presupuestal y estabilidad, entre otras cosas, la razón jurídica no constituirá parte de su gestión. Un estatuto del juez debe conectar con la reforma constitucional. Pero ese es apenas uno de los elementos, hace falta otros que deben provenir de ceñudos debates constitucionales sobre el sistema judicial en el Perú. Una lectura a la historia nos puede ofrecer algunas de las respuestas. La tradición política peruana exhibe instituciones precarias, frágiles y habitualmente vulneradas con la recurrencia de "revoluciones" de todo cariz. Estas sólo acentuaron los viejos vicios. En los hechos y de cara a una coyuntura reciente en la que los jueces formaron parte de una vasta red de corrupción, un magistrado peruano carece del respeto ciudadano. Ese déficit de confianza arrastra a todo el sistema judicial. Este pierde el respaldo popular y se vuelve disfuncional. La Administración de Justicia sólo es eficiente si inspira confianza.

A continuación se presentan algunos datos que demuestran la falta de confianza ciudadana en el sistema de Justicia:

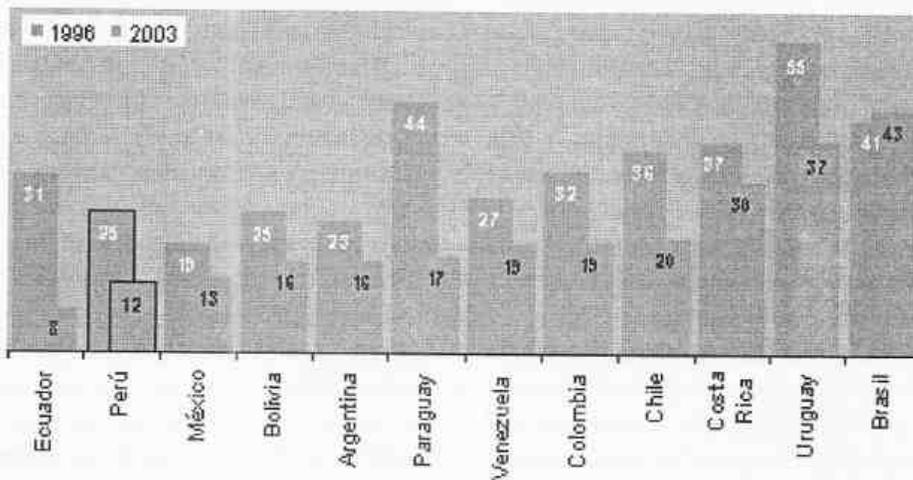


Aprobación del Poder Judicial, 2003 – 2004

Mes	Aprobación
Ene-03	14
Feb-03	16
Abr-03	22
Jun-03	16
Ago-03	15
Nov-03	12
Dic-03	15
Ene-04	13
Feb-04	10
Mar-04	7
Abr-04	14
May-04	7
Jun-04	11
Jul-04	12
Ago-04	12
Sep-04	9
Oct-04	12

Fuentes: APOYO e IMASEN.

Confianza en el Poder Judicial por país



Suma de las respuestas "mucho" y "algo" ante la pregunta ¿cuánta confianza tiene en el Poder Judicial?

Fuentes: Latinobarómetro 1996 y 2003.



Como se aprecia, el ciudadano no confía en el Poder Judicial. Comparativamente el Perú está por debajo de la mayoría de países elegidos para la muestra en América Latina. E incluso, la confianza se ha reducido en 7 años de 25 a 12%⁵. El Fujimorato redujo la confianza en el juez al presentarlo como un funcionario sometido al poder político. Salvo casos aislados, los jueces no fueron un contrapeso al poder autoritario. Por el contrario, el aparato judicial fue un instrumento de preservación del régimen y de hostigamiento a la crítica independiente.

Incluso, dentro de la estructura misma del Estado, los jueces no han logrado inspirar confianza al ciudadano.

marco institucional permite y fomenta la existencia de órganos autónomos⁶.

El prestigio del Poder Judicial, la aprobación ciudadana que alcance, es un freno a la vocación autocrática de cualquier gobernante. En los Estados Unidos, salta a la vista el engarzamiento de una Constitución respetada con la solidez de una Suprema Corte vigilante. Resalta la potestad constitucional de los jueces para impedir los excesos de los presidentes y parlamentarios que vulneren el texto fundamental. En la práctica constitucional el sistema judicial norteamericano sí aparece como un verdadero poder del Estado.

¿Cuál de las siguientes instituciones le inspira más confianza?

	Más confianza	Menos confianza
Fuerzas Armadas	30.1	3.1
Policía Nacional	25.7	10.4
Congreso	6.9	20.2
Presidencia de la República	3.3	25.3
Poder Judicial	2.2	28.1
No responde	6.1	8.4

Fuente: Encuesta IMASEN (agosto, 2004).

La consecuencia es que el juez no tiene liderazgo ante la opinión pública y es un funcionario débil y con escasa capacidad para confrontar al poder político, un círculo vicioso.

2. Modelo referente

Otros modelos lograron consolidarse en la práctica debido a una conciencia constitucional bien arraigada. La tradición constitucional y la buena marcha de la judicatura norteamericana permitió la consolidación de la imagen del juez como un verdadero líder de opinión. El predominio de las instituciones impidieron que el gobierno o cualquier autoridad quebrantara el sistema político. Es posible concebir que el sistema judicial de ese país fue un contrapeso efectivo y un baluarte de una democracia perfectamente estable. El control del poder, en el esquema clásico norteamericano de los *checks and balances* sólo es viable cuando el

Los jueces norteamericanos no son simples funcionarios del Estado, son líderes morales o héroes de su Nación. Una declaración de un magistrado de la Suprema Corte es atendida por la opinión pública y asimilada. El sistema de precedentes permite que la razón del juez supere a las limitaciones de la propia norma. El protagonismo del magistrado lo encarama como un creador de Derecho, su espacio de maniobra puede ser mayor que el del juez latino. Por su tradición como garante de la Constitución más allá de la camisa de fuerza de la mera interpretación de la norma, gozan de un respeto que hallan en el Perú muy pocas excepciones.

La Constitución peruana en ciernes debe asegurar que el juez peruano tenga mecanismos para crear Derecho superando los cuartos estrechos de la ley. En pocas ocasiones el juez revisa exhaustivamente la constitucionalidad



de la norma y si lo hace es basada en una interpretación forzada o insuficiente. Los jueces carecen de sólida formación constitucional y peor aún su visión se limita a aplicar el Derecho sin atisbar la sistemática constitucional ni la vigencia de los tratados sobre derechos humanos en el sistema jurídico peruano.

Para ser efectivamente un poder del Estado, los magistrados deben tener atribuciones y garantías para contrapesar a los gobiernos y parlamentos. Es útil recordar que a raíz del escándalo Watergate, el fiscal del caso solicitó al Presidente Nixon la entrega de las cintas magnetofónicas que consideraba necesarias para el curso de la investigación. Desafiando al sistema judicial, Nixon se negó, apelando a la inmunidad de su cargo. Frente a la negativa del Presidente, un Juez Federal (John Sirica) dictó un mandato judicial para la entrega de las cintas. El Presidente apeló a la Suprema Corte². Esta, sin embargo, por unanimidad, confirmó la resolución del juez. Las consecuencias son conocidas, poco tiempo después Nixon perdió la presidencia. El Poder Judicial lo acorraló y debió someterse a la majestad de los magistrados renunciando a su propio poder. Cuatro de los magistrados de la Suprema habían sido nombrados por Nixon, pero incluso ellos votaron a favor de la resolución del juez federal. Pese a que el sistema de nombramiento no es el más adecuado, los jueces prescindieron de toda consideración política y optaron por someterse a la Constitución. La independencia e impecabilidad de la justicia norteamericana salieron fortalecidas.

El caso más mencionado en los tratados de Derecho Constitucional es el célebre *Marbury vs Madison*.³ En él, la Justicia demostró su independencia una vez más y decidió aplicar la Constitución por encima de toda otra norma. El precedente ha venido a llamarse "control difuso de la Constitución", referente para diversas constituciones en el mundo.

Asimismo, hay otras sentencias que han sido

capaces de modificar las leyes. En cierta forma, las decisiones judiciales operaron como factores de reforma legal en diversos Estados. Los fallos del Tribunal Supremo⁴ han llevado a revocar leyes estatales. El liderazgo del juez norteamericano lo superpone a cualquier poder político. Pero, es necesario reparar que estos casos ocurren en sociedades altamente institucionalizadas. Por eso urge vincular el proceso constituyente con la creación de un marco institucional. Una nueva Constitución sin una reforma del Estado puede frustrar la vigencia plena de ese texto.

3. Lineamientos de la reforma constitucional

Si bien el problema fundamental no ha sido el diseño constitucional del sistema judicial sino la manipulación de sus contenidos a través de normas de inferior jerarquía y de la intervención política en todos sus órganos, resulta necesario que la Constitución robustezca la autonomía de los órganos encargados de impartir justicia. Esto pasa por armar un sistema de mecanismos y condiciones para asegurar la independencia de sus funcionarios. Se trata también de diferenciar con nitidez las funciones de los órganos jurisdiccionales de la de aquellos encargados del gobierno del Poder Judicial.

A fin de aportar a la viabilidad de la reforma constitucional en esta materia conviene tomar en cuenta algunas ideas directrices:

- Es esencial a la protección constitucional de la independencia judicial que se establezca un artículo que exprese que el sistema judicial y cada uno los órganos que la componen son autónomos e independientes, y que ninguno de los otros Poderes del Estado puede intervenir en su gobierno, administración o gestión. En consonancia con este principio es necesario garantizar la independencia de los magistrados proveyéndoles de garantías para el ejercicio de su gestión. Una de las vías es constituyendo alguna forma de



privilegio de la función con adición de otros beneficios como la estabilidad en el cargo, etc.

- Debe contemplarse que el presupuesto del Poder Judicial no debe ser inferior a un porcentaje equivalente al tres por ciento (3%) del presupuesto de gastos corrientes del Presupuesto General de la República. Sin esa puntualización y sin mecanismos de control al Poder Ejecutivo para garantizar que esos fondos son asignados se corre el riesgo de afectar la autonomía y eficiencia del Poder Judicial. Conviene señalar que el presupuesto judicial en el Perú es uno de los más bajos de la región andina¹⁰, el problema impide que operen reformas, pero también afectan la autonomía, autoestima y liderazgo del juez.
- Es importante diferenciar entre órganos de gobierno y órganos jurisdiccionales. Estos últimos serán los que la Ley Orgánica del Poder Judicial establezca. Los órganos de gobierno deben ser, por definición constitucional el Consejo de Gobierno. Sin embargo, salta a la vista la necesidad de prescribir una estructura descentralizada. Muchos litigantes deben viajar a capital de departamento donde se halla la oficina del distrito judicial. En el caso de la Corte Suprema es de notar su estructura centralizada, lo que dificulta la administración de justicia a ese nivel en las provincias. La descentralización debe ser la garantía de un Poder Judicial al alcance de las poblaciones más remotas.
- Es recomendable diseñar un gobierno al interior del Poder Judicial, reconociendo y estableciendo claramente su función. Sin embargo, sería viable la participación de la Sociedad Civil en su constitución y control. La reforma debe ser un proceso cooperativo. Este órgano, en vista de la experiencia anterior, no debe tener a su cargo los nombramientos. Quizás una precisión constitucional impida cualquier intento de trasladar esas prerrogativas al órgano en cuestión. El Consejo Nacional de la Magistratura debe mantener esas atribuciones.
- Es conveniente que la Constitución establezca la conformación del Consejo de Gobierno del Poder Judicial. La Carta se adelanta así a cualquier intención de manipular legislativamente esa composición.
- En el camino del fortalecimiento y democratización de la Justicia se hace necesaria la elección popular efectiva de jueces de paz no letrados. La Justicia formal debe ser nombrada, sin excepciones, por el Consejo Nacional de la Magistratura. La legitimación de la Corte Suprema vía elección popular o bajo algún mecanismo democrático directo o indirecto puede abonar a una mayor fuerza política del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado.
- En el caso de la justicia profesional es imprescindible una evaluación técnica previa. Pero, al mismo tiempo, una vigilancia permanente que no ejerza presión sobre las decisiones judiciales pero que evite la influencia política y económica en la marcha de la Justicia.
- Es necesario para la operatividad del sistema que la Constitución establezca que el Consejo de Gobierno del Poder Judicial puede aprobar reglamentos que regulen la organización y funcionamiento de la institución. Conviene conceder un aparato gerencial eficiente a la Judicatura, con esquemas de la empresa privada, *management*, etc.
- Si bien una ley se ha anticipado, urge el reconocimiento a nivel constitucional de los denominados medios alternativos de resolución de conflictos (conciliación, negociación y arbitraje).



Aun cuando estos aportes contribuyen a darle eficiencia e independencia al Poder Judicial son insuficientes. Algunos de los preceptos constitucionales deben apuntar a que el Poder Judicial sea en efecto un verdadero poder del Estado como virtualmente lo es el Tribunal Constitucional, que revisa la constitucionalidad de las leyes¹¹. En esa línea se pueden establecer en el texto pautas concretas que se encaminen a atribuirle a la institución tareas de control judicial a los gobernantes e impulsos de acción frente a los excesos de poder. A la vez, al juez se le debe proveer de garantías insalvables para decidir con eficacia sobre los actos de poder de los funcionarios de todo nivel. Se trata de que la discrecionalidad y el impulso judicial opere en función de la democracia y de sus instituciones.

4. Una reforma constitucional con un correlato de reforma institucional

En la vía de la reforma constitucional se debe buscar que el sistema judicial incida en la seguridad jurídica, esa debe ser una de las principales funciones de la judicatura. El juez, al resolver debe crear Derecho, pero es necesario orientar a nivel constitucional su papel de defensor de la seguridad jurídica. Esto supone un Poder Judicial independiente cuya razonabilidad debe ser la de proteger el Derecho. En esa lógica, es menester que los jueces actúen tomando en cuenta la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos y aplicarlos a la casuística. La jurisprudencia, especialmente la que atañe a los procesos de garantías, es pobre. Se debe aspirar a un Poder Judicial que asegure los derechos adquiridos y la vigencia de las instituciones. No hay otra alternativa en la vía de preservar el propio sistema jurídico.

No obstante, la reforma constitucional, se ha dicho, requiere como correlato real, una reforma institucional. Si no se procede a reformar las instituciones preservándolas de la intromisión de los otros poderes es posible que la Constitución no alcance a tener mayor

vigencia.

Debemos apuntar que no hay reforma posible sin indicadores previos de gestión.

La reforma judicial es un proceso necesariamente extenso, cuya duración está sujeta a los avances y retrocesos en la calificación final de los indicadores. El trabajo de recojo de información sobre la realidad de la justicia y la visión del usuario del sistema constituye la fuente para el análisis crítico y para la programación de los cambios que se pretende. Hubo un intento en ese sentido durante el Gobierno de Fujimori, pero el contexto autoritario y los fines ocultos del poder impidieron que los indicadores fueran la base de una reforma real posterior.

La medición de la eficiencia se coteja con la percepción del litigante, pero más allá de la imagen institucional (cuya importancia resalto) está el dato objetivo de la gestión. Y entonces cabría plantearnos la interrogante ¿cómo se determina la eficiencia?. Son diversas variables que habríamos de considerar y que tienen relación con la justicia como valor fundamental del proceso. Nos referimos a dos variables que se superponen a las otras: la velocidad (en relación a la rapidez del comercio moderno) y a la utilidad del servicio de justicia medida por sus índices de falibilidad¹².

La velocidad involucra el deslinde nítido entre la función administrativa y la función jurisdiccional. Ello significa ocupar al juez en exclusivas y excluyentes tareas de conocimiento de causas. Significa, también, agilizar y adecuar los procedimientos a la estructura judicial existente, implementar vías no judiciales para la solución de controversias y descongestionar los despachos judiciales. Sobre este último, la racionalización implica nutrir de información jurisprudencial y normativa al juez y sistematizar el manejo procesal. Más que eso, se debe lograr que el juez aplique el Derecho y tenga los alcances para aplicar las normas internacionales suscritas por el Estado peruano.



En algunos países, el prestigio ganado por el sistema judicial ha provenido del montaje de todo un sistema de información tendiente a la calificación jurídica del juez. En Quebec (Canadá), por ejemplo, se elaboró un sistema de información completo que creó canales de divulgación de información jurídica y que amplió la fuente informativa disponible en ese momento, incluso se dispuso de medios para la grabación de las sesiones en los Juzgados. La computarización fue, por supuesto, un elemento clave del éxito de la reforma. No el único, sin duda el factor humano es esencial.

Se puede identificar algunos atributos del modelo de ideal de Administración de justicia: entre ellos, la eficiencia, la equidad y la primacía de la justicia. Estos atributos ideales son impracticables sin la columna vertebral de todo el proceso: la independencia de los jueces.

La eficiencia es de difícil medición, asimila conceptos que no pueden objetivarse. La aplicación justa de la norma se somete a discusiones sin definiciones conclusas. La equidad es identificable en las proporciones del sistema en relación al espacio territorial no cubierto. Más claro resulta sintetizar esta apreciación en una pregunta: ¿el sistema formal de justicia llega a todos? ¿se dispone de mecanismos informales eficaces para que todos tengan acceso a la justicia? ¿cuál es la realidad de la justicia de paz? ¿está ésta lo suficientemente articulada al sistema formal? ¿cuáles son los alcances y que expectativas pueden generar los medios no judiciales de solución de controversias?

5. La reforma constitucional e institucional y sus efectos mediatos

No todo el análisis queda circunscrito a la necesidad de fortalecer constitucionalmente el Poder Judicial. Hay razones válidas para asumir que un buen planteamiento judicial en la Carta puede incidir al menos mediatamente en el proceso de crecimiento del mercado interno. El enfoque institucional no prescinde de ese

análisis. El rol de la Administración de Justicia dentro del esquema de desarrollo orientado por la expansión y el fortalecimiento del mercado es vital. Garantizar el cumplimiento de los contratos en un mundo de acuerdos signado por la incertidumbre, por el conocimiento impreciso de los intereses en juego y por el carácter intrínsecamente oportunista de las partes es la función del ordenamiento jurídico. Un Poder Judicial y una Constitución que lo refuerce apunta a darle certeza y estabilidad a las transacciones, eliminando todo lo que las desincentive. Un texto que fortalezca instituciones y que provea de mecanismos de checks and balances como en el modelo norteamericano va a jugar a favor de la estabilidad económica.

Algunos estudios previos nos permite contar con algunos datos relevantes. Se calculó que la credibilidad judicial es la razón de hasta una cuarta parte de las variaciones en el crecimiento del ingreso per cápita en los países en desarrollo.

En los índices del World Competitiveness Report, detectamos que países como Singapur, Suecia, Noruega, Alemania, Hong Kong, Japón o Reino Unido se sitúan como los países cuyo nivel de confianza en el sistema judicial es alto. En los países Anglosajones es más fácil asumir esa credibilidad cuando se atribuye al juez la cualidad de héroe de la nación. Ese liderazgo le es ajeno a nuestros países donde los espacios de creación judicial del Derecho son menores¹³.

Sin embargo, la experiencia internacional nos dicta una ratio constante que se desprende, además, de los cuadros comparativos. Singapur, por ejemplo, desarrolló sus reformas entre 1988 y 1993, cuando la economía crecía rauda y las perspectivas del modelo económico eran inmejorables. Si bien la correcta administración de justicia incide en la solidez de los mercados, es patente también que la expansión y desarrollo de la economía exige nuevas pautas institucionales. Los sistemas judiciales deben correr parejos al desarrollo



mercantil. En este país, la Administración de Justicia quedó desfasada por los avances en el ya prolongado proceso de modernización económica. La reforma judicial no precedió a la expansión pero sí hubo necesidad de amoldar el sistema a las novedosas pautas que dictaba el mercado. El desarrollo del comercio arrastra cambios en la institucionalidad.

De otro lado, el perfeccionamiento judicial es apenas uno de los factores del cambio social y económico, quizás uno de los más vinculantes. El ordenamiento jurídico (normas y procesos) fijan los principios sin los cuales el crecimiento económico se vuelve un ideal sin sustento. La predictibilidad de las transacciones que el sistema permite genera una reducción notable en los costos de contratar. El incentivo de la seguridad jurídica invita a presumir que hay una relación directamente proporcional entre eficiencia del sistema judicial y desarrollo económico.

El desarrollo tecnológico, la celeridad de las contrataciones en un mundo cada vez más interrelacionado amenazaba la eficiencia de la gestión judicial. Vislumbrando las dificultades de gestión es que se organizó un intensivo proceso de reformas. Se apuró el conocimiento de las causas pendientes, se acortaron los plazos en los procesos y se automatizó el manejo de los casos. El sistema judicial comercial de Singapur obtuvo un nivel de calidad superior acorde a la velocidad vertiginosa de la dinámica de los intercambios mercantiles, reduciendo así el costo económico de la justicia.

Es útil recoger otras experiencias y adaptarlas a una realidad distinta. En el Perú, las constituciones establecieron estructuras y atribuciones, pero no crearon mecanismos que garantizaran la independencia del Poder Judicial. Por ello cada gobierno hacía y deshacía a su antojo en el sistema judicial. Al mismo tiempo, la falta de idoneidad del juez y la corrupción dentro del propio sistema configuraron un Poder Judicial débil,

manejable y poco confiable.

En esa lógica fue una institución que no contribuyó, como en Estados Unidos, al fortalecimiento de la democracia. Por el contrario fue un factor de inestabilidad e incertidumbre para los ciudadanos. Era usual que las constituciones trataran el tema tangencialmente desde la perspectiva de la estructura y organización así como de los derechos del reo. No se hizo de esta institución un poder sino un órgano dentro del Estado. En cualquier caso fue un órgano dentro de un sistema que nunca inspiró la confianza ciudadana. Ese desprestigio sirvió de argumento a algunos gobernantes para intervenirlos o hacerlos presa de una maliciosa reestructuración.

Se asume que la normatividad es ineficaz si no hay mecanismos efectivos de protección. Un Poder Judicial afectado por corrupción o falta de independencia contribuye a que la propia norma jurídica no se cumpla. La ineffectividad del Derecho desincentiva los intercambios porque ningún inversionista potencial estará dispuesto a arriesgar su capital si en el contexto inmediato el sistema judicial no es capaz de hacer cumplir las normas. El cumplimiento predecible alienta la inversión y ésta arrastra consigo posibilidades de desarrollo económico¹⁴.

En 1994 el Banco Mundial emitió en su Informe Anual un dato importante. Decía que los sistemas judiciales latinoamericanos son uno de los principales obstáculos al desarrollo del sector privado. Se puede afirmar que el acceso a tribunales confiables influye en la interacción económica.

Los contratos tienen propósitos disímiles y uno de ellos, tal vez el más resaltante, es garantizar que los individuos alcanzarán los fines propios implícitos en cada acuerdo. La confianza es el factor primordial que alentará las transacciones y estimulará la creación de riqueza.



7. Conclusiones

1. Una reforma constitucional fructifica cuando paralelamente se avanza en torno a la construcción de un marco institucional que le de solidez. Durante muchos años el Perú bregó por tener una Constitución estable, pero la disposición de cada escenario político y la falta de bases institucionales trabajaron en torno a la inestabilidad y el desmoronamiento del Estado de Derecho. De allí que la democracia se vivió intermitentemente. Los caudillos, al lo largo de la república, no quisieron un texto fundamental sino sostener su poder. El poder prevaleció a la administración. En esa lógica, las instituciones sirvieron al poder, para cimentarlo, perpetuarlo o cautelarlo. Tomar el Estado era adquirir el dominio y desplazar a los actores antagónicos.
2. Frente a una tradición histórica que nunca apuntó a una seria institucionalización del país queda la posibilidad de un debate constitucional engarzado en un proceso de transición integral. Esta debe contemplar la construcción de un marco institucional más eficiente y sólido. Es la tarea de un proceso constituyente, pero también de una reforma del Estado.
3. En particular, el debate constitucional y la reforma estatal deben incidir en la reconfiguración de las instituciones y poderes del Estado. En estas reflexiones se desarrolló el tema de la reforma judicial y de los cambios constitucionales en esta materia en la perspectiva de lograr un Poder Judicial no sólo funcional sino también garante del Derecho. El enfoque es economicista en el sentido que los cambios favorables, que se inician con el debate de reforma constitucional, tienden a generar efectos positivos sobre los diversos ámbitos de la vida nacional. Sólo cuando la Carta fundamental y sus instituciones (perfectamente diseñadas) logran un respaldo ciudadano son capaces de resistir las crisis políticas y sociales.
4. Un Poder Judicial funcional y la sólida imagen de jueces aptos para su papel son los factores que contribuyen a la seguridad jurídica y la confianza de los agentes económicos en el mercado. Resaltan las experiencias de algunos países que lograron crear un sistema judicial confiable generando indirectamente tendencias positivas en el ámbito de la inversión privada. En general, el marco institucional no sólo asegura confianza en las interrelaciones sociales y en las de los ciudadanos con el Estado, sino que además elimina los desincentivos de una economía, que en países como el Perú se generan a partir de su inestabilidad política y la fragilidad de sus instituciones. Una Nación en la que los jueces resuelven conforme a Derecho y con sabiduría práctica permite que la confianza se asiente. Desde una óptica singular puede sostenerse que reducen los costos de transacción de una sociedad y contribuyen mediatamente al desarrollo.
5. Oliver Wendell Holmes decía que "el Derecho es la predicción de lo que los Jueces harán". En el Perú, es el laberinto de normas que diversos magistrados miden en función del poder, el interés o el miedo. Hacer del juez un héroe superpuesto a la mediocridad de lo inmediato y comprometido con la justicia es una tarea que no se puede postergar porque más allá no quedará sino la memoria histórica de lo que pudo ser y se dejó escapar.

NOTAS

¹MONROY, Juan. Estándar internacional sobre la independencia de jueces y las garantías de administración de justicia. En: Poder Judicial y Democracia. CAJ, Lima. 1991.

²BURGOS, Germán ¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? ILSA. Colombia



³BELAUNDE, Víctor Andrés. La Crisis Presente. En: Primer Panorama de Ensayistas Peruanos. Ed. Latinoamericana. Lima, 1958.

⁴SERRA, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. FCE, México. 1999 (ver definición de poder político)

⁵Latinobarómetro 1996 y 2003.

⁶MONTESQUIEU. El Espíritu de las leyes. TECNOS, Madrid. 1986

⁷CHIRINOS SOTO, Enrique. Constitución de 1993: Lectura y Comentarios. 2da. ed. Lima: Pieduli, 1995

⁸ESTEVA, Eduardo. Algunas reflexiones sobre la justicia constitucional a doscientos años de "Marbury v. Madison. Montevideo. 2003.

⁹En el caso Brown vs Junta Escolar, una sentencia de la Suprema Corte condujo al cambio de una ley injusta en 24 Estados.

¹⁰Mendoza Cánepa, Raúl. Temas de presupuesto judicial. Artículo difusión, marzo del 2005. Comisión Andina de Juristas.

¹¹SCRIBNER, Druscilla (2000), "Court-Executive-Legislative Relations in Latin America:

Toward a Comparative Framework", documento presentado en el encuentro de LASA 2000.

¹²VARGAS; Juan Enrique. In Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador: Cambios y Retos, publicado por Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel.

¹³HART, Herbert L.A. El concepto del Derecho. Editora Nacional. México, 1980.

¹⁴NORTH, Douglass: Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico", Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1990

Bibliografía

MONROY, Juan. Estándar internacional sobre la independencia de jueces y las garantías de administración de justicia. En: Poder Judicial y Democracia. CAJ, Lima. 1991.

BURGOS, Germán ¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? ILSA. Colombia

BELAUNDE, Víctor Andrés. La Crisis Presente. En: Primer Panorama de Ensayistas Peruanos. Ed. Latinoamericana. Lima, 1958.

SERRA, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. FCE, México. 1999 (ver definición de poder político)

Latinobarómetro 1996 y 2003.

MONTESQUIEU. El Espíritu de las leyes. TECNOS, Madrid. 1986

CHIRINOS SOTO, Enrique. Constitución de 1993: Lectura y Comentarios. 2da. ed. Lima: Pieduli, 1995

ESTEVA, Eduardo. Algunas reflexiones sobre la justicia constitucional a doscientos años de "Marbury v. Madison. Montevideo. 2003.

En el caso Brown vs Junta Escolar, una sentencia de la Suprema Corte condujo al cambio de una ley injusta en 24 Estados.

MENDOZA CÁNEPA, Raúl. Temas de presupuesto judicial. Artículo difusión, marzo del 2005. Comisión Andina de Juristas.

SCRIBNER, Druscilla (2000), "Court-Executive-Legislative Relations in Latin America. Toward a Comparative Framework", documento presentado en el encuentro de LASA 2000.

VARGAS; Juan Enrique. In Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador: Cambios y Retos, publicado por Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel.

HART, Herbert L.A. El concepto del Derecho. Editora Nacional. México, 1980.

NORTH, Douglass: Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico", Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1990