

## ALGUNOS RETOS BÁSICOS A FIN DE REFORZAR EL AVANCE DE LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL

**JOSÉ PANDO TIBURCIO.**

Abogado por la UNMSM con estudios de Maestría en  
Ciencia Política con mención en Gestión Pública.

### RESUMEN:

El grado de desarrollo de un país no sólo se mide por el crecimiento económico sino también por el bienestar alcanzado por la sociedad en su conjunto, y por la funcionalidad y solidez de sus instituciones. Actualmente, no hay duda respecto a la importancia de esta última, pues ha permitido a los países desarrollados construir sobre la base de ellas sus estructuras políticas, económicas y sociales. Es por ello que vamos a ocuparnos de lo que se concibe por institución e institucionalidad, para luego pasar a analizar el rol que ha cumplido en relación con la independencia del poder judicial.

### PALABRAS CLAVES: JUSTICIA / GESTION/POLITICA

**Poder Judicial, independencia e institucionalidad.** En un enjundioso trabajo el embajador Oswaldo de Rivero al referirse a las reformas neoliberales aplicadas a raíz del "Consenso de Washington" en América Latina, sostiene: "En la mayoría de estos países no está surgiendo un capitalismo democrático unido a una modernización de la producción, sino un capitalismo atrasado, rustico y democracias de baja intensidad, a veces grotescas, ancladas en una producción primaria y poco transformada, donde no existe imperio de la ley, ni respeto a las instituciones..."<sup>1</sup>

Para el premio Nóbel en economía Douglas North las instituciones son las reglas del juego que rigen dentro de una sociedad, no solo proporcionan una estructura a la interacción humana sino que guían los incentivos sean estos políticos, económicos o sociales. Pero básicamente tienen la función principal de reducir la incertidumbre en ese constante proceso de intercambio humano<sup>2</sup>, claro está dentro de un marco de limitaciones formales (normas escritas) o informales (acuerdos o convenciones). Como también señala el maestro Claus Offe se trata de reglas de demarcación de conocimiento común que posibilita reducir costos.

Por otro lado, y esto es parte de la razón de nuestro tema, las instituciones se fundan en un proceso de reproducción idéntica que socializa y transmite valores que representan a los individuos de una determinada sociedad. Al respecto el profesor Claus Offe sostiene: "No sólo las instituciones son construidas por el hombre, sino también los hombres son construidos por éstas: son socializados por el efecto educativo de las instituciones con respecto a valores, normas y reglas que representan y, en consecuencia, saben, esperan y anticipan que es posible basarse en las instituciones y valorarlas".<sup>3</sup>

<sup>1</sup>De Rivero, Oswaldo. EL MITO DEL DESARROLLO los países inviables en el siglo XXI, Lima, FCE, 2001, pág. 148.

<sup>2</sup>North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, FCE, 1993.

<sup>3</sup>Goodin, Robert E. (compilador) Teoría del diseño institucional. Barcelona, gedisa, 2003, pág. 261-262.



Ahora bien, tanto la sociedad como el Estado se desenvuelven dentro de un marco institucional caracterizado por sostenerse, como se ha dicho, en una estructura formal e informal, que no obstante gozar de estabilidad afecta el comportamiento del individuo<sup>4</sup>. En ese sentido, si una institución no hace posible el intercambio seguro y libre entre las personas, que tiene limitaciones de adecuación en el tiempo, que en la definición o limitación del conjunto de elecciones de los individuos es impredecible, que adolece de legitimidad, que no garantiza estabilidad, que no funciona adecuadamente; incrementa la incertidumbre y eleva los costos de transacción en términos económicos y sociales; consecuentemente, requiere o ser reorientada o ser cambiada.

Una institución que necesariamente requiere ser reorientada es el poder judicial. Pues además de ser ineficaz e impredecible, no goza de confiabilidad. La confianza (credibilidad) en las instituciones viene a ser un factor clave de su estabilidad. Esta no sólo permite reducir la incertidumbre en el proceso de interacción humana, también permite definir y limitar claramente el conjunto de elecciones del individuo<sup>5</sup>. Un ejemplo claro de ello es el caso de los ciudadanos que acuden al juez de paz (tercero imparcial) de una comunidad a fin de que resuelva un conflicto de intereses, antes de resolverla mediante acción directa o propia. Las personas optan por el juez de paz porque existe confianza en él. Esta situación tiene el efecto de reducir la incertidumbre y evitar un conflicto potencial. Entonces, no es suficiente la existencia de reglas del juego claras, es necesario también que sean predecibles, confiables y estables.

Respecto a éste último punto, el mencionado politólogo alemán Claus Offe señala: "...la estabilidad de las instituciones está basada en un proceso social de reproducción idéntica que se ve impulsado por el efecto de socialización de la institución y su viabilidad funcional."<sup>6</sup> No obstante, la estabilidad institucional de ningún modo significa que se mantenga eterna e inmutable a través del tiempo. Ello depende de su funcionalidad, pero es innegable que cada cierto periodo de tiempo sufre una necesaria conversión sea por accidente, sea por evolución o sea provocado intencionalmente<sup>7</sup>.

Principalmente, a raíz de una baja estima pública y una cultura de corrupción histórica, el poder judicial ha sido objeto de constantes intervenciones por parte del poder político en nombre de su modernización o moralización. La última intervención del que fue objeto se produjo el 5 de abril de 1992, sosteniéndose en esos momentos que la justicia era venal, corrupta, lenta, incompetente y requería servir al pueblo. Sobre la intervención el profesor Domingo García Belaúnde no es tan optimista al señalar que no es el único y que tiene números antecedes. Seguramente tampoco será el último experimento que se tenga en esta institución<sup>8</sup>.

Pero, tras la bandera de la modernización y moralización, con la intervención no sólo subyacía la voluntad de sometimiento y control político del poder judicial sino también de corromperla profundamente. En efecto, la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)<sup>9</sup>, ha señalado: "...durante el fujimorato todos los ardides fueron utilizados: se mantuvo la

<sup>4</sup>Guy Peters, B. El nuevo institucionalismo. Barcelona, gedisa. 2003, pág. 36.

<sup>5</sup>North, Douglass C. Ob. cit., pág. 14

<sup>6</sup>Ob. cit., pág. 262.

<sup>7</sup>Ibid., pág. 41.

<sup>8</sup>Revista IUS ET VERITAS año IV N° 7 sobre "La reforma del Poder Judicial en el Perú" pág. 67-68.

<sup>9</sup>Esta Comisión fue creada mediante Ley N° 28083 en octubre del 2003, para que en 180 días propusiera al país un Plan integral de reforma judicial.



provisionalidad de los jueces, se nombraron comisiones interventoras tan poderosas como dependientes, y aún medidas teóricamente adecuadas (como la especialización de los órganos jurisdiccionales) fueron pervertidas para alcanzar el absoluto control y disposición de la cosa pública."<sup>10</sup>

El principio constitucional de la independencia funcional del poder judicial nace con la doctrina liberal de la división de poderes. Esta situación va a permitir investir de poder jurisdiccional (juez) a una persona alejada del poder monárquico. Otro de los propósitos esenciales es la de controlar a los gobernantes para que en el ejercicio del poder político asumido actúen dentro de los límites del derecho<sup>11</sup>. Además de resolver los conflictos jurídicos suscitados entre particulares o reprimir las infracciones a la ley penal.

Para las democracias más avanzadas, como es normal, la independencia jurisdiccional es una garantía de legalidad, de igualdad y de imparcialidad del juez. Tal es la relevancia básica de estos principios que se han instituido sistemas jurisdiccionales complementarios al tradicional. Entre los más difundidos se encuentran los jurados con poder jurisdiccional, integrados por ciudadanos designados por sorteo para un caso específico; existen también los jueces elegidos mediante sufragio ciudadano por un periodo de tiempo, pudiendo ser reelectos si fuese el caso; finalmente, tenemos a los magistrados de

carrera que (como en la mayoría de los países occidentales) son designados mediante concurso público, dirigido por un organismo independiente, considerándose, entre otros criterios, la competencia técnica, los méritos académicos, la independencia política, el prestigio o la experiencia profesional.

En el caso peruano rige el principio de la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, y ésta es ejercida por magistrados de carrera. Excepcionalmente se le reconoce jurisdicción al tribunal militar y arbitral. No está permitido ni los jurados jurisdiccionales ni materializado la elección de jueces, sino es el caso de los Jueces de Paz. En efecto, si bien la Constitución Política de 1993 ha previsto como principio de la función jurisdiccional la participación popular en el nombramiento (elección) y en la revocación de magistrados, no incluye a los jueces de todas las instancias jurisdiccionales, sino para el caso de los jueces de primera instancia y conforme a los mecanismos establecidos por ley.<sup>12</sup>

En estas condiciones, nuestro ordenamiento constitucional ha instituido un mecanismo de evaluación correspondiente al desempeño de la actividad funcional y la conducta de los jueces mediante la ratificación periódica (cada siete años) en el cargo, conducido por el Consejo Nacional de la Magistratura en representación de la sociedad civil.<sup>13</sup> Sucintamente, algunos consideran que la ratificación periódica afecta las garantías de permanencia e inamovilidad en

<sup>10</sup>Hacia la refundación del sistema de justicia. Plan de Reforma Integral del sistema de justicia elaborado por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia.

<sup>11</sup>Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, Ariel, 1970, pág. 220.

<sup>12</sup>Constitución Política del Perú de 1993. Artículos 139 inc. 17 y 152.

<sup>13</sup>La ratificación en el cargo es un gran avance en el trance de democratización de las instituciones del Estado. Es efectuada no por un órgano político como era costumbre, sino por un órgano independiente y en representación de la sociedad civil. En sus inicios la no ratificación impedía el reingreso al Poder Judicial y la decisión no requería motivación. Esta situación ha cambiado, pues ahora la no ratificación exige de exposición de motivos y no impide el reingreso al poder judicial. Los errores iniciales señalados han tenido sus costos tanto económicos como morales porque se ha tenido que reponer e indemnizar a algunos jueces y fiscales cuestionados por su función jurisdiccional y su conducta personal.



el cargo (seguridad absoluta en el empleo), y con ella el principio de independencia en el ejercicio de la función del juez. Al tratarse de una garantía eficaz de la independencia judicial, se sostiene incluso que los jueces deben de ejercer la función en forma vitalicia; consecuentemente el mecanismo de la ratificación debe de ser retirado como norma constitucional.

No compartimos este criterio, por cuanto es práctica de las democracias modernas la rendición de cuentas (accountability) del ejercicio de la función pública.<sup>14</sup> Y uno de los requisitos mínimos de la democracia actual consiste en que todo ciudadano que preste servicios como funcionario o autoridad pública debe de asumir la responsabilidad política del cargo dando cuenta a la sociedad respecto de sus decisiones. Ahora bien, si la inamovilidad o permanencia del juez en el cargo, en las democracias avanzadas es una garantía de su independencia, en el caso peruano a la luz de la historia, dista de ser real. Por esto es importante adecuar la norma a la realidad material que padecemos a fin de que cobre vida y no afectar a la institución que regula. En una sociedad donde impera aún una cultura patrimonialista de la función o de la cosa pública, es necesario crear mecanismos que corrijan esa anomalía que de mantenerse conduce a la inviabilidad del país que lo padece e impide establecer y consolidar la institucionalidad. Además, la ratificación es un mecanismo democrático de control del poder jurisdiccional, efectuada por un órgano independiente que examina si la conducta funcional de los jueces se han guiado por valores éticos, de sujeción a la ley, y si la potestad jurisdiccional otorgado por el Estado no ha sido utilizado arbitrariamente.

Absolutamente, corresponde al juez hacer prevalecer el principio constitucional de independencia jurisdiccional, en especial frente a presiones de tipo político o económico, que en el supuesto se cediera se afectaría precisamente las garantías celosamente protegidas por las democracias avanzadas. A éste respecto, el profesor norteamericano Samuel Huntington es claro, cuando señala: "Un Poder Judicial es independiente en la medida en que se adhiere a claras normas jurídicas, y cuando su orientación y conducta no dependen de las otras instituciones y grupos sociales."<sup>15</sup> Entonces, si partimos de la consideración de que la garantía de permanencia e inamovilidad en el cargo fortalece la independencia del juez, no podemos desconocer que ella está condicionada básicamente al grado de integridad moral logrado por el juez en el transcurso de su formación humana y profesional. La independencia del juez se encuentra garantizado por el Estado, pero requiere ser asumido también por el juez como un principio inquebrantable. De algún modo materializarse y traslucirse en la personalidad del juez mediante la defensa de los valores democráticos, de respeto a las instituciones políticas y sociales y de los derechos humanos. Si ello se concreta no solo se lograría reducir la incertidumbre y los costos que ella genera, sino que permitiría la oportunidad de consolidar institucionalmente el poder judicial.

Finalmente, la no ratificación (retiro de la confianza) no sólo trasluce una sanción de tipo moral, tiene a su vez un efecto aleccionador y un impacto reivindicador de un sector sano de la sociedad. Posibilita además la toma de conciencia sobre la real dimensión de lo que,

<sup>14</sup>Tajadura Tejada, Javier. La justicia ¿Poder del Estado o Servicio público?, en Revista de Derecho Aequum et Bonum, UIGV, pág. 234.

<sup>15</sup>Huntington, Samuel Phillips. El orden político en las sociedades en cambio. Barcelona, Paidós, 1997, pág. 29,30.



lamentablemente, ya algunos académicos se han referido como la patología de la corrupción que sufre el país.<sup>16</sup> A razón de este estado de cosas somos del parecer que la ratificación periódica debe mantenerse hasta llegar a lograr un tipo de juez que base su autoridad principalmente en el reconocimiento ciudadano (legitimidad) y no solo en el texto de la norma constitucional. Pilares básicos de la institucionalidad del poder judicial.

### **Liderazgo y nuevo paradigma del servidor judicial**

La reforma como la modernización del poder judicial no sólo requieren de voluntad política, de la inversión de importantes recursos económicos sino también del aporte valioso del recurso humano. Y es que si bien el aspecto económico es un elemento esencial que posibilite el impulso y sostenimiento de la reforma y modernización del sistema de justicia, además de ser escaso, no es suficiente. Otro recurso clave que importa tanto como el económico, que de ningún modo puede ser soslayado, es la participación del elemento humano. Para que una reforma o modernización de una organización tenga éxito no sólo requiere de personas involucradas en el proceso, es de vital importancia también que se encuentren comprometidos con el cambio. En el entendido de que cuanto mayor sea el número de personas que participen en ella mejor será el resultado que se obtenga.

Y es que un porcentaje importante del éxito o del fracaso de una reforma o modernización de una organización es aportado por el factor humano. Al respecto, el profesor Xavier Sisternas Surís sostiene: "Las capacidades de

una organización no son otras que las de las personas que en ella trabajan. Se puede comprar o copiar la mejor tecnología o los sistemas de trabajo mas avanzados, pero si no se cambia la forma en que las personas piensan y se comportan no se conseguirán resultados cualitativamente diferentes."<sup>17</sup> En este mismo orden de ideas, si no se logra el involucramiento y compromiso pleno de las personas en el proceso (promoviendo, reconociendo o compensando), la inversión de ingentes recursos económicos y tecnológicos van a servir, pero será insuficiente. Otro aspecto a considerar es que la lucha contra la resistencia al cambio de los demás no involucrados incrementan los costos. A razón de esto debe diseñarse un perfil del servidor público del poder judicial, bajo una visión sensata, razonable y clara en relación a lo que se persigue con la reingeniería de la organización o con el cambio cultural que se persigue, a fin de alcanzar el propósito final de una administración de justicia de calidad, eficiente y estable.

Al constante progreso de la ciencia y la tecnología, el acceso a la información oportuna, la expansión del comercio y las finanzas, todos operando dentro de un marco de libre mercado global; hay que aparejarla con la expansión de la participación política de los ciudadanos. Este escenario de progreso científico, económico y político, ha puesto en cuestión la vigencia de algunas instituciones. Una de ellas se manifiesta a través de una mayor demanda de acceso a la justicia. Esta situación exige la intervención de un servidor judicial de alta calificación y la existencia de un poder judicial en condiciones de poder resolver los conflictos en forma oportuna, segura y justa,

<sup>16</sup> Peña K. Saúl. psicoanálisis de la corrupción. Política y ética en el Perú contemporáneo. Lima, Peisa, 2003.

<sup>17</sup> Carlos Losada i Marrodán. Los recursos humanos en las administraciones publicas: un enfoque de gestión, en ¿De burócratas a gerentes?, BID, Washington, 1999, pág. 290.



Consideramos que en este aspecto el poder judicial ha demostrado y viene demostrando cierta flaqueza. No hay que olvidar que los cambios de fondo son actitudinales. En ese sentido, todavía se conservan costumbres, prácticas y hábitos de servicio que no se adecuan a los retos de cambio actuales, se mantienen valores contrarios a los que inspiran su modernización y reforma. Hay servidores (en todos sus niveles) que no se encuentran involucrados con la nueva visión de un poder judicial moderno y democrático. No hay duda que todo cambio requiere de tiempo, de voluntad, de valor, de confianza y de capacidad de liderazgo. Sin embargo, los primeros tramos del avance se inicia con la fijación y el logro de al menos objetivos a corto plazo. A este respecto, conseguir éxitos a corto plazo no es lo mismo que desear éxitos a corto plazo. Desearlos es pasivo; conseguirlos es activo.<sup>18</sup> Esto es importante desde que la credibilidad se logra en base de éxitos a corto plazo, que permite luego abordar problemas de mayor envergadura.

En general, se considera que parte importante de resistencia al cambio dentro de una organización reside en los intereses puestos en juego de grupos o de personas, creados dentro de ella. Sobre este punto el doctor Francisco Eguiguren sostiene que el principal obstáculo para una reforma judicial suelen ser aquellos magistrados y jueces reacios al cambio, con escasa capacidad jurídica o permeables a la corrupción. Además, la magnitud de las transformaciones requeridas, no es posible sin la adopción de medidas políticas, legislativas y económicas que demandan la participación y el apoyo de entidades estatales y sociales distintas

al órgano judicial.<sup>19</sup> Toda transformación, todo cambio genera inevitablemente “ganadores” o “perdedores”. (El caso del poder judicial es especial en la medida que no sólo se trata de apartar a la persona del cargo de juez sino que se le cancela la potestad jurisdiccional otorgada en nombre del Estado). Por otra parte, las transformaciones suelen comenzar cuando al frente de la organización hay alguien con buenas capacidades de liderazgo, y con visión de la necesidad de un cambio. Pero, no hay nada más dificultoso a los cambios emprendidos que la falta de congruencia entre los hechos y las palabras del líder o líderes (directivos). Es esencial la relación entre lo que se dice y lo que se hace. El “predicar con el ejemplo” es un símbolo vivo de la nueva cultura corporativa. Esto hace que la comunicación de lo que se persigue se produce, entonces, tanto a través de las palabras como a través de los hechos, y ésta última viene a ser la más efectiva.

Por último, habría que prestar mayor atención a la problemática de: cómo va a modernizarse el poder judicial en términos de organización administrativa y jurisdiccional, de qué manera se van a definir sus valores y objetivos, y cómo se van a compatibilizar las metas de una mayor independencia y responsabilidad del magistrado tanto en el ámbito externo como en el interno. Situación que exige no solo el diseño de una adecuada herramienta estratégica que contemple tanto el mediano como el largo plazo, sino también requiere contar con un órgano encargado de evaluar exclusivamente el avance y cumplimiento de los objetivos y las metas trazadas. Si se desea que la reforma tenga éxito.

<sup>18</sup> Kotter, John P. En serie Harvard Business Review. Liderar el cambio, por qué fracasan los intentos de transformación, Deusto, Barcelona, 2000, pág. 24.

<sup>19</sup> El (nuevo) debate sobre la reforma judicial: ¿Quién la hace y cómo se hace? En Cuadernos de Política Judicial - Año 1 N° 1. PUCP.



## Democracia y poder judicial en un mundo en transformación

El constante progreso de la ciencia y tecnología, la necesidad de captar inversiones para el impulso del desarrollo y las cada vez complejas relaciones económicas y sociales en el país. Requieren de instituciones políticas del Estado en condiciones y en capacidad de poder enfrentarlas. Esto obliga a cambiar necesariamente el modo de concebir la democracia y de ejercer el poder. Con otros fundamentos pero en el mismo propósito de cambio el profesor brasileño Bresser-Pereira (encargado de la Reforma del Estado en el Brasil, durante periodo del presidente Fernando Henrique Cardoso) señala: "Las tres instancias políticas que actúan en las modernas sociedades capitalistas -la sociedad civil, el Estado (organizaciones e instituciones) y el gobierno- deben asumir nuevas formas, nuevos roles, nuevas maneras de relacionarse entre sí, y de esta manera dar origen a un nuevo tipo de ejercicio democrático del poder."<sup>20</sup>

Luego de aplicadas las reformas de estabilización económica es indispensable también efectuar las necesarias reformas institucionales, con dos propósitos fundamentales: lograr consolidar la democracia, proceso que ineludiblemente involucre tanto la economía como el tejido social,<sup>21</sup> y lograr la responsabilización<sup>22</sup> del poder. Este último en el entendido que dentro de un sistema democrático ningún funcionario o autoridad puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado,<sup>23</sup> desde que se

encuentra sujeto a mecanismos de control y límites. Además, como dice el profesor Sinesio López citando a Hanna Arendt el poder no necesita de justificación sino de legitimidad para sustentarse.

Planteado así el tema, vamos a someter a discusión algunas formas de democratización del Estado, particularmente del poder judicial.

Consideramos que el proceso de democratización del poder judicial requiere efectuarse a partir de un enfoque bidimensional, es decir, concebirse el problema desde el aspecto interno como del externo. En este último ámbito, existen diversos mecanismos que permiten democratizar el poder judicial, uno de ellos por ejemplo es creando Cortes Supremas Macroregionales bajo el sustento que el poder y la justicia estén mas cercanos a la población. Otro mecanismo, es haciendo que el Presidente de la Corte Suprema, que lo es también del Poder Judicial, sea electo no sólo con la participación de los vocales supremos integrantes de la Sala Plena, sino también con la participación de los vocales superiores hasta los jueces de paz letrado. Mediante un proceso de sufragio público que permita optar, entre los candidatos vocales supremos titulares, a todos los jueces jurisdiccionales del poder judicial. Este mecanismo produce múltiples beneficios, permite inclusive la posibilidad de la reelección desde que conlleva intrínseca una rendición de cuentas. Se trata de un periodo de gestión relativamente corto (actualmente el cargo dura dos años) para el caso de una gestión aceptable.

<sup>20</sup>Bresser-Pereira, Luiz Carlos. La restricción económica y la democracia. POLITICA y gestión pública, FCE, Buenos Aires, 2004, pág. 13.

<sup>21</sup>Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Ob.cit., FCE, Buenos Aires, 2004, pág. 22.

<sup>22</sup>Este término es acuñado por el profesor Bresser-Pereira para hacer notar que la principal preocupación política del Estado actualmente es hacer que las autoridades y funcionarios públicos rindan cuentas (accountability) de sus actos funcionales, complementada esta por la actividad de control de la sociedad civil.

<sup>23</sup>Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. El debate contemporáneo, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pág. 259.



A este planteamiento abona el caso del Fiscal de la Nación que conforme a la constitución política puede ser reelecto por dos años adicionales.

Una de las grandes ventajas de este proceso eleccionario es que permite al presidente de la corte suprema gozar del respaldo mayoritario de sus colegas. Otra ventaja consiste, de algún modo, en quebrar los acuerdos y contubernios que se suscitan a consecuencia de la elección interna (dentro de la propia corte suprema y sólo entre los vocales supremos titulares) como hasta ahora sucede. Pero lo más sustantivo de esto radica en que no sólo salga favorecido con el cargo de presidente el vocal supremo que cuente con respaldo o simpatía política del gobierno de turno (como es generalmente), sino abre la posibilidad de que sea electo cualquier candidato que logre el respaldo sino de la totalidad de la mayoría de los jueces a nivel nacional. Además, la elección tiene la ventaja de comprometer directamente al electo con sus electores, así como a los que lo eligieron, con la propuesta de gestión del poder judicial.

En lo referente al cargo de presidente de las cortes superiores de justicia, el proceso de elección permite optar a los electores entre los vocales superiores titulares candidatos de cada distrito judicial, mediante la participación de todos los jueces de la correspondiente jurisdicción distrital, incluyéndose en este caso a los jueces de paz. Los argumentos expuestos para el caso del presidente de la corte suprema sirven también para este supuesto. Otro órgano externo, que de algún modo, permite avanzar en la democratización del poder judicial es el Consejo Nacional de la Magistratura que se

encarga específicamente de nombrar, ratificar o de destituir a los jueces y fiscales de todas las instancias jurisdiccionales (menos a los Jueces de Paz). La función de esta institución es sumamente importante desde que la ejerce en representación de la sociedad civil. Para completar la conformación de este colegiado hay que necesariamente incluir la representación del sector laboral y sector empresarial previsto por la Constitución Política, con la atinencia de que sean electos en votación secreta por sus representados y no por el mismo Consejo.

En general, para poner la administración al servicio de la ciudadanía es importante perfeccionar los sistemas de control básicamente conducidos por órganos externos.

Uno es la participación ciudadana en el proceso de formación de las decisiones públicas como el medio por excelencia. Otro es que la ciudadanía se constituya como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente. El desafío consiste en crear todas las condiciones básicas de la democratización de la administración, de forma que pueda operar un equilibrio de poder a favor de la ciudadanía, a fin de que todos puedan construir sus vidas con dignidad.

En esta parte de la participación ciudadana en la mejora de este servicio público, como lo es la administración de justicia, vamos a tomar como referente a la profesora Nuria Cunill<sup>24</sup> que sostiene que la democratización de la administración pública pasa por dotar a la ciudadanía de auténticos medios de influencia sobre la misma, que además de permitir un

<sup>24</sup>Cunill Grau, Nuria. La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. POLITICA y gestión pública, FCE, Buenos Aires, 2004, pág. 58.



reequilibrio de poder (más democracia), aseguren un mejor control y eficiencia de la administración. Sin embargo, señala que la participación ciudadana en las decisiones públicas no siempre ha asegurado las condiciones de democracia, eficiencia y control. Por lo que considera indispensable que la participación ciudadana pase previamente el test de la democracia, eficiencia y control.

Entonces, uno de los principios claves de la participación democrática como la igualdad y el pluralismo político deben estar asegurados por la participación ciudadana. Pues además de las desigualdades socio económicas, existen también condiciones institucionales que atentan indirectamente contra la igualdad y el pluralismo político, por lo que es preferible las iniciativas de base personal antes que las de base asociativa. Esto apunta a que nadie que se sienta afectado o quiera intervenir resulte excluido de los procesos de participación social. Ayudan también a pasar el test los criterios de deliberación y publicidad. El primero se refiere al proceso de discusión y de reflexión del que puede resultar una visión mas precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados. La deliberación es un criterio de democracia que de no estar presente en la participación ciudadana da cuenta de un déficit de la democracia en ella misma. El último test que se requiere satisfacer es la contribución directa de la participación ciudadana en el control de la administración pública, para el cual se requiere que no sea corresponsable de los actos administrativos, y que se ejercite sobre ámbitos donde se adoptan decisiones trascendentes para la vida social. Además de atender estos aspectos es necesario que el control tenga consecuencias, para esto es útil la publicidad. Siendo así, el acceso a la información relevante para formarse una opinión informada es una condición de la competencia comunicativa.

Finalmente, por el lado de la dimensión interna, actualmente se ha avanzado un buen trecho en razón de algunas medidas de control básico como de transparencia (publicación de hojas de vida o seguimiento de declaraciones juradas de bienes presentados por los jueces, entre otros) que surge del interior del poder judicial.

En resumen, la estabilidad de las instituciones del Estado no solo se logra haciendo que ellas funcionen eficientemente sino también mediante su democratización. Particularmente esto es aplicable al poder judicial. La opinión negativa que tiene la ciudadanía respecto a esta institución requiere ser revertida a través de una eficiente prestación de servicios de justicia y democratización institucional.

### **Bibliografía**

De Rivero Oswaldo. EL MITO DEL DESARROLLO los países inviables en el siglo XXI, Lima, FCE, 2001.

North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, FCE, 1993.

Goodin, Robert E. (compilador) Teoría del diseño institucional. Barcelona, gedisa, 2003.

Guy Peters, B. El nuevo institucionalismo. Barcelona, gedisa. 2003.

Revista IUS ET VERITAS año IV N° 7 sobre "La reforma del Poder Judicial en el Perú.

### **CERIAJUS**

Plan de Reforma Integral del sistema de justicia elaborado por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia 2004.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, Ariel, 1970.



Constitución Política del Perú de 1993.

Tajadura Tejada, Javier. La justicia ¿Poder del Estado o Servicio público?, en Revista de Derecho *Aequum et Bonum*, UIGV.

Huntington, Samuel Phillips. El orden político en las sociedades en cambio. Barcelona, Paidós, 1997.

Peña K. Saúl. Psicoanálisis de la corrupción. Política y ética en el Perú contemporáneo. Lima, Peisa, 2003.

Carlos Losada i Marrodán. Los recursos humanos en las administraciones publicas: un enfoque de gestión, en ¿De burócratas a gerentes?, BID, Washington, 1999.

Kotter, John P. En serie Harward Business Review. Liderar el cambio, por qué fracasan

los intentos de transformación, Deusto, Barcelona, 2000.

Cuadernos de Política Judicial "El (nuevo) debate sobre la Reforma Judicial ¿Quién le hace y como se hace? - Año 1 N° 1. PUCP.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. La restricción económica y la democracia. POLITICA y gestión pública, FCE, Buenos Aires, 2004.

Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. El debate contemporáneo, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

Cunill Grau, Nuria. La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. POLITICA y gestión pública, FCE, Buenos Aires, 2004.