

¿REFORMA EN EL PODER JUDICIAL?

Por: **Dr. Mario Amoretti Pachas(*)**

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. TENTATIVAS DE REFORMA JUDICIAL. 2. COMISIONES PARA REFORMAR PODER JUDICIAL. 3. PODER JUDICIAL A PARTIR DE 1992. 4. CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA. 5. SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA ACTUALIDAD. 6. ¿HUBO REFORMA JUDICIAL EN EL PERÚ? 7. NECESIDAD Y URGENCIA E UNA REFORMA JUDICIAL. 8. ¿CÓMO LLEVAR ADELANTE UNA REFORMA JUDICIAL? 9. FORO DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA JUSTICIA Y CERIAJUS. 10. CAUSAS QUE A NUESTRO CRITERIO ORIGINA RETARDO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. CONCLUSIONES. NOTAS. BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN

La crisis en la que se encuentra en la actualidad la administración de justicia en nuestro país por su gravedad origina una gran preocupación al afectar a toda la colectividad, porque algunas de sus resoluciones atentan contra la seguridad jurídica, desde el momento que cualquier autoridad o persona está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos - siempre y cuando tengan la calidad de cosa juzgada- o restringir sus efectos o legado el caso a interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, administrativa y penal; así como también ninguna autoridad cualquiera que sea su rango o denominación puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional y, es justamente esta situación la que motiva que nos ocupemos de este tema.

La realidad de la administración de justicia en los últimos años de acuerdo a las encuestas de opinión es considerada como uno de los menos

confiables, constituyendo uno de sus principales problemas la falta de independencia, porque no ha sido capaz de hacer respetar los derechos humanos ante los abusos de parte de algunos funcionarios estatales, ni mucho menos, ha significado un límite frente a los excesos del gobernante de turno porque siempre ha estado subordinado al poder político, como se corroboró con lo acontecido en todo el curso de nuestra historia republicana; por ello podemos sostener que se encuentra en una crisis crónica, evidenciada ante un notorio y casi unánime malestar de la ciudadanía y un clamor nacional que pide una reforma judicial urgente.

Sin embargo, no podemos soslayar que los tres poderes del Estado atraviesan por una grave situación de credibilidad, corrupción, desprestigio y poca aceptación pública, tal como se refleja en las mencionadas encuestas, en las que coincidentemente hay claridad en la necesidad de llevar a cabo un cambio radical de

(*) Profesor de Derecho Penal y Procesal Penal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política UNMSM.



todo el aparato estatal, porque el resultado de ellas demuestran y corroboran que han llegado a un nivel de rechazo e ínfima aceptación o aprobación, además, de un elevado porcentaje de desconfianza por parte de la ciudadanía en todo el país.

Si examinamos retrospectivamente a todos los gobiernos que hemos tenido, al igual que a los Congresos, -incluyendo al que terminó- podemos concluir que todos, de una u otra forma han "reorganizado el Poder Judicial y Ministerio Público"; es decir, a los integrantes de dichas instituciones JAMÁS LOS HAN DEJADO REFORMARSE, llegando al extremo de que en octubre de 2003, cuando se promulga la Ley que crea la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia - Ceriajus-

Casualidad o coincidencia que se dicte dicha Ley poco después que el Ejecutivo y Legislativo toman conocimiento que la Sala Plena de la Corte Suprema bajo la Presidencia del Dr. Hugo Sivina, había creado "El Foro del Acuerdo Nacional sobre la Justicia" que tuvo como finalidad que una Comisión visite todos los distritos judiciales, - como en efecto lo realizaron- para conocer las necesidades, problemas, urgencias en cada uno de ellos, escuchando a los jueces, vocales y fiscales, así como a los abogados, litigantes y a la sociedad civil en general, llegando a un diagnóstico sobre la realidad judicial en cada lugar visitado, para luego discutir y fusionar acuerdos. Hecho inédito en la administración de justicia en nuestro país. Posteriormente, hicieron entrega de sus informes y conclusiones - sobre todo cuando son conocedores de sus necesidades y problemas - ante la recién creada Comisión de Ceriajus, que las hizo suyas, presentando los proyectos ante el Poder Legislativo; pero solamente se convirtieron en leyes algunos de ellos, el resto sigue esperando.

Al Poder Judicial le han negado y se niegan asignarle en el Presupuesto General de la República el porcentaje necesario para que pueda ejecutar sus funciones más importantes y lo suficiente para modernizarla e incrementar el

número de magistrados, descentralizar la administración de justicia, capacitar a los Jueces, etc. El incremento es fundamental porque no puede haber cambio o reforma sin soporte económico, pero como verificamos en la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional no se ha fijado un porcentaje sobre los gastos corrientes del presupuesto, sino que se exhorta al Poder Legislativo a fin de que se aumente de acuerdo a las posibilidades económicas del país; y como ésta situación es difícil, significa que para que se otorgue una suma que pueda cubrir sus necesidades tiene que pasar mucho tiempo, teniendo en cuenta que los encargados de incrementarlo son los políticos y no lo conceden, porque es la mejor manera de manejarlo políticamente.

Las causas por las cuales el Poder Judicial tiene un bajo nivel de aprobación según las encuestas se debe: 1) a la falta de independencia, 2) a la falta celeridad procesal y congestiónamiento de procesos, 3) corrupción no generalizada, 4) ineficiencia e incapacidad, 5) inseguridad jurídica en sus resoluciones, 6) deslegitimado ante los sectores populares, 7) reiteración en cometer los mismo errores verificados anteriormente cuando se ha "pretendido reformar el Poder Judicial" sin planificación, 8) existencia de jueces y fiscales que tienen la condición de provisionales y suplentes, - es justo reconocer que ha disminuido - pero debe solucionarse este endémico problema, 9) la remoción de jueces y fiscales que tienen dicha condición mediante simples oficios por la Presidencia de la Corte Suprema o Superior, según la categoría, 10) la inacción de muchos fiscales y jueces, los primeros en formular denuncias en algunos casos en las que no procede verificarlas; y los segundos en disponer la apertura de instrucción e inclusive decretar detención, cuando no concurren los presupuestos para iniciar o privar de libertad al denunciado, 11) el incremento de la delincuencia organizada y violenta, debido a que no se toman las medidas preventivas que de acuerdo a la Constitución le corresponde a la fiscalía y policía, 12) elevado porcentaje de detenidos preventivamente en los centros penitenciarios por man-



dato judicial sin sentencia, 13) falta de preparación de los operadores en la administración de justicia por parte de las facultades de Derecho de las Universidades (jueces, fiscales, abogados), 14) falta de distribución equitativa de los procesos entre los jueces de todas las instancias a pesar de la existencia de estadísticas, 15) la existencia en Lima de los jueces permanentes de turno por 24 horas, que violan la garantía del juez natural, porque se limitan a abrir instrucción y en la mayoría de las denuncias a decretar detención, 16) falta de preocupación del Estado de las víctimas de los delitos, sobre todo contra la libertad sexual, 17) las violaciones de los derechos fundamentales al dar inicio a un proceso penal, sin tener en cuenta la dignidad humana que se encuentra protegida por la Constitución y tratados internacionales sobre Derechos Humanos, 18) la no entrada en vigencia en forma paulatina del nuevo Código Procesal Penal (2004) en todo el país, y dejar al último la etapa de la investigación que es el rubro de mayor problema para su implementación, 19) falta de idoneidad y moralidad de algunos magistrados, etc. El problema existente en la administración de justicia en el ámbito penal, está llegando a una situación insostenible, pues en la actualidad en el Centro Penitenciario San Pedro y San Jorge existen el 84% y 91% de internos, respectivamente, que tienen la condición de inculcados, es decir, sin haber sido sentenciados en primera instancia; y entre las principales razones está:

- la violación de los derechos fundamentales por el órgano jurisdiccional, al decretar mandato de detención preventiva desde el auto apertorio de instrucción, vulnerando el principio de legalidad penal y procesal penal,

- la promulgación de diversas leyes penales con la única finalidad de incrementar penas; y leyes procesales, dando lugar a que en la actualidad el sistema procesal peruano se encuentre en una situación muy sui generis, en cuanto a su aplicación en los procesos penales:

1) Está vigente, casi en su integridad el Código de Procedimientos Penales de 1940;

2) También lo están 22 artículos del Código Procesal Penal de 1991;

3) Existen numerosas leyes que han modificado ambos cuerpos de leyes que se encuentran vigentes.

4) El 29 de julio de 2004 se ha promulgado, mediante Decreto Legislativo N° 957, el nuevo Código Procesal Penal, entró en vigencia en febrero de 2006 (ahora se ha prorrogado hasta julio) en el distrito judicial de Huaura y así paulatinamente.

5) A fines de octubre de 2004 debían entrar a regir seis artículos del nuevo Código Procesal Penal, vigencia que se suspendió hasta enero de 2005. Posteriormente, mediante la ley 28460, se ha precisado que sólo están vigentes los artículos 39, 40 y 41, referido a la transferencia de competencia. Consideramos que los artículos 205 al 210 deben ser revisados y luego modificados.

6) Pero lo que acrecienta esta confusión y la posibilidad de que se produzca una *vacatio legis*, es que, 16 días después de la promulgación del nuevo Código Procesal Penal, se ha dictado el Decreto Legislativo N° 959, para modificar diversos artículos del Código de Procedimientos Penales de 1940, colisionando con el recién promulgado cuerpo de leyes.

Lo lógico es haber dispuesto la entrada en vigencia de inmediato en todo el país, teniendo en cuenta el principio constitucional de igualdad ante la Ley, lo que no se cumple en la aplicación del Código Procesal Penal 2004, porque solo ha entrado en vigencia en el distrito judicial de Huaura; razón por la que consideramos que por lo menos debe aplicarse en forma paulatina, sobre todo con algunos artículos que ya se encuentran en aplicación, en virtud de leyes que se han dictado modificando el Código de Procedimientos Penales (1940), a propuesta del Poder Judicial, para que se aceleran los procesos como lo señalaban los Proyectos 1995 – 1997, tales como:

1) El principio de oportunidad, la comparecencia, la libertad provisional, las diligencias especiales.

2) Instituciones procesales de necesaria y pronta aplicación, tales como las disposiciones generales en materia de medidas coercitivas, sobre todo la detención preventiva judicial, que debe ser excepcional, necesaria y proporcional, impedimento de salida del país (utilizado sin li-



mitaciones en la actualidad), plazos de la detención preventiva, la ministración provisional de posesión.

- 3) Las disposiciones generales sobre la prueba, los indicios y la confesión, así como los institutos de conformidad y diversos procesos especiales.
- 4) Proceso de terminación anticipada; la colaboración eficaz
- 5) El juicio oral.
- 6) Cooperación judicial internacional.
- 7) Procesos especiales

Todo indica que la postergación de la vigencia de este nuevo cuerpo de leyes –al igual que en la década pasada – es por razones políticas y económicas, conforme lo han expresado públicamente algunos funcionarios al considerar la inconveniencia de que el Ministerio Público asuma el rol que le corresponde, esto es, la dirección de la investigación en la comisión de hechos delictivos, sosteniendo que no tienen personal, medios logísticos etc. Sin considerar que la misión de la Policía es de colaboración y no de dirección o conducción, como está claramente señalado en la Constitución de 1979 y 1993, tal como vienen actuando hasta la fecha.

De acuerdo a la crisis en la que se encuentra la administración de justicia, acrecentado por sus errores, ineficacia y corrupción, nos lleva a una evidente coincidencia de la necesidad de llevar a cabo una reforma judicial, y para hacerlo es conveniente que nos formulemos las siguientes preguntas: ¿se otorgarán los medios económicos para llevarla a cabo?, ¿existe decisión política?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?, ¿quiénes deben proyectarlos o planificarlos?, ¿quiénes deben ejecutarlos? ¿y cuándo se haya iniciado, debe continuar?, ¿qué se requiere para llevarla adelante?, ¿existirán las conclusiones y recomendaciones de la comisiones que se han nombrado desde 1931?, en base a nuestra experiencia y desde nuestra perspectiva, daremos respuesta a dichas interrogantes.

La reforma, en gran parte dependerá de la decisión, voluntad y compromiso de los sujetos que intervienen en un proceso, tales como: juez, fiscal, quienes se deben comprometer a resolver

una causa con sujeción a la ley y dentro de un plazo razonable, así como también mejorar la atención a quienes acudan en búsqueda de justicia. Es decir, que exista la determinación de dichos operadores de justicia de cambiar. Es importante el trato que se otorgue al factor humano, esto es, al Magistrado; el problema de los Jueces como persona lo consideramos como uno de los más palpitantes, por ser un punto de partida y, al mismo tiempo, la base y columna sobre lo que descansa la función de administrar justicia por constituir un importante servicio público, razón por la que deben ser idóneos, probos, con una mayor capacidad profesional, capaces de discernir el caso particular que conozcan.

Ante el mal endémico en el que se encuentra la administración de justicia, para los efectos de que se lleve adelante una reforma judicial, es necesario que sea emprendida por dicho poder, teniendo en cuenta que conocen sus necesidades y problemas, además con las estadísticas, conclusiones y recomendaciones a las que deben haber llegado las diversas comisiones que se han formado en los últimos años, así como también a las verificadas ahora último con las visitas regionales; pero con la colaboración de la sociedad civil, Universidades, Colegios de Abogados e instituciones relacionadas con la administración de justicia. Lo que sí debe quedar claro de que el Poder Ejecutivo y Legislativo, deben intervenir colaborando, aportando los medios económicos el primero, en tanto que el segundo las leyes que se requieren; pero, de ninguna manera deben pretender llevarla adelante, porque cuando lo han hecho, - bajo supuestas reformas- han fracasado.

1. TENTATIVAS DE REFORMAS JUDICIALES

En realidad, en nuestro país jamás hubo una reforma judicial, lo que se hizo fue:

- a) cesar; b) destituir; c) cambio de personas; d) no ratificar a jueces y fiscales.

1. Primera reforma o destitución. La Constitución de 1828, determinó la forma como debía proveerse las plazas sobre las base de la repre-



sentación departamental.

2. Segunda reforma o destitución. Se produjo cuando Andrés Reyes, Presidente del Senado y encargado del Poder Ejecutivo, expidió el Decreto del 20 de agosto de 1831, que declaró establecida la Corte Suprema de Justicia y los Departamentos más importantes tuvieron representantes en dicho poder del Estado.

3. Tercera reforma o destitución. El 2 de mayo de 1836 el Ejecutivo disolvió la Corte Suprema y creó un Tribunal Provisorio Supremo de Justicia en el norte peruano.

4. Cuarta reforma o destitución. Con el gobierno de Agustín Gamarra como Presidente Provisorio, se promulgaron Leyes en 1839 que lo autorizaron para nombrar, suspender, trasladar y remover al personal de la magistratura. Se removieron Vocales y Fiscales.

5. Quinta reforma o destitución. Por medio del Decreto de 31 de marzo 1855, se "organizó" a los tribunales y juzgados de la República, permitiendo que se lleve a cabo una radical destitución de cuatro Vocales Supremos. Y se expide un nuevo Decreto para una nueva conformación de la Corte Suprema y de la Corte Superior de Lima.

6. Sexta reforma o cese. La dictadura de Mariano Ignacio Prado estableció el 20 de febrero de 1866, suprimió Cortes y Juzgados, exigiendo a los magistrados que presten juramento, provocando la vacancia de sus cargos.

7. Séptima reforma o destitución. En 1930, la Junta Militar de Gobierno presidida por Luis Sánchez Cerro, declaró incapacitados a los miembros de la Corte Suprema, Vocales y Fiscales para continuar o reasumir el ejercicio de sus cargos a quienes hubieran desempeñado una función ministerial o política o administrativa durante el régimen dictatorial presidido por Augusto B. Leguía.

8. Octava reforma o destitución. El general Juan

Velasco Alvarado el 23 de diciembre de 1969, destituyó a todos los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema; además, se creó el Consejo Nacional de Justicia. El mismo día se dicta el Decreto Ley N° 18061, donde se nombran a dieciséis Vocales y un Fiscal Supremo.

9. Novena reforma o Cese. Con el General Francisco Morales Bermúdez como nuevo Presidente del Gobierno Revolucionario, dispuso el cese de Vocales Supremos mayores de 62 años, y a los Vocales Superiores mayores de 60 años, rigiendo únicamente esta medida para los magistrados del Poder Judicial, mas no para fiscales, cesaron aproximadamente a 150 magistrados en toda la República.

10. Décima reforma o vía ratificación por el Congreso de la República. En el segundo gobierno del Arquitecto Fernando Belaunde, el Congreso de la República se encargó de ratificar a los Vocales Supremos, y estos, a su vez, ratificaron a Vocales Superiores y Jueces de toda la República de acuerdo a lo prescrito en la Constitución de 1979. Los cesados no tuvieron oportunidad de levantar sus cargos.

11. Décima primera reforma o vía ratificación por el Congreso de la República Destitución. En el gobierno de Alan García Pérez se llevaron a cabo la selección de magistrados, - es decir no hubo ratificaciones- por un ente creado con ese fin llamado Consejo de la Magistratura, quien debía elaborar una terna para luego ser presentada al Presidente de la República, quien debía escoger y nombrar a uno de ellos.

12. Décima segunda reforma o destitución. El 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori Fujimori, dio un auto golpe de estado y luego destituyó a 134 magistrados en toda la República en los diversos niveles.

13. Décima tercera reforma o tentativa. En el segundo gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, el 20 de noviembre de 1995, se crea la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial. A raíz de esta



medida, se suspendió la vigencia de diversos artículos del Texto único de la Ley Orgánica del Poder Judicial, constituyendo un atentado contra la labor de los magistrados de las diversas instancias judiciales.

Las pretendidas "reformas" tienen una gran similitud si lo comparamos con lo que pretendió hacer el gobierno de Toledo Manrique, al presentar cinco proyectos de ley ante el Congreso de la República:

a.- La forma como se pretendió cesar a los magistrados, fiscales y consejeros a los 65 años.

b.- Otra semejanza sería la presencia de una mayoría de suplentes en el nuevo Consejo Nacional de la Magistratura.

c.- La nueva conformación con suplentes del Consejo Nacional de la Magistratura, quienes serían los encargados de llevar a cabo una "ratificación extraordinaria" de magistrados y fiscales en todos los niveles en el año 2004, pero al parecer ante la negativa del Congreso no lo pudieron cristalizar.

d.- Así como la ley que crea una Comisión de Reforma del Poder Judicial.- CERIAJUS- en cuya conformación sólo figuran cuatro miembros relacionados con la administración de justicia.

Medidas que por cuestiones coyunturales de carácter político no prosperaron, dada la bajísima aceptación que tenía en aquella fecha el Ejecutivo en las encuestas de opinión y de no haber estado en esta situación es casi seguro que lo hubieran intervenido.

2. COMISIONES QUE SE NOMBRARON PARA LLEVAR A CABO UNA "REFORMA JUDICIAL"

Bajo el pretexto de una reforma judicial, casi todos los gobiernos durante la época republicana han nombrado diversas "comisiones reorganizadoras" que siempre han contado con la ayuda económica y donaciones provenientes de cooperación extranjera que han colaborado con nuestro país, sobre todo en las últimas décadas. Esta ayuda, en la mayoría de veces, han sido destinadas a las ONG dedicadas - se dice - para realizar estudios e investigaciones para

analizar la realidad en la que se encontraba el Poder Judicial en la fecha que fueron nombradas, a fin de poder aplicar las medidas necesarias y urgentes con el objeto de reformarla. Han transcurrido más de 75 años de creada la primera comisión con este objetivo, y la pretendida reforma hasta la fecha sigue en el partidor.

Pero al parecer se desconoce a cabalidad qué labores realizaron dichas comisiones, así como los diagnósticos, recomendaciones y conclusiones a las que deben haber llegado y el destino del dinero que recibieron, porque no hemos tenido resultados o no han sido aplicadas, por lo que sería conveniente e importante conocerlas ahora que se pretende llevar adelante la reforma judicial. Y una de las últimas ha sido la creación de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), en virtud del proyecto de ley que presentara el Ejecutivo, -luego de que la Comisión nombrada por el Poder Judicial estaba llevando a cabo sus labores- con la finalidad de que en su momento propongan las medidas necesarias y sustanciales para mejorar la administración de justicia, como en efecto se han verificado con una serie de propuestas.

3. EL PODER JUDICIAL A PARTIR DE 1992

Alberto Fujimori Fujimori, fue elegido democráticamente como Presidente de la República en 1990, y a los dos años de estar gobernando el país, concretamente el 5 de abril de 1992, llevó a cabo un autogolpe de Estado y para pretender justificar el método abrupto e inconstitucional de su accionar, así como la intervención del Poder Judicial y Ministerio Público, durante su mensaje a la Nación, manifestó lo siguiente:

"La administración de justicia ganada por el sectarismo, la venalidad y la irresponsabilidad cómplice es un escándalo que siempre desprestigia a la democracia y a la ley. El país está harto de esta realidad y desea soluciones. Quiere un sistema de administración de justicia eficaz y moderna que constituya plena garantía para la vida ciudadana. No quiere más feudos de corrupción allí donde debiera reinar una moral



intachable (...) La corrupción y la infiltración política ha llegado a tal grado que se da en todos los niveles e instancias del Poder Judicial. En el Perú, la justicia siempre ha sido una mercancía que se compra o se vende al mejor postor¹.

4. CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

5. 1. De acuerdo a la constitución de 1979

La Asamblea Constituyente reunida en 1978, recogió la experiencia militar e intentó su perfeccionamiento a fin de que se encargue de la designación de los magistrados y fiscales, creándose constitucionalmente el Consejo Nacional de la Magistratura de acuerdo al artículo 246 de la Constitución Política del Estado.

5. 2. De acuerdo a la constitución de 1993

En la Carta Magna de 1993, tenemos que en el capítulo IX se señala la vigencia del Consejo Nacional de la Magistratura como un ente encargado de la selección y el nombramiento de jueces y fiscales, precisando que es independiente. En el artículo 155 de la Constitución se indica que está conformado por siete miembros y puede ser ampliado a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.

5. 2. 1. Designación de sus miembros.

a). La elección y conformación de sus miembros debe llevarse a cabo de tal manera que no exista interferencia del poder político, a fin de que tengan autonomía cuando seleccionen y nombren a los jueces y fiscales, previo concurso.

b). Tener los mismos requisitos que se requiere para ser Vocal Supremo;

c). Se le encomienda adicionalmente la ratificación de jueces y fiscales.

5. 3. Variación en su conformación

a). Creemos que la composición que tiene en la actualidad, se debe estudiar su probable modificación en cuanto a los que pertenecen a los Colegios Profesionales, de acuerdo a lo sucedido en los últimos años, los representantes

de dichas entidades no tienen conocimiento sobre los problemas relacionados con el ámbito jurídico y judicial.

El Dr. José Eguiguren Praeli, sobre el Consejo Nacional de la Magistratura, sostiene: "Tal vez así podamos avanzar en la separación del sistema judicial, mediante la destitución o la no ratificación de quienes carecen de idoneidad moral y profesional necesarias para ejercer estas funciones, así como en el nombramiento y promoción de mejores magistrados, en base a sus capacidades, méritos y trayectoria. Al fin y al cabo esa ha sido la razón para apostar por un nuevo sistema que excluya la participación de los órganos y criterios políticos o "partidarios". Pero hasta el momento no nos han permitido ponerlo en práctica y probarlo"².

5. 4. La designación de magistrados y fiscales llevada a cabo por el Consejo Nacional de la Magistratura debe ser reformada

5. 4. 1. El Consejo Nacional de la Magistratura, en algunos casos han elegido, - al parecer- a magistrados sin tener los méritos necesarios para cumplir las funciones inherentes al cargo de juez o de Fiscal. Pero, en los últimos años se han llevado cabo exámenes en forma pública de los postulantes que han pretendido ingresar a la magistratura o ascender; y los resultados fueron dados a conocer por diversos medios a los interesados y a la sociedad, concluyendo en la existencia de un elevado porcentaje de desaprobados, que podría deberse a que no tenían la suficiente capacidad para acceder al cargo que postulaban.

José Cafferata Norez, trata sobre la conformación de los integrantes de un ente autónomo encargado del nombramiento de jueces y fiscales:

(...) Pero hay que cuidar que, en el loable afán por evitar una excesiva injerencia del poder político, no se exageren los componentes corporativos en el sistema de designación de magistrados. La selección por idoneidad y la igualdad de oportunidades debe ser criterios rectores en la designación de los jueces, pero eso no significa que se le otorgue la responsabilidad del examen de la idoneidad y el



resguardo de la igualdad de oportunidades, exclusivamente, a un grupo de personas reunidas por un interés profesional común, sin reparar y garantizar la necesaria participación que, en forma mediata o inmediata, debe reconocérsele el pueblo, como titular de la soberanía, en la conformación de de un poder del Estado, tal como lo es el judicial⁷³.

5. SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA ACTUALIDAD

La inoperancia, la arbitrariedad y la corrupción en el Poder Judicial siempre ha sido un obstáculo para el logro de objetivos sociales y económicos en nuestro país, razón por la cual la administración de justicia no goza de reconocimiento por parte del pueblo peruano. El ciudadano común y corriente tiene una clara percepción de que al recurrir a dicho Poder en búsqueda de justicia se da con la ingrata sorpresa que las resoluciones que dicta el órgano jurisdiccional están alejadas de sus problemas y ajenas a una solución satisfactoria, porque se utiliza una serie de mecanismos muchas veces ilegales, que afecta directamente la vigencia del Estado de Derecho, creando una gran desconfianza ciudadana en la administración de justicia. Pero, al recurrir a dicho poder del Estado debe sentirse amparado por el órgano jurisdiccional a fin de encontrar el reconocimiento de su derecho fundamental que ha sido vulnerado, pues la justicia debe estar al alcance de todos y evitar, - como viene sucediendo- que determinados grupos sociales o comunidades ante la impotencia de no encontrar amparo judicial, recurran a los juicios "sumarios" y ejecuten o "los sometan a golpes por los miembros de una agrupación", e inclusive "los paseen desnudos", a quienes los han descubierto en flagrante delito, debido a que consideran que sus autoridades policiales, fiscales o judiciales "no hacen justicia" o "no aplican la ley".

Asimismo, la clase empresarial nacional y extranjera considera que la administración de justicia en el país no cumple el rol que espera de ella, cuando recurre a ella para solicitar el

amparo de sus derechos contractuales no los encuentra y se manifiesta al dictar una resolución o sentencia que lejos de solucionar un conflicto, es todo lo contrario, porque crea inseguridad jurídica que es uno de los básicos sustentos de toda democracia, originando una gran preocupación en los organismos internacionales e inclusive los relacionados con derechos humanos.

Javier de Belaunde se pronuncia al respecto, sobre la situación en la que se encuentra el Poder Judicial, sosteniendo:

"Después de un crónico abandono del tema, la problemática del Poder Judicial ha salido recientemente del olvido para ponerse sobre el tapete como un tema de fundamental importancia en el Perú.

Creemos que a ello han contribuido múltiples factores: una violencia que ha socavado las bases mismas del Estado, de la convivencia civilizada y ha tenido en la violencia terrorista y en el narcotráfico amenazas fundamentales; la convicción de que es imposible un mínimo respeto a los derechos humanos y a las libertades públicas sin un sistema de justicia razonable y comprometido con valores democráticos; la constatación que no puede funcionar el mercado ni haber inversión sin un sistema legal y judicial operativo, tanto como la necesidad de buscar la gobernabilidad del país"⁷⁴.

La moralidad del magistrado debe ser una sólida garantía para todos por igual al momento de solucionar un caso judicial, otorgándole la razón y el derecho a quien le corresponde. El rol del juez y la honestidad judicial deben estar reflejados en las resoluciones que dicten a fin de proporcionar seguridad jurídica, que es de vital importancia en el desarrollo del país sobre todo cuando se trata de la defensa de los derechos fundamentales, porque al no otorgarle la protección que se requiere pierde sentido y validez cualquier tipo de reforma judicial que se emprenda, más aun cuando las normas constitucionales que protegen los derechos humanos referidas a la libertad personal, en muchas oportunidades son sistemáticamente



ignoradas por los jueces, ya sea, por falta de conocimientos o de coraje, que se manifiesta al omitir su aplicación.

7.- ¿HUBO REFORMA DEL PODER JUDICIAL EN NUESTRO PAÍS?

La respuesta a esta interrogante es que NUNCA SE HA LLEVADO A CABO UNA REFORMA JUDICIAL, lo que siempre ha existido es un consenso nacional acerca de la situación crítica en la que se encuentra la administración de justicia, manifestada en una convergencia de insatisfacciones sociales como resultado de resoluciones judiciales dictadas después de mucho tiempo que el justiciable recurrió en búsqueda de justicia, en las que se da con la sorpresa de el no reconocimiento de sus derechos que fueron vulnerados.

Ante esta situación siempre han surgido voces del Poder Ejecutivo y Legislativo para "reformularlo" y en muchas oportunidades lo han pretendido llevar adelante, bajo el pretexto de que el Poder Judicial no se puede autorreformular porque no pertenece exclusivamente a los magistrados sino a todo el pueblo peruano.

La pregunta que nos formulamos es las siguiente ¿aceptarían los integrantes del Poder Ejecutivo y Legislativo que sea el Poder Judicial quien los reforme? Indudablemente que no, y lo primero que dirían que son poderes independientes y autónomos. Pero, el país también espera una pronta y necesaria reforma de ambos, máxime si fue la oferta en las elecciones, sobre todo en lo que se refiere a la revocatoria del mandato Congresal.

Es así como, la justicia está en la agenda pública, lo que ha dado lugar a los intentos de "reformas del Poder Judicial" a fin de realizar una serie de innovaciones en lo referente a la administración de justicia con la finalidad de hacerla más eficiente, eficaz, moderna y práctica, a fin de que las resoluciones que se dicten en el órgano jurisdiccional estén sustentados en la ética y la convicción a la que lleguen los magistrados refleje su independencia e imparcialidad de criterio, por lo que es necesaria una correcta elección de cada uno de ellos, a fin de tener una

justa administración de justicia cuando tengan que resolver un caso concreto otorgando el derecho a quien le corresponda, como base y sustento de una auténtica democracia.

8. NECESIDAD Y URGENCIA DE UNA REFORMA JUDICIAL.

Se tiene que llegar al convencimiento de la necesidad de una reforma judicial como un Poder del Estado independiente, que socialmente inspire confianza para resolver los conflictos de quienes recurren a él para actuar como contralor del poder estatal; y como una clara demostración de su independencia deben estar corroboradas con la actuación de los jueces y en las resoluciones que éstos dicten, legitimando al sistema al otorgar seguridad jurídica al ciudadano que accede a ella en búsqueda de justicia. Los principales problemas que tiene el Poder Judicial, - sin llegar a ser generalizada- entre otras, son:

- a) Quienes recurren a dicho Poder encuentran una ausencia de justicia.
- b) Falta de calidad de algunos encargados de administrar justicia.
- c) Falta de independencia ante el poder político, militar y de los grupos económicos, lo que ha contribuido a que sean insensibles a los problemas sociales, a la corrupción, a la falta de protección de los derechos humanos. Carencia de independencia en lo jurisdiccional y autonomía en lo económico.
- d) Pero además observamos que algunos jueces y abogados carecen de preparación desde el punto de vista legal, psicológico y moral, que son factores importantes que deben ser tomados en cuenta en cualquier intento de reforma del Poder Judicial.
- e) Cualquier reforma judicial que se intente debe ser una política de Estado y no de cada gobierno.
- f) La administración de justicia tiene que estar orientada a la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas, ante las violaciones a los derechos fundamentales, como la libertad personal
- g) Sin un sistema de justicia razonable que no esté comprometido con los valores democráticos



no puede haber inversión económica, por la falta de seguridad jurídica en las resoluciones judiciales.

- h) Corrupción, pero no generalizada.
- i) Falta de credibilidad.
- j) Congestionamiento procesal.
- k) Presión política o de grupo de poder en los fallos judiciales, utilizando a los diversos medios de comunicación.
- l) Se sostiene que la justicia favorece más a los ricos que a los pobres.

El doctor Javier de Belaunde, reconocido como un gran estudioso de la realidad judicial, considera que la necesidad de una reforma se sustenta:

- a) porque existe una creciente sensación de inseguridad jurídica, de desamparo de los ciudadanos frente a la violencia y el abuso;
- b) porque existe una impunidad estructural frente a quienes violan la ley;
- c) porque existe un reclamo, cada vez más fuerte, de que se respeten los derechos fundamentales y las libertades públicas;
- d) porque la sociedad ha cambiado y cambia a pasos agigantados y la justicia se ha quedado atada a la estructura de la sociedad colonial;
- e) porque el Perú está inmerso en un proceso de pacificación y construcción o reconstrucción de la democracia y la eficacia de la justicia se halla ligada a esos procesos³².

Esta grave situación es reconocida por el mismo Poder Judicial, y cualquier medida que se tome sobre este particular debe estar garantizada de que en el futuro no intervengan por vías indirectas u ocultas los políticos porque su intervención ha sido tan nefasta en el curso de la historia de nuestro país, que de ninguna manera debe repetirse. El sometimiento del Poder Judicial al poder político es la razón de la grave crisis institucional que vive el país en administración de justicia, por lo que, no puede ni debe ser manejado por ninguna cúpula política, social o económica, y es urgente que tenga su plena autonomía referida a:

- a) En lo político a la conducción,
- b) En lo administrativo a la dirección,

c) En lo económico a la disposición de sus recursos,

d) Independencia, en lo jurisdiccional.

Sólo con estas autonomías e independencia antes referidas, podemos sostener que existirá un verdadero equilibrio con los otros poderes del Estado, lo que no ha sucedido ni sucede en la actualidad, porque a la clase política no les conviene que las tenga por ser la mejor manera como lo pueden controlar; mientras persista esta situación en la que se encuentra el Poder Judicial, cualquier reforma que se intente será inútil.

Asimismo, el Dr. Francisco Eguiguren Praeli, en una entrevista concedida a una revista, sobre instituciones en el país, sus insuficiencias y hacia dónde vamos, sostiene:

"(...) Cuando las instituciones tienen la capacidad de autoreformarse- que es lo deseable- rara vez uno se da cuenta: se está reformando de a pocos, constantemente. (...) Pero el problema no es de donde empieza, sino cómo continúa y hacia dónde va un proceso. En este esquema, no se puede hacer una reforma auténtica y duradera si el órgano "reformado" no se involucra y no conduce o autoconduce a la larga a su propio proceso de reforma. Es decir, si no hay un cambio de mentalidad entre los que integran el aparato judicial, una mejora en su formación jurídica, una efectiva independencia personal, una autonomía funcional como órgano. (...) Hay gente dentro del aparato judicial muy valiosa, pero las condiciones no han propiciado que este órgano tenga una autonomía política, que sea un verdadero poder del estado. Mucha de esta gente se desalienta, se cansa, se va, abandona la carrera judicial y se va del sector público o privado con mejores horizontes(...)"³³.

Respecto a la reforma del poder Judicial, se sostiene que debe ser llevarlo a cabo por sus integrantes, siempre y cuando tenga capacidad de hacerlo, sin intervención directa del poder político. El problema no debe radicar cuándo empieza, sino es necesario, - que si se da inicio a ella en alguna oportunidad- se tenga en cuenta cómo continúa y hacia dónde va un proceso de



reforma auténtica y duradera, para lo cual es conveniente que exista un cambio de mentalidad entre los miembros de dicho poder, porque si los Jueces no llegan a tomar conciencia de la necesidad de efectuar una reforma y la misión que le corresponde ante la sociedad peruana, cualquier intento que se pretenda llevar adelante fracasará o en todo caso sus resultados serán pobres, además de la ayuda y soporte económico que deben tener, unido a las leyes que debe dictar el Congreso, relacionados con la reforma. Administrar justicia con equidad, es darle el derecho y la razón a quien lo tiene de acuerdo a la valoración de las pruebas actuadas en el curso del debido proceso y dentro del plazo razonable, a fin de que no se eternicen en el tiempo y sin solución en contra del justiciable; es incuestionable que si el magistrado no participa en esta inquietud de resolver de manera definitiva y a la mayor brevedad posible los casos que llegan a su conocimiento, pero respetando el debido proceso y garantizando los derechos fundamentales de los sujetos procesales, podemos sostener que existe voluntad de cambio en sus integrantes; sin embargo, cuando sucede todo lo contrario, es decir que los procesos se prolongan, podemos sostener que resulta un doloroso sarcasmo manifestar que todos los ciudadanos tienen acceso a la justicia, cuando ésta no se concreta en la sentencia, al vulnerarse la libertad o crear inseguridad jurídica.

José I. Cafferata Nores, al respecto sostiene:

(...) "IV La justicia como poder del estado.

El sistema republicano, en este aspecto, no se agota en el concepto esencial de independencia del Poder Judicial, concebida como que los jueces actúen según su opinión, formada de motu proprio, y no viciada por órdenes, presiones sugerencias de poderes estatales, políticos o sociales o la opinión pública, y sólo con arreglo a la prueba y a la ley.

(...) V. 1 Condiciones humanas.

Fundamental será acertar con las condiciones humanas del futuro juez en lo penal, que garanticen su independencia de criterio por su apego a la ley lo que implica aplicar la ley del caso y

también no aplicar por analogía otra ley que no atrape el caso y su aptitud para fallar según la prueba (y la falta de ella) y su conciencia, bajo cualquier tipo de presión (incluso violenta) y aun en contra del interés de los poderosos⁷.

Respecto a este tema sobre la reforma judicial en una entrevista que le hicieran al Dr. Hugo Sivina Hurtado, en su condición de Presidente de la Corte Suprema planteaba un cambio estructural, y no se veían resultados, al no haber tenido el apoyo de Poder Legislativo y el Ejecutivo, manifestando lo siguiente:

"Me han preguntado varias veces, ¿está usted por la reforma o por el cambio estructural? Yo pienso más en cambio estructural que en reforma; reforma suena a fracaso. Además, ahora se está usando mucho esa palabra, en los niveles políticos y en todos los niveles del Estado (...). La credibilidad tendrá que lograrse poco a poco, en función de cambiar normas sustantivas, normas procesales probablemente, que el juez cambie de actitud, lo cual es fundamental (...)"⁸.

El magistrado del Tribunal Constitucional y profesor universitario Dr. César Landa Arroyo, al tratar el preocupante tema sobre la administración de justicia, sostiene:

"Para replantear la reforma de la administración de justicia, se debe asumir que la función judicial está al servicio de los derechos ciudadanos; es decir, que la existencia del Poder Judicial es para velar por la tutela de los derechos humanos, contra los excesos del gobierno de turno y demás poderes privados. Esto significa que los jueces varíen su eje de posición respecto a la ley; porque si bien antes los derechos fundamentales eran válidos sólo en el marco de la ley, en adelante la ley sólo será válida en el marco de los derechos fundamentales"⁹.

El punto neurálgico de una reforma judicial también radica porque los Jueces no toman conciencia de la misión que les corresponde como administradores de justicia, y si no lo hacen, está llamada al fracaso o en todo caso sus resultados serán pobres, como siempre ha sucedido al dejarse avasallar por el poder político.



Luis Pásara, en su artículo sobre "Jueces y Justicia en tela de juicio", sostiene: "Un factor concurrente en la demanda política y el consiguiente malestar respecto al desempeño de la administración de justicia proviene de la centralidad progresivamente ganada, en nuestros países, por la temática de los derechos humanos. (...) en buena medida, los derechos humanos ha sido "letra muerta" en constituciones y leyes- y aún, en algún sentido, lo son. Este carácter meramente declarativo de normas que fueron sistemáticamente ignoradas por prácticas represivas- policiales y aún judiciales- es responsabilidad de los jueces, que han carecido del conocimiento, el celo y/o el coraje necesarios para poner en vigencia efectiva los derechos humanos proclamados en la ley.

Existe una demanda interna a favor del cambio de los órganos judiciales. Diversos movimientos asociados dan cuenta tímidamente de cierto nivel de malestar de los operadores del aparato judicial respecto a él. Es verdad que, usualmente, las demandas reivindicativas provenientes del propio aparato tienden a canalizarse como exigencias de tipo corporativo que consultan poco los intereses ciudadanos acerca del tema¹⁰. Como hemos podido comprobar de acuerdo a lo anteriormente expuesto, casi todos los gobiernos de turno manifestaron "su interés" en llevar adelante una reforma del Poder Judicial, pero los resultados han demostrado que siempre fracasaron al quedar en simples deseos o intentos, porque cuando lo emprendieron jamás lo consiguieron o en el fondo trataron de que no se cumplan los objetivos perseguidos, resultados que lógicamente no han sido accidentales o fruto del azar, frustrando un deseo y anhelo de toda la sociedad peruana debido a que la aplicación de esta medidas para pretender mejorar la administración de justicia no tuvieron planes ni estrategias, sino que siempre lo improvisaron, pero las consecuencias de estos fracasos, es lo que ha llevado a que la ciudadanía piense la existencia de una incapacidad institucional de reformar la administración de justicia, incentivada por las críticas que son objeto por integrantes de los otros poderes del Estado, sin reconocer que son

los principales causantes de esta situación; y desde el momento en que tampoco toman una determinación para resolver de manera adecuada los conflictos judiciales, sobre todo lo relacionado con los derechos humanos.

8. ¿CÓMO LLEVAR ADELANTE LA REFORMA JUDICIAL?

Es conveniente que el Poder Judicial,- quien al parecer ha iniciado la reforma- la siga conduciendo y orientando, con la colaboración de los sectores más representativos de la sociedad, porque a todos nos concierne este problema y no podemos ser ajeno a ella, motivo por el cual llegado el caso la ciudadanía intervenga, por ser quienes sufren las consecuencias de las resoluciones judiciales que expide el órgano jurisdiccional, por lo que es indispensable la unión del esfuerzo mancomunado para que no fracase y evitar un desenlace como en otras oportunidades en que se ha pretendido llevarla a cabo.

Para conseguir los mejores objetivos de una reforma judicial, consideramos pertinente formular las siguientes interrogantes.

- 1) ¿Por qué?, la crisis crónica en la que se encuentra la administración de justicia hace necesaria y urgente la reforma en el Poder Judicial, porque la justicia no espera pacientemente que se les reconozca sus derechos en cualquiera de los fueros por el cual han tenido que recurrir en búsqueda de justicia que llega mal, tarde o nunca.
- 2) ¿Para qué?, el país necesita que los integrantes de nuestra sociedad cuando recurran a dicho Poder del Estado encuentren en los encargados de administrar justicia al resolver cada caso concreto que se les hace justicia; que se obtenga seguridad jurídica en las resoluciones que dicten, aplicando la ley y otorgar el derecho a quien lo merece.
- 3) ¿Cómo? En primer lugar: tiene que existir una decisión política por parte del gobierno y el Congreso de la República para que ésta pueda ser ejecutada, asignándole los medios económicos que se requieren y los instrumentos legales para su funcionamiento.

En segundo lugar: La elaboración de proyectos y planes, basado en los estudios que deben ha-



ber realizados las comisiones nombradas, sobre la realidad judicial. Así como las conclusiones y recomendaciones que deben haber llegado las nombradas por el Poder Judicial y que viajaron en forma muy atinada por todos los distritos judiciales del país.

En tercer lugar: Tener en cuenta la realidad judicial en cada uno de los distritos judiciales que muy distinta a como se administra justicia en Lima.

4) ¿Quiénes deben proyectarlo o planificarlo? Los encargados directamente en llevarlo adelante deben ser los miembros del Poder Judicial porque conocen sus problemas y necesidades, con la colaboración de la sociedad civil, cuyos representantes deben estar técnicamente capacitados para asumir el rol asignado y conocer la realidad judicial.

5) ¿Quiénes deben ejecutarlo? Es indudable que deben realizarlo los integrantes del Poder Judicial, pues siempre han pretendido hacerlo los otros Poderes del Estado y han fracasado rotundamente, porque los fines que perseguían eran distintos a mejorar la administración de justicia.

6) ¿Qué otras personas deben colaborar en la ejecución de la reforma judicial?, consideramos que para llevar adelante la reforma judicial deben intervenir los técnicos que participaron en la elaboración de las estrategias, porque es la mejor manera de conseguir solucionar este álgido problema es que ellos continúen a fin de que se obtenga el éxito que se busca, pues si no lo hacen personas que están capacitadas y desconocen los problemas y las necesidades en la administración de justicia, es muy difícil que lo puedan hacer los neófitos o los que pretenden implementarla basado a lo sucedido en otro país, porque nuestra realidad social, económica y judicial es completamente diferente, sobre todo por la diversidad territorial.

7) Una vez iniciada, ¿debe continuar? En efecto, una verdadera reforma judicial tiene que ser a corto, mediano y largo plazo, a fin de que se pueda conseguir el objetivo trazado, esto es, que la administración de justicia en nuestro país mejore sustancialmente en beneficio de los justiciables.

8) ¿Se tomarán en cuenta las recomendaciones y conclusiones a las que deben haber llegado las comisiones nombradas anteriormente? Lo real y concreto es el país lleva 75 años, -oficialmente- con el nombramiento de comisiones para reformar el Poder Judicial, motivo por el cual ya es tiempo que se dejen de lado la formación de éstas y que se utilicen las estadísticas y conclusiones, que se supone a las que han llegado.

9) ¿Qué se requiere para llevar adelante? Se necesita de una decisión de dicho Poder del Estado de iniciarla, aun por encima de las críticas de funcionarios de los otros poderes o de las ONG, porque lo único que pretenden es intervenir directamente en la ejecución a fin de conseguir sus objetivos.

10) ¿Cómo iniciarla? Consideramos que es de vital importancia, reducir la excesiva carga procesal, tanto civil como penal, no es posible que los procesos se dilaten indefinidamente, como viene sucediendo en la actualidad, debiéndose tomar medidas urgentes como: redistribución de causas de acuerdo a las estadísticas existentes; que la Salas Corporativas dejen de funcionar y en su lugar laboren dos o tres salas de acuerdo al número de sus integrantes de manera simultánea; convocar a los magistrados cesantes o jubilados para que integren salas de emergencia; ver la posibilidad de que se labore a doble horario, como se venía laborando antes del 1992; que dejen de funcionar los jueces permanentes de turno porque vulneran la garantía del juez natural y cuando decretan detención preventiva judicial no toman en cuenta lo previsto en el artículo 135 del C. P. P.; que la Ocmá funcione de acuerdo a su nueva conformación.

9. FORO DEL ACUERDO NACIONAL SOBRE LA JUSTICIA Y CERIAJUS

10. 1. En octubre de 2003, mediante Resolución Administrativa de la Presidencia del Poder Judicial N° 191-2003-P-PJ, se crea el Foro del Acuerdo Nacional sobre la Justicia, con la finalidad de llevar a cabo un proceso de debate con diversos sectores que representen a la sociedad civil para que se discuta las propuestas de la Comisión de Reestructuración del Poder Judi-



cial en diversos distritos judiciales, - por primera vez se escuchó al juez, fiscal, litigante de provincia- recibiendo las iniciativas y necesidades ciudadanas quienes sufren las consecuencias de administración de justicia. Se convocó a connotados juristas con el objeto de que asuman el papel de intermediario entre el Poder Judicial y la sociedad civil, para tratar de convertir y fusionar las propuestas a fin de estructurar un sistema de justicia independiente, accesible, eficaz, predecible y moderna que beneficie al ciudadano.

10. 2. Mediante la Ley N° 28083, promulgada el 04 de octubre de 2003, se creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia-CERIAJUS, con la finalidad de que lleve adelante la elaboración de un Plan Nacional que contenga una propuesta global del sistema judicial, con la finalidad de modernizarlo, de poder lograr el cumplimiento de las garantías institucionales de funcionamiento y garanticen la plena vigencia de los derechos fundamentales, a fin de que la justicia esté orientada para servir a quien recurre a dicho Poder del Estado.

Ricardo Herrera Vásquez, al referirse a la Ceriajus y al Acuerdo Nacional por la Justicia, manifestó: "Entonces el mensaje es claro: la nueva reforma judicial debe ser motivada y dirigida por las entidades del sistema judicial, debiendo ser convocadas otras entidades públicas y la sociedad civil para colaborar en la elaboración del plan de acción, al que se le daría el nivel de un "Acuerdo Nacional por la Justicia". Resulta evidente la influencia del Acuerdo Nacional en esta propuesta"¹¹.

Esta Comisión llevó a cabo una serie de encuentros o Audiencias Regionales, en diversos lugares del país, a fin de escuchar a los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Colegio de Abogados, representantes de la sociedad civil, para debatir los problemas de la administración de justicia y formular lineamientos de política judicial.

10. CAUSAS QUE A NUESTRO CRITERIO ORIGINAN RETARDO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

11. 1. La falta de autonomía económica en el Poder Judicial.

El artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece: "El Poder Judicial en su ejercicio funcional, es autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional, con sujeción a la Constitución y a la presente ley".

Al respecto cabe mencionar lo que señala Juan Montero Aroca:

"Si la independencia se refiere a la persona de los jueces y magistrados, la autonomía del Poder Judicial es un problema institucional y atiene al conjunto de los jueces y magistrados frente a los otros poderes. Es indudable que esta autonomía es un medio para garantizar mejor la independencia del juez individual en el momento de juzgar, pero también responde a una concepción política de no superioridad de un poder sobre otro, sino la igualdad dentro del marco de actuación de cada uno de ellos señalado constitucionalmente"¹².

Esperamos que algún día se que haga realidad el incremento en el porcentaje del Presupuesto General de la República, que presente y sustente el mismo Poder Judicial directamente al Congreso de la República, es decir, que no tenga que hacerlo por intermedio del Poder Ejecutivo. Los políticos deben dejar de lado sus críticas y concederle el porcentaje requerido, a fin que puedan cumplir sus objetivos, para que no siga dependiendo de los otros poderes del Estado o de la política partidaria.

El Doctor. Hugo Sivina Hurtado, como Presidente del Poder Judicial interpuso el 20 de octubre de 2004 una acción inédita ante el Tribunal Constitucional de: "Conflicto de competencia" contra el Poder Ejecutivo, la misma que fue declarada fundada en parte¹³.

La grave situación económica en la que se encuentra el Poder Judicial, al ser un problema demasiado evidente y crónico, no puede ser con-



siderado como casual y quienes se han ocupado de este tema, sostienen: no le otorgan el presupuesto que debe tener dicho Poder, debido a que el objetivo es muy claro: manejarlo políticamente y que dependa a sus intereses. Y no le asignan la suma requerida, porque es la única manera como pueden tenerlo sometido, al servicio de los grupos de poder y del gobierno de turno, porque debido a la falta de dinero no pueden tener autonomía económica y administrativa, ni independencia jurisdiccional, capaz de hacer respetar los derechos fundamentales de las personas, frente a los abusos del Estado y mucho menos, no ha significado un límite frente a los excesos del gobernante en ejercicio y en su momento no puedan cumplir con el rol señalado en la Constitución, esto es, administrar justicia con equidad.

11. 2. Legislación penal vigente

La legislación penal actual y sus continuas modificaciones consideramos que es otra de las razones que originan el retardo y congestión de procesos penales.

Nuestros legisladores deben tener en cuenta antes de elaborar el proyecto de una ley penal lo que sostiene Luigi Ferrajoli, al tratar el tema del delito. "Acercas de cuándo y cómo prohibir, formulándose la siguiente pregunta: ¿de qué depende la bondad de las leyes y de las prohibiciones penales? ¿"cuándo prohibir penalmente mejor que la civil o administrativamente", y "cuándo prohibir como delito y cuándo como falta?. El principio de legalidad, tiene como sustento básico: que la tarea del derecho penal es la de prevenir y prohibir acciones dañosas y, no la de estigmatizar la maldad humana, ni la de sacrificar penalmente a personas por males que no ha realizado por falta de claridad en la ley; o bien en el sentido de que sólo las acciones externas, y no las internas, pueden ser eficazmente prohibidas y prevenidas por la ley"¹⁴.

¡Basta ya de la proliferación leyes penales que violan los derechos humanos!

11. 3. Legislación procesal penal

Los procesos penales, - aunque parezca increíble- se continúa investigando y juzgando penalmente, con un Código que tiene una vi-

gencia de más de 66 años, que por su antigüedad resulta inaplicable e incoherente con la ciencia procesal moderna; y las modificaciones que se llevan a cabo no solucionan el problema existente respecto al retardo en la administración de justicia, porque son dictadas para pretender cubrir una situación de coyuntura cuando en realidad lo que necesitamos es una reforma integral y dejar de lado el sistema inquisitivo-acusatorio, para tener un sistema acusatorio y garantista. El conjunto de las garantías penales examinadas en el punto precedente quedaría incompleto si no está acompañado por el conjunto correlativo, subsidiario de las garantías procesales, expresadas por los principios que responden a las preguntas "cuándo" y "cómo juzgar":

11.4. La provisionalidad y suplencia de los magistrados.

Otra de las causas que originan el congestionamiento y retardo en la administración de justicia, es la existencia de un considerable porcentaje de magistrados provisionales y suplentes en todas las instancias que hubo hasta hace pocos meses a nivel nacional, como lo reconocen todas las autoridades de los tres Poderes del Estado. Pero es justo reconocer que el Consejo Nacional de la Magistratura ha solucionado en gran parte este álgido problema al nombrar a titulares en los últimos meses, disminuyendo notoriamente esta provisionalidad. Los artículos 236 a 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, precisan:

a) Provisionales. Son los que ejercen la función jurisdiccional en los casos de vacancia, licencia o impedimento de Magistrados de mayor jerarquía; son los encargados de reemplazarlos en riguroso orden de antigüedad.

b) Suplentes. Son aquellos abogados que reúnen los requisitos de idoneidad que exige la ley, y que son los encargados de cubrir las vacantes de los titulares cuando no existan reemplazantes hábiles.

En la década pasada se llegó al extremo de que el Poder Judicial tuvo hasta el 2000 el 84% de jueces provisionales y suplentes. Mientras que los titulares llegaban al 16%. En tanto que los fiscales provisionales era del orden del 73%.



11.5. Resoluciones administrativas

Otras de las causas que motivan que el Poder Judicial se encuentre en el estado actual, es debido a las normas netamente de carácter administrativo dictadas por las autoridades de dicho Poder. En un trabajo de investigación que llevamos a cabo en su oportunidad, hemos podido establecer que las resoluciones administrativas de 1996 a julio 2000 dictadas por la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, por la Presidencia de la Sala Penal de la Corte Suprema, por la Presidencia de la Corte Superior de Lima y, en su momento, por el Consejo Transitorio del Poder Judicial, han tenido gran incidencia en el retardo de la administración de justicia y el estado en el cual se encuentra; y lo lamentable es que algunas de ellas no se han corregido.

Estas resoluciones superaron más de 600 y se basaron en leyes que se dictaron con la finalidad de otorgarles la facultad: para crear, desactivar, trasladar Salas y Juzgados Penales, nombrar Vocales y Jueces, sin respetar la garantía constitucional del Juez Natural. Sosteniendo sus propulsores que su objetivo era llegar a la "carga procesal cero".

11.6. Violación a los derechos fundamentales

Otro de los graves problemas que atraviesa la administración de justicia es la violación de los derechos fundamentales por parte de los fiscales y jueces, principalmente cuando intervienen denunciando o dando inicio al proceso, respectivamente, al no respetar la garantía constitucional del principio de legalidad, del debido proceso, del juez natural, motivación, presunción de inocencia. Algunos jueces penales, al dictar el auto apertorio de instrucción no toman en cuenta que la Ley 28117 ha modificado el artículo 77 de C. P. P., al considerar como una de las razones del incremento de procesados sin sentencia; pero, en muchos casos no se consideran estos requisitos y se ordena la detención, sin la existencia de pruebas suficientes de la comisión del delito, ni que estén vinculados como autores.

11.7. ¿Poder Judicial autónomo e independiente?

En la estructura orgánica del Estado peruano, señalada por la Constitución, la vigencia del Estado de derecho requiere necesariamente de

un Poder Judicial fuerte, independiente y realmente autónomo, capaz no sólo de resolver con justicia las causas que se le someten a su decisión, sino también de controlar esencialmente el ejercicio del poder político. La sola distribución tripartita de poderes, en la que se apoya la organización del Estado, no garantiza la existencia de un Poder Judicial con esas características, de tal manera que no basta un reconocimiento constitucional, sino que sus integrantes defiendan esta independencia y autonomía, a fin de que sea un Poder respetable y respetado.

11.8. El papel del abogado en la administración de justicia

De acuerdo a lo prescrito en el artículo 284 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la abogacía es una función social al servicio de la Justicia y en el artículo 288 de la misma ley precisan sus deberes: actuar como servidor de la justicia y como colaborador de los Magistrados; patrocinar con sujeción a los principios de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe; defender con sujeción a las leyes, la verdad de los hechos y las normas del Código de Ética Profesional, etc.

11.9.- Reducción de Facultades de Derecho.

En los últimos años se han incrementado notoriamente la creación de Facultades de Derecho en diversas Universidades Particulares del país, por lo que es necesaria la intervención de la Asamblea Nacional de Rectores, para no autorizar nuevas facultades y disponer el cierre o clausura de algunas de ellas.

11.10.- El control de los magistrados y fiscales. Las denuncias y quejas en contra de los jueces y fiscales de parte de quienes acuden al órgano jurisdiccional o del Ministerio Público, al no encontrar que se les haga justicia, se ha incrementado en estos últimos años por la actuación de éstos; y el malestar ciudadano considera que los encargados de investigarlos y sancionarlos, no cumplen con hacerlo, debido a que son sus colegas y como tales se protegen entre ellos, porque posteriormente son renovados, imperando siempre el espíritu de cuerpo que existe entre sus integrantes.



CONCLUSIONES

1. Lo real y concreto es que en nuestro país jamás ha existido una reforma del Poder Judicial. Es más, en toda la época republicana lo primero que ha tratado y conseguido el gobierno de turno es manejar el Poder Judicial y hasta la actualidad no les asigna los medios económicos que se requiere, a fin de que no tengan autonomía administrativa, ni independencia jurisdiccional.
2. A los políticos no les conviene que el Poder Judicial tenga la autonomía e independencia antes referida, porque es la única forma como pueden manejarlos; y prueba de ello es que pretenden variar la conformación de los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura para dirigir los nombramientos de acuerdo a sus intereses, a fin de protegerse mientras ejerzan sus cargo y cuando dejen de hacerlos.
3. Se debe incrementar el número de magistrados y fiscales superiores, de jueces penales y fiscales provinciales; además: a) se debe racionalizar su trabajo, b) simplificar los procedimientos, c) dotarlos de los medios materiales indispensables para el desempeño de sus funciones, d) dejar de lado el inadecuado diseño organizacional en los despachos judiciales que origina ineficiencia, e) actualizarlos con tecnología de punta, f) diseñar un acceso a información actualizada acerca de la ley, la doctrina y la jurisprudencia, g) precisar planes de modernización como parte de una estrategia.
4. Restringir las investigaciones paralelas sobre los mismo temas, tales como: a) las que lleva a cabo el Congreso de la República, b) Ministerio Público, c) la Policía Nacional, d) y además el Poder Judicial. Se debe fiscalizar lo necesario. Lo actuado en una comisión de acuerdo a nuestro ordenamiento procesal, sólo tiene valor referencial o de denuncia.
- 5.- Reconocer que el problema es el factor humano y el Juez debe ser protagonista de cualquier reforma e identificarse con este cambio y creer en ella. La falta de celeridad en la administración de justicia desaparecerá con jueces diligentes y con recursos suficientes.
- 6.- Para disminuir la carga procesal se deben crear juzgados y salas de emergencias temporalmente, disponiendo su funcionamiento en el horario habilitado, para utilizar esos mismos ambientes y mobiliario, sobre todo en los casos de las Salas corporativas, para conseguir la reducción de la excesiva carga procesal existente.
- 7.- Revisar los turnos de los "juzgados permanentes" cuya presencia viola la garantía constitucional del juez natural, porque después de dictado el auto apertorio de instrucción, todo lo actuado es remitido a la mesa de partes a fin de que se verifique una distribución y la instrucción sea conocida por otro juez.
8. Se debe derogar el inciso 21 del artículo 118 de la Constitución, que le concede facultad al Presidente de la República de otorgar derecho de gracia a un procesado, disponiéndose el archivo del proceso, por interferir en la administración de justicia. El artículo 100 de la Constitución debe ser modificado porque atenta contra la autonomía e independencia del Ministerio Público y Poder Judicial, respectivamente. Debe derogarse también la llamada ley de contumacia, por ser inconstitucional.
9. Los más indicados para llevarla a cabo son los propios integrantes del mismo Poder Judicial, porque conocen sus problemas, dejando de lado su debilidad institucional a fin de defender su independencia jurisdiccional, autonomía económica y administrativa.
10. La política que han seguido siempre los gobiernos de turno es que los magistrados y fiscales se sientan disminuidos y pierdan el orgullo de pertenecer al Poder Judicial o Ministerio Público, porque cuando se tiene vergüenza o temor de integrar un grupo humano como consecuencias del concepto, falso o verdadero que de ellos tienen la opinión pública, nadie o muy pocos y no siempre los mejores, quieren formar parte de ellas.



NOTAS

- 1 FUJIMORI FUJIMORI, Alberto, "Mensaje a la Nación el 05 de abril de 1992", en *El Peruano*, Lima, 6 de abril de 1992.
- 2 EGUIGUREN PRAELI, Francisco José, "El Consejo Nacional de la Magistratura", en *Derecho & Sociedad*, año XII, N° 16, Lima, 2001, p.57.
- 3 CAFFERATA NORES, José I., *Cuestiones Actuales sobre el Proceso Penal*, Editores del Puerto SRL, Buenos Aires, 1998, p.174.
- 4 BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier, "Justicia y Realidad y Reforma Judicial en el Perú (1990-1997)", en *Ius et Veritas*, N° 15, Lima, 1997, p.106.
- 5 BELAUNDE LOPEZ DE ROMAÑA, Javier cit, p. 103.
- 6 EGUIGUREN PRAELI, Francisco, "Yo quisiera creer que eso no es posible. Conversando sobre instituciones, insuficiencias y hacia dónde vamos (entrevista)", en *Ius et VERITA*, N° 17, Lima, 1998, p.278.
- 7 CAFFERATA NORES, José I., Cit, p.176.
- 8 SIVINA HURTADO, Hugo, "Sobre la reforma del Poder Judicial. En busca de un cambio estructural (Entrevista)", en *Advocatus*, Nueva Época, diciembre, Lima, 2003, p.11.
- 9 LANDA ARROYO César, "Balance de la reforma judicial del Perú, a la luz de los derechos Fundamentales", en Palomino Manchego, y otros (Coords.), *Derechos Humanos y la Constitución e Iberoamérica (Libro homenaje a Germán J. Bidart Campos, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección peruana)*, Grijley, Lima, 2002, p.564.
- 10 PÁSARA, Luis, "Jueces y Justicia, en tela de juicio" en *Gaceta Jurídica*, Legislación, doctrina y jurisprudencia, Lima, tomo 20, agosto de 1995.
- 11 HERRERA VÁSQUEZ Ricardo, "El inicio de la reforma judicial: La Ceriajus o el arte de la persuasión", en *Revista Jurídica del Perú y Universidad Diego Portales de Chile*, año LIII, N° 52, Trujillo, noviembre 2003, p.18.
- 12 MONTERO AROCA, Juan, *Independencia y responsabilidad del Juez*, Civitas, Madrid, 1990, p.132.
- 13 Sentencia del Tribunal Constitucional, demandante Poder Judicial, demandado Poder Ejecutivo, sobre conflicto de competencia, sobre el proyecto de presupuesto que presenta el Poder Judicial, Exp. N° 004-2004-CC/TC, en *Diálogo con la Jurisprudencia*, N° 77, año 10, febrero 2005, p.104 y ss.
- 14 FUJIMORI FUJIMORI, Alberto, "Mensaje a la Nación del 05 de abril de 1992", en *El Peruano*, Lima, 6 de abril de 1992.

BIBLIOGRAFÍA

- BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier de, "Justicia y legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997)", en *Ius et Veritas*, N° 15, Lima, 1997.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco José, "El Consejo Nacional de la Magistratura", en *Derecho & Sociedad*, Año XII, N° 16, Lima, 2001.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco, "«Yo quisiera creer que eso no es posible». Conversando sobre instituciones, insuficiencias y hacia dónde vamos [Entrevista]", en *Ius et Veritas*, N° 17, Lima, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995.
- FUJIMORI FUJIMORI, Alberto, "Mensaje a la Nación del 05 de abril de 1992", en *El Peruano*, Lima, 6 de abril de 1992.
- HERRERA VÁSQUEZ, Ricardo, "El inicio de la nueva reforma judicial: La CERIAJUS o el arte de la persuasión", en *Revista Jurídica del Perú*, Año LIII, N° 52, noviembre, Trujillo, 2003.
- LANDA ARROYO, César, "Balance de la reforma judicial del Perú, a la luz de los derechos fundamentales", en Palomino Manchego, José F. y Remotti Carbonell, José Carlos (Coords.), *Derechos Humanos y Constitución en Iberoamérica (Libro-Homenaje a Germán J. Bidart Campos)*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana) - Grijley, Lima, 2002.
- PÁSARA, Luis, "Jueces y Justicia, en tela de juicio" en *Gaceta Jurídica*, Legislación, doctrina y jurisprudencia, Lima, tomo 20, agosto de 1995.
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Exp. N° 004-2004-CC/TC, demanda interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, sobre conflicto de competencia por Proyecto de Presupuesto que presentó el Poder Judicial, en *Diálogo con la jurisprudencia* N° 77, año, febrero 2005.
- SIVINA HURTADO, Hugo, "Sobre la reforma del Poder Judicial: En busca de un cambio de estructural [Entrevista]", en *Advocatus*, Nueva Época, diciembre, Lima, 2003.