

Instituto de Defensa Legal

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad y Departamento de Derecho

Jueces para la Justicia
y Democracia

¿Es posible una reforma real de la justicia?

Abraham Siles Vallejos

Tras seis meses de intensa labor, la Ceriajus ha presentado al país el esperado Plan de Reforma Integral de la justicia peruana, el mismo que contiene 170 proyectos (52 iniciativas legislativas y 118 propuestas operativas, técnicas y administrativas) y que estima en 1,346 millones de soles el costo del cambio requerido. Poco antes, el Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ) había culminado sus tareas y hecho público su Informe Final, titulado "Políticas de Estado para el cambio estructural en el Poder Judicial".

Así pues, contamos ahora con dos importantes documentos que han diseñado los principales mecanismos y medidas a adoptar para la transformación de la administración de justicia en el Perú. Sin duda, se trata de algo positivo y alentador.

No obstante, ¿es suficiente lo avanzado? ¿Podemos declararnos satisfechos? En realidad, ni lo uno ni lo otro. Se requiere mucho más aun. Desde luego, reconocemos el enorme esfuerzo desplegado por la Ceriajus y el ANJ, esfuerzo al que Justicia Viva ha contribuido en todo momento. Asimismo, valoramos de manera especial la búsqueda de consenso. Pero debemos convenir en que apenas estamos en el partidor.

Lo más importante viene ahora. Se requiere ejecutar el plan, convertirlo en realidad. Para ello es indispensable el compromiso efectivo de todas las instituciones de justicia, así como de los poderes políticos y los correspondientes sectores de la sociedad civil.

Creemos que un medio eficaz para contribuir a la realización del plan, a su puesta en práctica, es instaurar una comisión de seguimiento que periódicamente informe al país sobre los avances y dificultades del proceso. Este mecanismo, que ha de ser respetuoso de la independencia de las instituciones, permitirá observar el progreso en la implementación de lo acordado, la voluntad real –no solo retórica o declarativa– de los actores.

Al mismo tiempo, la comisión de seguimiento debe asegurar transparencia y rendición de cuentas, favoreciendo la vigilancia de la ciudadanía y de las instituciones de la sociedad civil.

Es, pues, la hora de pasar de los discursos a los hechos. Y de observar que ello efectivamente sea así.

en esta edición:

¿El Infierno de Dante, o la Utopía de la Justicia...?
Ricardo Soberón Garrido

El Acuerdo Nacional por la justicia y sus Políticas de Estado
Gabriela Ramírez Parco

Las razones de la crisis de la justicia y las esperanzas en el Plan de Reforma de la Ceriajus
David Lovatón Palacios

El modelo constitucional de la justicia comunal
Juan Carlos Ruiz Molleda

Existe un derecho fundamental a la verdad
Lilia Ramírez Varela

Ex vocal Portugal Rondón debe renunciar a la OCMA
David Lovatón Palacios

Indicadores judiciales Remuneraciones judiciales: pan por rebanar
Wilson Hernández Breña

Los artículos son de responsabilidad exclusiva de sus autores

Boletín informativo publicado con el apoyo de USAID





¿El infierno de Dante, o la utopía de la justicia...?

Ricardo Soberón Garrido

Partiendo de reconocer el dolor de los deudos y su deseo de justicia, el siguiente artículo procura esclarecer las vicisitudes de un juicio y el sentido de una sentencia que han desatado fuerte polémica.

El fallo recaído sobre el caso de la muerte de 29 jóvenes ocurrida el 20 de julio del 2002 en la discoteca Utopía ha levantado polvo —y una intensa campaña mediática— respecto de la conducta de los principales actores del caso e, indirectamente, en contra del sistema judicial. También refleja la responsabilidad que toca a los alcaldes y funcionarios municipales, a los socios y directivos de las empresas y, por último, a ciertos letrados que usan la tragedia ajena para promover su defensa en relación a posiciones difíciles de sostener.

De hecho, así como se deben apuntar los errores que cometen los magistrados, se debe también criticar las falsas expectativas que se generan alrededor del dolor ajeno. Los elementos analizados permiten apuntar hacia la existencia de diversos grados de negligencia, de omisión de obligaciones, pero no de intencionalidad (dolo) en la producción del terrible incendio. ¿Acaso el haber decidido poner la discoteca en funcionamiento sabiendo que no tenía elementos necesarios de seguridad (por cierto criticable y punible), puede ser equiparado a una intención de provocar el incendio y las consiguientes muertes? Creemos que la relación no es así de inmediata y directa.

Los delitos por los que se condena a los Sres. North y Ferreyros son homicidio culposo y lesiones culposas, pero la defensa de las víctimas hizo creer que se trataba de un asesinato, criterio que no cuenta con mayores elementos sustentatorios. Incluso durante el proceso, la Corte Superior ya se había pronunciado incidentalmente sobre este punto, y nadie dijo nada. La prensa ha registrado el comprensible dolor de los deudos, quienes, sin embargo, además de interponer recurso de apelación, han llegado a realizar actos censurables al momento de la lectura del fallo (tirar monedas al juez), lo que no es admisible, más allá de las fallas en que hubiere incurrido la relatora. Este problema de las omisiones en que se habría incurrido en el momento de la lectura de la sentencia pudiera derivar en la nulidad en la siguiente etapa, pero eso lo decidirá la Sala Superior correspondiente. Por su parte, la Oficina Distrital de Control de la Magistratura (Odicma) ha sometido al juez a investigación de oficio; aun más, el mismo magistrado lo ha pedido al remitir el caso para su estudio.

Se critica el fallo, por diversas razones de carácter sustantivo y procesal, que merecen un razonamiento objetivo y desapasionado, lejos del sensaciona-

lismo en el que ha incurrido más de un medio de comunicación. ¿Acaso la justicia debe ser dura tan solo en el caso de estos 29 peruanos? ¿Y Mesa Redonda? El magistrado se defiende, empero, señalando que él “solamente se limitó a aplicar la ley”, mientras que otros atienden a la resonancia social del caso, los efectos ejemplares que debiera tener una sentencia para con la sociedad en su conjunto, funcionarios y empresarios en particular. Partamos por señalar que la actuación del juez ha de evaluarse dentro del marco de la denuncia inicialmente presentada por el Ministerio Público, la misma que no incluyó en su momento a dos de los directores de la empresa, y esto debe ser materia de cuestionamiento, sumado a una recurrente indisposición de diversas fiscalías para aceptar la denuncia contra los dos propietarios prófugos.

En primer lugar, se critica al juez por no haber sancionado a todos los propietarios de la discoteca “Utopía”. En el caso de Fahed Mitre, accionista, solamente dos de los 20 testimonios que se encuentran en el expediente lo sindicaban como alguien que también había manipulado el fuego. Asimismo aparece que, por no haber realizado todo su aporte dinerario al momento

de producirse el accidente, no podía ejercer todos sus derechos como director. En el caso de los propietarios mayoritarios y directores (Edgar Paz y Alan Azizollahoff), como dijimos antes, fue la denuncia del fiscal la que no los incluyó y, ante ello, el juez se encuentra limitado.

Después de 20 meses de continuas desestimaciones, el 29 de abril último la Fiscalía decidió denunciarlos tardíamente, cuando ya la investigación inicial estaba por concluir. Queda esperar la decisión del 21 Juzgado Penal, si finalmente determina abrir proceso penal contra ellos. Es decir, tampoco es cierto que se encuentran libres de investigación o bajo un manto de impunidad; lamentablemente, se corre el peligro de no hallarlos. Hasta allí, no encontramos elementos de inconducta imputables al juez. En todo caso, la pregunta sigue pendiente: ¿hasta dónde llega la responsabilidad penal de los propietarios de un espectáculo público cualquiera, quienes por ahorrar algún dinero, no adoptan las mayores medidas de seguridad? En ese sentido, es verdad que el carácter ejemplificador del fallo no ha sido evidente.

En segundo lugar, las críticas van dirigidas por haber sancionado débilmente y de manera similar, a uno de los accionistas y gerente de la empresa propietaria, Percy North, y al barman Roberto Ferreyros (4 años de prisión efectiva, cuando el máximo permitido es de 6 años de sanción de acuerdo al artículo 111 del Código Penal). Al parecer, el juez tuvo en consideración el hecho que tanto North como Ferreyros mostraron un comportamiento adecuado en momentos posteriores al hecho. Por ejemplo, North pagó hasta 465,000 soles a las víctimas y los deudos. Asimismo, el juez parece haber tomado en cuenta los intentos realizados por ambos para

rescatar a las personas que se encontraban en el local. ¿Ello amerita la mencionada reducción? Es algo discrecional y, por ende, opinable. En lo que si no estamos de acuerdo es en haber asimilado la responsabilidad penal del gerente de la empresa que incurrió en graves omisiones de seguridad básica (North) con la del contratado que podría estar implicado en el inicio de la flama (Ferreyros). Es previsible que la apelación produzca cambios en este sentido.

...La pregunta sigue pendiente: ¿hasta dónde llega la responsabilidad penal de los propietarios de un espectáculo público cualquiera, quienes por ahorrar algún dinero, no adoptan las mayores medidas de seguridad? En ese sentido, es verdad que el carácter ejemplificador del fallo no ha sido evidente.

En tercer lugar, se critica al juez por la absolución del Alcalde de Surco, Carlos Dargent, y la sanción mínima de dos funcionarios (Porrás y Borletti) a dos años de prisión condicional. En el caso del Alcalde, el juez le abre instrucción (setiembre del 2003) por omisión de funciones. Incluso la fiscal solicita dos años de prisión condicional y el pago de reparación. Es el alcalde quien no se aseguró de que sus funcionarios exigieran el cumplimiento de todas las medidas de seguridad en los locales públicos a su cargo. Existe un hilo conductor claro entre los Directores y el Alcalde, que no se reproduce necesariamente en la absolución de Dargent. Incluso el debate gira hacia el sector de seguros, a raíz de la demanda interpuesta contra Azi-

zollahoff y Paz, propietarios de García North SAC, para la recuperación de las cartas de garantía que permitieron pagar a las víctimas, a pesar de no haber abonado las primas de seguro. Además, por la forma como operaron los procedimientos de solicitud de licencia de funcionamiento, observamos la existencia de un enorme abismo entre la realidad y lo que tramita el municipio. Ello podría haberse producido por la abdicación de funciones que hizo el Alcalde sobre lo que ocurría dentro del Jockey Plaza, mientras se resolvía un litigio particular sobre su administración. Este es un claro llamado de alerta para la administración municipal.

En cuarto lugar, el juez se defiende diciendo que ha actuado conforme lo manda la ley y aplicándola. Quizás se haya excedido en su acatamiento y no ha considerado otros elementos que han provocado la atención ciudadana: la negligencia de autoridades en la vigilancia de los espectáculos, la de los dueños en su afán de lucro, de los propios asistentes a dicho espectáculo, y la muerte de gente inocente. En todo caso, quedan expeditos los recursos de impugnación para que las partes soliciten que la Sala confirme o revoque el fallo. Incluso quedan expeditas las vías civiles para la determinación de la reparación por daños y perjuicios, además de la propia reparación civil que ordena la sentencia (200 mil soles a cada víctima y 50 mil soles al Estado). Finalmente, se ha cuestionado también la demora en la emisión del fallo de prisión efectiva por homicidio doloso. Este es un asunto que refleja la gravedad de los problemas de sobrecarga del despacho para impartir una justicia oportuna para todos los peruanos... y no solamente para algunos. Pese a los problemas que arrastra, el sistema judicial se mueve, con realismo, en la medida de sus posibilidades, esta vez representado por un juez particular.



El Acuerdo Nacional por la Justicia y sus políticas de Estado

Gabriela Ramírez Parco

Luego de 4 meses de trabajo, el Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ) culminó su labor con la presentación del Informe Final “Políticas de Estado para el cambio estructural en el Poder Judicial” (El Peruano, 19 de abril del 2004). El referido Informe desarrolla nueve importantes temas y plantea seis recomendaciones para el cumplimiento del ANJ. A continuación, presentamos de manera sintética los principales lineamientos (extractos) abarcados por las nueve políticas.

Las propuestas contenidas en el Informe constituyen un importante aporte del Poder Judicial al proceso de reforma, pues reflejan un nivel de consenso en la población sobre la problemática judicial existente en nuestro país. En este sentido, la participación de la sociedad civil ha sido un pilar fundamental en el trabajo que realizó el ANJ, ya que las Audiencias Públicas llevadas a cabo en las ciudades de Ayacucho, Cusco, Arequipa, Chiclayo, Iquitos, Lima, Trujillo e Ica han servido no sólo para recoger las inquietudes y propuestas de los ciudadanos, sino también para promover un mayor acercamiento con el Poder Judicial, institución percibida en su mayoría de veces como inaccesible y alejada de las demandas de los usuarios de la justicia.

De este modo, el Grupo Impulsor “convino en que los consensos alcanzados debían traducirse en metas precisas, con indicadores de seguimiento que permitan a las fuerzas políticas y sociales comprometidas con el cambio verificar su cumplimiento”, por lo que ha planteado 9 Políticas de Estado para el cambio estructural en el Poder Judicial. Consideramos que, según lo expuesto en el Informe, el desarrollo de las Políticas se produce en tres partes: (i) las acciones que deben promover el Estado, el Poder Judicial y otras instituciones involucradas, dependiendo de la materia abordada; (ii) la respectiva fundamentación de la política propuesta; y (iii) los lineamientos operativos que se deben poner en marcha.

Por razones de espacio, seleccionamos y extractamos a continuación los principales lineamientos operativos de cada Política de Estado.

1. Fortalecimiento de la Autonomía e Independencia del Poder Judicial:

Entre los lineamientos operativos señalados por el documento, consideramos conveniente mencionar: (i) el otorgamiento de carácter preferencial al debate y tratamiento de las iniciativas legislativas del Poder Judicial ante la Comisión de Justicia del Congreso de la República”, y (ii) la formulación de sistemas de evaluación de los magistrados que respeten su estabilidad y carrera judicial, sujeta al debido cumplimiento de las funciones de administración de justicia.

2. Acceso a la Justicia:

Debido a la problemática existente no sólo en Lima, sino en muchas ciudades del interior del país, el ANJ plantea: (i) propender a alcanzar un ratio de un magistrado por cada diez mil habitantes, dentro de un programa de ampliación de los servicios de justicia que revierta la tendencia actual en donde existe aproximadamente un juez por cada diecisiete mil habitantes, y (ii) apoyar como medida urgente la creación de 152 unidades jurisdiccio-

nales nuevas para el Poder Judicial conforme a la demanda adicional planteada por el Poder Judicial en el Proyecto de Presupuesto Público para el año 2004, no considerada por falta de recursos.

3. Lucha contra la Corrupción:

Para luchar contra toda corrupción y sus redes, dentro y fuera del Poder Judicial, el documento propone: (i) el fortalecimiento de la Oficina de Control de la Magistratura (Ocma) y de las Oficinas Descentralizadas de Control de la Magistratura (Odecmas), mediante mayores recursos, capacitación, personal idóneo y nuevos procedimientos que agilicen su función del control, (ii) el establecimiento de mecanismos preventivos de control de la labor jurisdiccional, centrados en la evaluación de la productividad, calidad de los fallos judiciales, celeridad procesal y legitimidad social de los despachos judiciales, entre otros, y (iii) la promoción de un Sistema Nacional de Veedurías Ciudadanas contra la Corrupción, en coordinación con los Consejos Consultivos Regionales.

4. Gobierno y Organización Descentralizada del Poder Judicial:

Al respecto, el Informe plantea entre sus lineamientos operativos: (i) la creación de gabinetes técnicos u oficinas de modernización institucional adscritas a las Presidencias de las Cortes Superiores de Justicia, encargadas del planeamiento estratégico de mediano plazo de las sedes judiciales y del desarrollo de proyectos de modernización, (ii) la definición de indicadores uniformes de gestión para una evaluación objetiva de la labor jurisdiccional, y (iii) el diseño

de un Plan de Descentralización del Poder Judicial, consensuado entre las Cortes Superiores de Justicia del país, para el siguiente quinquenio.

5. Presupuesto Judicial: Al respecto, remarcamos dos temas, que son de suma importancia: (i) la asignación progresiva al Poder Judicial de un presupuesto que alcance, en un período de cinco años, no menos del 4% del Presupuesto General de la República, y (ii) la transparencia presupuestal en el uso de los recursos del Poder Judicial, a nivel regional y nacional, mediante publicación en su página web.

6. Personal y Recursos Humanos:

En este punto, el perfil del magistrado y la capacidad del personal administrativo jurisdiccional que labora en el Poder Judicial cumplen un rol fundamental, motivo por el que el Informe señala entre sus lineamientos operativos: (i) la promulgación de una Ley de la Carrera Judicial, (ii) la promulgación de una Ley de Carrera del Personal Jurisdiccional, elaborada con participación de los representantes de los trabajadores del Poder Judicial, y (iii) el diseño y puesta en marcha de concursos de méritos para la contratación de personal judicial.

7. Modernización de Áreas Prioritarias de la Justicia:

El Informe señala: (i) desarrollar en el sistema de justicia un Plan de Emergencia para la implementación progresiva del nuevo sistema procesal penal, (ii) proporcionar mayores recursos humanos y materiales al sistema de juzgamiento de reos en cárcel, ampliando el número de Juzgados y Salas y simpli-

ficando los procedimientos a fin de reducir el número de personas injustamente encarceladas, y (iii) ampliar las competencias de los Juzgados de Paz.

8. Enseñanza del Derecho y Formación del Magistrado:

Sobre el tema, el ANJ demanda: (i) la reorientación de los contenidos de la enseñanza del Derecho, buscando la destreza para el razonamiento jurídico como componente transversal en los estudios, (ii) un examen de homologación con exigencias de calidad para que los egresados de las Facultades de Derecho reciban el título para ejercer la abogacía, y (iii) definir con la Academia de la Magistratura el perfil del magistrado, considerando las diferentes realidades regionales y como base Reforzar la formación ética y democrática para su formación integral.

9. Manejo Adecuado de la Carga Procesal:

La excesiva demora en la resolución de los casos y la acumulación de expedientes no resueltos es uno de los problemas más álgidos de nuestro sistema de justicia. De este modo, el Informe Final propone: (i) la ejecución del Plan de Emergencia Judicial para el manejo de la sobrecarga procesal en el país, (ii) la definición de rangos y estándares objetivos de carga procesal por región y especialidad para la creación y distribución territorial de los juzgados y salas a nivel nacional, y (iii) la formulación y difusión entre los magistrados de matrices que permitan una evaluación de los tiempos de tratamiento de las causas.



Las razones de la Y las esperanzas en el Plan de

Una reflexión sobre las causas de la difícil situación que vive en la actualidad el sistema de justicia peruano, pero a la vez sobre el significado del Plan de Reforma Integral elaborado por la Ceriajus, es lo que propone el siguiente texto.

Algunas razones de la crisis de la justicia

Históricamente el sistema de justicia en el Perú ha padecido –y padece aún– de diversos y complejos problemas estructurales que le impiden cumplir a cabalidad el rol central que la sociedad le da en un Estado democrático: la tutela de los derechos de las personas frente al poder y la solución –en última instancia– de los conflictos jurídicos. Además, viene de una de las décadas más oscuras de la historia judicial, como sin duda lo fue el escandaloso sometimiento político de la justicia durante el Fujimorato.

Consecuencia de ello es la profunda desconfianza y hasta temor que el sistema de justicia inspira en la mayoría de los peruanos y peruanas, desde el primer contacto con la investigación policial o el inicio de una denuncia o demanda (y el vía crucis que ello puede significar), pasando por la exasperante lentitud de los procesos judiciales o la corrupción que afecta a gran parte de los operadores de justicia (abogados, jueces, fiscales, trabajadores judiciales, policías, cárceles). Resultado: una justicia en la que muy pocos confían y una democracia precaria.

La lista de dichos problemas estructurales es inmensa y está abundantemente documentada en diversos diagnósticos, estudios, publicaciones y documentos oficiales que se han producido en el país en los últimos 30 años y que nos permitimos sintetizar de la siguiente manera:

- El sometimiento político que históricamente diversos Gobiernos y partidos políticos han ejercido sobre el sistema de justicia, con el fin, por un lado, de mantener debilitado al sistema de justicia y, por otro lado, de controlar a jueces y fiscales en clave de impunidad. Consecuencia de esto son, entre otros, el siempre exiguo presupuesto asignado al sistema judicial y sus múltiples secuelas de precariedad institucional, los numerosos procesos de ratificación y destitución de magistrados y la impunidad de los abusos del poder y de la corrupción.
- La anacrónica formación jurídica universitaria que, salvo excepciones, se ha mostrado distante de una perspectiva interdisciplinaria de la justicia y, por el contrario, apegada al estudio exclusivo de códigos y

leyes, generando una “cultura legal” excesivamente formalista, en la que “la letra” de la ley importa más que “el espíritu” de la misma y en la que, por ende, con frecuencia la justicia se pierde en vericuetos formales. En años recientes, este problema se ha agravado exponencialmente con el significativo incremento de la oferta en la enseñanza universitaria del derecho y el consecuente deterioro en la calidad de la misma¹. Así, jueces y fiscales no son sino, en gran medida, reflejo de esta deficiente y anacrónica (de)formación legal.

- La organización vertical del Poder Judicial y posteriormente del Ministerio Público y el perfil del magistrado promedio, funcional en gran medida a esa realidad. Salvo honrosas excepciones, el juez o fiscal en el Perú ha sido sumiso frente al poder, ha soportado estar atiborrado de casos, se ha mantenido de espaldas a la realidad social, resolviendo los casos en aplicación mecánica de la ley y no a través de una apreciación ponderada y razonable de los hechos a la luz del derecho. Este magistrado de corte napoleónico fue el que, por ejemplo, abdicó de sus funciones durante los años de la guerra interna,

1 En el Perú existen 44 universidades que ofrecen la carrera de Derecho. Casi la mitad de las Facultades de Derecho (21) creadas data de 1990 a la fecha. Ver Informativo Justicia Viva N° 12, febrero-marzo del 2004, pp. 6-7.



crisis de la justicia

Reforma de la Ceriajus

David Lovatón Palacios

permitiendo que graves violaciones a los derechos humanos queden impunes, motivo por el cual el año 2003 el Presidente del Poder Judicial pidió perdón al país simbólicamente en la ciudad de Ayacucho.

- Un sistema de justicia diseñado sin tomar en cuenta el carácter multicultural de nuestro país y, por ende, grandes sectores sociales históricamente excluidos y discriminados por la justicia en razón de su idioma, de su raza o de su cultura. Así, pese a que en el Perú millones de personas tienen como lengua materna el quechua, aymara o lenguas amazónicas, el sistema de justicia no tiene un servicio oficial de intérpretes o de peritos culturales. Asimismo, la justicia de paz –la única que ha sido una “bisa-gra” entre el sistema judicial formal y las comunidades– ni siquiera aparece en el presupuesto del Poder Judicial.

- La profunda desconfianza ciudadana sobre la justicia, que instalada en el “sentido común” del ciudadano de a pie y de los propios operadores de justicia, no sólo es consecuencia de todo lo anterior, sino que también ha pasado a formar parte de los principales problemas de la cultura judicial en nuestro país: a la justicia se le presume corrupta e ineficiente, pese a los loables es-

fuerzos de muchos magistrados y auxiliares que laboran en condiciones de extrema precariedad². En muchas ocasiones la prensa ha colaborado injustamente a ello; a la vez, investigaciones periodísticas serias e independientes han contribuido decididamente a descubrir casos de corrupción.

El proceso de “refundación de la justicia” (volverla a hacer) será un esfuerzo de largo aliento que requiere contar con la voluntad y el compromiso sostenido de todos los sectores.

Plan de Reforma de Ceriajus: de las palabras a los hechos

Ese es el sistema de justicia que encuentra la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia, la Ceriajus. Una justicia prácticamente colapsada y asediada por complejos problemas. Por ello, la Ceriajus ha elaborado y propuesto al país un Plan de Reforma concertado que, de contar con el apoyo de todas las autoridades involucradas (jueces, fiscales, congresistas, Gobierno y órganos constitucionales autónomos), de los demás operadores del sistema de justicia (abogados, colegios profesionales, Facultades de Derecho) y de

las instituciones sociales (empresarios, organizaciones sindicales, Iglesias, ONGs), podría comenzar a cambiarle el rostro a la justicia en el Perú.

Entre otras medidas, propone una reforma constitucional que, de aprobarse, cambiaría sustancialmente el diseño del sistema de justicia. También plantea medidas importantes en acceso a la justicia, recursos humanos y carrera judicial, anticorrupción, reforma penal, modernización y despacho judicial y fiscal, jurisprudencia y predictibilidad, gestión y presupuesto.

El proceso de “refundación de la justicia” (volverla a hacer) será un esfuerzo de largo aliento que requiere contar con la voluntad y el compromiso sostenido de todos los sectores (por ejemplo, un progresivo incremento de recursos). Pero ello no impide que se adopten algunas medidas inmediatas de reforma por parte del Poder Judicial, el Ministerio Público o el Consejo Nacional de la Magistratura. La reforma debe caminar mirando tanto el largo como el corto plazo; la opinión pública también exige algunos resultados inmediatos e igualmente la imagen ciudadana de la justicia. Ninguna reforma judicial será posible con los actuales bajísimos niveles de confianza que el sistema de justicia inspira a la abrumadora mayoría del país.

² Según la última encuesta realizada por Apoyo, Opinión y Mercado, el nivel de aprobación de la gestión del Poder Judicial es de 12%.



El modelo constitucional de la justicia comunal

Juan Carlos Ruiz Molleda

Hemos visto hace poco cómo la Corte de Justicia de San Martín ha condenado a varios ronderos. ¿Pueden las rondas campesinas ejercer jurisdicción o es una atribución que corresponde solo a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas? Estas y otras preguntas intenta responder el siguiente artículo.

El artículo 149 de la Constitución Política reconoce la atribución de ejercer funciones jurisdiccionales a las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas. Esto significa que, mediante esta norma, se está estableciendo una nueva jurisdicción “especial”. En consecuencia, como instancia jurisdiccional, sus decisiones constituyen cosa juzgada y no son revisables por ninguna de las otras. Ello implica que la función jurisdiccional en nuestro sistema jurídico se ejerce: a) Por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos (art. 138); b) por la jurisdicción militar (art. 139.1); c) por la jurisdicción arbitral (art. 139.1); d) por la jurisdicción constitucional (art. 201); e) por la jurisdicción electoral (178, inciso 4); y d) por la jurisdicción especial comunal (art. 149).

¿Pero que significa que tiene facultad jurisdiccional? De acuerdo a la teoría clásica del Derecho Procesal, las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, al estar facultadas a ejercer la función jurisdiccional, cuentan con estas tres potestades que componen la jurisdicción: a) pueden conocer con-

flictos suscitados en sus territorios (*notio*), b) pueden impartir justicia de acuerdo a propio derecho (*judicium*), y c) pueden utilizar la fuerza para ejecutar sus decisiones (*imperium*), todo ello de acuerdo a la Constitución Política vigente¹.

El artículo 149 tiene una aplicación y una vigencia inmediata, esto quiere decir que no necesita esperar una ley del Congreso que la desarrolle y que la reglamente para que tenga efectos jurídicos. Lo que sí se requiere es una ley para establecer la coordinación entre la Jurisdicción Especial y los Juzgados de Paz y las demás instancias del Poder Judicial. También hay que tener en cuenta que el artículo 149 no dice “deben” sino “pueden” ejercer funciones jurisdiccionales.

¿Cuál es la importancia de la “*constitucionalización*” de la jurisdicción comunal en el art. 149 de nuestra Carta Política, a diferencia de la Constitución anterior que no la consideraba? Incorporar a la Constitución un precepto referido a la jurisdicción especial comunal significa dotar a ésta de una importancia fundamental, pues la con-

sidera una forma de organización básica, parte constitutiva del pacto político fundante del Estado. Esto implica que la atribución jurisdiccional de las comunidades campesinas y nativas sólo puede ser derogada por otra norma constitucional, pero en ninguna circunstancia por una norma de menor jerarquía.

Titular del derecho y competencia

De acuerdo con el art. 149, los sujetos beneficiarios del derecho a la jurisdicción especial reconocido en la Constitución son: 1) las comunidades campesinas, y 2) las comunidades nativas. Pese a que, en los hechos, las rondas campesinas ejercen la jurisdicción especial, el artículo 149 no les reconoce dicha atribución expresamente, lo cual supone una injustificada discriminación, que debe ser corregida por medio de una reforma constitucional.

El artículo 149 de la Constitución dice en forma expresa que “*las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer funciones jurisdiccionales...*”. Según dicho precepto, para el caso de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas, serán sólo las autoridades de gobierno de éstas (Junta Directiva y Asamblea Comunal),

¹ Esther Sánchez Botero, La jurisdicción especial indígena, Bogotá, Procuraduría Delegada de Asuntos Étnicos, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2000, p. 131.

elegidas de conformidad con su estatuto comunal, con sus leyes específicas² y con sus costumbres, las encargadas de administrar justicia.

El artículo 149 señala en forma clara que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial. Asimismo, dicha norma no limita la competencia material, pudiendo en principio conocer delitos o faltas, si así lo decide la Comunidad Campesina, Nativa o la Ronda Campesina. Sin embargo, más allá de lo señalado en esta norma, su implementación debe de hacerse luego de ser previamente estudiada y reflexionada con detenimiento, pues no todas las comunidades campesinas y nativas son iguales, ni están interesadas en conocer delitos, ni tienen el mismo grado de consistencia organizativa, ni sus prácticas comunales tienen el mismo grado de vigencia. En relación con la competencia personal, el art. 149 no hace mención alguna, limitándose a establecer un criterio territorial, debiendo entenderse que es para todos los miembros de la Comunidad Campesina y Nativa.

Derecho aplicable, derechos humanos y coerción

Según el art. 149, las funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas se ejercen “de conformidad con el derecho consuetudinario”. Este está conformado por: a) las normas, principios normativos, directrices y prácticas de regulación de la vida social; b) los mecanismos y sistemas de solución de disputas o conflictos; y c) los sistemas de determinación de autoridades y producción válida de acuerdos o decisiones³. En todo caso, debe de quedar claro que el derecho consuetudinario no está necesariamente formado por normas

antiguas y ancestrales, sino que se trata de normas *vigentes y válidas* para el grupo social, en el marco de su referente cultural. La vigencia y la validez de las normas consuetudinarias reposa en la legitimidad o consenso que la población otorga a tales normas, por adecuarse a un modo reconocido de producción de las mismas, y por su capacidad para responder a sus necesidades sociales y marco cultural⁴.

Debido a que ejercen la función jurisdiccional, es lógico que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas cuenten con la potestad de coerción personal, ciertamente dentro de su territorio y de acuerdo con sus propias costumbres y siempre que respeten los derechos humanos.

El art. 149 de la Constitución señala como límite de la justicia comunal: sus titulares pueden actuar “*siempre que no violen los derechos fundamentales*”. Es importante señalar este límite, pues el tema está vinculado con las sanciones y las penas a imponerse en el marco de la jurisdicción especial. De conformidad con la Constitución Política y con la normatividad de derechos humanos, consideramos que son inadmisibles aquellos castigos físicos que pongan en peligro la vida, la integridad física y la salud de los encausados. Según la jurisprudencia constitucional colombiana⁵, comentando el mismo tema a propósito de las sanciones en la jurisdicción especial indígena, “*el núcleo de derechos intangibles incluiría solamente el derecho a la vida, la prohibición*

de la esclavitud y la prohibición de la tortura”. A este conjunto de derechos habría que agregar el de la “*legalidad en el procedimiento*”, que exige asegurar “*la previsibilidad de las actuaciones de las autoridades*”⁶.

Por último, ¿tiene la justicia comunal facultades de coerción personal?, ¿pueden detener abigeos? Debido a que ejercen la función jurisdiccional, es lógico que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas cuenten con la potestad de coerción personal, ciertamente dentro de su territorio y de acuerdo con sus propias costumbres y siempre que respeten los derechos humanos. Eso significa que, cuando las autoridades de las comunidades campesinas y nativas detienen a una persona, no están usurpando funciones de la jurisdicción ordinaria, menos aún están incurriendo en el delito de secuestro tipificado en el Código Penal. Decir lo contrario significa que el ejercicio de un derecho constitucional (la justicia comunal) constituye un delito, lo cual es un absurdo lógico y jurídico.

2 Ver Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, y Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva. Ver Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, y Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva.

3 Raquel Irigoyen, Apuntes sobre el artículo 149° de la Constitución Peruana: Alcances, límites, consecuencias y retos. En: Revista Desfaciendo Entuertos, 1994, N° 3 –4 de octubre, Lima, Perú, página 21 y sgts. Se pueden consultar otros artículos de la autora en www.alertanet.org.

4 Ibidem.

5 Ver la sentencia T-349/96, p. 8, de la Corte Constitucional de Colombia en el Portal del Consorcio Justicia Viva, en la siguiente dirección: <http://www.justiciaviva.org.pe/jurispru.htm>.

6 Ibidem.

Existe un derecho fundamental a la verdad

Lilia Ramírez Varela

El siguiente artículo reseña y comenta la importante sentencia emitida recientemente por el Tribunal Constitucional en la que, a propósito de un caso de desaparición forzada, se reconoce el derecho a la verdad como derecho fundamental y expresión de la dignidad humana.

El caso en análisis sienta jurisprudencia obligatoria sobre un tema poco difundido y muy controvertido en el ámbito jurídico, el de si existe un derecho fundamental de las víctimas de la violencia a conocer la verdad.

Esta decisión se produce en un momento propicio, pues hace menos de un año que el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) fue presentado y ya se han producido los primeros desencuentros entre la Fiscalía, órgano encargado de seguir las pruebas y pistas que ha recogido la Comisión y continuar con la investigación, y los ex miembros de la CVR, quienes alegan que hay letargo en las investigaciones Post CVR.

Además, la sentencia no sólo enmienda la plana a los órganos vinculados al sistema de justicia, sino también a la tibia actitud del gobierno respecto al trabajo de la CVR, ya que señala explícitamente que “existe una obligación específica del Estado de investigar y de informar, que no sólo consiste en facilitar el acceso de los familiares a la documentación que se encuentra bajo control oficial, sino también en la asun-

ción de las tareas de investigación y corroboración de hechos denunciados” (considerando 19).

Así, el Tribunal Constitucional expresa la importancia de la labor de la CVR, ya que sus exhaustivas investigaciones “han permitido conocer los sucesos acaecidos en nuestro país en estas últimas décadas, y contribuyen al imperativo de cumplir con la obligación internacional y constitucional de evitar la impunidad y restituir los derechos violados para conseguir la paz social y la reconciliación nacional” (considerando 7).

Luego el Tribunal Constitucional pasa a desarrollar, en sus considerandos 8 y 9, los dos sentidos en que debe entenderse el derecho a la verdad. En su dimensión colectiva, se menciona que éste es “un bien jurídico inalienable”, pues es el derecho de la Nación “a conocer la verdad sobre los hechos o acontecimientos injustos y dolorosos provocados por las múltiples formas de violencia estatal y no estatal”.

Por su parte, la dimensión individual del derecho a la verdad es aquella que se establece en favor de “las víctimas, sus familias y sus allegados”. Esta dimen-

sión implica “el conocimiento de las circunstancias en que se cometieron las violaciones de los derechos humanos y, en caso de fallecimiento o desaparición, del destino que corrió la víctima [y] por su propia naturaleza, es de carácter imprescriptible. Las personas, directa o indirectamente afectadas por un crimen de esa magnitud, tienen derecho a saber siempre, aunque haya transcurrido mucho tiempo desde la fecha en la cual se cometió el ilícito, quién fue su autor, en qué fecha y lugar se perpetró, cómo se produjo, por qué se le ejecutó, dónde se hallan sus restos, entre otras cosas”.

De otro lado, el Tribunal Constitucional señala que “el derecho a la verdad no sólo deriva de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado peruano, sino también de la propia Constitución Política, la cual, en su artículo 44, establece la obligación estatal de cautelar todos los derechos y, especialmente, aquellos que afectan la dignidad del hombre, pues se trata de una circunstancia histórica que, si no es esclarecida debidamente, puede afectar la vida misma de las instituciones”, para luego agregar que “el derecho a la verdad, aunque no tiene un reconocimiento expreso en nuestro texto constitucional, es un derecho plenamente protegido, derivado en primer lugar de la obligación estatal de proteger los derechos fundamentales y de la tutela jurisdiccional” (considerando 13).

De este modo, nuestro Tribunal Constitucional sienta jurisprudencia única respecto a este tema, pues hasta el momento la Corte Interamericana de Derechos Humanos sólo ha reconocido de manera implícita el derecho a la verdad. Esperamos que la doctrina establecida por el máximo intérprete de la Constitución peruana ayude a los órganos ordinarios de administración de justicia en el tratamiento de los casos de la CVR y en todo otro caso análogo.

Ex vocal Portugal Rondón debe renunciar a la OCMA

David Lovatón Palacios

Los encargados de ejercer el control y luchar contra la corrupción en el Poder Judicial deben ser personas intachables y de sólida trayectoria democrática. Así lo establece la ley. Quienes no cumplen estos requisitos están descalificados para el cargo, según se expone en el siguiente artículo.

El 12 de mayo el diario *El Comercio* se sumó con fuerza a la denuncia contra el vocal supremo cesante o jubilado Luis Portugal Rondón, elegido para integrar la Oficina de Control de la Magistratura (Ocma), quien es objeto de serios y graves cuestionamientos sobre su trayectoria como magistrado que lo descalifica para ocupar tan importante cargo.

¿Cómo llega a la Ocma el ex vocal supremo Portugal Rondón? La Ley N° 28149, publicada el pasado 6 de enero del 2004, modificó las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y estableció la participación de representantes de la sociedad civil en los órganos de control disciplinario de los magistrados. La Ocma pasa a estar integrada no sólo por el vocal supremo titular que la Sala Plena de la Corte Suprema designe, sino además por: (i) “un vocal supremo cesante o jubilado *de reconocida probidad y conducta democrática...*”; la idea de esta exigencia legal es que lleguen a la Ocma magistrados que inspiren la máxima confianza en la opinión pública y en los operadores de justicia; (ii) un representante de los Colegios de Abogados del país; (iii) un representante de las Facultades de Derecho de las cinco universidades públicas más antiguas;

y (iv) un representante de las Facultades de Derecho de las cinco universidades privadas más antiguas. Similar modificación ha habido en la Fiscalía Suprema de Control Interno.

Portugal Rondón fue elegido por los otros cuatro miembros de la Ocma mediante votación. Los otros candidatos eran los ex vocales Guillermo Cabala Rossand y Juan Méndez Osborn; éste último formuló un pedido de nulidad de tal designación, pedido que ha sido desestimado por la Ocma.

Consideramos que las denuncias contra el ex vocal Portugal Rondón son muy graves y que él debería renunciar, en aras de la credibilidad de la nueva Ocma y del propio Poder Judicial. Y es que Portugal Rondón llegó a ser acusado constitucionalmente por el Congreso de la República en el año 1988 a raíz de que votó a favor de la absolución del conocido narcotraficante Perciles Sánchez, lo que en su momento desató un gran escándalo judicial. Si bien finalmente la acusación constitucional –que también fue acogida por el Ministerio Público– fue desestimada por el Poder Judicial en base a un argumento formal y no de fondo (declararon fundada una cuestión previa porque, supuestamente, la

acusación fiscal rebasó los términos de la acusación constitucional), esta decisión impide a todas luces considerar a Portugal Rondón como magistrado de “reconocida probidad” conforme lo exige la ley.

En relación al otro requisito exigido por ley, de ostentar una reconocida “conducta democrática”, la actuación de Portugal Rondón después del autogolpe del 5 de abril de 1992 también lo descalifica. En efecto, asumió el cargo de Presidente de la Corte Suprema inmediatamente después del autogolpe, por ser el vocal supremo más antiguo, y una semana después suscribió un comunicado avalando implícitamente la purga judicial fujimorista. Sobre este cuestionamiento él ha sostenido que asumió la presidencia de la Corte Suprema en cumplimiento de lo que disponía la Ley Orgánica del Poder Judicial; ese argumento formal puede servir para otros fines, pero no para quien reclama ostentar reconocida “conducta democrática”.

Por tanto, es absolutamente inconveniente para la credibilidad de la Ocma y del propio Poder Judicial la permanencia de Portugal Rondón en dicho órgano de control y, en consecuencia, debe renunciar. Si bien en esta designación no sólo participó el Jefe de la Ocma, sino también los tres representantes de los colegios de abogados y de las Facultades de Derecho de universidades públicas y privadas, lo cierto es que el Poder Judicial debería ser el primer interesado en resolver esta situación, pues su credibilidad se ve seriamente cuestionada por hechos como éstos.

INDICADORES JUDICIALES

Remuneraciones judiciales: pan por rebanar

Wilson Hernández Breña

Rango actual de las remuneraciones en el Poder Judicial

	Cantidad	Rango mensual de remuneraciones (en nuevos soles)
Magistrados	1 671	De 3 505 a 26 724
Funcionarios y Directivos	153	De 1 424 a 11 100
Profesionales	4 064	De 1 305 a 4 600
Técnicos	3 246	De 920 a 1 800
Auxiliares	1 466	De 825 a 1 068

Nota: No incluye a las personas que laboran bajo locación de servicios (1575 personas).

Fuente: www.pj.gob.pe

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Estructura actual de las remuneraciones de magistrados (en nuevos soles)

	Haberes	Bono jurisdiccional	Gastos operativos	Remuneración total
Vocal Supremo	6 695	5 670	13 730	26 095
Vocal Superior	3 005	3 500	5 500	12 005
Juez especializado o mixto	2 005	2 700	4 300	9 005
Juez de Paz Letrado	1 405	2 100	2 700	6 205

Nota: Sólo a los vocales y jueces titulares les corresponde el rubro Gastos operativos. El presidente del Poder Judicial recibe una remuneración ligeramente mayor que la de un vocal supremo.

El presidente del PJ recibe una remuneración ligeramente mayor que la de un vocal supremo.

Fuente: Información proporcionada por la Gerencia General del Poder Judicial.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Gasto anual en remuneraciones en el Poder Judicial (en nuevos soles)

	Sueldo básico	Bonificación jurisdiccional	Gastos operativos	Total
Magistrados	4 109 355	4 667 562	4 957 990	13 734 907
Funcionarios y Directivos	52 955	179 569	-	732 523
Profesionales	11 890 233	747 010	-	12 637 243
Técnicos	6 629 263	249 248	-	6 878 511
Auxiliares	2 333 390	75 379	-	2 408 769
TOTAL	25 515 196	5 918 768	4 957 990	36 391 954

Notas: Sólo a los vocales y jueces titulares les corresponde el rubro Gastos operativos. Las 1 575 personas que laboran bajo locación de servicios (no incluidas en este cuadro) representan un costo anual de 1.9 millones de nuevos soles.

Sólo el personal a plazo indeterminado recibe bono jurisdiccional.

Fuente: www.pj.gob.pe

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Hace unas semanas, el presidente del Poder Judicial se mostró dispuesto a reducir las remuneraciones de los magistrados. Dicha conducta, sin embargo, dista radicalmente de la que sostiene la máxima representante del Ministerio Público, pues ello generaría, según sus palabras, un éxodo. Un juez de paz letrado titular recibe más de 6 mil nuevos soles mensuales, mientras que un vocal supremo gana más de 26 mil nuevos soles en el mismo periodo. En el otro extremo, los casi cinco mil técnicos y auxiliares judiciales la pasan mal: sus sueldos varían entre 825 y 1 800 nuevos soles mensuales.

Este fuerte desequilibrio se originó hace un par de años, cuando se incrementaron sustancialmente las remuneraciones de los magistrados con el fin de atraer a los mejores candidatos y eliminar la corrupción, entre otros objetivos. Para ser estrictos, esta medida, por sí sola, no ha cumplido enteramente con su cometido. Si agregamos a ello, la crítica situación económica por la que atraviesa el Poder Judicial, tendremos la razón precisa para disminuir estas altas retribuciones y hacerlo sin comprometer una fuga de talentos ni el desempeño de los jueces.

Todo lo contrario, imagínese cuánto se podría hacer dentro del propio Poder Judicial si sólo se ahorrara el 5% de los 13.7 millones de nuevos soles gastados anualmente en las remuneraciones de magistrados (cifra equivalente a 687 mil de nuevos soles). Imagínese cuánto mejoraría la justicia si en lugar de gastar casi 5 millones de nuevos soles por año en los gastos operativos de los magistrados titulares, este monto se empleara por voluntad propia para capacitar a jueces, implementar bibliotecas, fortalecer la lucha anticorrupción, implementar despachos judiciales, apoyar integralmente a la justicia de paz, llevar la justicia a los lugares más lejanos, mejorar las remuneraciones de auxiliares y administrativos judiciales. ¿No es esto lo que más necesita hoy en día el Poder Judicial?