

Justicia viva

Agosto del 2003

informativo

Instituto de Defensa Legal

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad y Departamento de Derecho

Jueces para la Justicia
y Democracia

Nº 7

Espejismo o realidad de un acuerdo por la justicia

Abraham Siles Vallejos

Hay temas que concitan de inmediato un interés muy vivo de la población. La educación y la salud públicas, el empleo y la pobreza, la seguridad ciudadana, la justicia. Es obvio que se trata de cuestiones fundamentales para el desarrollo del país. De ahí que las voces se eleven y las opiniones se multipliquen. Todos desean participar y ser escuchados. Las autoridades y los poderes públicos, pero también los líderes sociales, los expertos, los hombres del común.

Es natural que sea así. Si se va a adoptar decisiones sobre temas trascendentales que afectarán de modo importante y duradero nuestras vidas, ¿no es acaso normal que todos aspiremos a incidir en tales decisiones? La más amplia deliberación sobre los asuntos públicos es la esencia misma de la democracia.

Es lo que está ocurriendo ahora con la relanzada reestructuración de la justicia peruana. Al volverse a colocar en el centro de la agenda del país la temática de la reforma judicial, diversos actores han presentado iniciativas, formulado propuestas, adelantado ideas. Las dificultades surgen, sin embargo, al tratar de reconducir a un cauce único y compartido los diferentes enfoques y pareceres. ¿Cuál es, entonces, el mecanismo idóneo para la búsqueda del consenso? ¿Cómo conciliar perspectivas políticas y técnicas, cómo concordar contenidos concretos discrepantes?

El Acuerdo Nacional por la Justicia, planteado por el Dr. Hugo Sivina, no debe quedar en mero espejismo. Por el contrario, debe convertir la ilusión en realidad. Se requiere un foro de debate político y técnico que, tras el liderazgo de los propios jueces, apunte a obtener el respaldo de todos los sectores del país al cambio radical de la justicia. Sólo así surgirá la legitimidad del proceso y éste devendrá en sostenible.

En Justicia Viva creemos que los peruanos somos capaces de realizar este especial esfuerzo de avenencia por la refundación de la justicia. Se requiere ahora elevación de miras, proyección histórica y esfuerzo mancomunado. No desaprovechemos la oportunidad del cambio.

en esta edición:

**Recomposición y cambios
institucionales en la justicia**
Sara Esteban Delgado
Alfredo Villavicencio Ríos

**Valoración de los proyectos del
Ejecutivo sobre reforma de la
justicia**
Dino Carlos Caro Coria

**La reforma imposible:
el Presupuesto para el Poder
Judicial del 2004**
Wilson Hernández Breña

**Comisión de la Verdad:
Conclusiones del Informe Final
sobre la actuación del Poder
Judicial.**
**Discurso del Presidente del
Poder Judicial de recepción del
Informe Final (extractos)**

**Cambios urgentes en el
proceso penal**
Carlos Rivera Paz

Indicadores Judiciales

Los artículos son de responsabilidad
exclusiva de sus autores



Boletín informativo publicado
con el apoyo de USAID



Manuel Villavicencio 1191, Lince
Teléfono: 422-0244 / fax: 422-1832

Editorial

Recomposición y cambios

El caso Pantel volvió a desnudar los agudos problemas de nuestro sistema de justicia, colocándolos en el centro del debate público. Habida cuenta que las primeras propuestas dirigidas a resolverlos ya han sido planteadas en el Congreso, a continuación se analiza brevemente aquellas dirigidas a renovar personalmente al sistema y operar cambios institucionales que legitimen su actuación.

Sara Esteban Delgado / Alfredo Villavicencio Ríos

La transición democrática en curso tiene un amplísimo campo de actuación en materia de impartición de justicia. Muchas de las debilidades del sistema de justicia ahora son campos de gran expectativa, habida cuenta que, al haber sido llevadas a extremos, permiten una mayor profundidad en los cambios a operar. Desde tal óptica queremos ocuparnos de reseñar las posibilidades presentes en materia de recomposición personal de la magistratura y de rediseño de algunas instituciones medulares.

Recomposición

Tras la performance y el grado de provisionalidad heredados, una de las primeras medidas a implementar tenía que ver con la perentoria depuración del elemento humano y el consiguiente nombramiento de magistrados titulares, personal y profesionalmente impecables. Ambos procesos se han puesto en marcha pero los resultados no han sido buenos, ya sea porque han continuado elementos cuyas recha-

zables resoluciones dinamitan cotidianamente los esfuerzos reestructuradores del Dr. Sivina o porque hay serios cuestionamientos a la idoneidad de los criterios de selección adoptados por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).

En tal contexto, el Poder Ejecutivo ha presentado dos proyectos de ley dirigidos a poner 65 años como edad límite o a impulsar una ratificación extraordinaria de todos los magistrados, de los cuales discrepamos puesto que, en el primer caso, estamos ante una regla ciega que se llevará por delante a honestos y eficientes tanto como a corruptos e incompetentes, y, en el segundo caso, porque si las ratificaciones ordinarias (y sin motivación) han sido cuestionadas por la justicia internacional, mucho más lo será un mecanismo que parece digitado por el Poder Ejecutivo para reconformar el Poder Judicial.

En tal sentido, consideramos que la vía central por donde debe transitar la renovación personal está vin-

culada a una urgente reforma integral de los mecanismos de control (que desarrollamos en el siguiente epígrafe), y, sobre todo, a una reforma de los criterios de selección de los magistrados, que lleve a que el 40% de provisionalidad aún existente se cubra con los mejores postulantes (casi 1500 puestos). De allí que llamemos a una exigencia máxima en el concurso en marcha (001-2003), de manera que se evite mecanismos como la "curva" y sólo se seleccione a los postulantes que correspondan al nuevo perfil de magistrado, coherente con la reforma integral en marcha. De no ser así, la "reestructuración silenciosa" emprendida por el CNM, al determinar inapropiadamente todo el componente humano, volverá infértiles todos los cambios en las otras áreas.

Cambios institucionales

Como se ha visto, el papel del CNM está resultando gravitante en el ámbito de la reestructuración del sistema de justicia, de allí que el mejoramiento de su diseño institucional deviene en central. Al respecto, se ha presentado una propuesta de ampliación del número de consejeros a nueve, incorporando a uno designado por las organizaciones de trabajadores y otro por las de empleadores.

Si tenemos como objetivo que este órgano constitucional obtenga un mayor nivel de legitimidad, la propuesta planteada debe apoyarse, en la medida que estamos hablando de incorporar voces que articulan y representan a

institucionales en la justicia

amplios e importantes sectores de la población. Sin embargo, debemos tener en cuenta que allí no terminan las necesidades de apuntalar las labores del CNM.

Al respecto, si bien debemos reconocer que su existencia, configuración y funciones representan un significativo avance respecto del sistema de designación política que lo precedió, para el cumplimiento cabal de sus funciones requiere de un significativo incremento presupuestal que les permita contar con la asesoría de los profesionales más destacados en el ámbito de la evaluación de postulantes a magistrados. Al mismo tiempo, no debemos perder de vista que, como señalara Luis Pásara hace más de 20 años "cualquiera sea el mecanismo de nombramiento, promoción y destitución que una sociedad adopte, sobre él se van a concentrar los esfuerzos de quienes están en la cúspide de la red de poder en ella¹".

Por tanto, se requiere también rodear al funcionamiento del CNM de todas las garantías de transparencia para que tengamos la certeza de que sus decisiones no responden más que a criterios objetivos y razonables (y, por tanto, no arbitrarios).

Control disciplinario externo

Finalmente, de la mano con las necesidades de proscribir todas las faltas o inconductas de los ma-

gistrados y mantener a la justicia como un cuerpo aséptico, se presenta la impostergable necesidad de sustituir el modelo de control disciplinario.

De 1977 al 2001 tuvimos un modelo de control disciplinario interno, ejercido primero por la Oficina de Control Interno del Poder Judicial y posteriormente por la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura (ODICMAs). Desde el año 2001, fecha en que el CNM recuperó sus funciones, el sistema de control pasó a ser mixto tal como lo establecía la Constitución de 1993. Es decir, las sanciones de apercibimiento, multa, suspensión y separación eran impuestas por la OCMA (también por las ODICMAs y por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial), mientras que la sanción de destitución pasó a ser potestad exclusiva del CNM.

Estos dos años de funcionamiento han sido suficientes para generar consenso sobre lo ineficiente que resulta nuestro modelo de control mixto para combatir la corrupción y las demás inconductas funcionales en que incurren los jueces; consenso que además se ha extendido hasta las propuestas de modificación, pues de las seis que se han hecho públicas (una del Ejecutivo, una del Poder Judicial –que todavía no ha sido presentada al Congreso– y cuatro presentadas por diferentes congresistas), cin-

co coinciden en la necesidad de que la OCMA tenga una composición mixta que permita la participación de representantes de la sociedad civil, difiriendo únicamente en la identidad de estos representantes.

Al respecto, y más allá de la discusión sobre el tipo de órgano sancionador, debe llamarse la atención sobre dos temas que vienen siendo postergados y que también deben formar parte de este debate. En primer lugar, está lo referente al tratamiento sistemático de las infracciones disciplinarias y las sanciones a imponer; y, en segundo lugar, está la organización del proceso disciplinario. Ello, pues la adecuada determinación de los supuestos del ejercicio del poder disciplinario –tema que debe revisarse conjuntamente con aquél de la carrera judicial– impide que un control externo represente un peligro de injerencia en la autonomía del Poder Judicial, y amigora el peligro de ineficiencia que se cierne sobre los órganos disciplinarios (más aún si están compuestos total o mayoritariamente por jueces).

Asimismo, la regulación apropiada del proceso eliminará las actuaciones procesales, facilitará la intervención de terceros en los procesos disciplinarios y permitirá utilizar las denuncias periodísticas como fuente para iniciar investigaciones de oficio, aumentando las posibilidades de lograr resultados rápidos y eficaces.

¹ Pásara, Luis, *Jueces, justicia y poder en el Perú*, CEDYS, Lima, 1982, p. 109.



Valoración de los proyectos del Ejecutivo sobre reforma de la justicia

Dino Carlos Caro Coria

Como una contribución al debate sobre la reestructuración judicial, publicamos este artículo del Dr. Caro Coria, en el que se examina la razonabilidad de las proposiciones normativas enviadas al Parlamento por el Ejecutivo a fin de impulsar la reforma judicial. Una versión más desarrollada del texto puede ser consultada en www.justiciaviva.org.pe. El Dr. Caro Coria es profesor de Derecho Penal en la PUCP y en la UPC, y se desempeña en la actualidad como asesor de la Presidencia del Poder Judicial.

1. Según lo anunciado en el discurso presidencial de 28 de julio, el Poder Ejecutivo ha remitido al Parlamento cinco polémicos Proyectos de Ley para reformar la administración de justicia¹. Esta contribución expresa una valoración de tales iniciativas.

2. Aunque no es necesaria una norma que ordene la coordinación interinstitucional, el Proyecto N° 7710/2003 de Ley que crea la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, actualiza una vieja y adecuada iniciativa que aprecia la reforma de la justicia con un contenido trasversal o interinstitucional. El Proyecto establece que la Comisión persigue la elaboración consensuada de propuestas ante las instancias respectivas, con lo que carece de facultades ejecuti-

vas para implementar la reforma de las instituciones representadas a las que la Constitución garantiza el autogobierno. Sobre su conformación, está ausente el Ministerio del Interior, bajo cuya dependencia opera la Policía Nacional del Perú, siendo que el modelo acusatorio de proceso penal establecerá la dependencia funcional de la Policía frente al poder del Ministerio Público, conforme al art. 159.4 de la Constitución². Es positiva la incorporación de 5 representantes de la sociedad civil participantes del Acuerdo Nacional, no que la decisión final frente a las ternas propuestas corresponda al Presidente de la República. Ello implica una injerencia desmedida del Ejecutivo, porque el Ministro de Justicia y los 5 represen-

tantes conforman la mitad de los 12 miembros de la Comisión.

3. El Proyecto N° 7711/2003 de Ley que incluye la participación de la sociedad en los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, deja intacta la organización y el presupuesto de la OCMA y la Fiscalía Suprema de Control Interno, pero ordena que la dirijan funcionarios nombrados externamente por el Consejo Nacional de la Magistratura. La OCMA sería presidida por un Vocal Contralor Jefe nombrado por 5 años y que cumple los requisitos para ser Vocal Supremo, y se integraría por otros 6 miembros: 3 vocales contralores nombrados por 3 años y que cumplen los requisitos para ser Vocal Superior, un representante de los Colegios de Abogados, un representante, respectivamente, de la Facultades de Derecho de las 5 Universidades Públicas y Privadas más antiguas. La configuración sería similar para la Fiscalía Suprema de Control Interno. Este Proyecto afronta la duda sobre la facultad del Consejo para nombrar vocales y fiscales contralores, el Art. 154.1 de la Constitución parece ceñirse al nombramiento de funcionarios de carrera involucrados con el ejercicio directo de las facultades fiscales y jurisdiccionales. Es más, puede cuestionarse constitucionalmente la participación

¹ Todos los proyectos pueden verse en www.justiciaviva.org.pe.

² Así, el Informe Final de la Comisión del Poder Judicial de Bases para la Reforma Procesal Penal. Ver ítem 2.3.5 en www.pj.gob.pe o en www.justiciaviva.org.pe.

del Consejo en tareas de control dadas las limitadas facultades que le reconoce el Art. 154.3 en esta materia. Pero existen razones para postular cuando menos un control mixto de la actividad fiscal y jurisdiccional, por la configuración constitucional del Poder Judicial como un poder autónomo y el hecho generalizado que cada institución pública cuenta con mecanismos autónomos de control. La virtud de un sistema de control no reside en su ubicación orgánica, si se halla fuera del Poder Judicial será siempre un riesgo de injerencia en su autonomía, si se mantiene a cargo de los jueces permanecerán las dudas derivadas del “espíritu de cuerpo” que puede debilitar el control. Si lo importante es la eficacia del control, considere conveniente la construcción de un sistema mixto en el que intervinieran decididamente los propios jueces, como en todas las instituciones públicas, y representantes de determinadas instituciones que canalicen la participación ciudadana.

4. El Proyecto de Ley N° 7814/2003, de reforma constitucional que ordena al Consejo Nacional de la Magistratura efectuar “un proceso de ratificación extraordinario de jueces y fiscales de todos los niveles”, merece una valoración negativa. Como indica la Exposición de Motivos, el Proyecto se funda en la escasa confianza ciudadana en el Poder Judicial y el Ministerio Público, pero con la misma lógica podrían motivarse procesos extraordinarios de ratificación de congresistas o del propio Jefe de Estado que en agosto de 2003 registra una aprobación de apenas 12%³. Tampoco se comprende los conceptos de “reinstitutionalización”, “moder-

nización” o “nueva concepción” de la administración de justicia que menciona la Exposición de Motivos. El Ejecutivo carece de un programa de reforma que articule un proceso extraordinario de ratificación de magistrados, vacío que evidencia el peligro de una nueva pretensión de violar la autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público. Toda discusión sobre la ratificación de magistrados debe enmarcarse en el contexto general del sistema de evaluación, no es adecuado reducir el control a lo disciplinario o sancionatorio, en la implementación de un sistema de control o evaluación permanente del rendimiento o mérito del magistrado, es decir su competencia e idoneidad para ejercer la función.

5. No es satisfactorio el Proyecto de Ley N° 7815/2003 que establece en 65 años la edad máxima para el cese definitivo de jueces, fiscales y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, incluyendo los que se hallan en ejercicio. La Exposición de Motivos es insuficiente, no se sabe qué “dinamismo” exige la mencionada “estrategia” de reforma, de la que repito carece el Ejecutivo, al punto de perderse a los 65 años para aplicar o invocar de la ley, pero que se mantiene, según dicha Exposición, para enseñar a quienes aplican esa misma ley. El argumento de favorecer el ascenso y rotación en los máximos cargos es irrelevante, sólo determinados magistrados pasarían inmediatamente al retiro, lo que ha despertado la suspicacia de los partidos de oposición. En cualquier caso, si no quiere soslayarse la igualdad ante la ley del Art. 2.2 de la Constitución, entonces el debate debe centrarse en la edad máxima para cesar en toda función pública y no sólo en la magistratura. Así, si a los 65 años se pierde la capacidad de aplicar leyes, también debiera

perderse para aprobarlas en el Congreso o ejercer el gobierno del país.

6. El Proyecto de Ley N° 7816/2003 para aligerar la incorporación de miembros adicionales al Consejo Nacional de la Magistratura, con el acuerdo de la mayoría simple de Consejeros que asistan a la sesión, consagra una regla inconveniente porque la mínima mayoría sesionando con el mínimo quórum podría decidir la ampliación, lo que es incompatible con el consenso exigible en este proceso, siendo preferible que la decisión la adopte siquiera la mayoría simple del número total de Consejeros, incluso para nombrar a los específicos representantes. Ello porque el Proyecto señala que tras decidirse la incorporación, el Presidente del Consejo debe solicitar ternas a la CGTP y a la CONFIEP, restricción que tampoco es positiva porque el Art. 155.6 de la Constitución se refiere en general a las listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.

7. La revisión de estas propuestas permite concluir que el Poder Ejecutivo carece de un programa de reforma de la administración de justicia, y aunque no expresa un deseo explícito de participar en la reforma interna de instituciones autónomas como el Poder Judicial, desea conservar un ilegítimo liderazgo en la Comisión de Reforma Integral, eligiendo a la mitad de sus miembros. Luego, los Proyectos se concentran en inconstitucionales o inconvenientes medidas de control de jueces y fiscales, y por extensión del Consejo Nacional de la Magistratura, política que sólo tiene “la virtud” de no generar gasto público y favorecer la imagen de un Gobierno con “mano dura” frente a jueces y fiscales que, como el propio Gobierno, gozan de la desconfianza ciudadana.

³ Diario *El Comercio* de 18 de agosto de 2003.

La reforma imposible: el Presupuesto para el Poder Judicial del 2004

Wilson Hernández Breña

Según se escucha reiteradamente, la imperiosa necesidad de que el Poder Judicial cuente con mayores recursos presupuestales no puede seguir postergada. No obstante, el contenido del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2004, muestra que este Poder ha recibido un golpe certero que puede atentar contra el desarrollo de la justicia que tanto necesitamos. Sin duda, la iniciada reestructuración judicial está en juego.

Fijando los requerimientos

Hace pocas semanas, el Presidente de la Corte Suprema, el Dr. Hugo Sivina, manifestó con determinación que, aparte de la necesidad de que el Poder Judicial cuente con un presupuesto equivalente al 4% del Presupuesto del Sector Público, sólo el inicio de la reforma requiere una inyección de recursos de 393 millones de soles. En la misma línea, el Gerente General de esta misma institución señaló a *Ideeleradio* que con un presupuesto anual de 900 millones de soles “estarían más que tranquilos”. Si tenemos en cuenta que el Presupuesto de Apertura del Poder Judicial para este año fue de 556 millones de soles, lo que quiso decir el funcionario es que existe una brecha presupuestal de 344 millones de soles por año (900 menos 556) para operar normalmente.

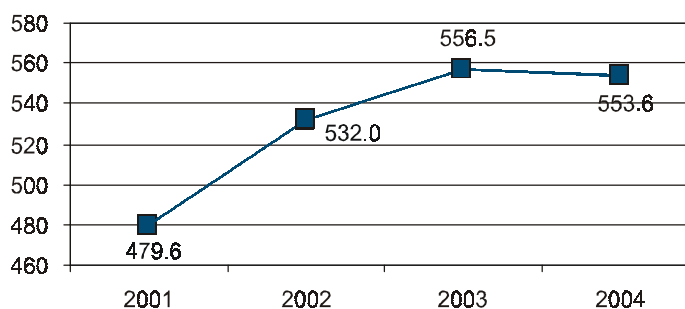
Al remitirnos a otra fuente, el Informe Final del Grupo de Trabajo sobre Política Anticorrupción y Éti-

ca Judicial, nos damos cuenta que estas cifras aún están muy lejos de la real necesidad. Tanto así, que el documento deja sentado que “con realismo y para atender adecuadamente las necesidades del Poder Judicial habría un requerimiento de un presupuesto ascendente a 1,300 millones [de soles]”.

La reforma imposible

Tras el notable e histórico esfuerzo del Dr. Sivina por refundar el rumbo de su pliego y tras la adhesión a estas intenciones del Presidente Toledo, debemos dejar sentada nuestro malestar y protesta después de conocer que el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2004, enviado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al Congreso el 30 de agosto, le asigna al Poder Judicial sólo 553.6 millones de nuevos soles (1.25% del presupuesto nacional). Por increíble que parezca, en comparación con el año 2003, en vez de agregar, se le está quitando al Poder Judicial casi tres millones de soles. Discursos y retórica a un lado, esa es la decisión del Ejecutivo de respaldo económico a la reforma judicial.

Presupuesto del Poder Judicial, 2001 - 2004
(en millones de soles)



Fuentes: Congreso de la República. *Ley de Presupuesto del Sector Público 2001, 2002 y 2003*; MEF. *Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público 2004*.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Aun más sorprendido debe estar el Gerente General de esta institución habida cuenta que señaló en medios escritos la posibilidad de que el MEF les dé 30 millones de soles adicionales para el 2004, cantidad que iba a ser destinada en su mayoría al rubro Bienes y Servicios, así como al pago de los servicios públicos y alquiler de locales. Para su desventura, el presupuesto del 2004, lejos de incrementar estas partidas, las recorta en un aproximado de 36 millones de soles (el mundo al revés).

Entonces, cabe la siguiente pregunta: ¿qué reforma queremos impulsar si, más allá de las intenciones o declaraciones, no se apoya al Poder Judicial con el presupuesto adecuado?

Pero el tema presupuestal no es sólo cuestión de forma (mayor presupuesto). También hagamos referencia a cuestiones de fondo (contrapeso cualitativo): la distribución del presupuesto al interior del Poder Judicial.

La situación sigue color de hormiga. Para tal caso, observemos tres de los principales rasgos del Presupuesto, sus causas y efectos, para darnos cuenta que éste parece no concordar apropiadamente con una política de manejo eficiente y justa.

Inflexibilidad presupuestal

Causa: la estructura del presupuesto para el 2004 encuentra una seria limitación al estar concentrado en un 86% en partidas vinculadas a remuneraciones, pensiones y bienes y servicios. *Efecto:* se resta la posibilidad de que otros asuntos de sustancial importancia sean atendidos; por ejemplo, únicamente el 1.5% del presupuesto del 2004 está asignado a la partida Inversiones.

Financiamiento entre partidas

Causa: el financiamiento entre las partidas del presupuesto judicial (se

	2003	2004	Variación
Personal y Oblig. sociales	195.0	229.2	18%
Oblig. Provisionales	74.2	77.3	4%
Bienes y Servicios	198.9	168.0	-16%
Otros Gastos Corrientes	73.1	67.7	-7%
Inversiones	8.0	8.5	7%
Otros Gastos de Capital	7.4	2.9	-61%
Total	556.6	553.6	-0.5%

Fuentes: Congreso de la República. *Ley de Presupuesto del Sector Público 2003*; MEF. *Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público 2004*.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

quita aquí y se pone allá) es una de las medidas que busca dar solución a los insuficientes recursos provenientes del Gobierno Central. Tal es el caso del incremento de la partida Personal y Obligaciones Sociales en desmedro de la partida Bienes y Servicios y Otros Gastos Corrientes entre los años 2003 y 2004. *Efecto:* si bien la intención, por cierto meritatoria, es cubrir el déficit, la cura puede ser peor que la enfermedad. En el actual contexto judicial de carencia de recursos, tal política, más que aliviar un déficit, puede generar otro o agravar el existente.

Capacidad de gasto

Causa: entre el 2001 y el 2002, la estadística nos muestra cómo ha evolucionado para mal la diferencia entre el Presupuesto programado y el ejecutado (desembolsado) del Poder Judicial. De esos años, el que suscita un mayor grado de alarma es el último en la medida en que la diferencia ascendió a 40 millones de soles *dejados de gastar*. Entendidos en la materia apuntan a que esto se debe a recortes por parte del MEF o a una deficiente gestión al interior del Poder Judicial. *Efecto:* venga de donde venga, tal incapacidad de ejecución presupuestaria no deja de asombrarnos,

especialmente encontrándonos en una coyuntura donde esta institución es criticada desde diversos sectores. Esperemos que esta práctica no se repita ni para este año ni para el siguiente. Estaremos atentos.

Lo que nos queda

Que se pierda la ocasión para que la justicia salga de la sombra y la postergación, es un pésimo indicador político y social. De ser así, la implementación cabal de la reforma judicial corre un alto riesgo de no tener efectos sostenibles en el tiempo. Si bien las buenas intenciones a nivel institucional sobran, hay otros obstáculos que sortear. Hay que insistir en que nos encontramos entre la expectativa y la incertidumbre, aunque no hay que dar todo por perdido. Contamos con una última y crucial oportunidad: el Proyecto de Ley de Presupuesto del 2004 se encuentra ahora en manos de nuestros congresistas. Es su deber dar curso al impostergable y vital requerimiento de recursos para el desarrollo tan anhelado de nuestra justicia. Escuchar el planteamiento y sustentación del Presupuesto del Poder Judicial por sus propias autoridades es indispensable.

Conclusiones generales del de la Comisión de la Verdad

Sobre la actuación del sistema judicial durante el conflicto armado interno

El sistema de justicia no pudo cumplir su misión constitucional durante los años del conflicto armado que enlutó al país. Transcribimos las conclusiones del Informe Final de la CVR que exponen esta realidad. También publicamos extractos del Discurso pronunciado por el Dr. Sivina al recibir el histórico documento, en el que expresa el compromiso de la magistratura de imparcialidad, eficiencia y transparencia, en defensa de los derechos humanos. Esta declaración reviste importancia de cara a los procesos que habrán de ser próximamente instaurados para procurar justicia y reparación.

123. La CVR debe indicar que la abdicación de la autoridad democrática incluyó las funciones propias de la administración de justicia. El sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente; ni para la condena dentro de la ley de las acciones de los grupos subversivos; ni para la cautela de los derechos de las personas detenidas, ni para poner coto a la impunidad con que actuaban los agentes del Estado que cometían graves violaciones de los derechos humanos. En el primer caso, el poder judicial se ganó la imagen de una ineficiente “coladera” que liberaba a culpables y condenaba a inocentes; en el segundo caso, sus agentes incumplieron el rol de garante de los derechos de los detenidos, coadyuvando a la comisión de graves violaciones a los derechos a la vida y la integridad física; por último, se abstuvieron de llevar a la justicia a miembros de las fuerzas armadas acusados de graves delitos, fallando sistemáticamente cada contienda de competencia a favor del fuero militar, donde las situaciones quedaban en la impunidad.

124. La CVR debe empero precisar que el Sistema Judicial adolecía de problemas estructurales que determinaban su ineficiencia. Sin embargo, a ello debe sumarse la actuación negligente de algunos operadores de justicia que hicieron más grave aún la situación estructural en que se desenvolvía la administración de justicia.

125. La CVR deja constancia de que la situación del Perú judicial se agravó luego del golpe de Estado de 1992, cuando a las condiciones mencionadas se sumaron: una clara intromisión en la capacidad de autogobierno a partir de ceses masivos de magistrados, nombramientos provisionales y la creación de órganos de gestión ajenos a la estructura del sistema judicial; además de la inoperancia del Tribunal Constitucional.

126. La CVR deja constancia de la deficiente legislación que aplicaba el sistema judicial. Entre 1980 y 1992 incidieron fuertemente en esta situación: la tipificación amplia e imprecisa del delito de terrorismo; y la mediatización de la labor del Ministerio Pú-

blico en la etapa de investigación preliminar, subordinando la labor garantista del fiscal. Luego del golpe de 1992, la situación se agravó debido a que la nueva legislación antiterrorista se caracterizaba por: la sobrecriminalización del terrorismo a través de la flexibilización del concepto y la creación de tipos penales nuevos con los que se procesaba en distintos fueros y se imponían penas distintas por la misma conducta; la falta de proporcionalidad de las penas; la seria limitación de la capacidad de defensa de los detenidos; y la atribución de competencia a los tribunales militares en el juzgamiento de los delitos de traición a la patria.

127. La CVR ha constatado que, abdicando de su propia competencia, el Poder Judicial, a través de la Corte Suprema cuando los acusados eran miembros de las Fuerzas Armadas, falló en toda ocasión a favor del fuero militar, donde los casos por lo general se sobreesían, se prolongaban innecesariamente o terminaban generando condenas benévolas.

128. Otra conducta que la CVR ha comprobado es que los operadores de justicia incurrieron en falta contra su deber de cautelar por los derechos de los ciudadanos fue la generalizada práctica de declarar improcedentes los recursos de Habeas Corpus. El tribunal de garantías constitucionales – vigente hasta 1991 – sistemáticamente evitó llegar a sentencias fundadas. Esta situación contribuyó en no poca medida a que las detenciones arbitrarias culminasen en torturas, ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas.

129. La CVR considera que la dictadura de Alberto Fujimori pretendió

Informe Final y Reconciliación

legalizar de forma espuria la impunidad a las violaciones de los derechos humanos realizadas por agentes del Estado, logrando que el Congreso Constituyente Democrático aprobase por mayoría dos leyes de amnistía que vulneraban disposiciones constitucionales y tratados internacionales soberanamente ratificados por el Perú. Salvo una honrosa excepción, que inaplicó la norma por vulnerar disposiciones constitucionales y tratados internacionales, los jueces renunciaron a su facultad de aplicar el control difuso de la constitucionalidad de las leyes.

130. La CVR ha constatado que el resultado de la aplicación estricta y

acritica de la legislación antiterrorista de 1992 permitió que en el procesamiento de detenidos no se garantizara la imparcialidad ni la exactitud de los juicios. No solamente cientos de personas inocentes tuvieron que sufrir largas condenas, sino que la violación de las garantías de debido proceso arrojó una severa sombra de duda sobre los procesos realizados. El descrédito sufrido por el sistema judicial peruano aplicando las leyes dictadas por el régimen fujimorista, sólo resultaría en un favor a los verdaderos subversivos cuando, años después, el Estado tuviera que realizar nuevos juicios a partir de pruebas escasas. De otro lado, los sentenciados por te-

rorismo sufrieron y condiciones de carcerería vejatorias de la dignidad humana, que no conducían en absoluto a su rehabilitación. La situación carcelaria, en efecto, poco atendida por los jueces de ejecución penal, dio lugar a motines y masacres en 1985, 1986 y 1992.

131. La CVR debe indicar que el Ministerio Público –salvo honrosas excepciones– abdicó a la función de controlar el estricto respeto a los derechos humanos que debía observarse en las detenciones y se mostró insensible a los pedidos de los familiares de las víctimas. Por el contrario, se omitió el deber de denunciar crímenes, se investigó sin energía, se realizaron muy deficientes trabajos forenses, lo que coadyuvó a la situación de descontrol e impunidad. Bajo la dictadura fujimorista, la obsecuencia del Ministerio Público ante los imperativos del poder ejecutivo fue total.

Discurso del Presidente del Poder Judicial en la ceremonia de recepción del Informe Final de la CVR

(extractos)

Señores:

(...)

En la situación actual en que se encuentra el Poder Judicial, en un proceso de refundación que entre otros aspectos nos llevará a superar todo estigma negativo por la penosa actuación de algunos de sus ex miembros, el Informe que ahora recibo tendrá la virtud de darnos mayores luces sobre un fenómeno del que no somos ajenos, desde el punto de vista social e institucional.

(...)

Hoy, consideramos que existe una magistratura comprometida con la vigencia y respeto irrestricto de los derechos humanos. Quienes estamos atentos al desarrollo en el trabajo diario de la judicatura podemos decir, en adición al contenido de las doctrinas y teorías modernas sobre el tema, i) que el juez peruano ha asumido de manera clara y precisa que nuestra sobrevivencia como nación se encuentra ligada necesariamente al respeto absoluto de aquellos valores socialmente aceptados, y que ii) ello coadyuvará al logro del proyecto político plasmado en la Constitución, mediante el ejercicio de una función jurisdiccional independiente que desentrañe los valores éticos contenidos en los marcos legislativos.

En este sentido, una actitud independiente y responsable supone que el juez es garante de las libertades, y como tal su predominio se materializa en la construcción jurisprudencial de un derecho de hondo contenido humano. No queremos un juez cancerbero sino un juez constitucional.

El documento que ahora recibo también importa un reto para el sistema de administración de justicia de nuestro país, pues de ser así eventualmente implicará el incremento de procesos especializados y de alta sensibilidad en distintos sectores de la sociedad.

Lo mismo podría decirse del Ministerio Público y de otros organismos comprometidos en este sistema, los que en su momento deberán afinar los mecanismos para atender, en lo que a cada institución corresponda, las demandas que contiene. En lo que respecta al Poder Judicial, puedo afirmar que tomaremos las acciones necesarias para garantizar imparcialidad, eficiencia y transparencia frente a cualquier desafío derivado del Informe que hoy se nos entrega.

(...)

Cambios urgentes en el proceso penal

Carlos Rivera Paz

Dentro del proceso de reestructuración del sistema de justicia que se está llevando a cabo, el problema penal es uno de los principales a tomar en cuenta para que llegue a buen puerto la ansiada reforma. En el siguiente artículo el autor comenta los dos proyectos de ley referidos al sistema de justicia penal que ha presentado la Corte Suprema de Justicia al Congreso.

La grave crisis que, desde hace varias décadas, atraviesa el sistema de justicia penal se manifiesta bajo formas realmente dramáticas. Una de ellas es la excesiva demora en la tramitación de los procesos judiciales, como consecuencia no solo de la descomunal cantidad de procesos que ingresan al Poder Judicial, sino también del ejercicio permanente de una práctica judicial y abogadil de distorsión y “sacada de vuelta” a la ley procesal penal.

Esta situación nos coloca frente a un sistema de justicia penal que virtualmente ha colapsado, pero asimismo pone en evidencia que dicho sistema no sólo no cumple con su misión fundamental de protección de derechos, sino que de manera permanente desconoce y afecta los derechos fundamentales tanto de los encausados como de los agraviados de un proceso.

Bajo el reconocimiento de tal situación, la Comisión de Rees-

tructuración del Poder Judicial ha propuesto la modificación parcial del marco normativo procesal penal vigente. Es así que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, ejercitando su atribución constitucional de iniciativa legislativa –casi nunca utilizada–, ha presentado dos proyectos de ley ante el Congreso de la República, los cuales han sido derivados a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Se trata de los proyectos de ley de celeridad y eficacia procesal penal y sobre instrucción abreviada en procesos por delitos de lesiones, hurto y robo descubiertos en flagrancia, con prueba suficiente o imputados sometidos a confesión sincera.

Respecto del primer proyecto de ley de celeridad y eficacia procesal, cabe señalar que contiene propuestas de modificación al Código de Procedimientos Penales, a las normas que regulan el proceso penal sumario, al Código Procesal Penal y también al Código Penal.

En lo que al Código de Procedimientos Penales se refiere, las propuestas se dirigen hacia algunos aspectos del procedimiento judicial en los que se presenta actualmente un serio y sistemático entrapamiento, que dilata excesivamente la emisión de una resolución definitiva sobre el caso. Es así que el proyecto presentado contempla la modificación del artículo 40, estableciendo la inadmisibilidad de las recusaciones contra los vocales de la Sala Penal que sean presentadas después de los tres días previos a la fecha de la audiencia. De esta manera se pretende evitar la interrupción del inicio del juicio oral y la posibilidad de postergar sin fecha el mismo.

De igual modo, se propone la modificatoria del artículo 216, al establecer que la Sala podrá impedir que las alegaciones de los abogados en los informes orales se desvíen hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles, así como la limitación del tiempo en que los abogados pueden intervenir oralmente. Debemos tener en cuenta que, si bien en un hecho regular que durante los informes orales los abogados se refieran a hechos no comprendidos en el proceso o que se extralimiten en el tiempo del que hacen uso, esta nueva atribución debe ser ejercida con un estricto cuidado y respeto del ejercicio del derecho a la defensa.

En ese mismo sentido, el proyecto establece la modificación del artículo 291, al disponer que la lectura de las actas de audiencias que sean extensas podrá ser sustituida por la puesta en conocimiento en Secretaría con una anticipación no menor a una hora antes del comienzo de la sesión de audiencia.

En caso de que el procesado se niegue a declarar durante la audiencia el proyecto plantea la modificatoria del artículo 245, al prescribir que el Presidente de la Sala podrá disponer la lectura de las declaraciones prestadas por aquél en la instrucción, si las hubiera. Estas declaraciones serán incorporadas al debate y en su oportunidad serán valoradas.

En cuanto al Decreto Legislativo N° 124, que regula el proceso penal sumario, el proyecto también apunta a resolver algunos aspectos en los que se genera entrapamiento. Es así que introduce la regulación sobre las recusaciones contra los magistrados, las mismas que sólo se admitirán siempre y cuando se sustenten en alguna de las causales previstas en el artículo 29 del Código de Procedimientos Penales y siempre que se acompañe prueba instrumental que la sustente. Se establece con ello un estándar sobre esta materia para los dos tipos de proceso penal.

El mismo proyecto estatuye que las excepciones, las cuestiones previas y cualquier otro medio de defensa técnica no darán lugar a un incidente, sino que deberán ser resueltas en la sentencia.

Por otro lado, con la finalidad de evitar una mayor congestión de procesos penales ante las

instancias jurisdiccionales, el proyecto plantea una ampliación de los términos de aplicación del principio de oportunidad. En tal sentido, se propone la modificatoria del artículo 2 del Código Procesal Penal, al prever que en los delitos de lesiones leves, hurto simple y apropiación ilícita y en los delitos culposos, en los que no haya una pluralidad de víctimas o concurso con otro delito, el fiscal, antes de la formalización de la denuncia, debe citar al imputado y a la víctima con la finalidad de proponerles un acuerdo reparatorio. En el caso de que ambas partes se pusieran de acuerdo, el fiscal se abstendrá de ejercitar la acción penal.

Finalmente este proyecto plantea la modificación del plazo de prescripción de la acción penal regulada en el artículo 80 del Código Penal. La norma vigente establece que para los delitos de menor gravedad el plazo de prescripción es de tres años. Por su parte, la propuesta considera la reducción de este plazo a solo dos años. Se pretende disminuir así la carga procesal de aquellos delitos cuya lesividad social es menor, pero que en términos de volumen constituyen un porcentaje considerable de los procesos judiciales que ingresan al sistema penal de justicia.

El segundo proyecto presentado ante el Congreso de la República regula la existencia de una instrucción abreviada para determinados delitos descubiertos en flagrancia, con prueba suficiente o imputados bajo confesión sincera. Según la propuesta de la Corte Suprema los delitos que serían sometidos a este procedimiento especial serían los de lesiones leves y gra-

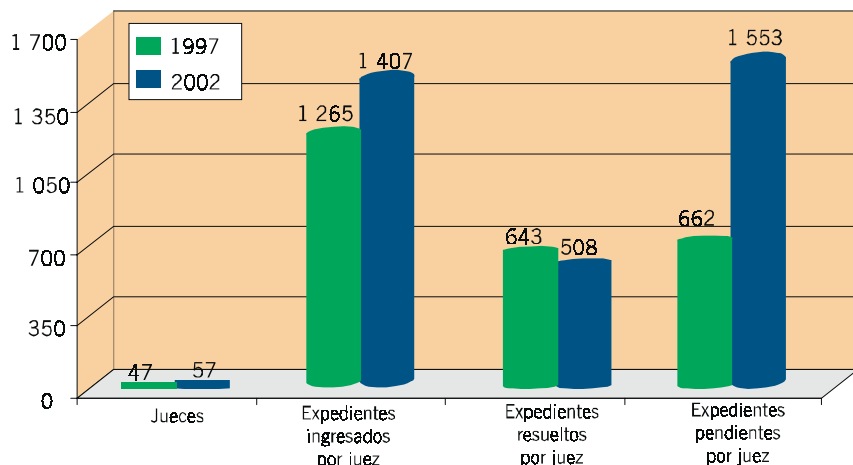
ves, hurto simple y agravado, robo y robo agravado y microcomercialización de droga, los cuales mantienen una preponderancia en las estadísticas de la criminalidad y ello origina la necesidad –según los autores de la propuesta– de un tratamiento procesal especial.

La naturaleza de este procedimiento especial, similar al de la terminación anticipada del proceso en materia de drogas regulado en la Ley N° 26320, establece que la existencia de un elemento que demuestra de manera fehaciente la responsabilidad penal del procesado por el delito instruido es un hecho que determina la necesidad de abreviar o superar una etapa procesal con la finalidad de evitar una demora injustificada para la emisión de una resolución definitiva del proceso. Por un lado, se garantiza la realización de procesos judiciales sin dilaciones indebidas, pero también por otro lado se puede correr el riesgo de terminar sometiendo las garantías del justiciable a la rapidez o celeridad con la que se pretenda culminar el proceso, sobre todo en realidades judiciales como la nuestra, en la que ante la ausencia de pruebas resulta muy común el inducir a los procesados para que se autoinculpen durante el proceso judicial.

Si bien la crisis del sistema de justicia penal exige la implementación de un nuevo modelo procesal y de justicia penal, las iniciativas que aquí se comentan pretenden enfrentar y –ojalá– resolver aspectos puntuales de la congestión y dilación de los procesos judiciales. Su implementación también debe cumplir el rol de allanar el camino para alcanzar aquel objetivo mayor.

INDICADORES JUDICIALES

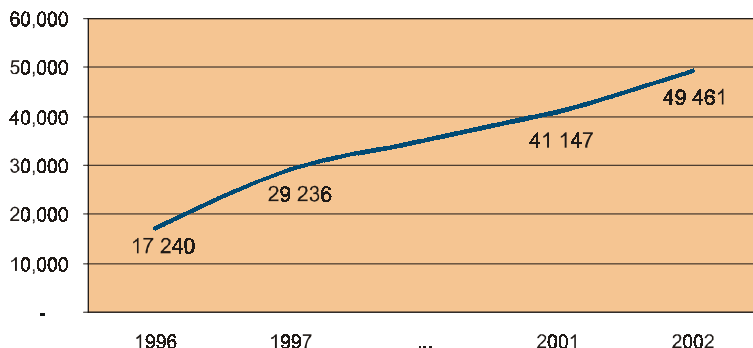
Cantidad de jueces y productividad por juez en la C.S. del Cono Norte, 1997 - 2002



Fuente: Sub Gerencia de Estadística del Poder Judicial. *Estadísticas de la Función Jurisdiccional a nivel nacional*. 1997 y 2002.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

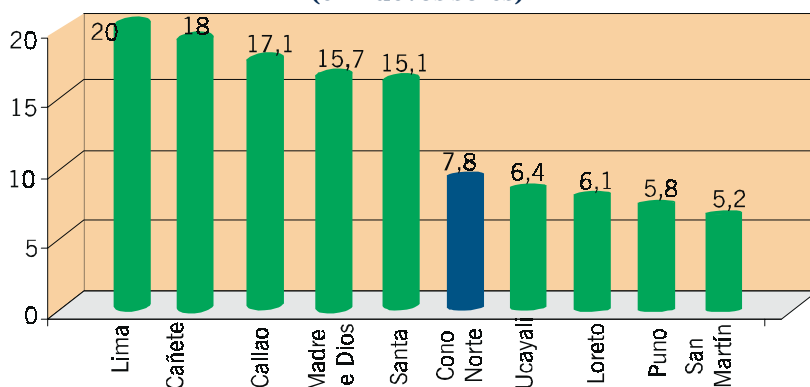
Evolución de los expedientes pendientes en la C.S. del Cono Norte, 1996 - 2002



Fuente: Sub Gerencia de Estadística del Poder Judicial. *Estadísticas de la Función Jurisdiccional a nivel nacional*. 1997 y 2002.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Presupuesto per cápita por Corte Superior, 2002 (en nuevos soles)



Nota: Se ha tomado como muestras a las cuatro cortes con mayor y menor presupuesto per cápita, además de la Corte Superior del Cono Norte.

Fuente: www.pj.gob.pe

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Medios de expresión de Justicia Viva

Justicia Viva mail: Desde setiembre, un mínimo de dos veces por semana. Sobre la reforma judicial, fortalecimiento del sistema de control para los jueces incompetentes, comentario a la elección de los jueces de paz, acerca del caso Momón, pronunciamiento sobre el caso Bedoya, el papel del Poder Judicial y el Ministerio Público frente a la Comisión de la Verdad y el concurso del juez de paz del año, entre otros.

Informativo Justicia Viva: Una vez al mes. Consulte la edición de julio.

Segmento radial Justicia Viva en ideeradio: Dos veces por semana, retransmitido en 170 emisoras radiales a nivel nacional.

Sección Justicia Viva en revista ideele.

Programa televisivo Sin rodeos: Todos los domingos de 9 a 10 de la mañana y de 3 a 4 de la tarde, por Canal N. Programas especiales sobre justicia y segmento en cada programa.

Portal Web:

Visite nuestro portal www.justiciaviva.org.pe, en el cual encontrará documentos de trabajo, artículos, propuestas, publicaciones, normas, jurisprudencia, noticias, indicadores judiciales, edición de los boletines anteriores y todo lo relacionado con la temática judicial.