

Informe PNUD

Bases para una reforma

El año pasado, la misión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su línea de fomentar las capacidades necesarias para la gobernabilidad, el desarrollo de los sectores privado y público, así como el crecimiento en condiciones de equidad, concluyó un informe técnico sobre el estado de la justicia en el Perú. En él se encuentra un importante diagnóstico que busca servir de insumo para elaborar cualquier plan estratégico de reforma integral del sistema de justicia peruano.

Lejos del "borrón y cuenta nueva" que normalmente precede a cualquier intento de cambio en nuestro país, el Informe PNUD inicia su estudio reconociendo lo malo de las gestiones de gobierno anteriores, pero también los avances que se lograron en materia de justicia durante la década pasada. Se señala que hay ciertos elementos de reforma que en lugar de ser negados se deben potenciar con vistas al futuro.

Según el Informe, dentro de los avances logrados en la década de los noventa aparece "la creación del Consejo Nacional de la Magistratura, compuesto por profesionales independientes que nombraron fiscales y magistrados, la creación de un órgano de gobierno del Poder Judicial como el Consejo Ejecutivo, la implementación de módulos básicos de justicia o el juzgamiento de reos en cárceles".

Sin embargo, la afirmación del PNUD no puede interpretarse de modo literal, sin más. Si se observa bien el problema, no es que las novedades sean positivas en sí mismas, sino que estas novedades positivas en las formas sirvieron normalmente a una política nefasta de intervención del Poder Judicial. Así las cosas, lo cierto es que la mayoría de cambios se convirtieron en instrumentos de manipulación que pretendían quebrar la de por sí precaria independencia de jueces y fiscales.

Si hay algo que deja el pasado inmediato es una gran crisis institucional del Poder Judicial que a su vez se traduce en su falta de independencia. Y como muestra de ello están los elevados márgenes de corrupción —ya por poder, ya por dinero— que han reducido los niveles de confianza de la población en la justicia. Quizá por eso, con mucha razón el

propio PNUD dirá: "En el Perú hay desconfianza, por cuanto hay exclusión". ¿Qué hacer en estas circunstancias? ¿Qué pautas debe seguir una reforma integral del Poder Judicial en esta situación?

La reforma cultural pendiente

En la lógica de detectar problemas que aquejan al sistema de justicia, en más de una ocasión el informe repite que "ninguna reforma puede desarrollarse en un contexto que no sea mínimamente democrático". Lo cual no implica solo ceder pequeños márgenes de participación a la ciudadanía en elecciones periódicas, sino también respetar la autonomía de los poderes estatales, elaborar o aplicar la ley sin discriminación y capacitar a todos los ciudadanos en el conocimiento y ejercicio de sus derechos. La cultura democrática es, entonces, un paso previo a toda reforma.

auténtica de la justicia

Élmer Arce Ortiz

En este punto, el contraste con la realidad peruana es claro. Situaciones como el ataque al Tribunal Constitucional durante el gobierno de Fujimori o, recientemente, la no ratificación de fiscales sin motivación alguna por parte del Consejo Nacional de la Magistratura, revelan por el contrario una cultura autoritaria que obstruye cualquier intento de reforma. De este modo, en estos días el paso a una cultura democrática sigue siendo una asignatura pendiente.

El déficit presupuestal

La tradicional reducida presencia presupuestaria del Poder Judicial y del Ministerio Público en el presupuesto nacional es otro de los problemas por revertir en el corto plazo si se quiere aumentar los márgenes de independencia de quienes administran justicia. Según el informe, "llama la atención, en algunos casos, la precariedad de medios materiales y humanos con que cuentan los órganos encargados de la investigación criminal, especialmente en casos complejos y de trascendencia pública. No existen cuerpos periciales ni gabinetes en el Poder Judicial ni en el Ministerio Público, salvo el Instituto de Medicina Legal".



Cómo se puede hablar de autonomía presupuestaria de un órgano como el Tribunal Constitucional, si debe destinar casi 30 por ciento de sus recursos al pago de publicaciones en el diario oficial. Cómo se puede hablar de mejor formación de los operadores jurídicos, si existe poco dinero para invertir en la capacitación de jueces y fiscales. Cómo se puede hablar de una resocialización del privado de libertad, si solo 17,5 por ciento de los centros penitenciarios se encuentra en un estado aceptable, manteniendo deficientes servicios de alimentación, higiene y asistencia sanitaria.

Además, como señala el mismo informe, hay que tener presente que estos problemas se acrecientan cuando existen de por medio problemas de gerencia-

miento de los ya limitados recursos. Por ejemplo, aunque en principio se reconoce una equiparación remunerativa entre los magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial, hay que reconocer también que solo estos últimos reciben el llamado bono jurisdiccional. Incluso, desde el punto de vista del PNUD es criticable la gran diferencia que existe en esta materia respecto de los defensores de oficio.

Provisionalidad de los magistrados

Otro de los factores que usualmente asegura la independencia del Poder Judicial es la inamovilidad de los jueces de sus cargos, salvo en los casos que medie una causa justa de

Élmer Arce Ortiz es abogado, proyecto Justicia Viva.

... desde 1995, los jueces y fiscales se han visto sujetos a mecanismos de nombramiento y control gravemente atentatorios de su independencia, ya que pueden ser cesados discrecionalmente en cualquier momento.

destitución. El problema es que esta regla general de todo sistema democrático se ha visto desnaturalizada de modo excesivo. Básicamente desde 1995, los jueces y fiscales se han visto sujetos a mecanismos de nombramiento y control gravemente atentatorios de su independencia, ya que pueden ser cesados discrecionalmente en cualquier momento.

Según el informe, en febrero del 2001 los índices de provisionalidad de los magistrados del Poder Judicial ascendían a poco menos del 80 por ciento, mientras en el caso del Ministerio Público estos llegaban a aproximadamente 75 por ciento. Sin embargo, lo más grave es que hasta la fecha no se ha logrado desminuir de manera sustantiva estos índices. Pero al lado de este mecanismo que precariza la función jurisdiccional, según el PNUD destaca también el controvertido procedimiento de ratificación de jueces y fiscales. Como se sabe, el artículo 154 de la Constitución otorga al Consejo Nacional de la Magistratura la potestad de ratificar a los magistrados cada siete años, pudiendo dar una opinión desfavorable independiente de las medidas disciplinarias.

Es cierto que en el primer caso se necesita una voluntad política de cambio a favor de la independencia del Poder Judicial; no obstante, en el segundo se requiere además una reforma constitucional. De no ocurrir esta última opción, esperemos que el Tribunal Constitucional, cuando le corresponda, realice una interpretación del artículo 154 adecuada a los principios democráticos y tutelar de la garantía del debido proceso. Solo así se podrá tener una judicatura resistente a cualquier intención manipuladora de los otros poderes del Estado.

Restitución del derecho de defensa en la legislación de emergencia

Aunque este tema revele una problemática bastante concreta de la justicia penal, el informe dedica muchas de sus páginas a criticar la proliferación de los llamados procesos sumarios. La lógica represiva y autoritaria de estos procesos, nacidos sobre todo en el contexto de la lucha antiterrorista, tiene por efecto cercenar múltiples garantías básicas de un proceso justo. El problema es que lo que empezó como un diseño excepcional de política criminal, poco a poco se ha ido extendiendo a supuestos

de delincuencia común (por ejemplo, Ley de Terrorismo Agravado), haciendo cada vez más frecuentes las afectaciones al derecho de defensa y al debido proceso.

Sin embargo, otra de las consecuencias político-organizativas que acarreó esta actitud represiva del derecho penal es el nuevo impulso hacia la "policia-lización del proceso". Si bien es cierto que el fortalecimiento de la intervención policial es una tradición, lo nuevo es que esta legislación de emergencia ha venido incluso "a excluir el testimonio en la audiencia oral de los agentes policiales que elaboraron el atestado". Agrega el informe: "en estas condiciones los fiscales no pueden ejercer una supervisión y control de las actividades policiales. En la práctica el ente policial posee un poder que no tiene el Ministerio Público y su actuación determina, en gran medida, el contenido de las decisiones judiciales".

De cara a una reforma democrática del sistema de justicia, parece indispensable derogar cuanto antes esta legislación de contenido autoritario. No solo porque infringe diversas garantías jurisdiccionales reconocidas en la Constitución o porque responde a un pasado que debemos intentar olvidar, sino porque, además, es preciso iniciar desde ya el fortalecimiento institucional del Ministerio Público como órgano conductor de la actividad de investigación de la Policía. ▲