

Poder Los primeros informes de la

La Comisión de Reestructuración del Poder Judicial, que está funcionando desde comienzos de año por impulso del presidente de la Corte Suprema, Hugo Sivina, acaba de presentar un conjunto de informes elaborados por grupos de trabajo conformados fundamentalmente por magistrados de distintas instancias. Los temas escogidos son de la máxima importancia: reforma penal, reforma civil, despacho judicial, órganos de gobierno y corrupción judicial. A continuación, algunos comentarios sobre dichos informes, tomados de un reporte especial que sobre ellos se ha elaborado en el marco de Justicia Viva.

Justicia penal: ¿Reforma parcial contra reforma integral?

El Plan de Reforma de la Justicia Penal señala como objetivo el impulso e implementación del cambio del sistema de justicia penal. Sin embargo, de las acciones propuestas uno aprecia que nos encontramos ante una reforma parcial y no ante una reforma integral, lo que es motivo de preocupación, pues lo que se requiere es un cambio de sistema procesal en la justicia penal, acorde con un Estado social y democrático de derecho.

Los objetivos del proceso de reforma

En el Informe del Grupo de

Trabajo sobre Reforma de la Justicia Penal se señala que el objetivo general es "Impulsar e implementar el cambio del sistema de justicia penal peruano en cuanto al marco normativo, organizacional, cambio cultural y gestión judicial...".

En lo que se refiere a los objetivos específicos, se pueden resaltar los siguientes: desarrollar el proceso de reforma buscando el consenso con otros operadores del sistema de justicia; participar en la elaboración del nuevo Código Procesal Penal; formular cambios en el marco

normativo vigente para procurar una adecuada transición al nuevo modelo procesal y hacer frente a la emergencia de la justicia penal; mejorar el acceso y la atención de los usuarios; desarrollar actividades de capacitación, estímulos y control para lograr el cambio de la cultura judicial; implementar una gestión judicial de emergencia y para la transición del modelo procesal vigente al nuevo Código Procesal Penal.

En primer lugar, si bien el objetivo general que nos plantea el Informe pretende comprender los diferentes

Judicial: Comisión de Reestructuración

espacios de cambio del sistema de justicia penal, no aparece en este, con la claridad que se requiere, la apuesta por un nuevo modelo procesal penal. En segundo lugar, en lo que concierne a los objetivos específicos puede resultar un tanto contradictorio formular como uno de los objetivos la generación de cambios al marco normativo vigente para procurar una adecuada transición a un nuevo modelo procesal, cuando en el Informe este no aparece con claridad. Más aún: las modificaciones al marco legal vigente pueden tener el efecto de consolidarlo.

El plan de emergencia judicial y transición procesal

El Informe señala que la congestión procesal determina que exista una sensación ciudadana que observa al Poder Judicial como una institución ineficiente e incapaz de implementar mejoras. Frente a esta situación plantea el desarrollo de acciones sobre dos ámbitos:

a) *Área de reos en cárcel*: Si bien el Informe reconoce que esta es una de las áreas más críticas de la justicia penal, entre otras razones por la



Hugo Sivina, presidente de la Corte Suprema.

congestión de procesos judiciales, de las propuestas planteadas no se llega a determinar con claridad los alcances y objetivos de la reforma en esta área, ya que no se desarrolla, por ejemplo, el contenido del propuesto "nuevo modelo de despacho judicial", así como del "sistema integrado de administración de justicia".

b) *Área de descarga procesal penal*: En lo que corresponde a dicha área sería conveniente tener en cuenta que junto a la sobrecarga procesal y la crisis de la organización del despacho judicial, es necesario reconocer que el sistema penal está siendo ineficaz para resolver los conflictos sociales y no está ayudando a proteger los derechos funda-

mentales de las personas. Por ello cabe preguntar si el problema apunta a resolverse con la reestructuración del turno de las salas penales o volver a tener "jueces sentenciadores" en nuestro sistema judicial. La realidad nos indica que estas no serán medidas suficientes para ello. Estamos convencidos de que es a partir de la adopción de un nuevo modelo procesal —en el que el fiscal asume la dirección de la investigación y el juez se convierte en órgano de decisión— que se deberán implementar las medidas destinadas a organizar el nuevo despacho judicial, con lo cual se podrá brindar una respuesta apropiada al problema de la sobrecarga procesal.

Consideraciones finales

Es necesario avanzar en desarrollar con más claridad los lineamientos políticos que deben sustentar el proceso de reforma penal, pues resulta fundamental que un docu-

mento de esta naturaleza se convierta para los operadores del sistema de justicia en la *hoja de ruta* que los debe guiar en dicho proceso. También se debe presentar una propuesta clara sobre la

forma de intervención en el proceso de reforma de las otras instituciones del sistema —el Ministerio Público y la Policía Nacional—, para que el proceso sea realmente integral. *(Miguel Huerta)*

La reforma de la justicia civil: Sobre la conciliación y la especialización

Entre las veinticuatro propuestas aprobadas que presenta el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Reforma Civil, destacan la referida a la implementación de mecanismos para mejorar la eficacia de la conciliación extrajudicial y la que establece la especialización de los órganos judiciales en materia comercial y constitucional, las mismas que revisamos a continuación.

Sobre la propuesta referida a la conciliación extrajudicial obligatoria

La primera propuesta del Informe considera que debe mantenerse la conciliación extrajudicial obligatoria, y que el juez debe considerar la inasistencia a la audiencia de conciliación como parte de la conducta procesal, lo cual constituye un mecanismo de presión para incentivar la asistencia de las partes a la audiencia. Este último extremo de la propuesta presupone que la institución de la

conciliación funciona con un éxito del 40 por ciento cuando ambas partes asisten a la audiencia; por lo tanto, considera que si se obtuviese un mayor número de asistentes se lograría también un mayor número de conciliaciones.

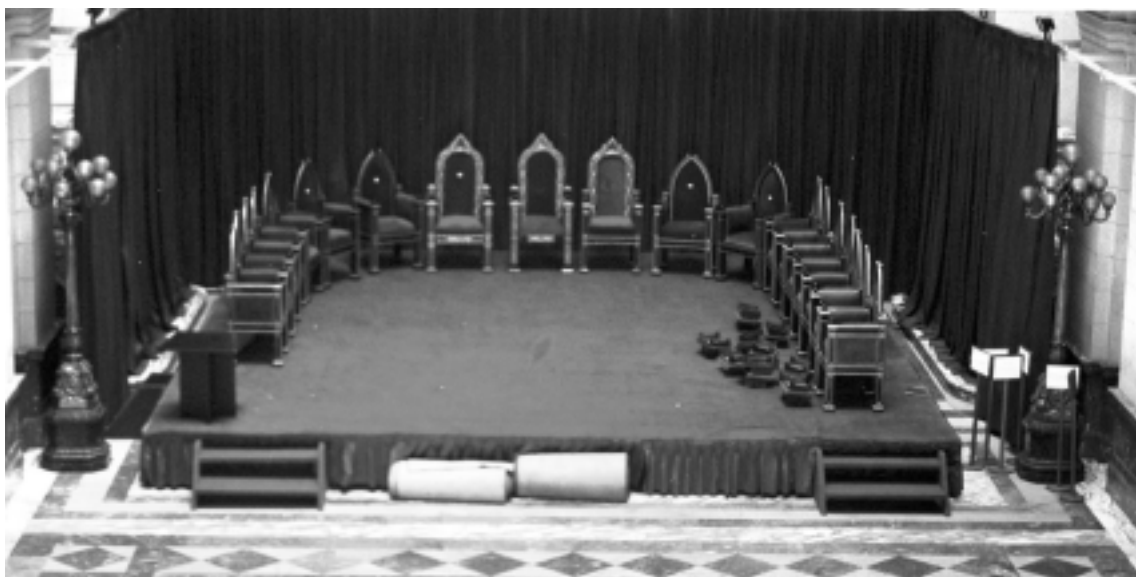
Sin embargo, y dejando de lado la objeción al carácter obligatorio de la conciliación, luego de tres años de su implementación debe reconocerse que el problema que afronta esta institución es mucho mayor y que solo se refleja indicativamente en la inasistencia de las partes a la audiencia de conciliación. Por lo tanto, las causas de su ineficacia deben buscarse en función de otros criterios tales como la materia conciliable, los tipos o la formación de los conciliadores, los problemas que existen para la ejecución del acuerdo de conciliación, etcétera.

Por otra parte, sería conve-

niente replantearse si existe la posibilidad de medir el impacto que ha tenido la conciliación como medio para descargar el Poder Judicial o para crear una cultura de paz; y si ello es posible, esta medición debería realizarse. En suma, en este caso el diagnóstico presentado en el Informe resulta incompleto, lo que hace que la propuesta no sea idónea.

Evaluación de la propuesta de especialización

Dos son las propuestas de especialización; la primera plantea la especialización de la justicia comercial, y la segunda la especialización de la justicia constitucional. Y si bien la primera resulta más controvertida que la segunda, ambas son positivas porque buscan establecer no solo una carga numéricamente razonable para cada órgano jurisdiccional que permita aminorar la morosidad de los procesos, lo que se lograría con el aumento de magistra-



La Corte Suprema debe ser la máxima instancia de deliberación jurisdiccional.

dos, sino también una carga sustancialmente razonable, en tanto esta nueva distribución de la carga permita adecuar el tipo de atención que brinda el juez a la solución de cada conflicto en función de su naturaleza.

La especialización de la justicia comercial se sustenta en la supuesta especialidad del Derecho Comercial frente al Derecho Civil; sin embargo, en doctrina no es tan cierto que pueda establecerse una línea clara que separe lo comercial de lo civil. Es más común encontrar opiniones que consideran que ambos conforman el Derecho Patrimonial y por eso responden a principios comunes y solo a técnicas o tecnicismos diferentes. Precisamente por esto, la especialización comercial generaría dos serios problemas: primero, el aumento de los casos de contienda de competencia, al

no contarse con un criterio claro que precise cuándo un caso es civil o comercial, lo cual aumentaría la morosidad de los procesos; y, segundo, la emisión de decisiones contradictorias, ya que los mismos hechos en unas oportunidades pueden ser calificados como civiles y en otras como comerciales, no pudiendo ser conocidos por un mismo juez, ya que no es posible acumular procesos que corresponden a jueces de diferentes competencias.

El caso de la especialización de la justicia constitucional resulta menos controvertido, pues el Derecho Constitucional no solo sí se sustenta en principios, normas y hasta métodos interpretativos diferentes de los del Derecho Civil, sino que además la lógica y las reglas del proceso en el que se resuelve sobre estos derechos también es particular respecto de aque-

llas que guían el proceso civil. Sin embargo, consideramos que en un debate abierto sobre el tema es necesario tomar en consideración las razones que sustentan una posición contraria, aunque sea solo con la finalidad de reafirmar y fortalecer el valor de la propuesta original.

Por último, debe precisarse que no es posible implementar estas dos especializaciones a través de resoluciones administrativas, pues en el caso comercial, a pesar de lo recogido por la 27 Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial, debería considerarse lo dispuesto por los artículos 5 y 6 del Código Procesal Civil; y en el caso constitucional es claro que se requiere necesariamente de una ley orgánica, tal como lo dispone la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente n.º 004-2001-I/TC. (Sara Esteban)

Modernización del despacho judicial

En términos generales, debe decirse que el Informe se sitúa en una línea adecuada de cambios y contiene diversas medidas de interés a adoptar en lo inmediato y en el mediano y largo plazo, con el fin de modernizar los despachos judiciales y servicios conexos. No obstante, la carencia de un marco o enfoque teórico explícito, así como la ausencia de indicadores de gestión y desempeño, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, reducen la fuerza analítica y propositiva del Informe y limitan el horizonte de la reforma sugerida.

El Grupo de Trabajo Temático sobre Modernización del Despacho Judicial declara haber tenido como objetivo principal "la simplificación y modernización del despacho judicial, y la actualización tecnológica de los servicios judiciales" (p. 1). Por eso, en la presente nota se abordará este tema sin dejar de señalar que existen otros problemas

mencionados en el Informe, como falta de personal e inadecuada selección de este, falta de infraestructura y sistemas informáticos adecuados, deficiente atención al usuario, sobrecarga procesal de los despachos, ineficiente prestación de servicios judiciales básicos e inadecuada capacitación de jueces y auxiliares.

La organización administrativa del despacho judicial

Una de las "puntas de lanza" de la reforma judicial fujimorista fue la configuración de un "nuevo despacho judicial", establecido sobre la base de sustraer a los magistrados de las tareas administrativas y crear un módulo de servicios comunes para un grupo de órganos jurisdiccionales (entre siete y nueve juzgados), racionalizando así las labores, haciendo economías de escala y tecnificando el desempeño mediante equipamiento y sistemas modernos (computarización).

El nuevo modelo no llegó a implementarse de manera plena en ningún distrito judicial, ni siquiera en el de Lima, donde se avanzó más en el caso de los juzgados civiles, laborales y de familia. No obstante, el área penal y las salas jurisdiccionales de las Cortes Superiores y la Corte Suprema quedaron virtualmente intocadas.

La subcomisión de magistrados "ha podido comprobar que en la actualidad coexisten dos formas básicas de organización de los despachos: el esquema tradicional y el nuevo despacho judicial" (p. 12), y que "el denominado nuevo despacho judicial se encuentra *al borde del colapso*, por lo menos allí donde se implementó en su máximo grado" (p. 13; cursivas nuestras).

El Grupo de Trabajo afirma que "no es posible desligar lo administrativo de lo jurisdiccional cuando se trata de actividades directamente vinculadas a la marcha de los procesos", por lo que propone "la creación de los jueces coordinadores con reducida función jurisdiccional y otros con actividad jurisdiccional normal" (p. 16).

El juez coordinador de un módulo será designado por el presidente de la Corte Superior por un periodo de un año. En los módulos de alta carga



procesal tendrá como función jurisdiccional la tramitación de exhortos y similares, el control de la celeridad procesal y la función administrativa del módulo con asistencia de un administrador.

Más allá de que el Informe no cuantifica los órganos adscritos al sistema tradicional y al moderno —la modernización de los despachos judiciales pasa necesariamente por determinar cuántos de estos se requiere y con qué características (tipos de despachos para una realidad judicial heterogénea)—, ni evalúa con indicadores concretos el grado de implementación del nuevo modelo de oficinas judiciales en las diferentes instancias y

cortes, es acertado mantener la separación entre lo jurisdiccional y lo administrativo en los módulos corporativos (nuevo despacho judicial).

La institución de jueces coordinadores de los módulos puede resultar beneficiosa, ya que permitirá que, a través de estos, sean los mismos jueces quienes se responsabilicen de la dirección y gestión del despacho, con la asistencia técnica (por tanto, en posición subordinada) de un administrador profesional.

La modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para dar cobertura legal al nuevo modelo de despacho

judicial es también necesaria, ya que este importante cuerpo normativo solo regula la antigua oficina judicial cimentada en el rol central de los secretarios o escribanos.

En fin, si bien el Informe deja establecidas las bases para cambios urgentes e inmediatos, hace falta aún elaborar los programas y planes de trabajo específicos que viabilicen tal reestructuración, sobre la base de información completa y confiable, metas de gestión y desempeño precisas, establecimiento de prioridades y una consideración por separado de las diversas realidades judiciales del país. (*Abraham Siles Vallejos*)

Anticorrupción y ética judicial: ¿Otorongo come otorongo?

Lo más positivo del informe elaborado por el grupo temático sobre Política Anticorrupción y Ética Judicial: un concepto moderno y amplio de corrupción judicial. Lo más polémico: plantear sin la menor duda que el control disciplinario de jueces y fiscales debe ser "interno" (OCMA).

En el Informe hay un verdadero esfuerzo por ampliar y modernizar el concepto mismo de corrupción judicial. Y esta es sin duda la parte más positiva y lograda del Informe, y se materializa en una larga lista de "actos de corrupción" que, visible o invisiblemente, están

en nuestra realidad: el requerimiento o la aceptación; ofrecimiento y otorgamiento; infidencia; tráfico de influencias; patrocinio encubierto, etcétera.

Hay una serie de modalidades cuya inclusión revela cambios de mentalidad importantes hacia una cultura judicial democrática. Por ejemplo, es sumamente positivo y alentador que en el Informe se considere como corrupción la "abdicación", contemplándose distintas posibilidades.

Es un avance también que entre las modalidades de corrupción se incluya una serie de comportamientos que hasta

ahora de alguna manera son aceptados y no sancionados, porque se dan en el límite entre lo lícito y lo ilícito: la infidencia; el adelanto de información no comunicada oficialmente; la entrega de información reservada o privilegiada a los medios de comunicación; la invitación a reuniones sociales; el tráfico de influencias, etcétera.

Polémica propuesta sobre la OCMA y el control disciplinario

Este es sin duda el punto más polémico del Informe: que el control disciplinario de jueces y fiscales esté en el interior del

El punto más polémico del Informe: que el control disciplinario de jueces y fiscales esté en el interior del Poder Judicial, concretamente en la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA).

Poder Judicial, concretamente en la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), entidad que actualmente existe y que el Informe plantea mantener, reformar y potenciar.

La vía que utiliza el grupo de trabajo que elaboró el Informe para plantear que la OCMA es el organismo que debe estar a cargo del control disciplinario es la de hacer suyo el texto que sobre el punto ha sido planteado en el proyecto de la denominada Comisión de Revisión de la Autógrafa de LOPJ, comisión de jueces y juristas que se constituyó a raíz de la observación del texto de ley orgánica aprobado por el pleno del Congreso los días 26 y 27 de enero.

En el Informe hay un claro intento de sustentar que el otorgamiento del control disciplinario a un organismo interno y especializado del Poder Judicial, y no a un órgano externo, emana de la autonomía del Poder Judicial. Posición de la que discrepamos.

No estamos de acuerdo en que todo control externo atente contra la autonomía del Poder Judicial, y que se llegue a decir: "... no existe control de un poder sobre otros poderes dentro de un Estado Constitucional de Derecho y no puede

existir, pues ello es justamente expresión de la división de poderes, sustento de institucionalidad democrática".

No es así, porque sí existen una serie de mecanismos de control de un poder por otro o incluso por un organismo independiente: el control de la constitucionalidad de las normas del Congreso por el Tribunal Constitucional; la declaración de la vacancia de la Presidencia por el Congreso; la renovación parcial del Congreso por el Ejecutivo; la destitución por el Congreso de jueces y fiscales supremos, Defensor del Pueblo, miembros del Tribunal Constitucional, entre otros.

Si un sistema de control externo afecta o no la autonomía del Poder Judicial, dependerá de si el sistema está o no adecuadamente regulado en términos de diseño y garantías.

Se plantea el punto, además, como si en nuestro ordenamiento jurídico no hubiese existido nunca un control disciplinario externo, cuando actualmente este tipo de control lo ejerce el Consejo Nacional de la Magistratura, que tiene la facultad, por mandato constitucional, de destituir a vocales y fiscales supremos. ¿Y acaso el Consejo

Nacional de la Magistratura ha abusado de esa facultad o la ha usado para atentar contra la autonomía de jueces y fiscales? Por lo menos hasta ahora, nadie podría acusar al Consejo de algo así.

Nos llama la atención que en el Informe no se plantee ni una palabra sobre "el espíritu de cuerpo" que suele haber cuando jueces investigan a otros jueces, elemento de la realidad por el que, precisamente, se cuestiona la eficacia del control interno. Por lo menos había que mencionar el punto, como una posibilidad. ¿Por qué los jueces van a ser una excepción a la célebre frase "otorongo no come otorongo"? ¿Por qué no en el caso de los jueces?

De otro lado, el Informe tiene un balance a favor de la actuación de la OCMA, cuando la opinión generalizada es más bien que la OCMA ha fracasado como mecanismo interno y especializado de control disciplinario del sistema judicial.

Como conclusión general sobre el Informe podríamos decir que el solo reconocimiento del tema es ya un avance y que hay una serie de planteamientos muy positivos que hay que impulsar y materializar a la brevedad posible, planteamientos que se enmarcan dentro de un concepto amplio y moderno de la corrupción judicial, más allá de las observaciones que se puedan formular. El punto que obviamente requiere más debate: control disciplinario o ¿interno o externo? (*Ernesto de la Jara*)

¿Qué papel debería cumplir la Corte Suprema en el Perú?

Sin duda, lo mejor del Informe de la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial sobre órganos de gobierno es, por un lado, su reconocimiento de la ausencia histórica de un órgano de gobierno realmente fuerte y autónomo de este poder del Estado, y, por otro lado, que ello es condición indispensable para asegurar la independencia judicial. Sin embargo, discrepamos parcialmente de su propuesta central para fortalecer este gobierno del Poder Judicial, que pasa por devolverle protagonismo a la Sala Plena de la Corte Suprema en este terreno.

El documento es autocrítico respecto del papel tradicional del Poder Judicial en nuestro país, al señalar que la visión clásica de la ciudadanía hacia el Poder Judicial ha sido la de un poder del Estado disminuido en relación con los otros. Asimismo, señala que ninguno de los esfuerzos de reforma judicial del pasado ha considerado un punto medular: que el Poder Judicial necesita tener una organización en su gobierno que le permita el ejercicio de la función jurisdiccional sin cortapisas ni remedos.

Órgano de gobierno fuerte, pilar de la independencia

Al respecto, coincidimos en que un órgano de gobierno fuerte y autónomo del PJ es condición indispensable para propiciar y



fortalecer la independencia judicial —objetivo fundamental de toda reforma—, pues se requiere un interlocutor fuerte ante los otros poderes del Estado que tradicionalmente han manipulado el sistema judicial.

¿Por qué en sucesivas reformas el juez no fue el protagonista del cambio? Esto no solo fue consecuencia —creemos— de la injerencia política, sino además de otros ingredientes: tradicionalmente el magistrado ha permitido la manipulación política de la justicia y ha sido también refractario al cambio. No es casual, por ello, que se haga indispensable complementar ese legítimo liderazgo que reclaman los magistrados con aportes de la sociedad civil y de otras instancias estatales.

¿Qué órgano debe gobernar el Poder Judicial?

Entre otras medidas de fortalecimiento del gobierno del Poder Judicial, el documento propone

lo que, a nuestro entender, es su planteamiento central: fortalecer la figura del presidente del Poder Judicial y de la Sala Plena de la Corte Suprema y limitar el rol del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Lo que sostiene el documento es que ha habido una dispersión de las potestades de gobierno del PJ —que antes las ejercía en exclusiva la Sala Plena de la Corte Suprema— en varios órganos, y frente a ello propone una Sala Plena de la Corte Suprema que decida las grandes políticas de gobierno del PJ, un presidente del Poder Judicial gran ejecutor de tales políticas y un Consejo Ejecutivo del Poder Judicial limitado al planteamiento de políticas y normas que coadyuven a la administración institucional. Nosotros discrepamos parcialmente de este planteamiento.

La introducción en nuestro ordenamiento de la figura del

(pasa a la página 65)