

Plan de Reforma Judicial de la Ceriajus: Ahora toca implementarlo

david
lovatón*

La Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus), creada por ley 28083, recibió el encargo de elaborar en un plazo de seis meses —que culminó el pasado 23 de abril— un plan integral y concertado de reforma judicial, con la participación de representantes de las instituciones del sistema de justicia y de la sociedad civil. Pese a las dificultades que encontró en el camino, es un logro que el pasado 6 de mayo se presentara al país, en ceremonia pública realizada en Palacio de Gobierno, el Plan de Reforma. Si bien dicho Plan puede seguir siendo complementado con otras propuestas, ahora toca llevarlo a la práctica; aun cuando existen medidas de mediano y largo plazo que requieren una inyección de nuevos recursos, hay muchas otras de corto plazo que ya pueden (y deben) ser implementadas por el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Congreso y otras instituciones del sistema de justicia.

La recta final de la Ceriajus

El martes 4 de mayo un alto funcionario del gobierno nos dijo premonitoriamente: "Si mañana es censurado Rospigliosi, la presentación del Plan de la Ceriajus pasará bastante desapercibida". Y así, por desgracia, sucedió: el jueves 6 de mayo se entregó formal y públicamente el Plan al Presidente de la República, pero el hecho político seguía siendo sin duda la censura del ministro del Interior el día anterior, razón por la cual el Plan no recibió la suficiente atención de la prensa y la opinión pública.

* El autor fue representante de la sociedad civil en la Ceriajus, elegido por las instituciones sociales que participan en el Acuerdo Nacional.



Ceremonia de entrega del Informe final de la Ceriajus.

Esto sugiere que una primera tarea en el corto plazo consiste en difundir en todo el país el Plan de Reforma propuesto por la Ceriajus. Pese a que el Plan no contiene todas las propuestas de reforma deseables, lo cierto es que el solo hecho de tener ya una "hoja de ruta" (aunque a muchos no les guste el término) es ya, sin duda, un gran avance. El reto consiste hoy, pues, en pasar del discurso a los hechos.

Pero tener un Plan de Reforma no fue fácil. La última semana de trabajo de la Ceriajus fue bastante intensa: había que adoptar algunos acuerdos muy importantes, pero, lamentablemente, no pudimos contar con el presidente del Poder Judicial, quien había viajado fuera del país. Así, la versión final del Plan de Reforma se terminó de aprobar a marcha forzada el viernes 23, bajo la conducción del presidente del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), pues el representante del Poder Judicial, vocal supremo Óscar Alfaro, no asistió a

dicha sesión, y la señora fiscal de la Nación no pudo quedarse hasta el final.

Hay inclusive algunos aspectos por corregir en la versión final del Plan de Reforma. El Plan distribuido en discos compactos no recoge todo lo aprobado por el pleno de la Ceriajus; así, no han sido incluidos los informes finales de los Grupos de Trabajo Temáticos. Además, los documentos y propuestas no aprobadas por el pleno deben aparecer identificadas como tales; no obstante, en la versión distribuida aparecen como "anexos informativos", lo que genera la duda respecto de si forman o no parte del Plan. Por ello, cuatro ex integrantes de la Ceriajus han pedido por escrito al presidente del Poder Judicial que se corrija la versión final.

Una semana antes de la culminación del trabajo de la Ceriajus fue presentado ante el pleno de esta institución el informe final del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ),

otra iniciativa de reforma impulsada por el presidente del Poder Judicial, a manera de aporte de este al proceso de reforma. Así se cumplía formalmente con el compromiso de que el trabajo del ANJ se "recondujera" hacia el seno de la Ceriajus.

Las fortalezas del Plan de Reforma de la Ceriajus

¿Por qué es distinto este Plan de Reforma Judicial de otros que finalmente fracasaron? Ensayemos una breve respuesta a este interrogante:

- Es un Plan de Reforma que apunta a todo el sistema de justicia (facultades de derecho, colegios de abogados, rol de la Policía, sistema penitenciario, entre otros) y no solo al Poder Judicial y el Ministerio Público. De ahí lo de plan "integral".
- Es un Plan de Reforma elaborado con la participación de todas las instituciones del sistema de justicia y de representantes de la

sociedad civil, que expresaron el punto de vista de los colegios profesionales, las universidades, los empresarios y las ONG.

- Es un Plan de Reforma surgido como fruto del consenso entre todas las instituciones del sistema de justicia y la sociedad civil, con la excepción de la reforma constitucional y de las leyes orgánicas. Un plan "consensuado" era el mandato de la ley de creación de la Ceriajus. Ahí reside su fuerza principal. Si bien formalmente el Plan no es vinculante, las instituciones de justicia tienen el compromiso de implementar un plan

con el que estuvieron de acuerdo y en cuya elaboración participaron activamente; es lo que corresponde –y "lo políticamente correcto", se diría en la tradición anglosajona–.

- A partir del Plan de Reforma de la Ceriajus, los sectores que apuestan auténticamente por el cambio cuentan con una plataforma concreta desde la cual exigir a las autoridades competentes la implementación de las medidas de reforma. A partir de ahora ya no se pedirá genéricamente la reforma, sino medidas concretas que contaron con el aval de las propias instituciones.

Qué le falta al Plan de Reforma

Tal como se ha señalado, fueron dos los temas en los que no se alcanzó consenso con el Poder Judicial y el Ministerio Público. Por un lado, la propuesta de reforma constitucional que fue aprobada por amplia mayoría. Por otro, la reforma de las leyes orgánicas. Las instituciones del sistema de justicia debían presentar sus proyectos de ley ajustados a la reforma constitucional propuesta, pero optaron por no hacerlo en vista de sus diferencias con ella. Si bien en todo momento estuvo abierta la posibilidad de que otros integrantes de la Ceriajus presentaran proyectos

Cuánto costará la reforma

Reformar, "refundar" la justicia, requiere de más recursos, a pesar de que amplios sectores de la opinión pública se oponen a ello por considerar que hay otras necesidades sociales más apremiantes o porque creen que entregar más plata a los actuales jueces y fiscales es echar dinero en saco roto. Nosotros, en cambio, consideramos que los recursos para la reforma judicial deben ser entendidos no como un gasto sino como una inversión para mejorar el servicio de justicia que el Estado debe brindar al ciudadano. A la vez, el sistema de justicia debe demostrar en el corto plazo que tal inversión vale la pena.

Área	Monto
Propuestas de reforma de la Ceriajus	1.346'300.967
Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario	862'152.700
Implementación de nuevo Código Procesal Penal por el Ministerio Público (cifra provisional)	935'051.008
Total	3.143'504.675

Años	Monto por año (no incluye cantidad solicitada por el Ministerio Público para implementar nuevo Código Procesal Penal ni el monto del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario)
2005	413'681.838
2006	379'387.056
2007	314'268.777
Años siguientes	238'916.797
Total	1.346'300.967

de nuevas leyes orgánicas, al final se optó por dar cuenta al país de esta discrepancia para que se discuta y defina en el Parlamento.

Otro aspecto de la reforma judicial que la Ceriajus no llegó a madurar fue el plan de implementación del nuevo Código Procesal Penal. Esta es, sin duda, una tarea pendiente. Sin embargo, dos ideas claves han logrado arraigarse en el "sentido común" de la reforma procesal. La primera, que es fundamental para el éxito de esta la coordinación entre todas las instituciones del sistema penal. La segunda, que su implementación debe ser progresiva y comenzar con una experiencia piloto en una Corte Superior de Justicia (se barajan las de Huaura y el Callao, aunque esta última podría ser bastante complicada).

También hay que dar cuenta de que un operador importante del sistema de justicia estuvo ausente en este proceso: la Policía Nacional. Con frecuencia las sentencias judiciales y los dictámenes fiscales se limitan a reproducir los atestados policiales. Ese es uno de los problemas centrales que deberá enfrentar la reforma procesal, y por ello era relevante la participación de la Policía en la Ceriajus. Lamentablemente, no llegó a materializarse.

Tres condiciones para el éxito del Plan de Reforma: un mecanismo de seguimiento y coordinación, un Pacto de Estado y la fiscalización de la sociedad

Hay la preocupación, válida, de



que el Plan de Reforma propuesto por la Ceriajus quede en nada y que al final no haya reforma, no solo por la ausencia de recursos o la falta de apoyo político desde el Congreso, sino por el poco entusiasmo mostrado hasta ahora por un sector importante de la Sala Plena de la Corte Suprema y por la fiscal de la Nación respecto del Plan.

En nuestra opinión, se requieren por lo menos tres condiciones para seguir impulsando este proceso de reforma:

1. La instalación de mecanismos de seguimiento y coordinación de la implementación del Plan de Reforma. La Ceriajus prevé uno a través de un convenio de cooperación entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura. Si bien positivo, ese mecanismo no es suficiente, pues, entre otros aspectos, no recoge la perspectiva de la sociedad civil, que demostró ser tan útil en el trabajo de la Ceriajus. Por ende, el ministro de Justicia podría conformar una comisión de seguimiento –integrada por personas con

destacada trayectoria jurídica y democrática– que monitoree periódicamente el avance de la reforma judicial teniendo como referente el Plan propuesto por la Ceriajus, para lo cual podría contar con una secretaría técnica.

2. La suscripción de un Pacto de Estado entre los partidos políticos y las principales organizaciones sociales. El Plan de Reforma requiere de la asignación de recursos adicionales en los próximos cinco o diez años, y, por ende, del apoyo sostenido del Congreso, del gobierno y de las principales fuerzas políticas y sociales.

3. La participación y fiscalización de la sociedad civil en la implementación del Plan de Reforma es la otra pieza de este engranaje. En el periodo post-Ceriajus resultará clave la fiscalización que ella pueda ejercer sobre las autoridades con el fin de que estas cumplan con implementar las medidas de reforma. En esa línea, la prensa independiente desempeñará un papel fiscalizador trascendental. ■

Las principales propuestas

1. Reforma constitucional

- Una Corte Suprema con menos casos y concentrada en orientar la jurisprudencia. El gobierno del Poder Judicial se le encargaría en forma exclusiva a un Consejo de Gobierno con participación de todas las instancias judiciales, de colegios de abogados y facultades de derecho. Una fórmula similar para el Ministerio Público.
- El gobierno ya no podría modificar la propuesta de presupuesto del Poder Judicial al Parlamento, salvo que exceda del 4 por ciento del Presupuesto General de la República.
- La justicia militar pasaría al Poder Judicial y saldría del ámbito de las Fuerzas Armadas.
- Se consagraría el control disciplinario externo sobre todos los jueces y fiscales a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura y, en contrapartida, se eliminaría la figura de la ratificación.
- Se conferiría al Tribunal Constitucional la potestad del *certiorari*, esto es, decidir qué casos conoce, con la finalidad de unificar la jurisprudencia.

2. Celeridad de los procesos

- Las pensiones de alimentos deben ser consignadas en cualquier banco del sistema financiero y ya no solo en el de la Nación. Así, el cálculo de los intereses sería automático.
- Acelerar los procesos de reconocimiento de paternidad. El demandado (el supuesto padre) solo podría oponerse a la paternidad si se somete a la prueba de ADN.
- En los procesos civiles, restablecer la "notificación por nota" (las partes se enteran de las resoluciones de mero trámite simplemente leyendo el expediente), lo que aliviaría mucho al servicio de notificaciones del Poder Judicial.

3. Modernización del despacho judicial y fiscal

- Creación progresiva de más juzgados, salas y fiscalías.
- Plan de implementación del "archivo digital" para sacar del colapso al archivo judicial del Palacio de Justicia y de la Corte de Lima. (Esto supondría escanear el expediente fenecido y luego proceder a su destrucción.)
- Descentralizar el servicio de notificaciones judiciales (en la actualidad todo está concentrado en el centro de Lima).
- Creación de juzgados y salas comerciales, dedicados exclusivamente a resolver procesos ejecutivos (cheques, letras de cambio, títulos valores).

del Plan de Reforma*

- Creación de juzgados y salas constitucionales, con competencia para resolver las acciones de garantía menos el hábeas corpus.

4. Recursos humanos

- Una propuesta completa de carrera judicial, que mejoraría la selección de magistrados, la evaluación permanente de su actuación jurisdiccional (número de sentencias, calidad de estas y gestión del despacho) y un mejor control disciplinario; así no solo se podría sacar de la magistratura al corrupto, sino también al comprobadamente ineficiente.
- Uniformar el régimen laboral de los empleados judiciales o fiscales, para que todos se rijan por la Ley General del Empleo Público.
- Crear la Junta Nacional de Decanos de las Facultades de Derecho, para controlar la creación de nuevas facultades.
- Derogar la posibilidad actual de que las facultades de derecho abran "filiales" en diversos lugares del país.

5. Acceso a la justicia

- Restablecer la elección directa de los jueces de paz por sus comunidades.
- Permitir la coexistencia de juzgados de paz letrados y juzgados de paz en una misma jurisdicción.
- Derogar la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial e impulsar su uso voluntario.
- Aprobar el uso de formatos para las demandas de alimentos y de protección contra la violencia familiar.
- No sería obligatoria la asesoría de un abogado en las demandas de alimentos.
- Exoneración del pago de tasas judiciales en provincias de extrema pobreza.
- Abrir la posibilidad de intérpretes judiciales a favor de las personas quechuas, aimaras o de las principales lenguas amazónicas.
- Exigir como requisito para la designación de jueces y fiscales en las provincias con predominio del quechua, aimara o lengua nativa, que el magistrado hable la lengua respectiva.
- Poner en práctica la ley que abre la posibilidad de instalar juzgados de paz letrados en las comisarías, para agilizar el juzgamiento de las faltas.

* El documento completo se encuentra en el sitio web <www.justiciaviva.org.pe>