

La reforma judicial:

balance y perspectivas reales de cambios

LUIS PÁSARA



1. La reforma judicial en el Perú venía circulando como propuesta de política desde hace varios años, pero solo logró agendarse en las prioridades gubernamentales tras el descrédito de las instancias judiciales, vinculadas al caso de los «CNM Audios». ¿Cuál es su balance de lo avanzado entre la publicación de su libro *Una reforma imposible* y la crisis que estalló el año pasado?

La reforma de la justicia está a las puertas de cumplir medio siglo en el Perú. El gobierno militar de Velasco Alvarado introdujo el Consejo Nacional de Justicia en 1970 para que la selección de jueces se realizara mediante concursos públicos, y destituyó a los miembros de la Corte Suprema a fin de renovar su composición. Esa reforma recurrió, asimismo, a una serie de cambios legales en los procedimientos judiciales. El descrédito ya existía entonces, pero no tenía que ver tanto con la corrupción, sino con un aparato judicial al que se denunciaba por su vinculación con los grandes intereses oligárquicos. La siguiente reforma fue la de Fujimori, que se apoyó en la inacción del Poder Judicial, respecto de los procesados por su vinculación a la subversión y terminó revelándose como un enorme mecanismo de manipulación de los tribunales, a favor de intereses políticos y de la corrupción. El problema, pues, es antiguo y el presidente Vizcarra no es el primero a quien se le ocurre proponer un cambio en la justicia.

Es verdad que el cuadro se ha agravado en estas décadas. *Una reforma imposible* se publicó en

2014 y en los siguientes cinco años, el panorama ha empeorado. El caso «CNM audios» ha mostrado en el nivel de escándalo cómo ha avanzado el cáncer; sin embargo, antes, el caso Álvarez en Áncash y el caso Orellana, entre otros, habían mostrado que estamos ante una metástasis. Cuando se tienen redes vinculadas al crimen organizado, de las que forman parte conocidos abogados litigantes, notarios, fiscales, secretarios judiciales y jueces de todas las instancias, estamos ante un escenario en que la podredumbre se ha generalizado. Esas redes «garantizan» resultados a quien pueda pagar los precios exigidos para «resolver» cualquier proceso judicial. Es verdad que esto no ocurre solo en el Perú, pero creo que la descomposición es mayor aquí que en otros países.

Cuando publiqué *Jueces, justicia y poder en el Perú*, en 1982, consideré que el principal problema de la justicia residía en su relación umbilical con el poder, de la cual se derivaban los demás. Era cierto, pero mi análisis se limitó a los vínculos de dependencia respecto del poder del Estado. Ahora, esos vínculos existen —conforme hemos escuchado en los audios— pero no son los más importantes. Los verdaderos centros de control no están en el Congreso o en Palacio de Gobierno, sino en las manos de los barones del crimen organizado de la droga, del tráfico de personas, de las actividades económicas ilegales, etc.

Esto es lo que hace que el problema de la justicia haya alcanzado una dimensión enorme y que enfrentarlo con una reforma constitucional que mo-

Revista Argumentos, Edición N° 1, Año 13, 2019. 18-23
 Instituto de Estudios Peruanos
 ISSN 2076-7722



Fuente: Panampost

difica la composición —y el nombre!— del órgano que designa a los jueces y los asciende resulta un recurso enano frente a la estatura del desafío.

2. En una entrevista previa para Argumentos, usted nos comentaba sobre el doble rol de la justicia —de resolución de problemas concretos, por un lado, y de asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones políticas y el gobierno, por otro— ¿Diría que la evolución (o ausencia de esta) en estos ámbitos ha avanzado en el mismo sentido? ¿O, más bien, se tienen reformas y procesos diferenciados entre ambos espacios?

En la resolución de problemas concretos no se ha avanzado mucho. La reforma procesal penal —adoptada en el país con un entusiasmo similar al que la ha acompañado en varios países de la región— ha producido una imagen de celeridad que puede ser engañosa. Primero, dos terceras partes de los casos que son puestos en conocimiento de un fiscal resultan archivados; no se

sabe si porque no tienen mérito para ser investigados o porque darían mucho trabajo a un Ministerio Público, cuya capacidad de investigación es pobrísima. Segundo, la mayor parte de los casos que sí son llevados a un proceso judicial no terminan en un juicio oral, sino que concluyen mediante un acuerdo entre acusación y defensa, por el cual el procesado se declara culpable y la fiscalía rebaja su pedido de pena. En estos casos, no sabemos si se ha logrado una condena rápida de un inocente que prefiere declararse culpable para evitar más tiempo en prisión, así como la imposición de una pena mayor.

En el ramo penal y en todos los demás, la corrupción es omnipresente. El retardo es un instrumento que el aparato administra con el objetivo de inducir los pagos ilegales. Por supuesto que hay gente honrada en el aparato de justicia, pero es una minoría o no tienen fuerza ni peso suficiente para que la honradez prevalezca. Actualmente no se paga solo para que el expediente avance, sino también para lograr una sentencia

favorable que, en ocasiones, el juez solo firma sin conocer el asunto en litigio.

En cuanto al control constitucional y de legalidad de los actos de gobierno, hemos tenido episodios desmoralizadores. A mí me impresionó, particularmente, la noticia de que en mayo de 2012, el presidente de la Corte Suprema, César San Martín, convocó a almorzar en su despacho a la jueza que presidía el tribunal a cargo del caso de los dos emerretistas ejecutados luego de la recuperación de la Embajada de Japón por los comandos militares, y que esa reunión —en la que también participaron el primer ministro Juan Jiménez y el ministro de Defensa, Pedro Cateriano— fuera abierta por San Martín con el anuncio de que el propósito del encuentro era «unificar criterios». ¡Imagine la situación de la jueza —cuyo proceso de ratificación por el Consejo Nacional de la Magistratura estaba justamente en curso—, presionada en este escenario! Y San Martín es un penalista reconocido en el país, con muchos méritos; entre ellos el papel que asumió en el juicio a Alberto Fujimori. Este caso de escándalo no pudo ser incluido en *Una reforma imposible* —que ya estaba en proceso de publicación— como ilustración dramática de que nada, o poco, había cambiado acerca de la dependencia política de los jueces. Que los jueces supremos concurrieran a encontrarse con «la señora K» es un hecho que evidencia una franca continuidad, pues es una tradición casi ininterrumpida.

No obstante, las derivaciones del caso Lava Jato en el Perú han mostrado a algunos jueces y fiscales que parecen haber roto la tradición y estar dispuestos a enfrentar el poder de algunos personajes, quienes, hasta hace poco, disfrutaban una situación de privilegio. Es de esperarse que Fernando Rospigliosi y otros analistas, que sospechan la existencia de una trama de intereses detrás de esos justicieros, estén equivocados y en verdad nos haya tocado ser testigos de una renovación auténtica de la relación entre los actores de las instituciones de justicia y quienes detentan poder.

3. Si bien se habla mucho de la oportunidad que podría representar la coyuntura abierta por los escándalos judiciales de 2018, es ne-

cesario tener una cuota de realismo, algo que usted ha planteado en distintas oportunidades. ¿A qué podemos aspirar con esta reforma judicial? ¿Hacia qué instituciones se debe apuntar de manera prioritaria? ¿Qué tipo de transformaciones aún parecen vedadas o, al menos, bastante lejos de conseguirse?

Esta pregunta me resulta más difícil que las anteriores. Como sugiere el título de mi libro más reciente sobre la justicia, me he vuelto escéptico acerca de la posibilidad de cambiar los sistemas de justicia sin que se produzcan en la sociedad, y no solo en la justicia, cambios mayores.

En estas décadas de intentos de reformar la justicia en América Latina, se ha llegado a ciertos problemas límite. El primero corresponde al acceso: la justicia es un sistema incomprensible para el ciudadano medio, quien debe recurrir a un abogado, lo que forma parte de una oferta profesional segmentada en la que solo quienes pertenecen a los estratos altos en la sociedad, pueden pagar un servicio aceptable. Este problema —que las reformas casi no han tocado— tiene raíz, de un lado, en una ciudadanía que desconoce sus derechos e ignora cómo funciona el sistema y, de otro, en una organización del aparato de justicia y de la profesión legal, que solo sirve eficazmente a los sectores de ingresos más altos.

El segundo problema es la ineficacia y la ineficiencia del sistema, que deriva en retardos en el proceso; al final, se producen decisiones que resuelven los conflictos de manera insatisfactoria. Muchas de las reformas que se han intentado en este aspecto han sido resistidas o saboteadas por los actores que se benefician del estado de cosas, abogados y funcionarios que saben cómo manejarse en él. La reforma no cuenta con los actores del sistema, cuya actuación abona la inoperancia.

El asunto se agrava en la medida en que, a diferencia de lo que ocurre en países desarrollados, en los nuestros los mejores profesionales no están dispuestos a trabajar en el sistema. Los cargos de juez y fiscal atraen a abogados mediocres —que difícilmente podrían tener éxito en otra actividad de la profesión—. Estos, además,

se han multiplicado al ritmo del crecimiento de universidades-negocio que otorgan el título sin exigencias. Incluso los abogados más reconocidos rechazan litigar, dada la situación del aparato. Trabajar en la justicia no prestigia.

El tercer problema límite es la corrupción, a la que me he referido antes. Siempre ha existido, pero se ha escalado de hechos aislados y circunstanciados que afectaban principalmente el trámite, hacia una actividad sistematizada, que en muchos de nuestros países corresponde a redes organizadas. Esta toma del sistema por la corrupción no es privativa de la justicia; nuestros países han normalizado la corrupción como la savia del funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. Casos como el de Odebrecht son noticia, afortunadamente, pero llama menos la atención el hecho de haberse estandarizado la corrupción en la vida cotidiana.

El cuarto problema es la injerencia del poder. Se trata de un viejo problema que se intentó resolver mediante el distanciamiento entre las instancias políticas y el lugar de nombramientos, ascensos y procesos disciplinarios. Pero los consejos han sido instrumentalizados por el poder político, como en el caso ecuatoriano, o han sido penetrados por redes mafiosas del crimen organizado, como es el caso del Perú. A estas alturas, se ha agotado la imaginación para diseñar fórmulas que prevengan la injerencia del poder, de los poderes políticos y económicos.

4. A nivel de la opinión pública, se ha logrado que la corrupción sea vista como un problema que involucra tanto la arena judicial como la política. Desde el Ejecutivo se han planteado reformas en ambos ámbitos. ¿Cuál sería su opinión sobre los proyectos que entrarán en vigencia este año (i.e. Junta Nacional de Justicia) impulsados por el Ejecutivo? ¿Qué tipo de problemas atacan? ¿Cuáles son sus limitaciones?

No quiero repetirme, pero me temo que la Junta Nacional de Justicia no trae aire fresco al sistema.

Hay integrantes de la comisión que debe designar a los miembros de la Junta, que representan a instituciones que están en cuestión, específicamente la Corte Suprema y el Ministerio Público, en cuya cúspide casi se mantuvo, como Fiscal de la Nación, un sujeto que ha convocado una repulsa generalizada en el país. Ambos integrantes de la comisión fueron seleccionados para el cargo que ostentan por el Consejo Nacional de la Magistratura, entidad que el Congreso se ha visto forzado a disolver, luego de hacerse públicas las corruptelas que prevalecían en la designación. No imagino cómo quienes son parte de aparatos institucionales en cuestión pueden contar con criterios de profunda renovación a la hora de escoger a quienes deben hacerse cargo de la Junta.

Los integrantes de la Junta serán designados mediante concurso, pero habrá que ver, primero, cuál es la calidad de quienes, para concursar, estén dispuestos a arriesgar el prestigio personal y profesional que tengan.¹ Segundo, habrá que ver también cómo se selecciona a los integrantes. Sobre esto, la experiencia más reciente del Consejo Nacional de la Magistratura muestra que se puede subir calificaciones y alterar puntajes a gusto de quienes están a cargo. Los concursos, pues, no garantizan nada en el país; así lo demuestran los casos de tantos candidatos exitosos que han recurrido al plagio en sus tesis o libros, o que previamente han tenido procesos judiciales o disciplinarios. Esto ha sido documentado por el Instituto de Defensa Legal, que hace un seguimiento cuidadoso de casos que desafortunadamente —debido a la falta de vergüenza que adorna a los corruptos y a la complicidad de las autoridades responsables— no ha dado lugar a una limpieza del sistema, hasta ahora.

Las reformas en curso pueden, pues, terminar en un cambio de rostros y de etiquetas institucionales que, en definitiva, mantengan a la justicia más o menos en la misma condición.

5. En el pasado reciente de América Latina (y ciertamente del Perú), el estado de derecho

¹ Realizada esta entrevista, el domingo 19 de mayo de 2019 un total de 104 postulantes a ocupar un cargo, de los siete integrantes de la Junta, rindieron un examen de conocimientos que, de acuerdo a las bases del concurso, tenía carácter eliminatorio. Según la información oficial hecha pública, solo tres de los concursantes aprobaron la prueba.

efectivo aparecía desafiado por gobernantes de turno que buscaban el propio beneficio económico. Sin embargo, parece que el problema está más extendido, descentralizado y no solo tiene que ver con los gobernantes. ¿Qué tipo de desafíos implica ello para una reforma judicial? ¿Es posible resguardarse de tantos frentes simultáneos y disímiles entre sí?

Ciertamente, el asunto no solo tiene que ver con los gobernantes. Sería un lugar común recordar que cada sociedad tiene la justicia que se merece, pero algo de verdad tiene esa expresión. Es decir, no estamos ante un cuadro en blanco y negro, en el que la justicia es mala y la ciudadanía es buena, sino que los males de la justicia se alimentan de los vicios de la sociedad. En ocasiones, esto se ignora y se reclama una justicia que no es factible en una sociedad como la nuestra. Por ejemplo, si en general nuestros intercambios se valen de la corrupción, por qué no habría de estar instalada la corrupción en los pasillos de la justicia.

La realidad de una sociedad en la que todo vale y el que sigue la norma es un cojudo afecta profundamente el desempeño de la justicia y pone límites a una reforma del sistema. La pregunta exacta entonces es: ¿qué puede esperarse del sistema de justicia en una sociedad como esta, descompuesta en tantos aspectos?

Por el momento, hay que descartar respuestas facilonas que son como lanzar fuegos artificiales sobre una barriada pobre. La bengala más conocida ha sido aquella de «hay-que-cambiar-la ley», que aún ahora —luego de sustituir leyes de procedimientos, códigos e incluso la Constitución— algunos insisten en lanzar. Podría hacerse un inventario de los cambios normativos realizados en estos cincuenta años, pese a los cuales la justicia se ha deteriorado. Las encuestas indican que, a pesar de todos los cambios legales, la ciudadanía está cada vez menos satisfecha con el desempeño de jueces y tribunales.

Desde la presidencia de la Corte Suprema, Duberlí Rodríguez renovó el almacén pirotécnico y pasó año y medio anunciando que el expediente electrónico resolvería el drama de la justicia en el

país. Al final tuvo que renunciar a mediados de 2018, tocado por el escándalo de los audios. El expediente electrónico —que no es una innovación desechable, por cierto, pero no responde al núcleo de los graves problemas existentes— quedará, como tantas otras iniciativas, en el olvido.

Hay que pensar la pregunta cuidadosamente, desde un inventario de lo hecho y fracasado a lo largo de cinco décadas, tarea que no puede hacerse en 14 días, como pidió el presidente Vizcarra a la comisión presidida por Allan Wagner a mediados de 2018. Dada la magnitud del mal existente, es preciso saber mejor con quién se cuenta para una transformación del sistema. Así, finalmente, quizá será posible formular propuestas precisas, de alcance limitado, pero firme, que nos saquen del charco pútrido y permitan avanzar algo hacia una justicia mejor que esta, en la que se pueda esperar decisiones razonables para los conflictos sociales y en la que «usted-no-sabe-quién-soy-yo» no sea un argumento de peso.

6. Otro tema crucial es el involucramiento activo de la ciudadanía; es decir, la adopción de una cultura ciudadana que se comprometa con el Estado de derecho. ¿De qué manera tentar algo como esto si la población se enfrenta cotidianamente a instancias judiciales distantes, ininteligibles, ajenas y eventualmente corruptas? ¿Qué desafíos adicionales implica para la reforma de la justicia actualmente en marcha?

En efecto, es un tema crucial. Allí donde existe una opinión pública relativamente bien formada —algo que en la era de los *fake news* tiende a ser cada vez más escaso—, jueces y justicia ejercen su tarea en una atmósfera de control tácito que no permitiría a un juez supremo «unificar criterios» entre jueces y ministros de Estado, y luego seguir tan campante en el cargo.

Pero nosotros estamos lejos de contar con una cultura ciudadana comprometida con el Estado de derecho. De una parte, está la ignorancia que prevalece en el tema. Esa ignorancia no es natural; es producto de un sistema educativo que la mantiene. Un peruano de hoy, con menos de cuarenta o cincuenta años, ha pasado once en un sistema educativo que no le enseña la diferencia

entre un fiscal y un juez, que no le ha explicado cómo funciona el aparato de la justicia, que no sabe cuáles son sus derechos en un proceso judicial. De otra parte, está la individualización del caso judicial, que hace difícil percibir el carácter sistemático de los problemas de la justicia: cada quien piensa que eso le ocurre a él y no vislumbra que es un problema colectivo. Estos dos elementos impiden contar con un ciudadano que —incluso cuando tiene un título profesional— desarrolle una conciencia acerca del sistema de justicia, sus males y raíces, y sus posibles soluciones. Sería en vano esperar algo de ese ciudadano casi inexistente. Pero hay algo peor: el ciudadano realmente existente tiene una noción de la justicia que corresponde al «ojo-por-ojo» y exige, por ejemplo, procesos rápidos para condenar —siempre con penas muy altas— a aquel que haya sido sindicado por la policía como autor de un delito, pese a que la policía es tan poco o menos creíble, tan o más corrupta que fiscales y jueces. De modo que recabar el concurso de esos ciudadanos puede ser letal para el Estado de derecho.

Es aleccionador lo ocurrido con el Consejo Nacional de la Magistratura. Los reformistas ganaron

dos victorias cuando en 1993 la Constitución de Fujimori estableció la composición del Consejo con representantes de «la sociedad civil» y donde los no-abogados podían hallarse en mayoría frente a los abogados. Pareció positivo, pero la experiencia vino a mostrar que en determinado momento, las mafias capturaron los niveles representados en el Consejo, vía instituciones de la «sociedad civil», como los colegios profesionales y las universidades privadas. Personajes deleznales hicieron y deshicieron en el Consejo aquello que grupos del crimen organizado requerían. Y así llegamos al escándalo de los audios en 2018. Hay que aprender, pues, la lección: incorporar a la «sociedad civil» puede brindar un remedio peor que la enfermedad.

Se requiere, eso sí, que las organizaciones sociales ejerzan vigilancia sobre la justicia. Eso requiere ser educado y promovido. No para que unas cuantas oenegés se pronuncien sobre el asunto —lo que es útil e imprescindible— sino para que ciudadanos de a pie empiecen a participar, en formas imaginativas, enterándose de algo de las interioridades de la justicia y dando opinión sobre ellas. Eso está por hacerse.