



Piensa mal y acertarás: Las reformas necesarias en el Poder Judicial

Eduardo Dargent

Abogado, M.A. en Filosofía Política y estudiante del doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Texas-Austin.

Noviembre, 2006

Síntesis: Las últimas elecciones han mostrado un país con un grave problema de integración que no le permite consolidar su desarrollo democrático y consolidarse como nación. La descentralización se presenta como una oportunidad para la necesaria construcción de un país más democrático y equitativo. En tal sentido, el proceso actual ha tenido algunos avances, pero muestra algunos límites importantes; se debe fortalecer aspectos como la conducción del proceso y las transferencias, la institucionalidad de los gobiernos regionales, y los liderazgos y alianzas regionales, entre otros.

Este artículo propone una forma distinta de mirar la resistencia judicial al cambio; enfoque resumido en la frase “piensa mal y acertarás”. Propone que el Poder Judicial no tiene a su interior algunos individuos corruptos, sino que es una institución funcional a la corrupción. Es por ello que las razones por la que los jueces son incapaces de reformarse a sí mismos no deben buscarse en taras de la justicia como el formalismo, el bajo nivel profesional de buena parte de los magistrados o la ausencia de recursos, sino en algo más sencillo: la corrupción y la defensa de nichos de poder en la institución. Los beneficios que tienen los magistrados, dentro del status quo, son una causa importante para explicar su resistencia al cambio.

I. Deja Vu.

El nuevo escándalo de corrupción vivido hace unos días, cuando un Vocal Supremo provisional fue capturado con dinero de un procesado en el bolsillo, parece una película repetida. Presenciamos la misma dinámica que se da cada dos o tres años cuando se descubre uno de estos episodios de corrupción en la judicatura. Todos somos parte de esta repetición; los actores cumplimos el papel asignado en cada episodio, variando ligeramente los diálogos o las circunstancias.

Veamos a los actores. Tras el escándalo se dan grandilocuentes promesas de reforma por parte de los magistrados de la Corte Suprema. Se reconoce que hay “malos individuos” en la institución y que hay que tomar medidas urgentes para cambiar esta situación. Pero no se engañen: estas promesas siempre se plantean en condicional. Cambios, sí, pero siempre y cuando se respete la “autonomía” y majestad del Poder Judicial. Generalizando, cuando escuche a un juez hablar de autonomía sepa que significa que no habrá cambio alguno. Anunciarán medidas que, para ellos, son radicales (rotación del personal administrativo, cambios en la organización del despacho judicial...), pero para el público son casi irrelevantes.

Los diarios serios juegan también su parte en el drama. Siguen el escándalo por dos semanas, publicando editoriales y entrevistas en los que se realizan llamados a la reforma. Sin excepción, se señala que esperan que esta vez la reforma sí sea en serio. Los “especialistas” también cumplen su papel planteando ambiciosos proyectos de cambio y desempolvando diagnósticos. El último informe, el de la CERIAJUS, tal vez sea el más completo que se haya hecho en la historia del Poder Judicial. Pero diagnósticos no faltan. El Poder Judicial debe ser el enfermo más diagnosticado del país.



Los políticos son, sin embargo, los personajes preferidos en este drama. Aprovechan la ocasión para atacar a funcionarios que son menos queridos que ellos por la población. Pocas veces tienen esta oportunidad, y por un par de semanas, la aprovechan al máximo, especialmente ahora que los magistrados supremos ganan mejor sueldo que los congresistas. Se convoca de inmediato a “sub-comisiones” de trabajo para estudiar el problema y se plantean reformas. Otra vez, diagnósticos. Finalmente, la población mira todo entre indignada y resignada a que nada va a cambiar. Mientras tanto, el tiempo pasa y todo se va olvidando.

Por ello, casi con seguridad, podemos predecir que nada va a pasar. Que el próximo escándalo verá a los actores repetir la misma dinámica con variaciones menores. Para el observador común, aquel que no ha conocido la bestia por dentro, debe resultar sorprendente que los jueces logren siempre salirse con la suya. Para quienes están familiarizados con las resistencias propias de toda institución a ser reformada, la sorpresa no es tanta, más aun si esta institución es funcional en su debilidad a los intereses de otras.

¿Por qué, entonces, indignarse y escribir sobre el tema? Porque creo que una forma de romper este círculo vicioso es difundir entre los interesados hacia dónde dirigir las críticas y a quién reclamar cambios, además de mostrar la sinrazón de los argumentos presentados por los magistrados para oponerse a diversos cambios.

II. Piense mal y acertará.

¿Por qué la Corte Suprema no propone medidas que permitan reducir su enorme carga procesal? Cada año miles de casos llegan a la Corte Suprema, ya sea por recursos directos o por maniobras procesales institucionalizadas por la costumbre. Esta carga, inmanejable desde todo punto de vista, extiende los plazos procesales y retarda la justicia. ¿Por qué no se hace de la Corte Suprema, como en otros lugares del mundo, una sala de pocos magistrados que se concentre en casos importantes que sienten jurisprudencia dejando que la mayoría de casos terminen en la segunda instancia? ¿Por qué hacer venir miles de personas de provincia a Lima para sustentar sus casos si estos podrían concluir en las cortes superiores?

Piense mal y la respuesta es evidente. ¿Si usted fuera un Vocal Supremo corrupto, impulsaría reformas que limiten el número de expedientes que llegan a sus manos? Cada proceso en la Corte Suprema es un potencial “arreglo”, desde chifles como los que vimos hace poco hasta miles de dólares. Es un secreto a voces en el Poder Judicial que hay abogados con acceso directo a la Corte Suprema y que en esta instancia se puede salvar un proceso que parecía perdido.

Esa enorme carga procesal; además, justifica que sean necesarios un par de docenas de magistrados en la máxima instancia judicial, entre titulares y suplentes. Cada magistrado supremo representa un sueldo alto y mayor posibilidad para los jueces de menor jerarquía de llegar al tribunal como suplentes. Los que deciden quienes ascienden a gozar de un mejor sueldo están en la propia Corte Suprema. Esta situación promueve el clientelismo entre magistrados, favoreciendo la corrupción.

Una visión comparada de las Cortes Supremas de la región y del mundo muestra que este número de magistrados y las funciones de la Corte Suprema son absurdos desde todo punto de vista. Sin embargo, con argumentos alambicados, los vocales supremos han salido a defender la necesidad de una gran Corte Suprema para el resguardo de la autonomía judicial.



Por el contrario, una corte pequeña permite más control sobre sus miembros así como mayor atención a sus “productos”.

Algo similar encontramos en la justicia penal. ¿Alguien ha calculado el porcentaje de denuncias fiscales que terminan en una condena efectiva? Me atrevo a adivinar que es muy bajo, mucho más bajo del que encontramos en otros países en los que al proceso penal no se va a ver si, de pronto, la persona es culpable, sino un proceso al que sólo se acude cuando hay altas probabilidades de éxito.

En el Perú el proceso penal está diseñado para ser complicado. Es lento, engorroso, discrecional y envuelve tanto a honestos como a culpables en la corrupción. Los culpables aprovechan la corrupción para evadir su sanción. En el caso de los honestos que por una razón u otra se encuentran sometidos a un proceso judicial, una detención, por ejemplo, significa años de apelaciones hasta que un magistrado se de cuenta que no había justificación para la misma.

Otra vez, sospecho que si pensamos mal podemos adivinar a quienes conviene esta situación. ¿Cuántas coimas se explican por el temor de un ciudadano con la conciencia tranquila, pero aterrado por un proceso penal en un sistema Kafkiano en el que uno no entiende nada, ni siquiera las notificaciones que le mandan? Mientras más enredado y confuso el sistema, y mientras más miedo inspire la sanción que se puede establecer, más beneficios para los corruptos.

El reciente proceso de reforma procesal penal es un cambio en la dirección adecuada, pero aun muy lejano para desterrar un formalismo y una lentitud tremenda. El sistema penal, tal como funciona, significa impunidad para quien puede pagar por mantener las demoras hasta una conveniente prescripción, y extorsión para quienes no quieren caer en manos del sistema.

El tercer ejemplo se refiere a la resistencia a modificar el sistema de control de la corrupción en la actualidad a cargo de una oficina interna del Poder Judicial. La propuesta de la CERIAJUS, rechazado por la Corte Suprema, es que este control sea externo a la justicia quedando en manos del Consejo Nacional de la Magistratura.

Concuerdo con los magistrados que el tema no debería ser planteado sólo en términos de si ese control debe ser interno o si es externo. Un sistema externo sin recursos ni capacidad de investigar que vayan más allá de lo superficial tampoco producirá resultados. El Consejo Nacional de la Magistratura no ofrece garantías de un control adecuado como lo demuestran los casos derivados por la Oficina de Control de la Magistratura que no son resueltos a tiempo por este organismo. Lo más importante en un sistema de control es que éste funcione realizando investigaciones, que vaya más allá de formalidades como revisar los libros de mesa de partes o verificar que los expedientes hayan sido numerados y cosidos.

Sin embargo, la defensa de los magistrados del sistema interno, señalando que un control externo afectaría su autonomía, otra vez confunde autonomía con impunidad y muestra la poca voluntad de los jueces de realizar reformas que puedan afectar sus intereses. Veo en este ejemplo más un diagnóstico del problema que un problema en sí mismo. ¿Por qué molesta tanto a los magistrados que sus actos sean evaluados por una instancia externa y no por sus pares?



La respuesta parece estar en las ventajas que ofrece el sistema interno para las inconductas y actos de corrupción. Por más buenos magistrados que se nombren en las instancias de control interno, el que los encargados de la Oficina de Control de la Magistratura sean colegas de los investigados, compañeros de almuerzo y trabajo cotidiano, no permite una evaluación objetiva de sus procesos. En provincia, donde hay pocos magistrados en cada sede, esta situación es peor, pues todos se conocen.

El tema del control de la corrupción no debe, entonces, ser simplificado como a veces se hace en el debate. Pero la renuencia de los magistrados a tratar el mismo y su insistencia a mantener todo igual no hace más que confirmar que la resistencia al cambio pasa por mantener un status quo conveniente para sus intereses.

Entonces, si uno piensa mal, lamentablemente acierta: ya sea por motivaciones corruptas por defender cuotas de poder o sus intereses, los magistrados no han sido capaces de conducir su propia reforma. Éstas no son excepciones: los remates judiciales, la forma en que se tramitan los embargos, las órdenes de captura policial, los mecanismos de asignar expedientes en las mesas de partes, son otros ejemplos de procedimientos que benefician la corrupción. Todos estos son nichos de poder que permiten la corrupción ante la ausencia de control.

Estos, por lo demás, no son temas nuevos. En un estudio de la Comisión Andina de Juristas, que consistió en entrevistas a litigantes, jueces y secretarios judiciales, se señalaron diversos casos de estas prácticas de corrupción¹. Desde el 2003, cuando se publicó el estudio, hasta el momento poco ha cambiado.

La conclusión es que en estas condiciones dejar la reforma en manos de los jueces es iluso. Ellos no pueden reformarse a sí mismos por más que digan que sí. Mientras estas taras no sean enfrentadas y se realicen cambios en las instancias de decisión, no se podrá iniciar una reforma real y seguiremos en estos ciclos constantes de escándalos y promesas sin fecha límite ni contenido. No es, entonces, que haya unos cuantos elementos corruptos. Sospecho todo lo contrario: los jueces y secretarios honestos, como los magistrados anticorrupción, son una excepción entre diversas tonalidades de gris y negro.

III. ¿Por dónde empezar?

¿Por donde empezar un intento de reforma? Lo primero es romper con los términos en los que se plantea el debate. La discusión sobre la reforma judicial se ha planteado, tramposamente, sobre una falsa dicotomía que la mantiene inmovilizada. O la reforma la hacen los jueces o se hace desde afuera.

Quienes defienden la primera posición señalan que una reforma externa no dará como resultado una judicatura autónoma, sino subordinada al poder político. Los reformadores políticos desde el inicio, o por un progresivo proceso de corrupción, buscarán controlar al Poder Judicial y utilizarlo para su conveniencia. Quienes proponen la segunda opción señalan que los jueces están inmersos en un sistema burocrático, clientelista y corrupto y por ello no están en capacidad de liderar el cambio.

Los jueces sin duda tienen un punto a su favor: confiar sólo en los políticos para reformar la institución es iluso, como lo demuestra la experiencia durante el gobierno militar del General Velasco Alvarado o la más reciente durante la década fujimorista. La auto-reforma; sin

¹ “Corrupción Judicial: Mecanismos de Control y Vigilancia Ciudadana” Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003.



embargo, es también una mentira del tamaño de una catedral, como hemos querido mostrar en el apartado anterior. Ambos diagnósticos son acertados en su pesimismo; la pregunta es cómo una reforma puede evitar estas consecuencias.

¿En esas condiciones, qué hacer? Lo primero es contar con la voluntad política de hacer algo. Si el esfuerzo no parte del Ejecutivo es difícil que se logre coordinar un impulso de reforma. Sin embargo, que el impulso parta del Ejecutivo no significa que éste conduzca el proceso: las propuestas de reforma deben ser realizadas por actores externos, pero no por un grupo de subordinados al gobierno de turno. El pasado del APRA y sus relaciones con la judicatura hace que sean poco confiables como reformadores.

Lo ideal es que quienes estén encargados de proponer las medidas para la reforma sean expertos en el tema y que se encuentren por encima de intereses partidarios y de toda sospecha de parcialidad con el partido de gobierno. El Ministerio de Justicia puede actuar como facilitador y coordinador con el Congreso, donde el esfuerzo debe ser multipartidario. Y, por supuesto, se puede invitar a jueces, pero no dejarlos a cargo de la toma de decisiones.

No obstante, también es necesario garantizar que las reformas sean conducidas desde el interior de la Corte Suprema. Aquí es donde se requieren medidas que sí afectarán a quienes hoy ocupan la Corte Suprema. Si se quiere avanzar en la reforma, pues hay que lograr una nueva composición de la Corte, y en la versión reducida que planteamos. Ello implica convencer a por lo menos cinco juristas de talla o jueces reconocidos por la opinión pública para que postulen a llenar nuevos cargos titulares. Una candidatura de figuras independientes impulsada por el Ejecutivo, la prensa seria y sectores de la sociedad civil podría dar resultado. Nombres sobran. Un buen candidato, en minoría frente a los vocales viejos, no logrará cambiar nada como la Corte actual, como algunos magistrados muy capacitados y honestos ya lo demuestran.

Una reforma; sin embargo, sólo comienza con estos cambios drásticos. Los retos a continuación son tan complicados como tomar estas primeras medidas, pero sin ellas cualquier cambio no dejará de ser cosmético. Si se convence a estos candidatos para que se sacrifiquen en un oficio difícil como pocos, estos nuevos vocales podrían comenzar a trabajar temas de urgencia como: la necesidad de reformar el sistema de gerencias internas, control de la corrupción, carga procesal, entre otros. No hay que olvidar que la autonomía de un Poder Judicial no garantiza su eficiencia.

Reconozco que el argumento puede ser calificado de exagerado. Buenos magistrados, que los hay y varios, me dirán que hay otras razones para explicar la resistencia al cambio y que caer en el efectismo de los críticos de la judicatura sólo refuerza prejuicios y contribuye a reducir el prestigio de los jueces. Sin embargo, creo que estos buenos magistrados ya deben dejar de defender a sus colegas. Les propongo a ellos que miren a su lado, que cuestionen cuánto conocen de los intereses de quienes los rodean. Que contemplen la posibilidad de que la resistencia de sus colegas a medidas razonables sólo puede entenderse ya sea por algún interés oculto o por lo que los marxistas de antaño llamaban “falsa conciencia”. Si de verdad muchos magistrados creen firmemente que sus posiciones representan criterios generales y objetivos a favor del bien común, se están engañando a sí mismos. En áreas claves de reforma de la justicia no hay criterio objetivo alguno que les de la razón. Ante esta situación, ya no les concedo el beneficio de la duda. O son corruptos o buscan su interés particular en forma irracional y; por lo tanto, no justificable. No hay otra opción. Mientras estos cambios fundamentales no se den, sólo queda mirar de lejos y con escepticismo la enésima promesa de reformar la justicia peruana.