

# La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras

*Linn Hammergren\**

En los últimos treinta años, el sistema judicial de Perú ha sido objeto de críticas cada vez mayores y de una serie aparentemente infinita de iniciativas de reforma. En comparación con el resto de la región, el proceso en Perú comenzó tempranamente, se apoyó más en la imposición externa que en la iniciativa y ejecución judiciales, y ha producido cambios más abruptos y radicales en el funcionamiento y la organización judiciales que en otros países. Como han notado muchos observadores, las reformas agravaron los problemas que pretendían resolver. Aunque indudablemente produjeron elementos positivos, la manera en que estas reformas fueron introducidas y gran parte de su contenido tendieron a debilitar, más que a fortalecer, las diversas instituciones del sector, especialmente al Poder Judicial.

289

---

\* Las opiniones expresadas en este ensayo son las de su autora y de ninguna manera reflejan posiciones del Banco Mundial.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

A mediados de 2003, después de dos programas de reforma importantes, de un número incalculable de cambios pequeños y de una inversión de más de 70 millones de dólares solamente entre 1996 y 2000,<sup>1</sup> el Poder Judicial peruano sigue siendo criticado por muchos de sus tradicionales vicios –retrasos, acceso restringido, ineficiencia, altos costos y corrupción–. De ahí que no sea de sorprenderse que la reforma esté nuevamente incluida en la agenda política. Esta vez, el Poder Judicial parece estar inclinado a hacerse cargo de esta tarea, limitando los aportes –salvo los financieros– de otras dependencias estatales o de juristas y ciudadanos interesados. Para Perú ésta es una novedad, pero plantea serias interrogantes en cuanto a la capacidad de los jueces de diseñar y ejecutar un programa dirigido a encarar sus mayores debilidades, superar la oposición interna y externa, y generar resultados de manera lo suficientemente rápida como para disuadir a los críticos de quitarles nuevamente la responsabilidad de sus manos.

Aun cuando la reforma judicial va más allá de la judicatura, es ésta el principal objeto de atención en Perú y en toda la región. En este capítulo, se hace una revisión de los 30 años de experiencia de Perú, se evalúa su impacto en el Poder Judicial en particular, y se presenta algunas conclusiones tentativas, tanto en relación a las actuales prioridades como a los métodos que pueden ser usados para un posible avance en la materia. El término mismo de reforma es ambiguo y tiende a ser entendido más como un campo que como una sola línea de acción. Una de las lecciones que se obtiene en el caso de Perú y de otros países es que se puede incorporar en una reforma muchos objetivos legítimos, pero contradictorios, como también una serie de agendas adicionales que tienen poco que ver con sus supuestas metas. Las secciones históricas de este capítulo abarcan los programas, tal como fueron definidos por los participantes peruanos, sin excluir actividades probablemente contradictorias y ajenas al tema. En las secciones finales, el enfoque es más analítico y de balance, tanto en la evaluación de los

1 Los cálculos de los gastos reales alcanzan 100 millones de dólares, si se incluye 20 millones de dólares de un programa de préstamos del BID. El resto eran fondos peruanos, producto de los programas de privatización.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

fracasos del sector, como en la definición de acciones necesarias para resolverlos. Al mismo tiempo que se argumenta que la reforma debería estar basada en conocimientos técnicos, se reconoce que la definición de metas –al igual que el camino a seguir para alcanzarlas– es de alto contenido político. Cuando los participantes del proceso confunden los aspectos técnicos y políticos, pueden hacer que sus propias tareas se vuelvan más complicadas y poner en riesgo su capacidad para lograr mejoras duraderas.

### 1. ANTECEDENTES<sup>2</sup>

#### 1.1. Organización y estructura

El Poder Judicial peruano es un sistema unitario, basado en el sistema romano-civil, similar en su organización general al de muchos de los países de la región. El sistema de justicia ordinaria tiene tres niveles o instancias: una Corte Suprema, 27 cortes superiores que dirigen los distritos judiciales, los que corresponden aproximadamente a las divisiones departamentales de Perú,<sup>3</sup> y juzgados de primera instancia.<sup>4</sup> Sin embargo, la categoría más numerosa está compuesta de aproximadamente 4.600 jueces de paz, que no reciben salario ni compensación alguna (ni siquiera para gastos), que operan en áreas rurales y no son abogados. Hasta hace poco, eran nombrados por la corte superior de su distrito; ahora son elegidos.<sup>5</sup> También hay un número menor de jueces de paz profesionales, que sí

---

2 Por razones de espacio, no se incluye una sección histórica general. Pero, dada la importancia de los hechos ocurridos fuera del sector justicia y la probabilidad de que el lector no esté familiarizado con ellos, en esta sección del texto se hace referencia a los hechos políticos más importantes.

3 En Lima, la ciudad capital, se creó recientemente un segundo distrito. En los años noventa, algunos distritos judiciales descentralizaron sus cortes superiores o crearon juzgados itinerantes para salvar barreras territoriales.

4 Bajo las actuales normas de procedimiento, los jueces de primera instancia conocen y sentencian delitos menores, y actúan como jueces de instrucción en delitos graves, que luego son materia de juicio en salas de las cortes superiores.

5 Las primeras elecciones fueron relativamente informales. Las propuestas de hacerlas más formales se han visto obstaculizadas por problemas de costos, calculados en 110 millones de soles (o US\$ 31.4 millones en 2003) para cada elección nacional. Se ha propuesto también que los jueces elegidos sean remunerados y se cubra sus gastos de operación, de oficina, etc.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

son abogados, asalariados y son nombrados con los mismos procedimientos usados para designar a otros jueces; se hacen cargo de pequeñas demandas y delitos menores en distritos urbanos. Hasta donde es posible —en la medida en que el volumen de causas lo permite—, jueces individuales y las salas de las cortes superiores ejercen competencias funcionales especializadas: en materia penal, civil y, en las ciudades más grandes, trabajo, familia y administrativa. En los distritos más grandes, también hay jueces de ejecución especializados, responsables de supervisar la fase de cumplimiento de las sentencias.

El gobierno judicial ha sido siempre responsabilidad formal de la Corte Suprema. Esto no incluye la selección de jueces que, junto con la administración de la carrera judicial, ha estado asignada a diferentes instituciones en las últimas tres décadas. Normalmente, los jueces nombrados ocupan el cargo de manera permanente pero, a partir de los años veinte, han estado sujetos a ratificaciones periódicas. Quienes no son ratificados resultan destituidos, sin mayor explicación y ninguna posibilidad de defenderse. Los jueces también pueden ser destituidos por medio de otros procedimientos de investigación y disciplinarios.

El número de distritos judiciales, tribunales, jueces y personal se ha incrementado con el tiempo. En 2001, había 37 jueces de la Corte Suprema, 449 Vocales Superiores, 791 jueces de primera instancia y 361 jueces de paz profesionales. El total, de 1.638, corresponde a aproximadamente siete por cada 100.000 habitantes, pero esta proporción mejora considerablemente si se agrega los jueces de paz. El Poder Judicial cuenta además con 10.786 trabajadores profesionales, administrativos y auxiliares. A raíz de las quejas por bajos salarios, el gobierno duplicó los de los jueces profesionales en 2002. Como resultado, en 2003 fluctuaban entre 3.505 soles y 26.724 soles (equivalente en 2003 a entre US\$ 1.000 y 7.634);<sup>6</sup> los salarios del personal de apoyo y las pensiones —las que actualmente represen-

---

Además de las consecuencias financieras, esto cambiaría la naturaleza de la función del juez de paz, que es hasta ahora el tipo de servicio judicial más popular, en parte porque es un reflejo de valores comunitarios.

6 Parte de los salarios es pagada en bonos, con fondos de las costas judiciales y no está sujeta a impuestos. Se aumenta así el salario neto pero no se afecta las pensiones de los jueces, las que se basan en el monto básico.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

tan un poco más de un quinto de los costos de personal— no fueron incrementados. El personal de apoyo, en particular, se ha opuesto fuertemente a esta política, por medio de huelgas y otras acciones.

Otras organizaciones claves dentro del sector son: la policía —bajo la autoridad del Ministerio del Interior y en su mayor parte con una organización de nivel nacional—, el Ministerio de Justicia —que es responsable de la administración de las prisiones, los programas de defensores públicos y, anteriormente, la selección de los jueces—, un consejo judicial —cuyo nombre y funciones han variado desde su creación, a fines de los años sesenta—, una Corte o Tribunal Constitucional (creado en 1979) y un Ministerio Público, constituido como organización aparte desde la Constitución de 1979. Perú tiene también tribunales militares y algunos tribunales administrativos, cuyo número y poderes han variado considerablemente durante el periodo de referencia. Estas organizaciones no serán analizadas en detalle en este trabajo, salvo cuando su operación ha afectado el funcionamiento del Poder Judicial.

### 1.2. El sistema tradicional<sup>7</sup>

Hasta los años sesenta, el Poder Judicial peruano funcionó en forma más o menos acorde con las demandas de la sociedad. No se cuestionó su capacidad técnica, la rendición de cuentas (*accountability*) no era todavía un problema y su independencia, aunque restringida, parecía satisfacer las necesidades de la época. En resumen, representaba el más tradicional sistema judicial latinoamericano, que trataba un rango limitado de asuntos y captaba a su personal profesional de las clases altas (*establishment*) o entre aquéllos que se identificaban con los valores de las mismas.<sup>8</sup> Aunque la Corte Suprema era elegida por el Ejecutivo y el Con-

7 Para una explicación más amplia, con referencia a la documentación relevante, véase Hammergren (1998b).

8 Sigue sin respuesta la pregunta acerca de cuándo los jueces peruanos dejaron de ser miembros de la élite y pasaron a ser quienes aspiraban a ser parte de ella. Luis Pásara y otros asociados con los institutos de investigación DESCO y CEDYS sostienen que esto ocurrió en los años veinte. La mayoría de los observadores menos sistemáticos opinan que ocurrió después. Véase Pásara (1984).

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

greso,<sup>9</sup> y el Ejecutivo nombraba a los jueces de rango inferior, el sistema propició el reclutamiento y la socialización internos. Las entradas desde fuera eran frecuentes sólo en la Corte Suprema. Quienes aspiraban a ser jueces ingresaban normalmente como secretarios o en otros puestos como personal de apoyo, y gradualmente iban ascendiendo en su carrera. De lo que se sabe del proceso, parece ser que la selección hecha por el Ejecutivo normalmente formalizaba decisiones tomadas en la jerarquía judicial, teniendo en cuenta tanto las preferencias de la Corte Suprema y las cortes superiores como las de personalidades locales ("los notables"). Como en el resto del sector público, las redes, el clientelismo y otras formas de contacto informales eran fundamentales para ingresar y progresar.

El Poder Judicial tradicional gozaba de una independencia limitada,<sup>10</sup> esto es, manejaba sus operaciones internas sin sufrir interferencias, a cambio de evitar adrede pronunciarse sobre ciertos asuntos de interés para el gobierno en ejercicio o, si esto no era suficiente, tomar una decisión favorable a la postura del gobierno. Su organización era tanto de colegiatura como jerárquica, pero la supervisión de operaciones en general se hacía de manera relativamente relajada, basada en comunicaciones informales. Los factores que permitían este manejo limitaban también su durabilidad: el papel restringido que jugaba el Estado en la dirección de la economía —y por lo tanto el estrecho rango de asuntos potencialmente a cargo del Poder Judicial—; el reclutamiento y la selección bajo criterios que permitían tener jueces razonablemente competentes, con una postura favorable al sistema; y el hecho de que, como señaló un observador,<sup>11</sup> la justicia no era para los ricos —que no la necesitaban— ni para los pobres que no podían pagarla.

Hacia los años sesenta, dos acontecimientos externos, que se produjeron en toda la región, vinieron a alterar la situación. Por un lado, el aumento en el número de

9 Antes de 1979, los jueces eran elegidos por el Senado sobre la base de propuestas del Ejecutivo. Entre 1980 y 1993, cuando la selección estaba a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura, los nombramientos eran ratificados por el Senado.

10 Otros poderes judiciales de la región han sido descritos de manera muy similar. Sobre el caso chileno, véase Fruhling (1993).

11 Este comentario es atribuido usualmente a Luis Pásara.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

usuarios de los tribunales, su variada composición y sus nuevas expectativas generaban reclamos respecto a la lentitud para tomar decisiones y acerca de lo inadecuado y parcial de las mismas.<sup>12</sup> Por otro, el gobierno y los partidos políticos encontraron menos satisfactorios a los mecanismos tradicionales. El Poder Judicial se mantenía ajeno a las directivas políticas, y ausente respecto a órdenes específicas, apegado a sus propios estándares de contenido y procedimiento. Los criterios tradicionales para seleccionar jueces no favorecían su identificación con el cada vez más centralizado sistema de partidos, sino que ponía énfasis en valores y contactos judiciales y locales.

En el resto de la región, los problemas que surgían —retrasos, casos acumulados, criterios anticuados de decisión, prejuicios elitistas y raciales, quejas sobre corrupción y vulnerabilidad a las presiones externas— darían origen a un pequeño movimiento de reforma extragubernamental, enfocado primero a la modernización de códigos y, en un momento dado, a cambios más sustanciales en lo relativo a composición, organización y vínculos externos del Poder Judicial. En Perú, la reacción fue más abrupta y disociadora. Los gobiernos constitucionales de Perú (1962-1968, 1980-1992) se desempeñaron de manera muy similar a todos los del área, combinando los cambios legales y operativos destinados a adaptar el Poder Judicial a nuevas circunstancias, con los esfuerzos usuales de manipular los sistemas de nombramientos, dirigidos más a complacer a amigos y compañeros de partido que a conformar un patrón global de decisiones judiciales.

La mayor diferencia se halla en las acciones de los dos regímenes no constitucionales: el gobierno militar que estuvo en el poder desde 1969 hasta 1980, y la administración posterior al auto-golpe de Alberto Fujimori, de 1992 a 2000.<sup>13</sup>

---

12 Por ejemplo, a pesar de la impresión de que el Poder Judicial de Perú estaba aliado a las clases terratenientes tradicionales, los pequeños propietarios y las comunidades indígenas acudían cada vez más ante la justicia con pleitos por la propiedad de la tierra. El descontento con los resultados, o sólo con los retrasos en los procesos de sus casos, los condujo en un momento dado a emprender acciones directas, como tomas de tierras y levantamientos campesinos, a mediados del siglo XX. Véase artículos en Bonilla (1991).

13 Aunque fue elegido de acuerdo a la Constitución, Fujimori organizó un autogolpe en 1992, que cerró el Congreso y postuló un gobierno por decreto del Ejecutivo. La situación se normalizó parcialmente con la puesta en vigor de la Constitución de 1993, pero Fujimori continuó manipulando la situación a través de su control sobre los recursos estatales.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Ambos rompieron con la tradición regional, y la de Perú, al intentar llevar a cabo cambios fundamentales en la operación interna del Poder Judicial. Desafortunadamente, debido a fallas en sus estrategias y sus motivos mezclados, el legado más duradero que han dejado estos gobiernos ha sido debilitar aún más la cohesión interna del Poder Judicial, socavar su liderazgo y dañar los recursos humanos que lo componen.

### 2. LA REFORMA JUDICIAL BAJO EL GOBIERNO MILITAR REVOLUCIONARIO (1968-1980)

En 1968 se dio un cambio sustancial en la situación política de Perú. El país había sido gobernado por regímenes militares a través de su historia, los cuales normalmente actuaban en nombre del sistema, para contener amenazas planteadas por gobiernos elegidos por el pueblo pero con inclinaciones radicales. El caso de los militares que tomaron el poder en 1968 fue diferente. Este gobierno declaró su intención de realizar una reestructuración revolucionaria de la sociedad peruana, nacionalizando industrias clave, el sector financiero y los medios de comunicación; emprendiendo una reforma agraria masiva que beneficiaría a las comunidades campesinas y a los trabajadores rurales sin tierra; introduciendo la participación de los trabajadores en la administración de las empresas agrarias e industriales; y poniendo fin a las formas tradicionales de participación política —a través de los partidos políticos— a favor de asociaciones corporativas patrocinadas por el Estado.<sup>14</sup>

El proclamado "Gobierno Revolucionario" no incluyó al sector de la justicia en el plan de acción que sacó a la luz en 1969. Pero este descuido se enmendó después de que los líderes militares se reunieron con la Corte Suprema para asegurar su apoyo en iniciativas de alta prioridad, especialmente en el área de la reforma agraria. Cuando la Corte, apoyándose en sus principios —y en su propia

14 Hubo numerosos problemas en el diseño y ejecución de todos estos programas, como han documentado ampliamente académicos peruanos y extranjeros. Para una visión general, véase, por ejemplo, Webb (1977); Cleaves y Scurrah (1988); Hammergren (1998); McClintock y Lowenthal (1983); y Reid (1985).

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

identificación de clase—, explicó que la independencia judicial les impedía instruir a sus jueces acerca de cómo tomar las decisiones, los militares destituyeron a los integrantes de la Corte, ordenaron varias ratificaciones judiciales<sup>15</sup> y en los siguientes seis años introdujeron una serie de cambios de manera igualmente expeditiva, justificando sus acciones como un esfuerzo para crear un poder judicial con jueces dotados de una mentalidad revolucionaria. Entre los cambios más importantes, estuvieron los siguientes:

- Tanto el Ministerio Público (en ese tiempo anexo a los tribunales y con responsabilidades poco importantes) como el Ministerio de Justicia desaparecieron, aunque fueron reinstaurados en 1980. Estas decisiones parecieron estar basadas no tanto en un fervor revolucionario, sino en la creencia de que ninguna de las dos instituciones era de gran utilidad.
- Se crearon dos áreas de tribunales especializados (agrario y laboral) fuera de la justicia ordinaria, con procedimientos simplificados y jueces que eran seleccionados —y recibían mejores salarios— por simpatizar con los objetivos revolucionarios de los militares. En particular, esto significaba una disposición a estar del lado del campesino o el trabajador industrial y en contra de los grandes latifundistas y empresarios.
- El anterior sistema de nombramientos de jueces por el Ejecutivo (para primera y segunda instancias) y el Senado (para la Corte Suprema) fue reemplazado por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), recién creado. Una vez más, esto era más práctico que programático: el Congreso había sido clausurado y el Ministerio de Justicia (lo que manejaba el sistema de nombramientos), eliminado.
- El número de jueces aumentó notablemente; esto más la destitución o el retiro forzado de funcionarios que no estaban de acuerdo con la ideología

---

15 Estas ratificaciones, introducidas por el gobierno de Leguía en los años veinte, habían sido generalmente respetadas sólo simbólicamente. Con la Constitución de 1993, se extendieron incluso a los miembros de la Corte Suprema y deben realizarse cada siete años. Los militares, el segundo gobierno de Belaunde (1980-1985) y el gobierno de Fujimori posterior a 1992 aplicaron ratificaciones "excepcionales" como una forma de limpiar el sector.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

revolucionaria significó un cambio radical en la composición del sector. Los nuevos miembros eran más jóvenes, de origen más humilde, y claramente menos seguros en sus funciones institucionales, y con razón, pues ahora servían a dos patrones: la jerarquía judicial y un Ejecutivo con sus propios puntos de vista sobre la materia y con una tendencia a ponerlos directamente en práctica.<sup>16</sup>

- Se creó una oficina central para la capacitación e investigación judicial, así como una unidad de inspección interna.
- Se simplificó varios procedimientos y una gran mayoría de casos fue entregada para su resolución a juzgados unipersonales de primera instancia, en contraste con el anterior sistema por el que los jueces de primera instancia se encargaban de la fase de instrucción o investigación inicial, para que fuera un tribunal de tres miembros, en el nivel de la corte superior, quien tomara una decisión sobre el caso.

En 1975 se dieron cambios aún más radicales, bajo la dirección de una nueva Corte Suprema (en la que los miembros del grupo del "Nuevo Derecho" predominaban) y del Centro de Capacitación e Investigación. Aunque no había quien necesariamente apoyara las metas de los militares, los participantes vieron esto como la oportunidad para modernizar y profesionalizar los tribunales, y eliminar muchos vicios y debilidades tradicionales que el gobierno había ignorado. Un golpe interno y la toma del control de la nación por militares más mode-

---

16 Para información sobre actitudes y antecedentes judiciales, véase Pásara (1982 y 1984) y Ciudad y Zarzar (1984). Mientras Pásara, en una comunicación privada, da al menos un ejemplo sobre un tribunal que en esta etapa emitió un fallo contrario a los intereses de los militares (en el caso de un oficial de policía acusado de la muerte de un estudiante que permanecía detenido), la impresión general, a partir de sus estudios y los de otros, es que había de parte de los jueces una mayor sensibilidad hacia los problemas sociales –acorde con la filosofía de la primera fase del gobierno militar–, pero también un sentimiento de impotencia para actuar en relación a ellos en sus juicios. Las entrevistas fueron hechas por Pásara durante el periodo más conservador del régimen militar, esto es, la segunda fase, posterior a 1975. Los jueces peruanos de menor jerarquía podían haber perdido cierta independencia desde años antes, como señalan Pásara y sus colegas, pero bajo el régimen militar perdieron también la seguridad de pertenecer a una institución que controlara su propia cultura y reglas internas.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

rados puso término a todos los experimentos revolucionarios, incluyendo aquellos en curso en el Poder Judicial. El grupo del Nuevo Derecho perdió el control de la Corte, y las cosas permanecieron más o menos estáticas hasta que un nuevo gobierno, elegido de acuerdo a la Constitución, llegó al poder en 1980.

Aunque muchos de los cambios introducidos durante el gobierno militar –el CNJ, la unidad interna de investigación, el programa de capacitación, los procedimientos simplificados y los más expeditos de los tribunales agrario y laboral, y el mayor número de jueces– pueden ser considerados como positivos, los mayores impactos derivados de esta experiencia fueron: (i) el efecto divisivo en la comunidad legal y judicial, (ii) el socavamiento del rol de liderazgo de la Corte y de la imagen judicial en su conjunto, y (iii) el precedente que estableció para una mayor intervención de Ejecutivo y Legislativo en materias judiciales. El Poder Judicial emerge a partir de este periodo como una institución más desacreditada todavía, no sólo ante la opinión pública, sino también para muchos de sus miembros.

### 3. LOS GOBIERNOS CIVILES (1980-1992)

Bajo el gobierno civil que llegó al poder en 1980, muchos de los cambios realizados en el Poder Judicial por el gobierno militar de la primera fase fueron anulados. Dos "ratificaciones" especiales de jueces tuvieron como resultado el retorno de muchos jueces destituidos por los militares y la salida de otros que fueron considerados simpatizantes de los militares o de otros grupos de izquierda.<sup>17</sup> La Constitución de 1979 estableció la reintegración de los tribunales agrario y laboral a la justicia ordinaria –lo que no se produjo hasta mediados de la década de los años ochenta– y el restablecimiento del Ministerio de Justicia y del Ministerio Público. A este último se le dio un estatus de total independencia y un papel más relevante en investigaciones penales y procesamientos. Los procedimientos simplificados y los juicios unipersonales continuaron funcionando, al igual que el CNJ, aunque la designación definitiva de los jueces permaneció en

---

17 Luis Pásara, en una comunicación privada con la autora, señala que, a los efectos del proceso de ratificación, los archivos referentes a cada uno de los jueces contenían información de servicios de inteligencia acerca de sus actividades políticas.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

manos del Ejecutivo, y durante los primeros años estuvo directamente en manos del Ministro de Justicia, que no prestaba mucha atención a las nominaciones formuladas por el Consejo.

La Constitución de 1979 introdujo también numerosas innovaciones, siendo la creación de un Tribunal Constitucional autónomo la más importante; éste habría de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes y de constituirse en la última instancia nacional en los recursos contra violaciones de derechos constitucionales. Tales recursos, que habían venido siendo tratados a través del *habeas corpus*, se ampliaron para llegar a incluir diversos mecanismos adicionales, siendo el amparo el más usado para una amplia diversidad de derechos.

A lo largo de la década de los años ochenta, los cambios adicionales se vieron en general reducidos a re-escribir el marco legal básico del sector –las leyes orgánicas del Poder Judicial y el Ministerio Público, los códigos sustantivos y de procedimiento para la justicia penal y civil– gran parte del cual quedó inconcluso y no fue puesto en vigor sino hasta principios de la década siguiente.<sup>18</sup> Una excepción importante fue un programa de diez años encaminado a capacitar jueces de paz, realizado por la Fundación Naumann, de Alemania. El programa tuvo gran aceptación entre los jueces de paz participantes y entre muchos jueces de primera y segunda instancia, pero fue, cuando mucho, tolerado por la mayoría de los miembros de la magistratura, incluyendo a la Corte Suprema. A pesar de lo pequeño del programa, llamó la atención sobre el importante papel desempeñado en el nivel local por la masa de jueces no profesionales, lo que probablemente explica tanto que éstos hayan sobrevivido como tales, como las decisiones posteriores –incluyendo algunas tomadas durante el gobierno de Fujimori– que ampliaron sus funciones.<sup>19</sup> Sin este apoyo externo, es probable que, como ha ocurrido en otros

18 La Ley Orgánica del Ministerio Público entró en vigor en 1982 y en 1984 se promulgó un nuevo Código Civil; el Código de Procedimientos Penales fue promulgado en 1991 pero todavía espera ser puesto en pleno vigor, y actualmente está siendo reelaborado. Los procedimientos civiles, el código penal y la ley orgánica del Poder Judicial fueron aprobados y puestos en vigor a principios de los años noventa.

19 También se debe dar crédito a una serie de publicaciones hechas por los participantes en el programa, especialmente la de Hans-Jurgen Brandt, el juez alemán que lo dirigió. Véase

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

países, hubieran prevalecido los esfuerzos para eliminar a estos individuos o formalizar su situación, imponiendo el requisito de que fueran abogados.

Los problemas económicos y un creciente movimiento terrorista acapararon la atención gubernamental a lo largo de los años ochenta, dando origen en el último lapso de esa década a una serie de leyes especializadas, para facilitar el manejo de los casos de terrorismo. En su mayor parte, estas leyes contradijeron los esfuerzos simultáneos de introducir garantías procesales más adecuados en la justicia penal, pero aquí la conveniencia ganó la batalla. Los primeros dos gobiernos civiles, el de Fernando Belaunde Terry (1980-1985) y el de Alan García (1985-1990), cuando mostraron algún interés en el Poder Judicial y otras instituciones del sector, parecían estar más interesados en colocar a su propia gente en puestos clave. El gobierno de García fue particularmente notorio en este aspecto, al realizar los nombramientos que han sido más cuestionados. Dos hechos nuevos durante el gobierno de García fueron la unificación de las tres fuerzas de policía en una sola Policía Nacional y la virtual demolición del presupuesto judicial y los salarios (junto con los del resto del sector público) mediante la hiperinflación que comenzó en la mitad de su periodo presidencial. En 1990, los salarios judiciales llegaban a un máximo de alrededor de 50 dólares mensuales; el día en que eran pagados, cuando lo eran, la crisis fiscal era de tal envergadura que muchos cheques de pago salarial eran devueltos al emisor por falta de fondos.<sup>20</sup>

No es de sorprender que, bajo estas condiciones, la integridad del sector se viera afectada aún más. Hacia finales de la administración García, era frecuente escuchar historias sobre la corrupción de jueces, fiscales, defensores públicos y personal auxiliar. Abundaban las denuncias contra policías corruptos y bandas criminales dirigidas por oficiales de la policía, pero incluso los policías que querían

---

Brandt (1990), Chunga (1986) y Revilla y Price (1992); estos dos últimos trabajos se basaron en gran medida en el de Brandt. Los jueces de paz peruanos han tenido reconocimiento en toda la región. Sin embargo, debido al pequeño número de autores, muy interesados, en los que se basan las buenas impresiones, es probable que se requiera más investigación.

20 Gálvez Monroy (2000: 219) cita un caso, pero la autora puede atestiguar que no podía haber reuniones con jueces en días de pago de salarios porque todos querían llegar al banco antes de que los fondos se agotaran.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

hacer su trabajo de manera honrada, se veían obligados a pedir "colaboraciones" a los ciudadanos para pagar el papel o el transporte. Las prisiones, que nunca se hallaron en buen estado, empeoraron, con presupuestos bajos, un desorden interno cada vez mayor, huelgas de guardias y de presos, y notorias masacres ejecutadas por las fuerzas del orden. Había cada vez más acusaciones sobre la manipulación de los programas de libertad condicional y la venta abierta de liberaciones antes del tiempo establecido. Los abogados particulares –que sin duda contribuían a agravar el problema– sabían quiénes podían ser sobornados y podían indicar los precios de jueces y empleados de los tribunales. Los jueces que no permitían sobornos eran a veces objeto de amenazas, si no provenientes del gobierno, de los terroristas, los narcotraficantes, o de personas particulares bien situadas. Incluso cuando la justicia operaba con honestidad, era irremediamente ineficiente, debido a procedimientos anticuados, equipos inadecuados y empleados mal capacitados. El personal judicial administrativo estaba tan mal preparado que con frecuencia se apoyaba en el Ministerio de Economía y Finanzas para que lo ayudara a elaborar su presupuesto. Los fondos de donantes, para un programa de ayuda externa mínima, a menudo quedaban sin usar. Aunque los tribunales seguían quejándose de pobreza, era frecuente que sus presupuestos no fueran totalmente ejecutados.

Tampoco fue entonces una sorpresa que, cuando el presidente Alberto Fujimori (1990-2000) organizara su autogolpe de abril de 1992, la principal justificación para hacerlo fue el estado lamentable del sector de la justicia y de los tribunales en particular. En encuestas realizadas inmediatamente después del golpe, más de 90% de los ciudadanos dijeron estar de acuerdo con que Fujimori cerrara los tribunales temporalmente y dispusiera una ratificación especial de todos los jueces y fiscales. Sin embargo, una vez concluida la ratificación –con la destitución de 134 jueces y fiscales– y después de crearse tribunales especiales –a cargo de jueces militares y civiles "sin rostro"– para hacerse cargo de casos de terrorismo y de casos de alta prioridad para el gobierno,<sup>21</sup> el sector fue dejado solo en los siguientes años.

21 Aunque el tema es diferente, debe tenerse presente los evidentes paralelos con los tribunales especiales para las materias agraria y laboral de los militares en los años setenta. Véase Hammergren (1998 y 2000).

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

La Constitución de 1993 incluyó medidas de carácter positivo: mantuvo el Tribunal Constitucional, el consejo judicial (ahora, Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y la Academia de la Magistratura, todos los cuales desaparecieron con el autogolpe; creó el Defensor del Pueblo (*Ombudsman*) y dejó un diseño lo suficientemente incompleto para el resto del sector, como para abrir paso a nuevas reformas. La creación de todas estas organizaciones fue retrasada varios años. Entretanto, se creó un Tribunal de Honor para supervisar los nombramientos y conducir las nuevas ratificaciones judiciales, tarea que, según se informó entonces, se realizó de manera bastante objetiva.

En ese momento, muchos peruanos, que desde hacía tiempo veían la necesidad de reformar el sector, revelaron optimismo ante la perspectiva de unir fuerzas con el gobierno. Bajo la dirección del ministro de Justicia, Fernando Vega, un comité, integrado por prominentes expertos de la comunidad jurídica, trabajó durante dos años para producir un informe que planteaba los problemas y los programas recomendados. Financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el informe final fue presentado en 1994 (Perú, Ministerio de Justicia, 1994). En teoría, el informe proporcionaría un programa de acción para lo que vendría. Sin embargo, su puesta en marcha, después de 1995, fue altamente selectiva, y el entusiasmo inicial fue remplazado por un creciente escepticismo respecto a la sinceridad del gobierno. Este escepticismo también afectó a la comunidad de donantes que estaban dispuestos a apoyar el programa de reformas. Aunque el PNUD y el BID siguieron estando involucrados, USAID y el Banco Mundial (Lawyers Committee, 2000) retiraron su ayuda, en ambos casos después de un intenso debate interno sobre la sensatez o la necesidad de hacerlo.

## 4. LAS REFORMAS DE FUJIMORI

### 4.1. Desarrollo y contenido

Fue sólo hacia fines de 1995 que el Ejecutivo tomó otra vez la bandera de la reforma judicial, esta vez de una manera tan drástica como aquella adoptada por

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

el gobierno militar. Las razones de este cambio nunca han quedado claras; a diferencia de los militares, Fujimori no se vio enfrentado a ninguna amenaza proveniente del Poder Judicial.<sup>22</sup> Posiblemente, éste era simplemente otro punto en la agenda o bien, el propósito era influir en la inversión y ayuda externas (Hammergren, 1998a). El gobierno estableció una nueva organización (la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial) para dirigir un programa de reformas de emergencia y prometió dar US\$ 100 millones de fondos propios para financiarlo. Al final, sólo se gastó la mitad de esa cantidad, a la que se sumaron US\$ 20 millones del BID para construir edificaciones para los tribunales (módulos básicos) en las que pudiera atenderse a población pobre, rural y urbana.

El programa de reformas de emergencia y el mandato de la Comisión Ejecutiva se enfocaron inicialmente en el manejo administrativo del Poder Judicial. Ésta fue un área difícil, pero no constituía exactamente la queja principal de los usuarios de los tribunales. Sin embargo, el secretario ejecutivo de la Comisión, y jefe de hecho del Poder Judicial, José Dellepiane, comandante retirado de la Marina, que ya había reorganizado el Ministerio de Energía y Minas, se trasladó rápidamente a otras áreas. Entre sus primeras iniciativas estuvo la prohibición de contratar familiares de los jueces —que había sido una práctica habitual durante mucho tiempo en el sector— y la introducción de turnos de trabajo de 24 horas para los jueces de instrucción, encargados de recibir denuncias, emitir órdenes de detención y supervisar los interrogatorios de sospechosos hechos por la policía. Se organizó rápidamente un programa para remplazar a todo el personal administrativo de los tribunales, basándose en la teoría —posiblemente bien fundada— de que eran una fuente importante de corrupción. La reorganización y automatización de las oficinas administrativas centrales también se efectuó rápidamente.

22 Con base en acontecimientos posteriores, algunas fuentes peruanas (especialmente, el Instituto de Defensa Legal, IDL) adjudicaron al gobierno la intención de proteger a los líderes políticos de cualquier acción legal que pudiera tomarse para combatir las violaciones de derechos humanos, la corrupción y el narcotráfico. Mi propia interpretación es que esta situación tuvo efecto posteriormente, y que los primeros contenidos de la reforma —enfocados en reducir retrasos y en la racionalización administrativa— no sustentan esa interpretación. Otra posible explicación es que Fujimori y sus consejeros tenían una serie de razones que las personas inicialmente encargadas de ejecutar la reforma no comprendieron totalmente.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

De ahí, Dellepiane y sus reformadores pasaron a la reorganización de los juzgados y tribunales mismos. Esto fue el mayor logro de su programa, que tuvo un considerable impacto no sólo en la infraestructura física y los procesos administrativos rutinarios, sino también en cómo hacían su trabajo los jueces. La lista de cambios es extensa; hubo 245 iniciativas diferentes, muchas que copiaban medidas practicadas en otras reformas latinoamericanas y algunas que implicaban salidas muy novedosas: Entre ellas estaban:

- El reemplazo del personal de apoyo de los jueces con graduados recientemente en derecho, especialmente capacitados y mejor pagados, que alcanzó a 80% de los cargos en todo el país.
- Una serie de programas para automatizar los procedimientos básicos de los juzgados y producir estadísticas sobre todo el sistema judicial, con el fin de monitorear el desempeño. La revisión posterior indica que la aplicación fue mucho menos completa que lo que se había prometido. Hay signos de que los programas de computación (software) no pudieron sostener el ambicioso diseño y que el deseo de tener un sistema totalmente integrado nunca se pudo cumplir.<sup>23</sup> Dado el rápido desbande de las iniciativas de reforma en 2001, es difícil decir cuántos problemas se originaron por un diseño incompleto o inadecuado y cuántos correspondieron a negligencia. Sin embargo, el gerente general del Poder Judicial nombrado en 2003 informó que todavía no contaba con una lista completa del personal de apoyo, y nadie confiaba mucho en las estadísticas de casos actualmente disponibles.
- La introducción de juzgados corporativos, con personal administrativo común y servicios compartidos.<sup>24</sup> El modelo ha variado con el tiempo y en

---

23 Las investigaciones patrocinadas por el Banco Mundial (González, 2002) descubrieron, por ejemplo, que ninguno de los 69 juzgados de paz de Lima había sido incluido en el plan. Las revisiones hechas por el Banco detectaron algunos sistemas duplicados y muchos aislados. También surgieron preguntas sobre la calidad del diseño de los programas de computación y del ingreso de datos. Las comisiones transitorias que revisaron los logros de las reformas reportaron algunos gastos irregulares en equipo y programas de computación.

24 A éste se le llama a veces "el modelo California" porque los principales consejeros de este proyecto eran dos ex administradores de tribunales de California. Sin embargo, si el modelo

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

algún momento amenazó con una división del trabajo entre los jueces, similar a una línea de producción industrial. La forma actual permite que los jueces cuenten con algún personal propio, pero todavía deja a un administrador común a cargo de dirigir el trabajo, y divide los avances de los casos en tres etapas: calificación, procesamiento y supervisión de la ejecución. Este sistema fue establecido en 185 (de los 717) juzgados de primera instancia y en ocho (de los 25) distritos judiciales (Pezúa, 2000).

- Un sistema de alternar la asignación de jueces de un juzgado a otro, bajo el argumento de que se desalentaría así la corrupción, al eliminar la certeza de cuál o cuáles jueces estarían presentes en un proceso. Sin embargo, las rotaciones también fueron usadas para asegurar que hubiera un juez complaciente en casos que fueran de interés para las autoridades políticas.
- La introducción de jueces itinerantes, tanto en primera como en segunda instancia, que operarían en provincias alejadas. La Comisión Ejecutiva promovió esto como una forma de hacer llegar la justicia a los pobres. Otros observadores informaron que la mayoría de los tribunales itinerantes eran usados para casos de drogas y de terrorismo, y eran un medio para asegurar resultados que estuvieran acordes con las preferencias del gobierno. En cualquier caso, la Comisión dio poca información respecto a la carga de trabajo de estos jueces o sobre su efectividad. Es posible suponer que este trabajo nunca fue evaluado.
- Varios mecanismos adicionales destinados a reducir el contacto entre los jueces y el personal de los tribunales y los abogados: los expedientes sólo se podían ver en salas vigiladas y en ocasiones se cobraba por consultarlos.<sup>25</sup> Llegó un momento en que todas las consultas entre jueces y abogados

---

viene de California, debía basarse en otra burocracia, no en la judicial. Algunas prácticas parecidas, pero mucho menos radicales, sí habían sido adoptadas en algunas judicaturas estatales americanas tiempo atrás y cayeron después en desuso.

25 Cuando el gobierno dejó de respaldar la reforma de emergencia, el Poder Judicial se apoyó cada vez más en las tasas que podía cobrar por sus servicios. Esto ha sido ampliamente criticado como otro de los obstáculos que impedía a los pobres tener acceso a la justicia.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

quedaron prohibidas; posteriormente se autorizó a que tuvieran lugar sólo si las dos partes en conflicto están presentes.

- La creación de juzgados dentro de prisiones para eliminar los tradicionales problemas de transporte de los presos a las audiencias. Ésta fue la única mejora en la situación carcelaria, que fue deteriorándose durante el periodo de referencia.
- Varios programas para la reducción del rezago en los que algunos jueces eran temporalmente asignados para revisar y dictar sentencias en los casos pendientes. El alcance que haya podido tener su adopción y el posible éxito son inciertos; hay indicadores de que a una disminución inicial en la acumulación de casos en 1997, siguió un retorno gradual a los niveles anteriores.
- Programas especiales para estimular el procesamiento más rápido de los casos, que incluyeron el pago de primas a jueces y personal en juzgados piloto. La Comisión Ejecutiva del Poder Judicial reportó un aumento de 252% en la productividad judicial; sin embargo, no hay indicaciones acerca de cómo se obtuvo esta cifra (Pezúa, 2000). Según un análisis independiente,<sup>26</sup> los tiempos para disponer o sentenciar en los juzgados civiles de Lima habían disminuido notablemente en 1998, pero hay indicaciones de que pueden haber aumentado nuevamente, una vez que los jueces se vieron menos presionados.
- Una diversidad de juzgados especializados y provisionales en todas las instancias, supuestamente orientados a maximizar los conocimientos especializados de los jueces. Los más famosos de éstos, los juzgados especializados en drogas, fueron eliminados poco después de ser creados y reemplazados por juzgados y tribunales controlados por una cámara especial provisional de la Corte Suprema.
- Una mayor especialización de los juzgados, de modo que a los de trabajo en Lima, por ejemplo, les eran asignados sus casos, según la ley que regulara el estatus del empleado.

---

26 Un nuevo análisis de los datos de González (2002), realizado por la autora.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

- Incorporación de nuevos jueces, juzgados y cortes descentralizadas para dar una mejor respuesta a la demanda existente y reducir el rezago.
- Aumento de salarios para los jueces y su personal de apoyo, para atraer postulantes de calidad. Se informó que los aumentos fueron menores a lo que se había prometido y, particularmente, el personal de apoyo los encontró totalmente insuficientes.
- El reemplazo de las viejas mesas de partes (oficinas de recepción de documentos individuales) con centros comunes de recepción para los juzgados que compartían el mismo recinto, de modo de permitir la asignación de casos al azar y evitar las oportunidades de sobornar al personal para el servicio ordinario o para obtener favores especiales.
- La tercerización de muchos servicios judiciales, especialmente de los notificadores.
- Creación de un archivo judicial actualizado y con tecnología de punta para el distrito judicial de Lima, con un índice automatizado que permita la recuperación de cualquier expediente en minutos. Desgraciadamente, ésta fue una de las primeras víctimas del rápido desbande de las reformas y reportes recientes señalan que se perdió gran parte de los avances alcanzados. Parecen haber sobrevivido los archivos en común de los juzgados corporativos, incluyendo algunos con códigos de barras colocados para localizar los expedientes.
- La introducción de programas de capacitación en la Academia de la Magistratura para preparar candidatos al Poder Judicial. El periodo de capacitación variaba desde seis meses hasta dos años; actualmente se ha reducido a tres meses. La variación parece responder más a las políticas cambiantes sobre el reclutamiento de jueces permanentes<sup>27</sup> que a un cálculo sobre las verdaderas necesidades de capacitación.

27 Por ejemplo, hubo una interpretación generalizada de que el cambio a un programa de dos años de duración tenía por objeto retrasar los nombramientos permanentes. Las decisiones tomadas recientemente, de reducir el tiempo de duración del programa, buscaban facilitar la

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

Aunque con mucho más retraso que el Poder Judicial, el Ministerio Público formó en un momento dado su propia Comisión Ejecutiva y formuló su programa de reformas. Hay poca información disponible sobre el contenido de la reforma, pero se dice que incluía fiscalías corporativas, fiscales especializados y la rotación de funcionarios.<sup>28</sup>

A partir de la segunda mitad de 1996 y hasta la caída del gobierno de Fujimori, tanto las comisiones ejecutivas como las demás actividades del sector estuvieron teóricamente coordinadas por otra institución, el Consejo de Coordinación. En esencia, el Consejo sólo existía de manera trunca. Más que en los diez representantes del Poder Judicial y la sociedad civil legalmente indicados, se mantenía, de acuerdo a las disposiciones transitorias de la Ley 26623, en manos de un triunvirato: el presidente de la Corte Suprema, el Fiscal General y el secretario ejecutivo del Consejo (hasta su salida, Dellepiane). En algunas provincias (por ejemplo, Arequipa, Cuzco, Junín, Loreto y San Martín), se informó que consejos subsidiarios más pequeños funcionaron relativamente bien.<sup>29</sup> Se patrocinó otras actividades importantes del Consejo, como la investigación y la capacitación, ésta última organizada de modo que no se superpusiera con la Academia de la Magistratura. Como la Academia se dedicaba principalmente a dar cursos para aspirantes a la carrera judicial, la Comisión ofrecía capacitación interna. En su momento culminante, el Consejo contaba con un personal de 25 profesionales para dar apoyo en actividades de capacitación, investigación y asistencia técnica, especialmente a tribunales y fiscalías de provincia. Con el tiempo, el Consejo sufrió recortes de fondos, igual que el resto del programa de reformas y, al momento de ser eliminado, en noviembre de 2000, su personal estaba compuesto de cuatro personas.

---

designación inmediata de casi 2.000 jueces y fiscales para todos los cargos que estaban a cargo de un funcionario provisional o suplente.

28 Entrevista con Nelly Calderón, Fiscal de la Nación.

29 Entrevista con Ricardo León, secretario ejecutivo del Consejo Coordinador.

## 4.2. Efecto en la carrera judicial

Hasta la renuncia de Dellepiane (en mayo de 1998), tanto el financiamiento como la proliferación de los programas judiciales continuaron. Sin embargo, hubo un problema importante que nunca fue resuelto: la regularización del estatus de muchos jueces y fiscales "provisionales", contratados para remplazar a los que salieron en 1992 o para cubrir nuevos cargos. El último grupo pequeño que ingresó con nombramiento permanente al Poder Judicial lo hizo en 1996. Posteriormente, los cargos vacantes fueron cubiertos mediante la promoción irregular de "titulares" (jueces y fiscales con estatus permanente) a cargos más altos donde adquirirían un estatus sólo "provisional", o a través de la contratación a plazo indeterminado de abogados que venían de fuera del Poder Judicial ("suplentes").

Cuando el CNM fue restablecido, a fines de 1995, empezó a enfrentar la situación según el mandato constitucional. Esto creó fricciones con los reformadores de Dellepiane y las cosas llegaron a un punto crítico en febrero de 1998, cuando el Consejo decidió destituir a siete jueces, quienes en un caso delicado admitieron que habían "firmado la sentencia sin leerla". La poca atención del Consejo a intereses políticos dio lugar a una ley que le restaba poderes, lo que tuvo como consecuencia la renuncia de la mayoría de sus miembros y el fin de los nombramientos regulares. Después de 1997, las vacantes en los niveles más altos –generadas ya fuera por la salida de titulares o por la creación de nuevos cargos– fueron cubiertas provisionalmente por personal de categoría inferior. En los niveles más bajos, se usaba cada vez más a los suplentes. En octubre de 2000, 64% (1.047) de los jueces eran suplentes, 19% (310), provisionales y 17% (285), titulares.<sup>30</sup> En el Ministerio Público las cifras eran equivalentes: 73% (933) eran suplentes, 13% (159) provisionales y 14% (183) titulares (San Martín, 2000: 6, nota 20).

---

<sup>30</sup> Las categorías se refieren a los cargos realmente ocupados, ya que, como se ha indicado, los jueces provisionales eran titulares en un nivel más bajo.

LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL  
.....

### 4.3. Las reformas subvertidas

En noviembre de 1996, aproximadamente once meses antes de su iniciación, las reformas fueron puestas en una encrucijada: continuar en su ruta de modernización técnica o bien tomar un giro de conveniencia política (Hammergren, 1998b). Los datos fueron lanzados poco después, con el anuncio de la eliminación de los juzgados especializados en drogas y la transferencia de sus casos a tribunales controlados por una sala especializada y transitoria de la Corte Suprema. Los observadores sostienen que esta acción se vio precipitada por la investigación de casos de drogas que involucraban a militares y que el cambio fue hecho para que todos los casos quedaran bajo el control de un vocal provisional de la Corte Suprema, con estrechos vínculos con el asesor especial de Fujimori, Vladimiro Montesinos.<sup>31</sup>

Montesinos, cuya huida del país en septiembre de 2000 marcó el inicio del colapso del gobierno de Fujimori, controlaba una red interna de jueces y fiscales complacientes, que algunos observadores llamaban "el poder judicial dentro del Poder Judicial". Esta red se extendió a otras jurisdicciones especializadas, sobre todo a los tribunales encargados de casos de impuestos, de aduanas y de derecho público (por lo tanto, los derechos garantizados constitucionalmente). Aparte de la evidencia dada por la colección de videos de Montesinos,<sup>32</sup> esta tesis se apoya tanto en la práctica de trasladar jueces que fueran demasiado independientes como en las decisiones judiciales que de hecho fueron adoptadas. Como señaló un analista,<sup>33</sup> Montesinos usó sus contactos en el Poder Judicial con dos propósitos: asegurar que se tomaran decisiones a favor del gobierno y hacer

---

31 Montesinos, un ex militar destituido por vender información a la CIA, se había convertido en la eminencia gris detrás de Fujimori. Aunque nunca tuvo un cargo formal en el gobierno, era el jefe no oficial de los servicios de información y tenía además poderes ilimitados en el gobierno. Actualmente está en prisión en Perú, cumpliendo sentencias por condenas ya emitidas y esperando ser procesado por otros cargos.

32 Montesinos grabó miles de reuniones con funcionarios de gobierno y particulares; los videos, que fueron encontrados después de su huida, han constituido la base de la investigación de la corrupción.

33 Fernando Rospigliosi, en un discurso dado en el Colegio de Abogados de Lima (CAL), 27.11.2000.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

posible su propio enriquecimiento ilícito. Para la segunda meta, se dice que Montesinos mantenía sus propios despachos legales donde los enterados podían comprar las decisiones que desearan obtener, con resultados garantizados. Los casos políticamente sensibles fueron canalizados a los jueces asignados para ese propósito, que en muchos casos ampliaron su competencia para incluir una mayor variedad de asuntos; por ejemplo, los tribunales de drogas y de impuestos llegaron a tratar casos de fraude y corrupción. Sin embargo, la venta de sentencias podía ocurrir en cualquier ámbito y, para ello, cuando los jueces no eran lo suficientemente sumisos, a menudo eran reemplazados; a veces, el mismo día de la audiencia oral.

El uso de jueces designados como provisionales o sustitutos facilitaba dos tipos de control. Un juez que era provisionalmente promovido uno o dos niveles más arriba, y que entonces recibía un salario sustancialmente mejor, estaba obligado a pensarlo dos veces antes de contradecir una petición de tomar una determinada decisión. Los suplentes, que simplemente podían perder su trabajo, eran aún más fáciles de convencer y muchos eran aparentemente seleccionados desde el principio con este objetivo en mente. No hay forma de saber cuántas decisiones se vieron comprometidas, pero los numerosos ejemplos citados en entrevistas realizadas señalan que todo esto era bastante común. Los jueces informan haber visto a sus colegas, cargando un expediente bajo el brazo, desesperados por ver cuál era la reacción del "doctor" (como se le decía a Montesinos). En este tipo de ambiente, tenía que ser un juez muy terco el que se negara a seguir la corriente, y si así era, resultaba asignado a un lugar aislado para desempeñar un trabajo burocrático. Además, sin importar lo que los altos directivos pensaran sobre estas prácticas, no pueden haber ignorado lo que estaba sucediendo. En el Ministerio Público, el descontento era mayor, pero la Fiscal General apoyaba incondicionalmente a Montesinos y ejercía su propio control sobre la organización.<sup>34</sup>

312 La subversión política de la reforma es, pues, un resultado bien conocido. A pesar de la dedicación oficial de los reformadores a combatir la corrupción y

34 Blanca Nérida Colán fue nombrada Fiscal General en dos ocasiones. Entre una y otra designación, ocupó el cargo de jefa de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, posición desde

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

del restablecimiento y la reorganización continua de la Oficina de control interno del Poder Judicial (OCMA), los más de 200 empleados sancionados cada año por actos irregulares fueron, definitivamente, los peces chicos. La OCMA no tenía autoridad para investigar a la Corte Suprema —teóricamente controlada por el CNM— y tampoco deseaba involucrarse en casos manejados por jueces de menor categoría que pudieran ser de interés de los poderosos. Aunque hay indicaciones de que algunas formas de corrupción —las menos importantes, que no interesaban a Montesinos— disminuyeron temporalmente,<sup>35</sup> la imagen pública de integridad del Poder Judicial ciertamente no mejoró en el transcurso de la reforma. La situación en el Ministerio Público no fue mejor, y para la opinión pública, "la corrupción judicial" incluye a ambas instituciones.

### 4.4. Una imagen viciada y una difícil estrategia de implementación

Incluso sin una, cada vez más visible, tendencia a contrapelo, la supuesta modernización tuvo su lado débil. Desde el comienzo, fue una reforma verticalista, manejada por un pequeño grupo de personas del sector y, especialmente en el caso judicial, controlada por un líder autocrático (Dellepiane)<sup>36</sup> cuyos objetivos se inspiraron en modelos y experiencias de una relevancia dudosa para una organización judicial. Había, pues, tanto problemas de imagen como de implementación.

En lo que se refiere a la imagen, los principales objetivos anunciados por Dellepiane eran eliminar la corrupción (al menos, ciertas formas) y aumentar la efi-

---

la cual siguió controlando la institución. Renunció a fines de noviembre de 2000 y está ahora detenida, esperando ser sometida a juicio.

35 Ledesma (1999), por ejemplo, cita encuestas hechas a hombres de negocios que identifican los retrasos como algo más preocupante que la corrupción. Otros informantes aseguran que, en pleno periodo de reformas, las manifestaciones menores de corrupción desaparecieron debido a la incertidumbre de los jueces respecto a las consecuencias y en razón del reemplazo de una gran parte de su personal de apoyo. Sin embargo, en 2001, esos mismos informantes reportaron que la reducción de malas prácticas se había revertido.

36 Hay demasiadas historias sobre Dellepiane sacando su revólver al inicio de las reuniones, como para pensar que son inventadas. Él exigía y obtenía una obediencia incondicional —distinta a la lealtad— de sus seguidores, que posiblemente no era la táctica más apropiada para un programa experimental de reformas.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

ciencia. El grito de guerra era "carga laboral cero"; esto es, la eliminación de los retrasos judiciales y la seguridad de la capacidad futura del Poder Judicial para procesar todos los casos nuevos dentro de los tiempos establecidos —fijados conveniente pero arbitrariamente por los códigos de procedimientos—. Esta formulación ignora los muchos otros elementos que caracterizan a un sistema de justicia que funcione adecuadamente: lo previsible de los resultados, el acceso, la imparcialidad, la consistencia no sólo con la letra sino que con el espíritu de la ley, y la satisfacción del usuario. Parece suponer que la judicatura podría lograr todas sus objetivos sociales operando más rápida y eficientemente. A la luz de los debates actuales sobre el rol del sistema judicial y la necesidad de cambiar el modelo subyacente, ésta es una consideración extremadamente anticuada.<sup>37</sup>

Aunque la mayoría de los expertos en reforma de la justicia consideran los retrasos como un problema grave, también tienden a concordar en que esto no puede resolverse sin una reformulación de aquello que el sistema judicial conoce y la forma en que lo maneja, pues incrementar la eficiencia de los esquemas de trabajo existentes es insuficiente. Además, la mayoría identifica un conflicto entre los diversos valores que se espera alcanzar —velocidad, acceso y calidad en las decisiones—, que tendrá que ser afrontado en esa reformulación. Para resumir, privilegiar la eficiencia refleja una noción muy estática de la función judicial, que quizá fue adecuada años atrás. Eficiencia, sí, pero la cuestión más fundamental es la eficiencia para producir qué. Los reformadores ignoraron totalmente este segundo aspecto.

Con relación a la corrupción, el combate a las actividades indeseables fue muy selectivo; en gran medida, se contrajo a los pequeños sobornos solicitados por jueces y su personal de apoyo en el procesamiento de casos y para favorecer a una de las partes en la sentencia, y algunas otras prácticas tradicionales, como la

37 Hay abundante literatura sobre el tema, que surge de experiencias en países desarrollados y en desarrollo. Véase Zuckerman (1999), Fox (2000), Vargas *et al.* (1998), Pastor (1993), FORRES (1999).

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

justicia, y por el otro, mejorar la calidad del recurso humano y sus incentivos, mediante reemplazo del personal existente, mejores salarios y el uso de nombramientos temporales. Aquí también la visión se vio limitada al sacrificar otros valores, como la inmediación,<sup>38</sup> la comprensión por el juez de los elementos únicos de cada caso, la formulación de fallos que resuelvan problemas reales –en lugar de sólo aplicar leyes–, o las oportunidades para estimular los acuerdos extrajudiciales.

Nuevamente, el supuesto parece referirse a la existencia de un producto estrechamente definido, que puede ser mejor logrado al concentrarse el juez y los empleados judiciales en un rango limitado de variables: eliminar la corrupción, restringir la discreción judicial a un mínimo y tener un contacto reducido no sólo con las partes, sino con el caso mismo. Contrariamente a esta visión mecanicista y rutinaria de la actividad judicial, la mayor parte de las reformas contemporáneas tiende a que el juez se involucre más, y no menos, en sus casos y a darle tanto un rango más amplio de alternativas en el manejo de sus mismos, como tiempos, recursos y técnicas aplicadas para cada caso. Si las reformas Woolf<sup>39</sup> pueden ser consideradas como el epítome del pensamiento moderno sobre los cambios en la justicia civil y, hasta cierto punto, en la penal, entonces la visión peruana pareció constituir un giro de 180 grados: en lugar de que el juez sea quien dirige el proceso judicial, queda convertido en un simple engranaje dentro de una máquina burocrática.

Si las reformas en Perú fallaron al definir los objetivos, quizá el error más grave estuvo en las técnicas de implementación. Aunque los reformadores trataron de vender sus esfuerzos a financiadores potenciales mostrándose muy participati-

---

38 Éste es uno de los principios axiomáticos de los reformadores de la justicia en América Latina. Se refiere al criterio de que un juez puede tomar una mejor decisión cuando se enfrenta simultáneamente con partes, evidencia y testigos, en oposición a un sistema en que todo es escrito, se presenta documentos a lo largo de un periodo de tiempo y el juez con frecuencia no puede aprovechar el ver a quien está hablando.

39 Estas reformas, introducidas recientemente en Gran Bretaña, se han convertido en la personificación del nuevo enfoque para mejorar la justicia civil. Para una discusión sobre el tema, véase Zuckerman (1999).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

vos,<sup>40</sup> fue evidente que no lo eran. Las propuestas se hacían dentro de un círculo pequeño, en el que Dellepiane tenía la última palabra sobre su aceptación. Generalmente, las propuestas eran diseñadas e implementadas con gran secreto y la obediencia era obligatoria. En entrevistas con miembros del grupo de reforma, a fines de 1996, era evidente que tenían un muy mal concepto de las opiniones o habilidades del resto del personal del sector judicial, considerándolos con frecuencia como obstáculos o como el enemigo. Años después, muchas de las innovaciones no son bien comprendidas por la mayoría de los jueces, en gran medida porque nunca se dio una explicación adecuada de las mismas.

Esta forma de implementación generó dos problemas inmediatos. Primero, debido a que las reformas fueron impuestas desde arriba, generaron una enorme resistencia. Mientras Dellepiane y su grupo mantuvieron el control, de casi nada de esto se hablaba abiertamente pero, con la eliminación de las comisiones ejecutivas, la crítica se hizo evidente. El peligro inmediato es que incluso los logros positivos sean rechazados. Segundo, la cada vez más institucionalizada ética de "nunca criticar nada abiertamente" significó que muchas de las ideas que había entre gentes de mente estrecha eran adoptadas sin que hubiera una evaluación previa o posterior. Como se ha observado, los millones invertidos en la automatización pueden haber quedado cortos en relación con los ambiciosos objetivos de sus creadores. Ciertamente, el objetivo principal —que era contar con un sistema en el que el presidente de la Corte Suprema pudiese saber la situación en que se encuentra cualquier caso dentro del sistema— puede considerarse inadecuado para un poder judicial.<sup>41</sup> De la misma manera, la meta de aumentar la especializa-

40 Algunos entrevistados comentaron sobre los "shows especiales" montados para el Banco Mundial y otros donantes durante las visitas periódicas. Los jueces se reunían a discutir las reformas, muy concientes de que, si mostraban resistencia, cuando menos no serían invitados nuevamente y podrían sufrir otras consecuencias.

41 Debido a que quienes diseñaban el sistema tenían poca o ninguna experiencia judicial, tendieron a usar diseños institucionales apropiados para otras actividades; por ejemplo, bancarias. En el caso del Poder Judicial, el intercambio inmediato de información a través del sistema (esencial para la banca) es innecesario y probablemente ilegal, en tanto viola garantías, como la privacidad, y posiblemente interfiere en la independencia de cada juez.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

ción, incluso cuando fuera introducida por razones bien intencionadas, plantea interrogantes en cuanto a si es apropiada para una institución como la judicial. Se puede comprender la atracción que el taylorismo ejerza sobre alguien versado en estudios de tiempos y métodos tradicionales, pero actualmente está desacreditado para la burocracia ordinaria y nunca ha sido recomendado, en ninguna parte, para los sistemas judiciales.

Un tercer efecto del estilo de implementación de las reformas fue menos dañino para los programas recientes, pero tiene implicaciones más perniciosas para lo que suceda en el futuro. El enfoque secreto, no participativo y confrontativo, de las reformas, combinado con el aislamiento de Perú de los debates en curso en toda la región, entre 1992 y 2000, significa que los grupos judiciales y de la sociedad civil que decidirán sobre futuros programas tienden todavía a pensar que el planeamiento de reformas es asunto de grandes principios en conflicto —e.g. sistemas acusatorios vs. inquisitivos, la autoridad del Consejo vs. la de la Corte Suprema, procedimientos orales vs. procedimientos escritos, independencia judicial, el juez natural—, con gran énfasis en su aplicación en las organizaciones formales del sector, más que en un proceso de mejoramiento de un servicio público, con base en la experiencia, a través de una gran diversidad de instituciones formales e informales.

La noción de recursos limitados está totalmente ausente de aquel discurso, como lo están la necesidad de conciliar demandas y valores contradictorios, la importancia de la responsabilidad judicial, y la inclusión de personas ajenas a la profesión legal en el diseño de las reformas. Todo esto sugiere lo peligroso de decisiones que, una vez tomadas por un grupo pequeño —quien sea que surja de los varios candidatos que compitan para participar de ese honor—, y por lo tanto, no estar mejor adaptadas a las necesidades y demandas de la sociedad, quedan simplemente escritas como aquéllas a las que reemplazaron. En suma, las discusiones de la reforma judicial siguen siendo consideradas como asuntos ideológicos, lo cual pone énfasis en las divisiones entre los participantes y no en el interés común de crear un mejor sistema.

## 4.5. Acontecimientos complementarios ocurridos fuera del sistema judicial

No todos los cambios importantes que se introdujeron en los años noventa se dieron dentro de los programas de la reforma judicial. Algunos de los cambios potencialmente más importantes ocurrieron de manera totalmente paralela, con poco o ningún esfuerzo para coordinar su desarrollo. Muchos trajeron consigo la extensión de los servicios legales y alternativos a grupos que, por una u otra razón, no usan los tribunales. Algunos han sido suficientemente exitosos como para atraer a los usuarios tradicionales del Poder Judicial, tendencia que puede haberse generado debido a las continuas dudas sobre la integridad del mismo.

El ejemplo más notable es el trabajo del Defensor del Pueblo, *Ombudsman* de derechos humanos, para atender las quejas de la ciudadanía respecto a abusos administrativos y judiciales. Después de una investigación inicial, el Defensor puede encaminar la queja al Ministerio Público como denuncia penal o conducir una mediación entre el demandante y la respectiva dependencia. A pesar de no estar facultado para ordenar la acción de restitución, sus logros en diversas áreas lo hacen muy popular; tanto así que el primer Defensor renunció para ser candidato, sin éxito, a la presidencia del país en 2001. Desde su creación en 1996 hasta fines de 2000, la oficina del Defensor del Pueblo y sus cinco dependencias regionales atendieron más de 60.000 quejas; algo más de un tercio de ellas, dirigidas contra agencias del gobierno. Frente a un mecanismo totalmente inadecuado para reclamar contra abusos administrativos, el Defensor ofrece una solución accesible y práctica para el querellante pequeño, que carece de las habilidades y los fondos necesarios para seguir la ruta judicial. Sin embargo, las fallas del Poder Judicial y las antiguas quejas sobre politización de los tribunales administrativos en el ámbito del Ejecutivo –trabajo, impuestos y aduanas– señalan la necesidad de repensar toda la cuestión de la justicia administrativa. El Defensor no puede hacerlo todo, pero su experiencia puede ser utilizada para mejorar las operaciones del resto del sistema.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

Otro ejemplo innovador es la incorporación de programas de conciliación y mediación para numerosos organismos reguladores y otros semi-independientes; entre ellos, INDECOPI, que atiende asuntos de los consumidores, quiebras y competencia, y los centros de atención de menores operados por el Ministerio de la Mujer. A pesar de las críticas sobre la politización de estos programas,<sup>42</sup> éstos conservan una imagen bastante positiva y debe deducirse que han reducido la carga de casos en los tribunales o han permitido el acceso a ciudadanos que no los usan normalmente. Lo que puede ser necesario es una revisión de los asuntos a cargo de estos organismos y de la forma en que sus competencias se relacionan con las del Poder Judicial. Perú parece todavía manejar las alternativas como sustitutos de, y no como parte de, un sistema nacional de resolución de conflictos. Esto ha llevado a la superposición o a definiciones poco claras sobre las respectivas responsabilidades y, en consecuencia, ha producido una falta de consistencia o de claridad respecto a cómo, y si es posible, apelar en sede judicial las decisiones administrativas cuestionadas.

Una tercera área nueva ha sido la ampliación de los servicios de arbitraje –bajo la ley de arbitraje, que entró en vigor justo antes del autogolpe– y la introducción, el 1 de enero de 2001, de un programa de conciliación obligatoria para los casos civiles en Lima, Arequipa y Trujillo. Este último ha sido ampliamente criticado por su inicio excesivamente ambicioso, su inadecuado control del virtual ejército de aproximadamente cinco mil conciliadores acreditados y la probabilidad de que, debido a que requiere de un pago adicional de dinero, sea un nuevo obstáculo para los pobres. Salvo los conciliadores acreditados –que pagaron US\$ 200 o más por su capacitación y la autorización para ejercer–, la mayoría de los observadores cree que el programa debería ser voluntario y que cualquier expansión debería ser decidida sólo después de una minuciosa evaluación de los resultados iniciales.

---

42 En el caso de INDECOPI, las quejas específicas tienen que ver con sus decisiones en casos relacionados con las políticas de competencia. En términos del número de casos vistos, ésta es la parte más pequeña de su trabajo pero que, obviamente, tiene un enorme impacto económico y político.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

El Ministerio de Justicia ha tenido más éxito en la cuarta área: su dirección del servicio de defensores públicos de Perú. Se ha logrado aumentar el número de defensores a 290 en el país, cifra que todavía resulta insuficiente, y la supervisión aquí ha sido más efectiva.

En conjunto, todos estos programas amplían el acceso a servicios apoyados por el Estado para muchos individuos que nunca hubieran acudido a los tribunales. Posiblemente también han descongestionado la afluencia de casos a los tribunales. La mayor parte de estos servicios alternativos sufrieron menos intervención política y, por lo tanto, gozan de una mejor imagen pública que la judicatura misma. Sin embargo, las alternativas merecen ser estudiadas nuevamente y evaluadas, tanto en términos de la calidad y eficacia de los servicios que ofrece cada una como de su efecto combinado. Como muchos de los programas aplicados durante el gobierno de Fujimori, cada uno de éstos surgió en relativo aislamiento, como una idea financiada y apoyada con base en su interés intrínseco. De ahí que no haya habido un intento de hacer una evaluación comparativa de los programas en cuanto a costos, beneficios, lo relativamente adecuados que son para tratar ciertos tipos de problemas, y los efectos de derrame sobre el resto del sistema.

Debido a que los tribunales y estos nuevos mecanismos ofrecen servicios similares, se proveen de la misma masa de recursos públicos y tienen impactos directos e indirectos en la operación de unos y otros, correspondería a quienes definen las políticas del país echar una mirada al efecto combinado que puedan tener y, luego, racionalizar sus servicios. El Poder Judicial no puede seguir planeando sus propios programas de reforma sin tomar en cuenta estas otras "alternativas", y el desarrollo futuro de ellas debería estar coordinado para asegurar que los grandes objetivos –disminuir el conflicto social, aumentar la seguridad jurídica y permitir a todos los ciudadanos tener acceso a medios no costosos para resolver sus conflictos– sean alcanzados con mayor eficiencia.

LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

## 5. SECUELAS DE LA REFORMA Y DEMANDA DE MÁS CAMBIOS

Las reformas de Fujimori habían empezado a perder fuerza incluso antes del colapso del régimen a fines de 2000. La huida al exilio, primero, de Vladimiro Montesinos en septiembre de 2000 y, luego, de Alberto Fujimori en noviembre de 2000, dejó al Poder Judicial –al igual que el resto del país– en el limbo político. Incluso antes de que en la mesa de diálogo de la OEA, creada a fines de 2000, se llegara a acuerdos para eliminar los consejos ejecutivos y devolver los poderes usurpados al CNM, la Academia, el Tribunal Constitucional y los órganos de gobierno del Poder Judicial y el Ministerio Público, los funcionarios a cargo de las reformas habían emprendido una rápida retirada y se temió que, en ciertos casos, hubieran sacado y destruido registros de su trabajo. Aunque ciertos funcionarios clave fueron despedidos o se les pidió la renuncia –el Fiscal General y el ministro de Justicia junto con el resto del gabinete–, la situación era más complicada debido al restablecimiento de órganos con autoridad judicial cuyo personal había sido nombrado, en su mayoría, por la administración anterior. Los acontecimientos de los siguientes dos años –el gobierno de transición de Paniagua que duró ocho meses y el inicio de la administración de Toledo– se centraron en gran medida, como había sucedido a principios de los años ochenta, en tres aspectos:

- (i) regularizar la situación del personal, especialmente la de los jueces y fiscales provisionales y suplentes. Hubo luego una segunda serie de interrogantes, relacionada con el destino de los despedidos durante las ratificaciones de 1992 o después, y la situación de jueces, fiscales, miembros del Consejo y otros funcionarios, nombrados formalmente, que se habían desempeñado durante el régimen de Fujimori y posiblemente colaboraron con él;
- (ii) investigar e iniciar acciones contra quienes, dentro del Poder Judicial y del grupo reformador, eran sospechosos de haber tomado parte en la corrupción. Finalmente, se investigó poco y lo que se llegó a hacer sólo se refirió a los casos más notorios. Sin embargo, el proceso de ratificaciones –a cargo del CNM, al que legalmente no se le exige explícitamente fundamentar sus

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

decisiones— empezó a eliminar a otros, lo que planteó la pregunta acerca de los criterios a ser usados para ratificar o destituir; y

- (iii) revisar el trabajo hecho con las reformas, primero, para develar irregularidades (incluyendo la pregunta acerca de en qué se habían gastado entre US\$ 70 y 100 millones) y segundo, para determinar qué innovaciones deberían ser mantenidas, cuáles modificadas y qué otras desmanteladas. Ambas tareas fueron confiadas a dos comisiones transitorias en el Ministerio Público y en el Poder Judicial, pero en el corto tiempo establecido, de seis meses, no pudieron hacer un trabajo muy minucioso. En cualquier caso, el Poder Judicial y el Ministerio Público parecían estar a favor de aplicar sus propias ideas en relación con la continuación de los programas de reformas.

A mediados de 2003, esto es, dos años después que las comisiones transitorias entregaran sus informes, el foco de atención seguía colocado en gran medida sobre el primer rubro: el personal. Aunque la Corte Suprema y el Ministerio Público podrían haber asumido un papel más activo en revisar los patrones de nombramiento de personal en relación con las necesidades reales, y ayudar a definir los perfiles judiciales, parecieron optar por ignorar la primera tarea y dejar la segunda en manos del CNM. Éste se propuso inicialmente proveer los 1970 cargos ocupados por jueces y fiscales provisionales o suplentes, mediante un concurso de nivel nacional que se realizó en abril de 2002. El plan era demasiado ambicioso. Un año después todavía estaban en esa tarea, al mismo tiempo que realizaban las ratificaciones de los titulares. Ni el público ni el CNM están totalmente satisfechos con el proceso. Surgieron preguntas sobre lo adecuado de los criterios de selección —y, especialmente, el uso de pruebas de opción múltiple y entrevistas públicas—, la supuesta agenda partidaria de algunos miembros del CNM y los candidatos elegidos, posiblemente demasiado académicos y poco adecuados para tomar decisiones oportunamente. Al igual que a inicios de los años ochenta, el reciente proceso de ratificación también fue criticado, tanto por los resultados obtenidos como por la falta total de transparencia. El CNM trató de incorporar a la opinión pública en las ratificaciones, pero sostuvo que la Constitución prohibía revelar el fundamento de las decisiones; también defendió el

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

proceso diciendo que era la mejor forma de eliminar a quienes eran claramente nocivos y contra los cuales no había elementos suficientes para emprender una acción legal.

Paralelamente, tanto la Corte como el Ministerio Público comenzaron a poner orden en sus respectivas instituciones, eliminando algunas de las salas y los juzgados especiales creados durante el régimen anterior, tratando de evaluar –en gran medida a través de sus oficinas administrativas– el estado en que se encontraban sus recursos financieros y de otro tipo, y elaborando en un momento dado sus propios planes de modernización.<sup>43</sup> Esto ha sido especialmente difícil para el Poder Judicial debido a dos razones: (i) la sospecha permanente sobre las acciones emprendidas anteriormente por muchos jueces, y (ii) el hecho de que durante el periodo de reformas la mayor parte de la administración estuvo a cargo de un organismo paralelo, lo cual significó que los administradores oficiales poco entendían de ella. En la medida en que aparece más información sobre sus actividades pasadas y, en algunos casos, las presentes, varios jueces,<sup>44</sup> e incluso el gerente general del Poder Judicial, han renunciado. Los tres presidentes de la Corte que desempeñaron la función después de la caída de Fujimori adoptaron una actitud muy cautelosa, lo que ha generado críticas de parte de aquellos jueces que quisieran ver cambios más dinámicos. Estando bajo escrutinio público cada acción que se emprende, todo actor se mueve con mucha cautela, temiendo –con algo de razón– que incluso los fallos adoptados siguiendo la ley al pie de la letra puedan generar acusaciones de corrupción.

Lo que salva al Poder Judicial es que ningún político quiere ser acusado de repetir el modelo de intervención de Fujimori. De ahí que, a pesar de las fuertes críticas

---

43 Debe notarse que la palabra "reforma" ha sido rechazada al asociársele con el programa de Fujimori.

44 Los primeros dos presidentes de la Corte del periodo posterior a Fujimori fueron destituidos de la magistratura; el primero, en el curso de una ratificación normal, y el segundo, Oscar Alfaro, a través de una acción disciplinaria especial dirigida por el CNM. En este caso, el problema de raíz estuvo en la reunión privada de Alfaro con el presidente Toledo para discutir un caso judicial de paternidad pendiente contra éste. Como señala Luis Pásara (comunicación privada), esa sanción constituye un caso sin precedentes en Perú.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

del Presidente Toledo sobre las decisiones judiciales adoptadas en casos de corrupción, a inicios de 2003, y una propuesta muy controvertida de cuatro puntos presentada en su informe anual al Congreso, en julio de 2003, incluso él ha retrocedido. En estas circunstancias, y con varios donantes dispuestos a financiar programas de reforma, el presidente de la Corte en 2003, Hugo Sivina, anunció un plan de modernización con el objeto de mejorar los servicios y el acceso a ellos, eliminar la corrupción, disminuir los retrasos y fortalecer más la independencia, capacidad y autoridad judiciales. El plan, preparado con la ayuda técnica de algunos donantes y la participación de varios grupos judiciales de trabajo, es más una larga lista de actividades que una estrategia, pero en la versión presentada el 4 de agosto de 2003 –en respuesta a la propuesta del presidente Toledo– se redujo a 14 puntos clave, entre los que se separa acciones inmediatas y de más largo plazo.

De manera sorprendente, esta propuesta incorpora muchos de los programas de reformas anteriores –los juzgados corporativos, aunque con algunas modificaciones; jurisdicciones más especializadas, especialmente juzgados comerciales; automatización; fortalecimiento administrativo; los módulos básicos financiados por el BID<sup>45</sup> y algunos mecanismos similares para hacer que los servicios sean físicamente más accesibles para los pobres– junto a muchas de las líneas de reforma más tradicionales: revisión de códigos básicos, mejores presupuestos (incluyendo algún tipo de porcentaje fijo en la Constitución) y capacitación. Claramente, la Corte apuesta a contar con un contundente financiamiento adicional, ya sea de los donantes o del gobierno, para llevar a cabo sus planes, y se ha empeñado en que ésta sea una reforma dirigida por el Poder Judicial. El discurso de Sivina, de 4 de agosto de 2003, también abrió el camino para una mayor participación y coordinación de la sociedad civil con otras entidades del sector, pero la mención de estas áreas no promovía el entusiasmo de los jueces, la ma-

---

45 Éstos, producto del préstamo de US \$20 millones proveído por el BID durante el periodo Fujimori, eran edificios construidos en áreas rurales en los cuales se reunieron representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, la defensa pública y la policía para dar un servicio coordinado al usuario.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

yoría de los cuales parece estar más preocupada con las amenazas implícitas a su independencia.<sup>46</sup>

Es demasiado pronto para evaluar tanto el valor intrínseco del plan como las posibilidades de llevarlo a cabo. Aun cuando el Ejecutivo ha respetado hasta ahora el deseo de los jueces de diseñar su propio programa, parece improbable que haya un financiamiento adicional proveniente del presupuesto público, y el Ministerio de Economía y Finanzas ha expresado sus dudas sobre los costos y beneficios de una operación de préstamo. Lo más probable es que haya fondos disponibles, pero en niveles mucho más bajos que lo que el plan judicial en su totalidad –desgraciadamente formulado sin proyección presupuestal– requeriría. Esto conducirá a una implementación selectiva, de acuerdo a aquello que el Poder Judicial, el gobierno y los donantes, en conjunto, consideren prioritario. Por supuesto que muchos cambios importantes requieren de una voluntad política que va más allá del respaldo financiero, pero el respaldo también requiere que haya acuerdo en torno a qué es lo importante. En lo que resta de este capítulo se dejará el plan oficial a un lado, para atender a lo que parecen ser necesidades y prioridades fundamentales, esto es, una sugerencia de estrategia basada en la evaluación hecha por una persona de fuera sobre la situación actual del Poder Judicial.

## 6. ROMPER EL CÍRCULO VICIOSO: HACER EFECTIVA LA REFORMA DIRIGIDA POR EL PODER JUDICIAL

En el momento de la nueva apertura democrática, si el Poder Judicial peruano no estaba en el punto más bajo de la valoración pública, estaba bastante cerca. La valoración que obtuvo en varios índices subjetivos –basada en opiniones de

---

46 En un Encuentro Nacional posterior, de 240 jueces de todo el país (Lima, 8-9 de agosto), cuando se pidió a las delegaciones de cada distrito judicial que se comprometieran con la reforma, proteger la independencia judicial era lo que invariablemente encabezaba cada una de sus demandas. El jefe putativo de un nuevo Acuerdo Nacional sobre la reforma de la justicia, Juan Jiménez (abogado y ex viceministro de Justicia) fue invitado a hablar, pero los jueces, aunque no se oponían a su postura, parecían no estar interesados en conocer los detalles. Incluso los jueces que presentaban propuestas de reforma radicales (muchas de las cuales no eran bien recibidas por sus colegas) tendían a favorecer la idea de que la magistratura debía ser quien limpiara su propia casa.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

expertos o de usuarios— se acercaba a su nivel bajo de siempre, revirtiendo el leve mejoramiento logrado a mediados de los años noventa. (Galindo, 2003). En las encuestas del Latinobarómetro sobre confianza ciudadana en el Poder Judicial, Perú pasó de 24.6% en 1996 a 14.5% en 2002. En este sentido, siguió una tendencia de nivel regional: sólo Costa Rica, Honduras, Venezuela y Panamá mostraron leves mejoras. Sin embargo, de los 17 países latinoamericanos incluidos en la encuesta, Perú fue el cuarto más bajo en ambos años.

En la valoración de la confianza en la justicia del Barómetro Interamericano de Gobernabilidad (CIMA), en 2002 Perú empataba con Argentina en el lugar más bajo. En respuesta a la pregunta sobre la calidad de los servicios de justicia (CIMA, 2003), 57% de los encuestados en Perú los calificó de malos o muy malos, y sólo 12% los consideró buenos o muy buenos. En esto, el país estaba en la mitad del conjunto, con Bolivia, Venezuela y México. También ocupó el terreno medio en la pregunta del *World Business Environmental Survey* (1999-2000) —que recoge la percepción desde los negocios— acerca de si el Poder Judicial era un obstáculo para el mundo empresarial. Sin embargo, en valoraciones sobre imparcialidad, corrupción, oportunidad, costos, y congruencia y honradez de los fallos, los tribunales de Perú ocuparon el último de los primeros cuatro lugares, por encima sólo de Ecuador y Bolivia que ocupaban el quinto. Las encuestas hechas en Perú muestran resultados similares; entre las muchas instituciones desacreditadas en este país, la "justicia" —término que, en su uso popular, con frecuencia incluye al Ministerio Público, la policía, los abogados privados y otros— normalmente obtiene la valoración más baja.

La opinión pública no es determinante. La mayoría de los ciudadanos tiene poco o ningún contacto con el Poder Judicial, lo que al mismo tiempo significa que pueden registrar con lentitud los cambios ocurridos para bien o para mal. Sin embargo, es difícil conseguir indicadores menos subjetivos. Es posible que los sistemas estadísticos establecidos por los reformadores de Perú no hayan sido nunca confiables, y su calidad decayó más aún una vez que el equipo de reformadores desapareció. Las mejoras registradas por el equipo de reformadores en áreas como reducción de rezago, tiempos e índices de disposiciones

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

han sido cuestionadas en cuanto a la exactitud de las cifras. La investigación patrocinada en 1998 por el Banco Mundial sobre expedientes (González *et al.*, 2002) indicó que, al menos en Lima, algunos procesos —especialmente los juicios ejecutivos— eran resueltos rápidamente, llegándose a una sentencia u otra disposición en menos de tres meses, tanto en la justicia civil ordinaria como en la de juzgados de paz. Pero muchas sentencias quedaban sin ser ejecutadas, los índices de apelación eran altos (17%) en los juzgados civiles, y una gran mayoría de demandados figuraba en rebeldía, sin comparecer, probablemente porque no podía pagar un abogado o consideraba que no tenía sentido contratar uno.

Esto apunta a otro problema, que es fuente de quejas: los costos de la justicia y su inaccesibilidad, en general, para la gente de pocos recursos. En los juzgados civiles las partes requieren de asesoría legal, lo cual explica por qué muchos demandantes no son individuos sino bancos y fondos de pensión que litigan —y ganan— casos de deudas contra individuos usualmente en rebeldía. Tales requisitos y patrones prevalecen en los juzgados de paz y, contrariamente a lo afirmado por las autoridades del sector, éstos trataban muy pocos casos familiares o laborales (González *et al.*, 2002). Las tasas judiciales —introducidas por los reformadores, pero usadas cada vez más para incrementar los presupuestos y salarios judiciales— son mencionadas con frecuencia como otro obstáculo. Estas sumas pueden no ser cobradas a quienes no pueden pagar, pero en general es necesaria la intervención de un abogado para ser declarado exento. En un país con los índices de pobreza y las limitaciones presupuestales de Perú, es poco probable que se pueda ofrecer un servicio de asistencia legal gratuita a todos los potenciales usuarios de la justicia. Es deseable entonces que se explore otras alternativas, incluyendo la ampliación de la representación de sí mismo (*pro se representation*) y la capacitación de los jueces para tratar con partes que no cuentan con un abogado que las represente.<sup>47</sup>

Como en otras partes de América Latina, otros reclamos se refieren a los procedimientos legales innecesariamente complejos, la aplicación formal de la ley por

---

47 En esto, Perú puede prestar atención a la experiencia brasileña con juzgados de pequeñas causas. Para más detalles, véase Watanabe (1986) y Sadek (2001).

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

parte de los jueces y las muchas oportunidades para prácticas dilatorias –incluyendo apelaciones–, limitadas, es verdad, por los pagos que se cobra por ellas, pero de este modo accesibles para los de mejores ingresos. El plan de la Corte contempla rehacer los códigos civil y penal pero, debido a la falta de buena información empírica sobre la naturaleza de los congestionamientos, mucho de esto puede estar inspirado en principios ideológicos y las sugerencias de parte de intereses creados como, por ejemplo, el reclamo de los bancos de que haya juzgados comerciales especializados. Finalmente, las preocupaciones de siempre sobre el sistema de nombramientos defectuoso y la percepción de una creciente corrupción han llevado a sugerir una reasignación de poderes entre el CNM, la Corte, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura. Las propuestas van desde la eliminación del Consejo hasta la absorción por éste de las funciones disciplinarias y de investigación, que todavía se hallan en manos del Poder Judicial, e incluye también varios cambios en su composición.

En un contexto donde nadie, incluyendo a los jueces, está contento con la situación, es inevitable hacer algún cambio. El desafío es llegar a un acuerdo más amplio sobre lo que está mal, qué es lo que se puede y debe remediar, y cómo hacerlo mejor. Dos importantes obstáculos para alcanzar estos objetivos son: (i) la falta de una buena información empírica y de comprensión sobre el verdadero desempeño del sector, y (ii) la cada vez mayor resistencia de los principales participantes institucionales a planificar de manera conjunta. La combinación de ambos factores amenaza con que la atención se enfoque hacia metas más institucionales que sociales, a problemas más bien parciales que globales, a una inversión inadecuada de los recursos y a un eventual regreso a una reforma impuesta desde fuera. En el área de la justicia penal, esto es muy evidente; ya sea que el problema se defina como control del delito, impunidad selectiva o tratos abusivos, sus causas se encuentran en todas las dependencias del sector –desde la policía, pasando por la fiscalía, la defensa y los jueces hasta las prisiones– y no serán tratadas de manera efectiva si no se toma en cuenta a todas ellas.

En el área penal, en particular, el Poder Judicial puede ser menos importante para un mejor desempeño de lo que son las otras instituciones. Puede que se

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

tenga que aplicar, de manera creciente y selectiva, un plan global de reformas, pero la posibilidad de que tenga un efecto positivo será mayor si, primero, los problemas están bien documentados y comprendidos y, segundo, si las soluciones parciales son seleccionadas e implementadas en un marco de coordinación, incluyendo no sólo a los jueces, fiscales y la policía, sino también las perspectivas e intereses de otros participantes gubernamentales y no gubernamentales.

Los mismos principios son válidos para otras áreas de la justicia: asuntos de familia, laborales, civiles, administrativos y constitucionales. Los problemas aquí deben ser entendidos no sólo en el contexto de quién va a los tribunales y qué tan rápidamente se resuelven sus problemas, sino también en relación con el impacto social más amplio que tengan esas decisiones y los medios alternativos para enfrentar los asuntos que afectan. Hacer que lleguen más mujeres a los tribunales para tratar casos de pensión alimenticia para los hijos puede ser beneficioso, pero el objetivo fundamental de mejorar su situación familiar se puede alcanzar con asegurar que se cumplan las sentencias, programas de conciliación más efectivos o la ampliación de los servicios sociales. Adoptar esa determinación requiere tener más conocimiento de los problemas subyacentes y de cómo los manejan los tribunales y otras dependencias.

La creciente "amparización" de la justicia —esto es, que el mayor número posible de casos se conviertan en reclamos por violaciones de derechos— es comprensible, debido a la vía rápida que se ha ofrecido para estos procedimientos, pero enfrentar el problema de su impacto en la congestión y retrasos judiciales, y en las políticas públicas globales, requerirá de una mejor comprensión acerca de cómo se usan los amparos y de las alternativas que ya existen o que se puedan crear. Las muy necesarias mejoras en el manejo de quejas administrativas —que podrían reducir la dependencia de los amparos— no pueden ser logradas sólo con medidas judiciales; también requieren examinar los procesos administrativos, el papel de las agencias reguladoras independientes y el marco legal administrativo. Aunque estas decisiones afectan al Poder Judicial, los problemas van más allá de su esfera y no deberían quedar sólo en manos de los jueces.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

El hecho de que Perú descansa actualmente en las reformas planeadas separadamente por las instituciones y que se dirigen sólo a ellas mismas (el Poder Judicial, el Ministerio Público, el CNM o la Academia), es consecuencia lógica de la década pasada en la que se intervino políticamente en todo. Esta tendencia también coloca al país en una posición desfavorable, en el nivel regional, en relación con las acciones dirigidas a lograr un planeamiento más integrado, al reconocimiento de las limitaciones de recursos y al énfasis en los elementos de bienes públicos<sup>48</sup> en los objetivos de las reformas.

Las reformas verticales de Perú programaron todos los mecanismos de "fortalecimiento institucional", incorporados a programas conducidos judicialmente en el resto de la región. Sin embargo, la forma en que fueron impuestos ha hecho que el Poder Judicial peruano sea más, y no menos, resistente a tener una perspectiva más amplia. En la medida en que otros países empiezan a llegar a niveles que van más allá del ámbito judicial para tratar los grandes temas en torno a los servicios judiciales y sus impactos políticos, el Poder Judicial peruano parece estar todavía sólo enfocado, de forma aislada, en su propio mejoramiento. Es improbable que haya un cambio de esta perspectiva en la judicatura u otros organismos del sector y, por lo tanto, puede ser necesario que se produzca presión de parte de otros sectores del Estado, la sociedad civil e incluso de los donantes. Semejante presión no significa restringir la independencia judicial sino, más bien, insistir en que el financiamiento de las actividades de reforma sea programado de manera coordinada y en que las mejoras mensurables externamente, en los productos obtenidos colectivamente, sean condición para tener acceso a tal financiamiento.

En el proceso hacia este enfoque sistémico, hay tres medidas fundamentales:

48 Vale destacar que el término "bien público" no se usa aquí en el sentido legal sino en el sentido económico: un bien o beneficio cuyo impacto no puede ser dividido. En contraste, los bienes particulares tienen beneficios divisibles que normalmente son disfrutados de manera inequitativa. La seguridad jurídica es un bien público; la resolución de un conflicto es un bien privado. En un mundo de escasos recursos, es importante privilegiar los bienes públicos en el momento de asignar los recursos del Estado.

### LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

- (i) atención inmediata a reactivar los sistemas de información institucionales y su uso para proporcionar una mejor descripción de aquello que el Poder Judicial y otras organizaciones del sector justicia están haciendo realmente, adónde van sus recursos y con qué resultados;
- (ii) uso de estas estadísticas, de otros estudios empíricos, las quejas registradas en encuestas, como las citadas anteriormente, e información de otros programas de reforma en América Latina, para establecer un consenso sobre los problemas de alta prioridad que enfrentan y han sido creados por las instituciones del sector; y
- (iii) desarrollo de programas de reforma para todas las instituciones, centrándose en aquellos aportes hechos por todos los mecanismos sectoriales y no sectoriales para resolver los problemas prioritarios.

De donde sea que venga el financiamiento –de presupuestos institucionales, del tesoro público o de donantes–, es fundamental que los esfuerzos que haga Perú para mejorar el desempeño judicial comiencen con estas definiciones más amplias –basadas en la experiencia– de problemas y soluciones, y que el actual enfoque basado en cada institución sea rectificado. La reforma, como la justicia, no pertenece sólo a los jueces y, por lo tanto, puede ser mejor planeada e implementada dentro de un contexto mucho más amplio. El Poder Judicial puede manejar sus propias reformas, pero fijar las metas y los objetivos es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Cuando los jueces asumen también esa función, aunque sea con la mejor intención, generalmente se equivocan respecto a las preferencias de los usuarios, ignoran los impactos más generales e, inevitablemente, no comprenden que para tener una mejor imagen hay que ganársela, por medio de mejores servicios y no mejores salarios o edificios más "dignos".

En oposición a las prioridades internas del Poder Judicial, es, por lo tanto, recomendable que cualquier programa de reformas empiece poniendo énfasis en las quejas de los ciudadanos –corrupción, costos para el usuario y el Estado, retrasos y solución efectiva y no formal de los conflictos, incluyendo aquéllos de la justicia penal– y vincular directamente cualquier inversión y actividad futuras con

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

su mejoramiento. Cuando las vinculaciones no son obvias –e.g. reorganizaciones internas, mejores sistemas estadísticos, más equipo, protección de la independencia institucional–, corresponderá a la Corte y a las otras instituciones del sector hacerlas evidentes.

En el largo plazo, Perú, como los demás países de la región, tendrá también que reexaminar el papel y las responsabilidades del Poder Judicial frente al sistema de autoridad en su conjunto, de modo de encaminarse a un reajuste de los pesos y contrapesos (*checks and balances*) interinstitucionales contemplados en la Constitución. Sin embargo, en el corto plazo, la mejor estrategia a seguir por la judicatura para lograr avances en su programa de reformas autodirigido –pero no auto definido– es poner énfasis en la mejora de los servicios para todos los ciudadanos –y no sólo para los usuarios–, usando eficientemente los recursos y justificando los aumentos de financiamiento con indicadores que midan resultados. Esto significa aceptar algunos principios básicos sobre el papel del sistema judicial en las sociedades contemporáneas: reconocer que la justicia es un servicio público, que aunque "no tiene precio", sí tiene un costo que es pagado y evaluado por la sociedad y que, por lo tanto, la responsabilidad institucional es tan importante como la independencia institucional.<sup>49</sup>

Lo que el Poder Judicial hace, y la sociedad le paga para hacerlo, es tomar decisiones que trascienden las preferencias judiciales y que son adoptadas más ade-

---

49 Debido a que el tema es la reforma judicial, no me he referido a los cambios necesarios en el resto del sector, pero es claro que hay mucho por hacer ahí, de manera igualmente coordinada. Sin embargo, el Poder Judicial plantea un problema especial debido al tema de la independencia judicial. Hay muchos otros obstáculos (presupuestos, intervención política, falta de base social (*constituencies*) aparte de la relacionada con intereses creados) a los que se ven enfrentadas instituciones como el Ministerio Público, la Defensa Pública, la policía, el sistema penitenciario y la barra de abogados públicos y privados, pero el difícil asunto de cómo estimular una rama independiente del Estado para reconocer y corregir sus propios errores corresponde sólo al sector judicial. Se argumenta que el enfoque dirigido a la reforma *judicial* es parte del problema. Los países que emprenden reformas de sus sistemas de justicia penal –y por ende todas las instituciones incluidas ahí– han podido, con frecuencia, generar cambios de manera más coordinada. Cuando el objetivo es mejorar una institución, y no un producto o función, es generalmente difícil ver más allá de los árboles de la organización.

## LA EXPERIENCIA PERUANA EN REFORMA JUDICIAL

.....

cuadramente en un debate transparente y público de las diversas alternativas. Las judicaturas que entran en esta discusión bien provistas de información técnica sobre su situación presente y la potencialmente futura pueden tener un importante impacto en los resultados. Cuando entran apoyándose sólo en el prestigio institucional, especialmente en uno tan devaluado como el actual en Perú, reducen sustancialmente sus posibilidades de mejorar en su propia posición y su valoración ante la opinión pública. En suma, para romper el círculo vicioso de 30 años de estancamiento institucional, seguido por un cambio impuesto desde fuera e internamente perjudicial, el Poder Judicial peruano haría bien en adoptar una política de diálogo activo con todos los participantes externos, construyendo su programa de reformas sobre una combinación de análisis técnico y reconocimiento e incorporación de demandas y necesidades externas. La independencia judicial resulta mejor protegida no por medio del aislamiento sino al ampliar y fortalecer los vínculos transparentes y funcionales que tenga con el resto del sistema social y político. El valor que tiene la independencia judicial no es muy evidente para la mayoría de los ciudadanos sino que, más bien, es evaluado sobre la base de lo que el Poder Judicial hace y la calidad de los servicios que ofrece.