

¿Es posible una reforma judicial desde adentro?

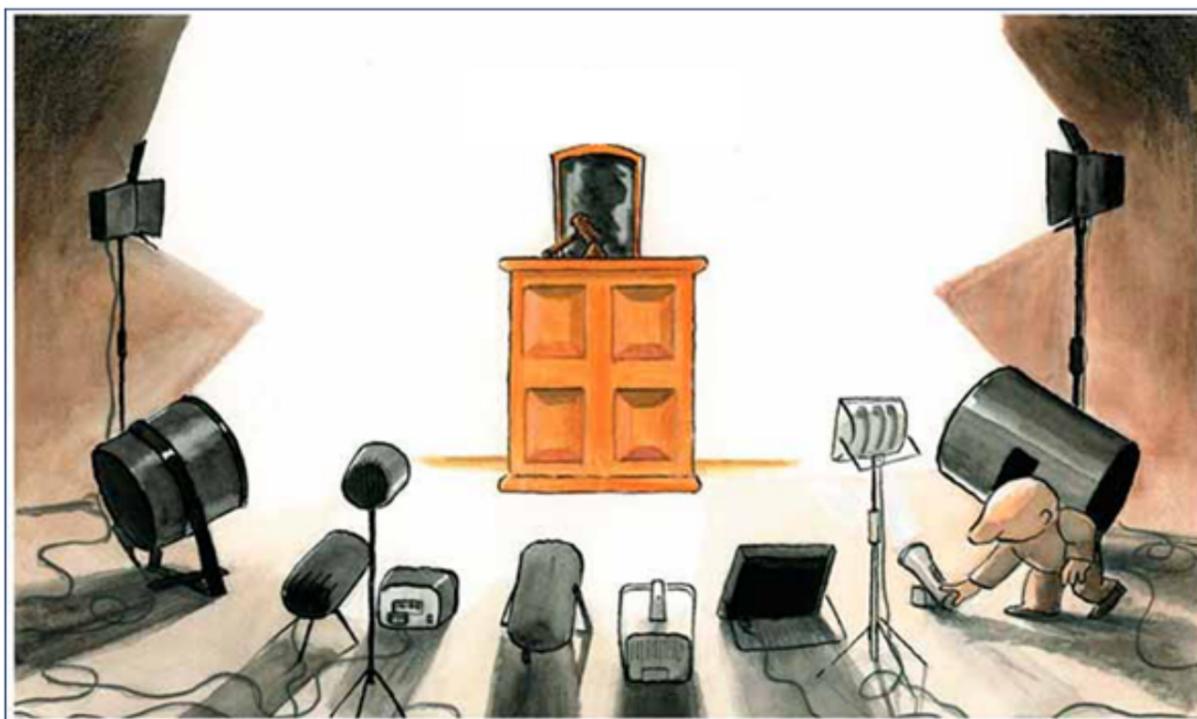
16 de agosto de 2017

Jaime de Althaus
Para Lampadia

Tuvieron que pasar siete años y mucha presión mediática y política para que el Poder Judicial finalmente concluyera que un pasquín del Movadef, que exaltaba a niveles hiperbólicos la figura de Abimael Guzmán, hacía apología del terrorismo. Habría que preguntarse si detrás de esa demora no había algo de temor en los jueces, porque según trascendidos e informes oficiosos del Poder Judicial, el sindicato de Lima del Poder Judicial, el SUTRAPOJ, tendría una importante influencia del Movadef pues, de 14 delegados, 6 pertenecen a esa agrupación.

El hecho de que el Movadef pueda estar enquistado en el Poder Judicial y éste no pueda o no quiera hacer nada al respecto, nos sirve como introducción dramática al tema que queremos plantear: ¿es posible una reforma judicial “desde adentro”, considerando los intereses creados y la inercia del sistema? En realidad, existe un mito en torno a que la reforma judicial no se puede ni se debe realizar desde afuera. En la práctica, como veremos, los principales cambios en el sistema judicial vienen realizándose desde afuera. Y esa es la ruta que hay que profundizar.

Para comenzar, como sabemos, este gobierno ha puesto en marcha el Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ), promovido y coordinado por la Ministra de Justicia Marisol Perez Tello. Es decir, desde afuera, aunque quienes lo integran son los titulares de las entidades que deben reformarse: el presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el presidente del Consejo Nacional de la Magistratura (que acaba de renunciar en desacuerdo con la iniciativa de reforma de ese organismo) y el presidente de la Academia de la Magistratura. Funciona más como un mecanismo de coordinación –que no existía– entre los integrantes del sistema de justicia y de motivación para la ejecución de mejoras y pequeñas reformas en cada entidad. Se ven temas como la mejora de los protocolos de coordinación en los procesos que se llevan a cabo con el nuevo código procesal penal, o mejoras en los procesos vinculados a casos de familia. También la importantísima reforma del expediente digital. Recientemente se quiere discutir la reforma del CNM, por ejemplo.



Fuente: eljuegodelacorte.

La pregunta es hasta qué punto el ANJ tendrá la decisión de abordar los temas más difíciles, esos que suponen romper el statu quo interno de las instituciones componentes. El Acuerdo se propone, por ejemplo, plantear un modelo de gestión por resultados, basado en procesos eficientes. Veremos hasta donde llega, porque hasta la fecha no ha habido manera de instaurar un sistema de evaluación de desempeño de los jueces que rija sus ascensos y su permanencia. Hay problemas de gestión en los juzgados, las salas y las audiencias. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial no funciona. El presidente del Poder Judicial debería serlo por un periodo de 4 años con más poderes ejecutivos y empoderando a la gerencia general. De lo contrario, todo es connivencia en torno al statu quo. La corrupción es grave. Algunos fiscales y jueces están vinculados a mafias o validan acciones de organizaciones criminales dedicadas a la usurpación de terrenos, por ejemplo. La OCMA carece de recursos y capacidades.

No se ve que en el ANJ se aborde esos temas.

Para comenzar, en las instituciones judiciales suele haber complicidad interna y horror a la transparencia. En el 2009 el PNUD donó al Poder Judicial un programa –que se usa en el FBI, por ejemplo– llamado I2, avaluado en 500,000 dólares, que permite descubrir desbalances patrimoniales, detectar robos o sobrepagos en las compras de la institución, etc. Se llegó a introducir en el programa información de la Reniec, de la Sunat, de la Sunarp, acerca de ingresos, bienes patrimoniales y vinculaciones familiares de los Supremos y gerentes en este caso, y también la información relacionada a las licitaciones y compras del Poder Judicial: las empresas que participaron y ganaron, las propuestas que hicieron, quiénes integraban las comisiones de adjudicación, etc. El programa llegó a hacer un informe que detectó desbalances patrimoniales en algunos supremos y descubrió corrupción en la compra de papel, por ejemplo. Con esa información el gerente fue despedido luego de un tiempo. Pero nada se hizo en relación a los Supremos. Más bien lo que ocurrió fue que al poco tiempo el programa sencillamente desapareció. Nadie sabe dónde está y hasta se ha perdido la memoria de su existencia. Un programa como ese sería de enorme utilidad, porque permitiría depurar las instituciones del sistema de justicia.

La misma fuente nos refiere que ese mismo año el Banco Mundial donó 4 equipos Forensic, que leen el espejo de las computadoras, para recuperar la data borrada. Pues bien, en la actualidad solo se ha encontrado uno. No se sabe qué pasó con los otros tres.

De acuerdo a nuestras informaciones, la corrupción en el Poder Judicial no solo es parte casi consustancial a la administración de justicia misma (ver libro de Jaris Mujica, “Micropolíticas de la Corrupción”), sino que sería aún más intensa en la parte administrativa de la judicatura. Las compras son un

festín. Los gerentes generales puestos por los presidentes del Poder Judicial, no duran porque no pueden contra las fuerzas internas. Cesar San Martín tuvo dos gerentes públicos puestos por Servir, que tuvieron que salir por la resistencia del statu quo. Enrique Mendoza tuvo también dos gerentes generales, un marino y un gerente público de Servir, que tampoco pudieron cambiar el sistema. El de Ticona renunció en setiembre del año pasado y el cargo quedó vacante hasta la fecha.

Parte del problema estriba en que la mayor parte del personal administrativo está nombrado, de modo que es difícil exigirles nada y menos cesarlo por incompetencia o falta de trabajo. No solo eso, **resulta que hay 23,000 trabajadores administrativos (sin contar los auxiliares jurisdiccionales que son unos 4,000) para 3,000 jueces**. Una relación ¡de 8 a 1!, cuando debería haber menos administrativos que jueces.

Y ese número se incrementa a razón de 1,000 nuevos empleados por año. Aparentemente la autonomía les sirve para eso. Lo que ya resulta aún más escandaloso es el caso de las notificaciones. Se supone que con las notificaciones electrónicas el personal debía reducirse al mínimo. Pues bien, ¡aumentó! Pasó, en la Corte de Lima, de 183 personas antes, a 196 en la actualidad luego de establecido el sistema electrónico.

Es obvio que esta situación requiere de una intervención radical. **Los jueces no se atreven a actuar porque dependen de los administrativos para tener papel, tonner, que funcionen las computadoras, la movilidad, etc.** Los sindicatos que agrupan a los administrativos ni siquiera aceptan pasar al régimen de la ley de servicio civil, que les da los mismos o mejores beneficios que tienen ahora, pero a cambio de evaluaciones y de meritocracia. **El Poder Judicial está en desacato frente a la ley de Servicio Civil. No la quiere aplicar, por presión de los sindicatos.**

Para coronar esta situación resulta que el sindicato de Lima, el SUTRAPOJ, podría estar siendo manejado, en algo medida nada menos que por el Movadef, pues de 14 delegados, 6 tendrían vinculaciones a dicha agrupación.

Pues bien, ante la resistencia a ingresar al régimen del servicio civil, existe una iniciativa en el Poder Judicial para contratar una consultora internacional que haga un estudio y recomiende la organización y los mecanismos de meritocracia interna que deberían establecerse en la administración. Pero, de acuerdo a nuestras fuentes, quien se opondría es precisamente el gerente general, y ya podemos imaginar por qué. Y tampoco el presidente del Poder Judicial ni el Consejo Ejecutivo muestran una voluntad clara de convocar la licitación correspondiente.

¿Cómo hacer para resolver esos problemas y todos los relativos a la parte jurisdiccional propiamente dicha? ¿Podrá el Acuerdo Nacional por la Justicia transformar organizaciones todavía en alguna medida patrimonialistas gobernadas por redes internas de poder que eventualmente se convierten en redes de corrupción, en organizaciones basadas en un orden interno meritocrático asegurado por evaluaciones de desempeño y orientado al cumplimiento de metas y resultados?

El ANJ es un buen esfuerzo y debería institucionalizarse. Se ha preparado un proyecto de ley para eso. Pero está integrado por las partes interesadas. Ese es su límite. Se necesita más. Y lo primer que **hay que despejar es el mito de que la reforma no se puede hacer desde fuera, aunque con la colaboración y la participación de los jueces y fiscales, desde luego. Desde fuera y desde adentro, a la vez.**

En efecto, de hecho, tenemos ya el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), una institución externa creada por la propia Constitución. Es decir, la propia Carta Magna señala el camino. Ahora se ha planteado la reforma de esa institución, precisamente porque un CNM de primer nivel ayudará a nombrar mejores jueces y fiscales y destituir a los malos. Es, decir, ayudará a cambiar el sistema judicial. Es una intervención desde fuera.

Pero la composición propuesta en el proyecto del Ejecutivo no es convincente. Mucho mejor a simple vista es la que propone Transparencia: que los miembros del CNM “sean designados por el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía de la Nación, el Banco Central de Reserva y la Corte Suprema. Además, el Jurado Nacional de Elecciones, con el soporte operativo de Servir, seleccionaría a tres miembros adicionales por concurso público de méritos”

Transparencia propone también eliminar el mecanismo de ratificación de jueces cada siete años a cargo del mismo CNM, porque esa intervención sí es nociva porque puede ser arbitraria y hasta corrupta. La alternativa sería transferir al Poder Judicial y al Ministerio Público la función de realizar evaluaciones de desempeño y productividad regulares que determinen los ascensos y, eventualmente, el retiro de los que no alcanzan las aptitudes necesarias, lo que, a su vez, demandará la aprobación de una ley de carrera judicial y fiscal. Esta es tarea del Congreso, otra intervención externa. Quizá un nuevo CNM podría supervisar esos procesos o tener participación en su ejecución.

También el Ministerio de Justicia puede impulsar cambios en el sistema judicial. De hecho, ya lo ha venido haciendo por medio de la Secretaría Técnica de la Comisión de Implementación del nuevo Código Procesal Penal, que ha monitoreado, en pared con el MEF, el largo proceso de implementación de ese código que está produciendo un verdadero cambio institucional y cultural en el sistema judicial-policial (aunque se requiere ajustes), pero que aún falta aplicarse en Lima. Otro caso de reforma “desde afuera”, relativamente exitoso, además.

Pues bien, sería bueno ampliarle el mandato a esa Secretaría para que promueva la “oralización” en todos los procesos (civiles y comerciales), la implantación de los sistemas de evaluación de desempeño en el Poder Judicial y el Ministerio Público, la introducción de expediente digital y la interoperabilidad, y lo que hemos llamado la atención primaria de la justicia penal.^[1] Esto en combinación con un sistema de presupuesto por resultados, de modo que se asigne más presupuesto en función del cumplimiento de metas y compromisos.

El Congreso, por su parte, debe intervenir no solo aprobando las leyes de carrera judicial y fiscal y la que amplíe el mandato de la Secretaría mencionada, sino dictando una ley para que el periodo del presidente del Poder Judicial dure cuatro y no dos años, transfiriéndole, además, atribuciones de decisión que ahora tiene la sala Suprema. Es decir, empoderándolo para que pueda hacer las reformas.

Y no nos olvidemos de la Contraloría. Su intervención tiene que ser certera y eficaz para erradicar la cantidad insondable de corruptelas que hay en la administración del Poder Judicial. Aquí no cabe la coartada de la autonomía administrativa. Son recursos de todos los peruanos que deben ser cautelados con rigor. Sí se requeriría probablemente una ley para que el MEF o Servir intervengan para racionalizar y reducir a su justa dimensión la hipertrofiada gerencia administrativa de la judicatura.

Sería bueno que el Acuerdo Nacional por la Justicia se pronuncie sobre estos puntos. La mayor parte de estas decisiones, sin embargo, están en manos del Congreso y del propio Poder Ejecutivo. Dependen de la clase política. No hay tiempo que perder. Ver también la primera entrega de este tema: [El avance de las reformas del Estado es desigual. Lampadía](#)

^[1]Que en cada distrito de Lima, por ejemplo, haya cuando menos un fiscal, un juez y una carceleta local o municipal de modo que los jueces de flagrancia y los ordinarios puedan condenar a penas de días, semanas o meses a delinquentes primarios que hayan cometido faltas o delitos menores, para suprimir la sensación de impunidad