

Reforma del CNM y de la administración de justicia

11 de julio de 2018

Jaime de Althaus
Para Lampadía

El tráfico de influencias para nombramientos y decisiones judiciales revelado en los audios publicados por IDL Reporteros es grave no solo porque pone de manifiesto la falta total de idoneidad del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) para designar o destituir magistrados, sino porque revela una cultura de decisiones judiciales basada en el intercambio de favores y eventualmente en pagos dinerarios o de otro tipo. Es decir, un funcionamiento esencialmente patrimonialista y eventualmente corrupto de las instituciones vinculadas a la administración de justicia.



Lo primero reclama, fuera de las investigaciones y las sanciones ejemplares que haya que aplicar, una reforma radical del CNM. Lo segundo va más allá y exige una reforma profunda del Poder Judicial y del sistema judicial en general.

Este es el momento para emprender esas iniciativas, y no puede ser desperdiciado. Pero no solo necesitamos voluntad política –que hasta ahora ha sido muy débil- sino ideas claras, que tampoco han existido, como veremos.

La reforma del CNM: concurso público

La necesidad de la reforma del CNM, sin embargo, sí fue planteada por varios partidos políticos en la campaña electoral, y también por el partido de gobierno, que plasmó su propuesta en un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que establecía modificar el artículo 155 de la Constitución creando un CNM integrado por cinco miembros:

*“Artículo 155.- Composición del Consejo Nacional de la Magistratura
Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:*

- 1. Uno elegido por el **Poder Ejecutivo**, designado mediante Resolución Suprema con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*
- 2. Uno elegido por el **Poder Legislativo**, con el voto de los dos tercios del número legal de congresistas.*
- 3. Uno elegido por el **Poder Judicial**, entre los magistrados de la Corte Suprema jubilados y en actividad, conforme al procedimiento determinado en la Ley Orgánica del CNM.*
- 4. Uno elegido por el **Ministerio Público**, entre la Junta de Fiscales Supremos jubilados y en actividad, conforme al procedimiento determinado en la Ley Orgánica del CNM.*
- 5. Uno elegido por los miembros señalados precedentemente de acuerdo a lo que establezca la Ley Orgánica del CNM.*

La virtud de este proyecto es que suprime la participación de los colegios de abogados y de profesionales en general, que no ha dado buenos resultados porque no ha servido para elegir consejeros de alto nivel ético y profesional, y establece una composición simple de cinco miembros designados por los poderes del Estado.

Tendría, sin embargo, dos puntos débiles. El primero es que contiene un cierto riesgo de politización de los nombramientos –en la medida en que los dos poderes políticos (Ejecutivo y Congreso) designan sendos consejeros-, que fue lo que se quiso evitar cuando la Constitución del 93 creó el CNM. Aquí hay, sin embargo, una discusión, porque, a la luz de lo visto, el remedio resultó igual o peor que la enfermedad, pues los consejeros designados por la “sociedad civil” y por las instituciones judiciales no tuvieron las cualidades profesionales y de integridad necesarias. Para algunos, entonces, permitir que los poderes políticos –Ejecutivo y Legislativo- designen miembros del CNM sería una forma de sincerar la responsabilidad de la clase política en la salud del sistema judicial, tal como ocurre en otros países como Estados Unidos, por ejemplo.

Por eso mismo, lo que sí sería de todos modos un punto débil de este proyecto, es que las dos instituciones cuestionadas –el Poder Judicial y Ministerio Público- designen también consejeros, lo que contiene el riesgo de mantener la cultura de intercambios patrimonialistas en las designaciones y destituciones de magistrados. Es decir, la perpetuación de lo que acabamos de ver en los audios.

La única manera de salvar los problemas observados en las designaciones efectuadas por estos tres tipos de instituciones, es que todos los consejeros sean seleccionados mediante un concurso público muy bien hecho y realizado por personas e instituciones muy serias.

La propuesta que más se acerca a esta idea es la de la Asociación Civil Transparencia, que es la siguiente:

*“Se propone que el Consejo Nacional de la Magistratura se encuentre compuesto por siete (7) miembros que serían seleccionados de la siguiente manera: un miembro designado por el Tribunal Constitucional, un miembro designado por la Defensoría del Pueblo en acuerdo con la Fiscalía de la Nación, un miembro designado por el directorio del Banco Central de Reserva, un miembro designado por la Corte Suprema de la República, y **tres miembros seleccionados por concurso público nacional** organizado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) con el soporte operativo de SERVIR”.*

Quizá lo único objetable en esta propuesta, siguiendo el razonamiento anterior, es que la Corte Suprema designe un miembro. **A nuestro juicio, elegir por concurso público a todos los miembros del CNM seguiría siendo la mejor opción.**

Ahora bien, la Comisión de Constitución del Congreso procesó este proyecto junto con el del Ejecutivo y otros presentados por las distintas bancadas, y produjo un pre-dictamen que termina proponiendo una composición de difícil elección y que, a nuestro juicio, no resuelve los problemas anotados.

“Artículo 155.- Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:

- 1. Un juez superior o supremo elegido por todos los jueces titulares del país, en votación universal, secreta y libre.*
- 2. Un fiscal superior o supremo elegido por todos los fiscales titulares del país, en votación universal, secreta y libre.*
- 3. Un abogado elegido por los miembros del Colegio de Abogados de Lima, en votación universal, secreta y libre.*
- 4. Un abogado elegido por los miembros de los demás colegios de abogados del país, en votación universal, secreta y libre.*
- 5. Un abogado elegido por los miembros de los demás colegios profesionales del país, en votación universal, secreta y libre.*
- 6. Un docente ordinario principal de la facultad de derecho de universidad pública, elegido por todos los docentes ordinarios de las universidades públicas del país en votación universal, secreta y libre.*
- 7. Un docente ordinario principal de la facultad de derecho de universidad privada que cuente con una antigüedad no menor de treinta y cinco años de creación, elegido por todos los docentes ordinarios de las universidades privadas del país en votación universal, secreta y libre.*

En buena cuenta, una composición similar a la actual, pero con una forma de elección distinta: votación universal, secreta y libre en todos los casos. Esta forma de elección sin duda es más democrática, pero no solo es más complicada de realizar, sino que contiene el riesgo inevitable de la politización de los procesos electorales. Los partidos tendrán candidatos, con lo que recaemos en lo que queríamos evitar. Por lo demás, para ganar se hará ofrecimientos, que después habrá que pagar con nombramientos o lo que fuere, con lo que agravamos la característica de las decisiones del CNM como el producto de un mercado de pagos y favores.

Redes de poder y corrupción en la administración de justicia

Lo mejor, entonces, repetimos, es la elección de los miembros del CNM mediante un concurso público muy bien hecho. Esto como punto de partida de la propia reforma judicial como tal, que la segunda gran tarea, cuyo objetivo debiera ser facilitar y acelerar el tránsito de un Poder Judicial y un Ministerio Público basados en relaciones personales de amistad, promoción, compadrazgo o parentesco, que pueden derivar en redes de corrupción interna, a organizaciones basadas en la meritocracia y el cumplimiento de metas. Es decir, de instituciones gobernadas por intereses propios a ser gobernadas por el interés de la sociedad. De organizaciones orientadas hacia adentro o unas orientadas hacia afuera.

El antropólogo Jaris Mujica, en “Micropolíticas de la Corrupción. Redes de Poder y Corrupción en el Palacio de Justicia”, describe detalladamente cómo funciona el sistema. [\[1\]](#) **Él distingue tres esferas o ejes en torno a los cuales se organizan redes de poder y corrupción en el Poder Judicial.**

La primera, en el nivel más bajo, **es la que conecta el mundillo exterior** conformado por tramitadores, falsificadores (Azángaro), asesores legales y abogados al paso, con secretarios de los juzgados encargados del archivo y tramitación de documentos, por medio de los encargados de la mesa de partes o de los vigilantes del Palacio de Justicia, con la finalidad desaparecer un expediente para demorar el proceso, o reemplazar un documento por otro falsificado o introducir uno falso.

La segunda esfera es la que se da al interior de los juzgados, donde las relatorías y las secretarías pueden conformar el punto final de la cadena en el tráfico de documentación arriba señalado, o un centro de contactos para influir en las decisiones del juez o para ofrecerle un soborno a fin de orientar una sentencia. Los estudios de abogados conocen a los relatores a los que pueden ‘incentivar’ para conseguir un resultado. Según Giovanni Priori, todo estudio de abogados tiene sus “procuradores” que, por lo general, han estudiado Derecho, pero no son abogados, y sin embargo, poseen el activo invaluable de contar con una red de contactos en el Poder Judicial construida sobre la base de relaciones de compadrazgo y amistad con secretarías de la mesa de partes, relatores, secretarios o especialistas, con quienes se reúnen frecuentemente en parrilladas y polladas.

Mujica también observa que las redes que se activan para mover las cosas suelen conformarse sobre la base de relaciones familiares o amicales gestadas en la universidad. Los abogados que trabajan en las relatorías (encargadas de los aspectos jurisdiccionales de los casos) acceden a ellas “...a través de los concursos públicos, pero la mayoría manifiesta haber llegado gracias a una recomendación de un juez (amigo, familiar o profesor), a quien le deben solidaridad y reciprocidad”. “Todos tienen sus padrinos. Si no tienes padrino, no llegas al puesto”, explica un abogado de relatoría (p.117). Este “padrinazgo” implica, además, la filiación a una red y a ciertas relaciones de poder, y también actos de corrupción tales como convertirse en el medio para ofrecer un soborno a un juez o para influir en su decisión.

Mujica precisa, sin embargo, que estas prácticas corruptas no pueden ejecutarse todo el tiempo, ante cualquier oferta, porque pondrían en riesgo todo el sistema al hacer demasiado evidentes las relaciones informales o ilegales.

La tercera esfera reseñada por Jaris Mujica **estaría dada por los jueces, particularmente los Superiores y Supremos.** Explica que la cúpula del Poder Judicial está integrada por jueces Superiores o Supremos que han estudiado en universidades del Estado principalmente (San Marcos y Villareal, aunque también algunos en la San Martín de Porres, que es privada) y que **en muchos casos han ingresado a la judicatura gracias a contactos gestados en la vida universitaria. Pero también gracias a conexiones familiares.** Se dice en el Poder Judicial que hay cargos que son hereditarios. Muchos hijos, sobrinos u otros parientes de jueces de primera instancia o de jueces superiores o supremos entran a trabajar como auxiliares en virtud de un sistema de trueque: un juez contrata al familiar de otro juez, y este hace lo propio con el primero, a fin de eludir la norma del nepotismo. Según Priori, la manera de llegar a los jueces Superiores y Supremos es a través del esposo o esposa u otro familiar, que trabajan también en el Poder Judicial.

La reforma

Entonces, si queremos empezar a cambiar todo esto, que se manifestó claramente en los audios presentados, es necesario cambiar la manera de elegir a los miembros del CNM, y **hacerlo por concurso público**. Luego de ello, sería bueno adoptar otra recomendación de la Asociación Transparencia:

“Se propone la eliminación del proceso de ratificación de jueces cada siete (7) años por considerar que favorece círculos de corrupción y el sistema de evaluación no es adecuado. Sin embargo, se mantendría la posibilidad de sancionar o destituir a un juez ante la comisión de cualquier infracción legalmente prevista”.

Esto supone, sin embargo, sustituir la ratificación de los magistrados cada 7 años por un sistema de evaluación de desempeño de jueces y fiscales aplicado por las propias instituciones que sirva tanto para el ascenso como para retirar de la función jurisdiccional al magistrado que resulte desaprobado. **Este sistema de evaluación de desempeño es algo que debe ser construido.**

Luego resulta fundamental adoptar la recomendación que en su momento formuló la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), de pasar a una Corte Suprema de muy alto nivel integrada por solo 11 miembros dedicada a establecer jurisprudencia a partir de casos emblemáticos. Esto es fundamental para establecer predictibilidad en las sentencias -y en esa medida reducir la corrupción- y para crear una cabeza de alto valor profesional y ético que sirva de ejemplo al conjunto del cuerpo judicial.

También debe acogerse la recomendación de alargar el periodo del presidente del Poder Judicial de dos a cuatro años, empoderándolo tanto a él como al gerente general.

Estas dos últimas medidas dependen de decisiones del Congreso. ¿Existirá la voluntad política para hacerlo?

Para cerrar el círculo, la firma por parte de los estudios de abogados de un código de buenas prácticas que contenga un pacto para no sobornar, sería fundamental. Si los Estudios toman la iniciativa de hacerlo, tendrán la autoridad moral para demandar la reforma del CNM y las vinculadas a la administración de justicia que estamos resumiendo.

Por supuesto, está el asunto del expediente judicial digital, que debe incorporar el ámbito penal.

Y distritalizar (en Lima) la justicia penal, juntando en un solo local distrital a un juez, un fiscal y una carceleta para penas cortas a delincuentes menores, a fin de acabar con la impunidad y cortar de raíz el crimen que luego se vuelve organizado. Las municipalidades son las principales interesadas y contribuyen donando el local. Es cuestión de concertar. **Lampadia**

[1] Ver “La Gran Reforma (de la Seguridad y la Justicia)”, Jaime de Althaus, Planeta, 2016