

¿UN CAMBIO DEL SISTEMA DE JUSTICIA SIN NUEVOS ACTORES?

Víctorhugo Montoya Chávez¹

1. EL SISTEMA DE JUSTICIA

Un sistema de justicia ineficiente que no cumple con sus funciones principales (control al poder y protección a los derechos de las personas) justifica la realización de reformas. Las realizadas en el país cuentan con resultados pueden ser contrastados con la realidad y que nos han dejado enseñanzas incontrastables. Por más que incorporen objetivos legítimos, estos a la vez se exhiben como contradictorios, al apoyarse en una agenda que poco o nada tiene que ver con la meta a conseguir (Hammergren 2004: 290).

Un problema concurrente es que nunca ha existido claridad en lo que significa reformar la justicia. Nadie duda de su complejidad. Es cierto que el verdadero significado de reforma es difícil de conseguir, pero puede comenzar a construirse a partir una lucha contra valores enraizados en la sociedad peruana. El sistema de justicia es su mero reflejo. En la región, la sociedad se encuentra sumida en carencias socioeconómicas, violencia política, corrupción, abusos de los derechos humanos, entre otros (Mainwaring 2006). Vivimos en el mundo de la viveza, la cultura de la criollada, del aprovechamiento, del doble y triple discurso, por lo que en el mundo judicial lo refleja.

En este marco, una nueva justicia es aquella en la que, en un conflicto, 'todos' los ciudadanos puedan contar con un sujeto tercero imparcial y capacitado para que lo resuelva en base a un interés público (Pásara 2004a: 517, 518). Lamentablemente, buena parte de las reformas que se han querido implementar han tenido como base reducir el problema a uno institucional, exclusivo del Poder Judicial, como si lo importante fuese sólo cambiar jueces y nada más. El Poder Judicial es controlado por intereses políticos, incapaz de oponerse al autoritarismo que lo han manipulado: antes que poder autónomo es un 'actor secundario' (Dargent 2005: 30). Quizás por ello, un juez activista, como Salas Villalobos 2005, entiende a la reforma como un proceso de 'transformación organizativa e institucional'.

El éxito o fracaso de las reformas, pese a lo que a veces se señala, no ha sido una cuestión de dinero. Aparte de haberse reconocido al Poder Judicial, su capacidad de solicitar directamente al Congreso de la República los fondos presupuestarios necesarios (STC 0004-2004-CC/TC), el hecho concreto es que

¹ Abogado constitucionalista, profesor universitario

este poder ha duplicado su presupuesto en los últimos años sin que nada haya cambiado en lo sustancial, lo cual demuestra que no hay una relación directa entre más recursos y mejor calidad de la justicia (Pásara 2005; De la Jara 2011). Aún así, un ex presidente del Poder Judicial señalaba que la decisión política de apoyar la reforma por parte del Congreso y el Ejecutivo se centraba en otorgarles mayores recursos (*in* Generación 2008) y estoy se encuentra en discusión nuevamente cuánto deben ganar los jueces de paz, especializados y superiores (STC 0919-2010-AC/TC; Expediente 6582-2009 del Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima; Resolución Administrativa 235-2012-CE-PJ; ejecución materia de cuestionamiento en el conflicto competencial, Exp. 0002-2013-PCC/TC). Como si al presupuesto y a ingresos de los jueces se redujera la reforma.

En esta línea de trabajo se han desarrollado diversos intentos de reformas en el país (Hammergren 2004; De Belaúnde 2008). Atacando al sistema oligárquico reinante, Velasco Alvarado propuso una que se centró en un mero cambio de nombres antes que de hombres, a fin de que sirvan a su 'revolución'. Ésta se vio truncada con el retorno a la democracia en los ochenta y una nueva Constitución. Con el marco jurídico establecido y con dos gobiernos democráticos continuados inactivos (Belaúnde y García) nada se avanzó. Aprovechándose de que esta situación, y a fin de controlar el estamento judicial, Fujimori y su nueva Constitución inició una nueva ola de reformas que si bien logró modernizar en algo la obsoleta estructura judicial, el problema de fondo se mantuvo. Relacionado básicamente con la creación de un ambiente que asegurara el proceso de modernización y globalización de la economía y la búsqueda de la eficiencia en el intercambio (*Lawyers Committee for Human Rights* 2000: 2).

El retorno a la democracia significó un cambio. Con Paniagua, y especialmente Toledo, hubo nuevos bríos reformistas a las instancias del sistema (Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura y Tribunal Constitucional). Es así como, ligada a una política estatal de reinstitucionalizar el país, en el 2003, se constituyó la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia – Ceriajus, que incluyó a los principales representantes de los órganos del sistema, del gobierno, del Congreso y de la sociedad civil, que en el 2004, emitió su plan final, el mismo que gozó de acogida por la 'opinión enterada' (De Belaúnde 2008: 145).

Ante todo, se promovió la firma de un conjunto de políticas de Estado por parte de representantes de las organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil y del Gobierno, a cuya ejecución están comprometidos. Esto es lo que se conoce como el Acuerdo Nacional, el cual contiene como política de Estado la plena vigencia de la independencia judicial además de un compromiso 'amplio' con la reforma del sistema de justicia: la Vigésima Octava Política de Estado, versa sobre 'el acceso a la justicia e independencia judicial'. A su vez, en el seno del Poder Judicial, el presidente Hugo Sivina, respaldado por la Sala Plena de la Corte Suprema, señaló que las propuestas del Acuerdo Nacional de Justicia, impulsada desde el Poder Judicial, eran las propuestas de este

poder en el Ceriajus. Hoy seguimos viviendo esta tercera gran etapa de la reforma del sistema de justicia, aunque cada vez la imagen del Ceriajus se difumina. De las experiencias vividas se puede observar que se ha transitado por un camino ya conocido, y se ha vuelto a tropezar con las mismas piedras.

Ya ubicados en lo que sucedió en el pasado y en qué momento nos encontramos, corresponde saber qué ha venido pasando en el país (a través de un tópico que me ha parecido relevante, como es el de la inclusión de los nuevos actores del sistema de justicia), sobre todo en una época especialmente sugestiva como es este gobierno nacionalista, para ver adonde podemos llegar. No hay que confundir lo que es la imagen de la justicia con la verdadera justicia, pues muchas veces la percepción no siempre se condice con la realidad (Zúñiga Rodríguez 2006: 139).

Un componente del problema de la justicia en el país que no ha merecido suficiente atención es dónde y cómo se forman los operadores del sistema – abogados, jueces y fiscales–. Sólo existen ‘percepciones gruesas’ de lo que está ocurriendo (Pásara 2004b: 3). Por eso comienzo analizando qué está pasando con las facultades de derecho y su formación a los abogados del mañana para luego centrarme en cómo los egresados pueden ser nuevos magistrados (jueces y fiscales) o llegar a ocupar puestos de mayor importancia dentro de la justicia nacional: jueces supremos, magistrados del Tribunal Constitucional y consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura.

2. LA FORMACIÓN DE ABOGADOS

Nada va a reformarse en el país si en el sistema educativo universitario no hay un verdadero cambio de mentalidad. Una universidad debe asumir el compromiso real de conjugar concentración de talento y gobernabilidad adecuada, que es el estándar que actualmente exige la globalización (Salmi 2009: 17). Es conseguir lo que la Constitución llama la calidad de la educación (artículo 16). Las facultades de Derecho a su vez no pueden basarse sólo en el conceptualismo, la neutralidad de la ley, el formalismo y el ritualismo, donde la ley es selectiva y los abogados se forman como si fueran los ‘escogidos’ (Binder 2007: 34, ss.). Esto es lo que Pásara llama el problema del ‘fetichismo legal’ (2004a: 529). En el plan desarrollado por la Ceriajus nada dijo al respecto.

Lo real y concreto es que la situación en el país es terrible. Según lo informa la Comisión de Educación del Congreso, existen más de 97.000 abogados en ejercicio y más de 82.000 estudiantes de Derecho, repartidos en casi medio centenar de centros de enseñanza. La Asamblea Nacional de Rectores reconocía, hasta el 2008, unas 60 universidades donde se enseñaba Derecho. El Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades – Conafu sólo admitía la existencia de 34 filiales a escala nacional, pero para la Comisión de Educación hasta 2010 funcionaban más de 500, bajo diferentes denominaciones (El Comercio 2010a).

Esta grave situación, según se cree, viene desde el año 1996 cuando se promulgó la Ley de Promoción de la Inversión en Educación (Decreto Legislativo 882, como parte de la política liberalizadora de la economía de Alberto Fujimori), en la que se permitía al sector privado invertir y promover la educación, permitiéndose la creación de filiales. Muchas de las modificaciones al sistema educativo superior no estaban previstas en la Ley 17437, Universitaria, emitida en el gobierno de Juan Velasco Alvarado, y modificada por Ley 23733 durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde.

La rápida proliferación de escuelas en el país, sin embargo, no significó la mejora en la calidad de la educación universitaria, ni mucho menos. En las aulas cada vez la exigencia es más laxa. Las raíces son más profundas y tiene que ver no sólo con cantidad sino en esencia con calidad de los alumnos que año a año, semestre a semestre egresan de las universidades. Los colegios profesionales, por su parte, tampoco hacen nada para poner un filtro a la hora de colegiar, guiándose más por criterios económicos (recolectar la mayor cantidad de fondos posibles con las 'colegiaturas') antes que preocuparse por la calidad de los profesionales de su gremio.

Ante tal problemática, hace un tiempo, en el Congreso de la República, específicamente la Comisión de Educación, se aprobó por unanimidad una propuesta para no crear más facultades de Derecho en el país, y eliminar la modalidad de educación a distancia para esta disciplina académica y la acreditación de calidad para la enseñanza en las facultades vigentes, a lo que se sumaba evitar temporalmente el ingreso de nuevos estudiantes (por dos años), tema este último motivo de gran preocupación. El proyecto de ley, presentado por el decano del Colegio de Abogados de Lima, Walter Gutiérrez, en agosto de 2009, no incluía la prohibición de ingreso.

Esta propuesta, a entender de quien era decano de la facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Walter Albán, afectaría la libertad educativa de los universitarios; según José Antonio Ñique de la Puente, decano del Colegio de Abogados de Lima en el 2010, era 'irracional'; para el decano de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, José Luis Sardón, el número de alumnos no debería ser limitado por ley (*in* Perú 21 2010a). Efectivamente, la propuesta llegaba al afectar el derecho a la educación de los estudiantes tanto por restringir el ingreso a las distintas facultades de derecho en el país a los que tienen una determinada vocación (Merino Yep 2010) como por afectar de manera intensa su libre desarrollo de la personalidad (Campos Bernal 2010). El proyecto no llegó a buen puerto. Felizmente.

Ante ello, una propuesta que ha tenido más acogida es la de atacar la acreditación de las facultades, agilizándola y mejorando su certificación. Es decir, haciendo cumplir lo que ya estaba normado desde el 2006. Me refiero a la Ley 28740, dada al final del mandato del gobierno de Toledo. Así lo expresaron el director de acreditación del Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria – Coneau, Milber Ureña, y el miembro del consejo directivo de la Federación de

Instituciones Privadas de Educación Superior – Fipes, Fernando del Carpio. Este último mencionó que “*es el mercado el que decidirá qué carreras son un éxito y cuántos estudiantes las seguirán*”, es decir que cuenten con un determinado estándar (*in* Perú 2010b).

Al respecto, hace unos años, la Ley 28564 prohibió provisionalmente la creación de filiales universitarias y el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional por considerar que violaba la libertad educativa. El tema central, entonces, no podía ser el cierre de las facultades y filiales. Más allá de las críticas al fallo, es de resaltar que el Tribunal haya declarado un ‘estado de cosas inconstitucional de carácter estructural’ en el sistema educativo universitario, correspondiéndole al Estado adoptar las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, entre otras) para reformar el sistema, de forma que garantice el derecho de acceso a una educación universitaria de calidad (STC 0017-2008-AI/TC). En esta línea de pensamiento se encuentra en la propuesta de creación de la Superintendencia de Educación Universitaria, hoy en debate en el Congreso de la República, objeto de serios cuestionamientos que incluso ha motivado la preocupación de la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (*in* Perú 21 2013).

De nada sirve variar las formas institucionales, sino se cambia la forma de enseñanza del Derecho. Sería un mero maquillaje al problema de fondo. Es necesario que en las escuelas el estudiante tenga acceso a la construcción básica conceptual e indispensable de información sobre cada una de las áreas del Derecho, las cuales puedan crear competencias profesionales para que constituya la cultura jurídica, el método más idóneo para acceder a ella; en otras palabras enseñar a aprender: “*La transmisión de conocimientos normativos debe ser entonces instrumental respecto de la responsabilidad formativa principal: enseñar a encontrar soluciones a los conflictos que el derecho encuadra normativamente, esto es hallar maneras creativas de resolver problemas, evaluar y valorar sus logros y dificultades*” (Pásara 2004b: 68, 69). Ésta es la tarea pendiente y no se observa el deseo de cambio, y ya no tanto del Estado, sino de las propias universidades que deben ser actores inexcusables del cambio que requiere la justicia.

3. LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Si se mejora la calidad de los egresados de las facultades de Derecho, se optimizará la materia prima de la judicatura en el Perú. Pero hay otros factores que influyen que los recursos humanos del sistema de justicia puedan ser de calidad (De Belaúnde 2008: 152). Uno de ello, básico, esencial, indispensable, es el del sistema de selección de los operadores del sistema de justicia. Ya entrando al estudio de los operadores jurídicos, es necesario ver qué ha pasado con la elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, ente central de la administración de justicia por ser quien nombra a jueces y fiscales, los ratifica y sanciona (artículo 154 de la Constitución).

Hace pocos años se debían elegir a los representantes de las universidades en el Consejo. Dos universidades, de gran prestigio, como la del Pacífico y Cayetano Heredia, que normalmente no participan de la res pública, impulsaron cambios en la elección. Por este envite, en febrero del 2010, la Asamblea Nacional de Rectores – ANR publicó un reglamento, que incluía la posibilidad de realizar tachas a los candidatos, algo novedoso en el procedimiento. Pese a esta buena intención, *“los procesos estuvieron lejos de un modelo óptimo, y dejaron de realizarse cuestiones viables y necesarias”* (Justicia Viva 2011: 27). Estas críticas también son aplicables a las elecciones realizadas en los colegios profesionales que eligieron a sus tres representantes.

Como corolario de lo explicado, la elección de magistrados, sobre todo de los de más alto nivel, ha estado en el ojo de la tormenta. Casi nada bueno ha ocurrido o por lo menos ha sido insuficiente. Aun así, ha habido algunas cosas buenas para resaltar: se produjeron avances en conocer quiénes son los candidatos y sus planes de trabajo, sobre todo en las últimas elecciones a los más altos cargos del Poder Judicial, incluso del Ministerio Público, tanto así que hubo una conferencia de prensa a nivel de la Corte Superior de Lima con los postulantes.

Lo ocurrido nos permite realizar algunas reflexiones y también preocuparnos por algunas deficiencias del sistema (Justicia Viva 2010: 8): por la evidente falta de reglas claras en materia de transparencia en todos los procesos; y, por la falta de un perfil objetivo sobre el tipo de autoridad que busca escogerse.

Las consecuencias para el sistema son nefastas. Se espera que el Consejo cumpla con nombrar a los magistrados más idóneos. A partir de la caída de Fujimori, perdió lo que se llamó una ‘posibilidad de oro’ (Pásara 2005): seleccionar de manera adecuada a tres cuartas partes de los operadores del sistema, que hubiera sido una ‘verdadera revolución en la justicia’, oportunidades desaprovechadas. En fin, nada positivo se extrae del hecho que el sistema de justicia haya terminado reclutando abogados no siempre idóneos para una reforma como la que la Ceriajus proponía llevar a cabo.

4. LA SELECCIÓN DE JUECES Y FISCALES

En primer lugar, está la selección de jueces y fiscales a cargo del Consejo, órgano constitucional independiente del Poder Judicial y del Ministerio Público entre cuyas atribuciones se encuentra la selección a sus miembros. Si bien inicialmente su actividad gozaba de gran reputación, logrando ingresar magistrados de buen nivel, cada vez más los procesos son materia de duros cuestionamientos. Existía un proceso de reclutamiento bastante técnico, con examen escrito más psicotécnico y entrevista, además de evaluación curricular. Incluso no hace mucho, se ha permitido la postulación a un candidato invidente, como es Edwin Béjar Rojas. Si bien inicialmente el Consejo no lo aceptó y el caso tuvo que ir a sede judicial, igual al final cambió de actitud y admitió una pauta de inclusión.

En el Concurso 003-2009-CNM, destinado a la selección de magistrados supremos, donde 38 postulantes pugnaban por dos vacantes de vocal supremo y tres de fiscal supremo, es una muestra de lo que afirmo. A entender de Justicia Viva, en el Consejo falló desde el inicio, al fallar en “*transparencia y la admisión original en el concurso de quienes, al menos, no cumplen con los requisitos que la propia Constitución indica de forma clara y contundente*” (Silva del Carpio 2009). Uno de los fiscales del caso Fujimori, Avelino Guillén, declaró que fue desaprobado en el examen del caso por injerencia política. A partir de allí se conoció cómo había funcionado el Consejo: lejos de que la propia institución realice la evaluación, ésta había sido tercerizada a estudios jurídicos y abogados de dudoso reconocimiento.

En el seno del Consejo Nacional de la Magistratura se señaló en un primer momento que las pruebas escritas ya habían sido destruidas y luego reconoció que las tenía en una caja de seguridad (Justicia Viva 2010: 14). Quien había elaborado la prueba y corregido los exámenes en materia penal había sido Mario Amoretti, abogado ligado a procesos relativos al entorno del régimen fujimorista (defensor del ex ministro Camet). Las denuncias causaron tal repercusión que se tuvo que declarar nulo todo el concurso, usando pretextos poco creíbles -la salida de uno de los magistrados y la conclusión del periodo de dos más- (Resolución 033-2010-PCNM).

Esta decisión fue saludada por la Fiscal de la Nación de ese momento, Gladys Echaiz, quien dijo que era lo mejor que se podía hacer (*in* La República 2010). Por su parte, el decano del Colegio de Abogados, dio una respuesta constructiva, al considerar que la institución debería contar con un staff calificado, de profesionales permanentes (*in* Ideele Radio 2010). Quien no estuvo de acuerdo con lo sucedido fue el cuestionado entonces presidente del Poder Judicial, Javier Villa Stein, para quien era una burla para el país, pidiendo que todos los consejeros “*evalúen la factibilidad de renunciar a sus cargos*” (*in* La República 2010). Esta declaración hizo que un consejero tan controvertido como Aníbal Torres le conteste diciendo que Villa Stein, junto con toda la Corte Suprema, deberían dar el ejemplo después de conocerse tantos casos de corrupción en el seno del Poder Judicial.

Pero el problema no quedó ahí. En el 2010 se retomó el concurso (Concurso 002-2010-CNM), y las voces en contra de la elección no cesaron. Se vapuleó la actitud del Consejo de permitir que los candidatos superen obstáculos normativamente infranqueables, tal como sucediese con Mateo Castañeda, cuestionado por haber emitido un dictamen a favor de narcotraficantes del VRAE (caso Flores Villar), contra la opinión de los agentes que incautaron la droga y las pruebas reunidas por la fiscalía de Moquegua. En su calidad de fiscal superior no podía postular a supremo por no contar con los 10 años exigidos por ley (De la Jara 2011), pero ha logrado hacerlo con una triquiñuela: renunciar a su cargo y acogerse al plazo de 15 años exigido a los abogados o docentes que postulan desde afuera. El Consejo avaló esta evidente maniobra, gracias al voto dirimente del presidente de la institución, Peláez Bardales.

Todo ello ha significado que se ahonde en la crisis de legitimidad en la elección de jueces y fiscales. Si no había garantías para elegir magistrados supremos, menos habría para los otros niveles de magistrados. La falta de transparencia es el principal déficit en el sistema de elección, lo cual se expresa en no publicar los exámenes escritos de cada postulante, los criterios con los que se les califica y la lista de los profesionales que apoyaron en la evaluación (Silva del Carpio 2009).

5. LA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pero no todo ha sucedido en el Consejo Nacional de la Magistratura o la selección de jueces y fiscales. También ha sido materia de controversia la actuación del Congreso cuando eligió magistrados constitucionales.

Antes que buscar consensos para encontrar a las personas más calificadas para el cargo, permitió que las fuerzas políticas se repartieran las vacantes existentes (Belaúnde 2007). La inminente salida de tres magistrados hizo que se conformara a inicios del 2007 la Comisión Pastor encargada del proceso de selección de candidatos. Dirigida por un aprista, prometió un proceso justo y transparente. Sin embargo, ni bien iniciado el proceso, las contrariedades surgieron. Se decidió que las entrevistas fuesen secretas, pues para Pastor debía protegerse la intimidad de los candidatos, una de las decisiones más cuestionables atribuibles a la propia Comisión (Ruiz Molleda 2007).

Concluidas las entrevistas, el presidente de la Comisión recomendó que dos candidatos se retirasen por considerar que estaban vinculados al fujimorismo ¿Y su imparcialidad dónde quedó? Si no eran dignos del cargo no hubieran pasado a la última etapa, aún así ellos se retiraron. Como los 17 finalistas no tenían puntaje definido (facilitaba la 'repartija'), se empezó a cuestionar la oscuridad del procedimiento seguido y diversas personalidades e instituciones solicitaron la publicación de los currículos y las entrevistas. Entre ellas, el presidente del Tribunal Constitucional, el ex defensor del Pueblo, el presidente de la Confiep, la decana del Colegio de Abogados, la Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP y un ex ministro de justicia.

Pastor no acepta las críticas señalando que realizan una injerencia a la autonomía del Congreso. Finalmente, en junio el Pleno eligen a los cuatro nuevos miembros, elección realizada en bloque y sin debate previo: Javier Ríos Castillo, Luis Alarcón Quintana, Gerardo Eto y Vladimir Paz de la Barra, algunos de ellos con serios cuestionamientos. Ese mismo día aparece la foto de uno de los elegidos (el primero de los nombrados) almorzando con Agustín Mantilla y Óscar López Meneses, ambos muy ligados a Montesinos, publicación al día siguiente de la elección, que desató un escándalo no visto en el país desde los vladivideos en el 2000 (Caretas 2007). Ello deriva en la nulidad de dicha elección, utilizándose la discutida fórmula de la reconsideración de votación. El proceso continúa, y en julio se elige a un nuevo magistrado: Ricardo Beaumont. Dos de los que quedaban en carrera

renunciaron y uno fue detenido, y aún así se mantuvo la lista presentada por la Comisión Pastor. Pasados dos meses se eligieron los tres miembros faltantes: Gerardo Eto Cruz (el único que repitió), Ernesto Álvarez Miranda y Fernando Calle Hayen. Al igual que la elección anulada, ésta no se hizo a través de votación individual, lo cual creó otra vez una aureola de dudas sobre los electos. Luego que esta terna obtuviera 96 votos a favor, una segunda fue votada y obtuvo sólo 12 votos, y cuando se iba a someter a votación una tercera, se consideró que ello podía ser humillante para los candidatos, declarándose ganadora a la primera (*in* Perú 21 2010c).

La siguiente elección (realizada en el 2010) fue otra votación llena de vicisitudes. Esta vez la comisión parlamentaria estuvo a cargo de Humberto Falla La Madrid, también aprista. Pese a que hubo un intento de mayor transparencia, con la inclusión de observadores de la sociedad civil, igual nada fue color de rosa. Un pariente del congresista llegó a ser finalista junto con dos desacreditadas abogadas, Ramón Ramírez Erazo y Raúl Chanamé Orbe. En la etapa final, la bancada aprista se opuso a la elección. El congresista Mauricio Mulder fue el más traslúcido del porqué de esta decisión: deseaban esperar hasta fines de ese año, cuando concluirá el mandato de otro magistrado (Carlos Mesía) para tener una vacante más y, a partir de allí, empezar una nueva ronda de negociaciones multipartidarias, declaración considerada un abierto desafío al orden constitucional, y recogida en *El Comercio* 2010b, que denostando la inexistencia de acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas para elegir a los dos magistrados del Tribunal (Ruiz Molleda 2010).

La Comisión Falla, sin el apoyo de su partido, estaba condenada al fracaso, pese a la lucha constata de su parte para que ello no sucediera. Ante esta circunstancia algunos candidatos al cargo empezaron a renunciar (como Manuel Miranda). Si bien eran dos los candidatos que habían obtenido la máxima puntuación, estos no llegaban a ser electos: en junio, cuando había transcurrido más de seis meses desde que había vencido el mandato de los magistrados a reemplazar, se sometió la votación a uno de los candidatos (Carlos Ramos Núñez), y no fue electo por el voto en bloque del Apra en contra, salvo Falla La Madrid y uno más. Días después, tras la fuerte presión pública, sorpresivamente se votó la candidatura de Óscar Urviola, quien logró el consenso necesario; la elección de Ramos se volvió a frustrar. Es así como después de tantas idas y vueltas se logró elegir a un magistrado.

En la actualidad ya ha vencido el mandato de seis de los siete magistrados, incluso uno de ellos ya dejó el cargo (presentó su renuncia, que no fue admitida -según Resolución 064-2013-P/TC-, y luego fue vacado -Resolución 066-2013-P/TC-). No hace muchos días, el Congreso se ha vuelto involucrado en otro escándalo de nombramiento, denominado la 'Repartija'. El presidente de la comisión seleccionadora, quien a la vez era el presidente del Congreso, Víctor Isla, decidió optar por la invitación antes que por el concurso y hubo un acuerdo políticas para que las fuerzas parlamentarias más importantes propusieran sus candidatos. Después de las negociaciones respectivas, los oficialistas postularon a los ex congresistas Cayo Galindo y Víctor Mayorga y al

constitucionalista Francisco Eguiguren; los fujimoristas al ex congresista Rolando Sousa y al jurista José Luis Sardón; y, Alianza por el Gran Cambio, al abogado Ernesto Blume. El pleno votó a favor (las 95 adhesiones cumplía el requisito de los 2/3 de miembros del Congreso) y posteriormente se publicó la Resolución Legislativa 004-2012-2013-CR, oficializándose su nombramiento.

Días después, tras tibias protestas ciudadanas (#Tomalacalle), y una declaración desafortunada del presidente de la República en respuesta a las marchas (*in* Gestión 2013), en una jornada en la que no hubo un debate previo, el Congreso decidió con 107 votos a favor, ninguno en contra y una abstención dejar sin efecto la resolución de nombramiento. Tengo serias dudas sobre la validez de la medida adoptada porque si bien en este caso hubo algunas renunciaciones y ‘pasos al costado’ de la mayoría de los elegidos, no todos manifestaron dicha voluntad. Legalmente no está prevista esta figura, y cabe la posibilidad de usarse inadecuadamente en el futuro, por ejemplo, cuando magistrados en el cargo sean incómodos al gobierno de turno. Sin procedimiento de acusación constitucional alguna se podría ‘vacar’ a un magistrado con la mera anulación de la designación a través de una resolución legislativa.

6. EL FUTURO NOS ‘PERSIGUE’

Sabiendo los problemas de material humano con el que cuenta el sistema de justicia en el Perú, pasar a un siguiente nivel de análisis y conocer qué ha pasado con los órganos que constitucionalmente son parte del sistema puede resultar siendo baladí, aunque el último periodo de reformas en la región ha estado relacionado con los cambios institucionales (Thsuma 1999: 83). No podría tener éxito reforma alguna si los integrantes del sistema de justicia siguen siendo los mismos o peor aún que ingresen otros de menor calidad. Esto no quiere decir que existen honrosas excepciones pero lamentablemente la proliferación de estos elementos no son el mínimo común denominador.

Se requiere gente idónea para atacar los grandes problemas que nos aquejan. A grandes rasgos, el sistema se encuentra caracterizado por una limitada lucha contra la corrupción, por una ausencia de renovación institucional y por una tangible falta de independencia de algunos de los operadores jurídicos, todo lo cual ha generado que en los últimos años se haya debilitado la imagen pública de las instituciones del sistema de justicia, tal como ocurre con un bajísimo 20% de la población que confía en el Poder Judicial (IOP 2011).

Suena lejos el año 2004 y la propuesta de la Ceriajus. Han pasado tantas cosas en el país y en el sistema que parece poco probable que la implementación de las propuestas tal cual estaban diseñadas pueda llevarse a cabo. Lo importante es que más allá de títulos y carteles que definan a la reforma la gente sienta que el sistema funciona. Ahora bien, hacer que funcione requiere medidas correctivas, pero ello debe partir de las bases, es decir, desde la formación de los abogados del mañana. Sólo así la población

sentirá que la justicia puede funcionar correctamente, aunque es innegable que éste es un proceso muy complejo.

El sistema tiene que saber definir cómo ha de ser, recibiendo los casos que le corresponda ver: ni metiéndose en temas que no le corresponden ni dejando de ver aquellos a los que está obligado a hacer. Los mecanismos alternativos parecen nos funcionar hasta ahora, y cuando ha funcionado es para grupos específicos. Por eso, tanto el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones – JNE, la justicia militar, la justicia comunitaria y todos aquellos que deben brindar justicia han de actuar cuando les corresponde actuar. Con valentía y arrojo, si fuese necesario.

Hay graves muestras que muchos no quieren reformar nada. Y los que sí lo quieren, buscan imponer su punto de vista (Hammergren 2009: 19). Con el Ceriajus en la mano, faltó voluntad política para llevar a cabo las reformas necesarias, ausencia de carácter que hoy se ve más que nunca. Durante el último gobierno del Partido Aprista, firmante del Acuerdo Nacional, no ha habido ‘voluntad política’ para realizar los cambios necesarios, preocupación que ya vislumbraba De Belaúnde (2008: 151).

Tan cierto y real son los problemas de la implementación de las reformas al sistema de justicia que la gente empieza a buscar mecanismos de ‘evitamiento’ del aparato formal. Los actores sociales buscan sanciones efectivas, sea cual fuere (Pásara 2007: 314). De las zonas altoandinas e incluso en las periferias de las ciudades es posible escuchar sobre intentos de hacer justicia por la propia mano: el linchamiento se plantea como alternativa cuando la justicia no funciona. Una noticia sobre el tema: En la zona Los Incas, en Juliaca (Puno), la policía tuvo que intervenir para evitar que la población enardecida asesine a un delincuente sorprendido *in fraganti* hurtando, pues para el común denominador de la gente si el ladrón es llevado a la policía o a un juez, estos lo van a liberar (El Comercio 2010c).

Parece que el abismo está más cerca que lo previsto. En tal sentido, es preocupante que el tema de la reforma de la justicia no haya sido materia de la agenda pública en los últimos años. Un nuevo déficit de los *media* que no han incluido este tema en el debate nacional. No le han dado importancia alguna. La sociedad civil no avizora que vaya a estar más sensible a los problemas de la justicia. Salvo honrosas excepciones, como en su momento la Comisión Andinas de Juristas y hoy el Instituto de Defensa Legal, que en conjunción con la Pontificia Universidad Católica del Perú conformó el consorcio Justicia Viva, nada se está haciendo. En momentos específicos los colegios profesionales y otras universidades han intervenido pero lo más notorio es que existe una ‘opacidad autocrítica’ que impide asumir el importante rol que les corresponde cumplir en el reflotamiento de la justicia en el país (De Belaúnde 2008: 152). De otro lado, el aporte de los partidos políticos a este tema ha sido casi inexistente.

Hay muchas cosas por hacer, pero hay que ir avanzando poco a poco, con las que están a nuestro alcance y en este pequeño trabajo me he buscado centrar en los nuevos actores del sistema de justicia. El rumbo seguido hasta ahora ha sido más que sinuoso, zigzagueante, serpenteado, con ideas y venidas. De eso no hay dudas. Pero con todas las dificultades esperemos que la visión positiva no se deje vencer por la negativa. Espero equivocarme y que los cambios concretos que pueden realizarse se hagan. La sociedad peruana espera una mejor justicia.

BIBLIOGRAFÍA

BELAÚNDE, Alberto (2007) "Elección TC: Breve cronología de un proceso nada transparente". *Real Politik*.

<http://albertodebelaunde.blogspot.com/2007/06/eleccin-tc-breve-cronologa-de-un.html>

BINDER, Alberto (2007) "La cultura jurídica, entre la tradición y la innovación". EN, PÁSARA, Luis (ed.). *Los actores de la política latinoamericana*. Salamanca, USAL.

CAMPOS BERNAL, Heber Joel (2010) "La acreditación de la calidad de los estudios universitarios y el problema de las malas Facultades de Derecho. La Fábula del Mercado y la Ley [sobre las Facultades de Derecho". *El cristal roto (Blog)*.

<http://blogcristalroto.wordpress.com/2010/05/28/la-acreditacion-de-la-calidad-de-los-estudios-universitarios-y-el-problema-de-las-malas-facultades-de-derecho/>

CARETAS (2007) 'Con las manos en la mesa'. Lima, 14 de junio.

DARGENT, Eduardo (2005) *Justicia es igualdad: idiosincracia judicial y reforma de la justicia*. Lima, Justicia Viva.

http://www.justiciaviva.org.pe/concurso_giusti/dargentfin.pdf.

DE BELAÚNDE, Javier (2008) "El Poder Judicial: la reforma siempre pendiente" EN, PÁSARA, Luis (ed.). *El Perú en el siglo XXI*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.

DE LA JARA, Ernesto (2011) "San Martín, ¿santo remedio para el Poder Judicial?" *Diario 16*, 10 de enero. <http://diario16.pe/columnista/3/ernesto-de-la-jara/287/>.

EL COMERCIO (2010) 'No se podría estudiar la carrera de Derecho por exceso de abogados'. Lima, 20 de mayo. <http://elcomercio.pe/lima/481397/noticia-no-se-podria-estudiar-carrera-derecho-exceso-abogados>.

--- (2010b) 'El Apra condiciona elección de nuevos magistrados del TC'. Lima, 21 de mayo. <http://elcomercio.pe/impresa/notas/apra-condiciona-eleccion-nuevos-magistrados-tc/20100521/481760>.

--- (2010c) 'Policía tuvo que usar bombas lacrimógenas y una tanqueta para rescatar a ladrón que casi es linchado'. Lima, 1 de septiembre. <http://elcomercio.pe/peru/632318/noticia-policia-tuvo-que-usar-bombas-lacrimogenas-tanqueta-rescatar-ladron-que-casi-linchado>.

GENERACIÓN (2008). Entrevista 'Francisco Távora se despide del PJ'. Lima, 18 de diciembre. <http://www.generacion.com/magazine/363/francisco-taacutevara-se-despide-pj>.'

GESTIÓN (2013) 'Ollanta Humala pide "dar un paso al costado" a Pilar Freitas y Rolando Sousa'. Lima, 18 de julio. <http://gestion.pe/politica/ollanta-humala-pide-dar-paso-al-costado-pilar-freitas-y-rolando-sousa-2071514>

HAMMERGREN, Linn (2004) La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas reformas. EN, PÁSARA, Luis (comp.) *En Busca de una Justicia Distinta*. Lima, Justicia Viva.

--- (2009) "Judicial Reform Twenty-Five Years Later: Emerging Challenges to the Presumed Model". *Congress of the Latin American Studies Association*. Río de Janeiro.

IDEELE RADIO (2010) 'CNM debe contar con staff público y calificado'. Lima, 22 de febrero. <http://ideeleradio.blogspot.com/2010/02/cnm-debe-contar-con-staff-publico-y.html>.

INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ – IOP (2011). Encuesta Aprobación presidencial y de instituciones, año VI (mayo).

<http://iop.pucp.edu.pe/images/documentos/2011%20Aprobaci%C3%B3n%20presidencial%20-%20pol%C3%ADtica%20y%20econom%C3%ADa%20-%20mayo%20-%20Nacional.pdf>.

JUSTICIA VIVA (2011) *Balance de la Justicia 2009-2010 ¿Cómo estuvo la justicia en el Perú?* Lima, IDL / Justicia Viva.

LA REPÚBLICA (2013) 'Villa Stein pide renuncia de consejeros'. Lima, 26 de febrero. <http://www.larepublica.pe/26-02-2010/villa-stein-pide-renuncia-de-consejeros-0>.

LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (2000) *Building on Quicksand. The collapse of the world Bank's Judicial Reform Project in Peru*. Nueva York, Banco Mundial.

MAINWARING, Scott. (2006) "The Crisis of Representation in the Andes". *Journal of Democracy*, 17 (3).

MERINO YEP, Milagros (2010) "Informe 'CAL presenta proyecto de ley que pretende restringir el acceso a las facultades de Derecho". *Justicia Viva Blog*. <http://www.justiciaviva.org.pe/blog/?p=201>.

PÁSARA, Luis (2004a) "Lecciones ¿Aprendidas o por aprender?" EN, PÁSARA, Luis (comp.) *En Busca de una Justicia Distinta*. Lima, Justicia Viva.

--- (2004b) *La enseñanza del derecho en Perú: su impacto sobre la administración de justicia*. Lima, Ministerio de Justicia.

--- (2005) "Reforma de la justicia ¿Dónde estamos?" *Perú 21*, 08 de mayo de 2005.

--- (2007) "Estado de derecho y reforma de la justicia en América Latina". *Revista Oficial del Poder Judicial*, 1.

PERÚ 21 (2010a) 'Facultades de Derecho no se deben cerrar'. Lima, 23 de mayo. <http://peru21.pe/imprensa/noticia/facultades-derecho-no-se-deben-cerrar/2010-05-23/275715>.

--- (2010b) 'Aprueban iniciativa para no crear más facultades de Derecho'. Lima, 18 de mayo. <http://peru21.pe/noticia/480765/aprueban-iniciativa-no-crear-mas-facultades-derecho>.

--- (2010c) 'Congreso eligió a los tres miembros faltantes del TC'. Lima, 26 de septiembre. <http://peru21.pe/noticia/75296/congreso-eligio-tres-miembros-faltantes-tc>.

--- (2013) Confiep en contra de Superintendencia de Educación Universitaria. Lima, 23 de junio. <http://peru21.pe/economia/confiep-contra-superintendencia-educacion-universitaria-2137062>

RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos (2007) "Elecciones de magistrados del TC: ¿afecta su derecho a la intimidad el carácter público de las entrevistas?" *Justicia Viva Mail*, 295.

--- (2010) "La independencia de los magistrados del TC y el "cuoteo" político en su elección por el Congreso". *Justicia Viva*, 296. <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=296>.

SALAS VILLALOBOS, Sergio (2005) "Reforma judicial: Conceptos y protagonistas". *Hechos de la justicia*, 5. <http://www.jusdem.org.pe/articulos/Articulos%20de%20interes%20-%20Reforma%20Judicial.pdf>

SALMI, Jamil (2009) *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Bogotá, Banco Mundial-Mayol.

SILVA DEL CARPIO, Cruz (2009) "Decisiones 2010: Se la juega el CNM". *Ideele Revista*. <http://www.revistaideele.com/idl/node/781>.

THSUMA, Lawrence (1999) "The Political Economy of The World Bank's Legal Framework for Economic Development". *Social & Legal Studies*. 8 (1).

ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura (2006) "Retos de la reforma judicial en las sociedades de la información. La situación de España y Perú". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2006.