

# La configuración de la Institucionalidad de Latinoamérica vista desde lo ocurrido con el Sistema de Justicia Peruano: MODELO PARA ARMAR Y RETOS POR AFRONTAR



**ELOY ESPINOSA-SALDARÍA BARRERA**

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Master en Derecho Constitucional por la misma Universidad. Profesor de Derecho Constitucional, Procesal Constitucional y Administrativo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Lima, Universidad Garcilazo de la Vega y Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor visitante de Derecho Constitucional en diversas Universidades de Cusco, Trujillo, Argentina y Bolivia.



## Sumario:

- I. Un esfuerzo por revertir situaciones a todas luces inconvenientes.
- II. Reflexiones sobre cómo las buenas intenciones no bastan para construir institucionalidad en los sistemas de justicia de nuestros países.

## I. UN ESFUERZO POR REVERTIR SITUACIONES A TODAS LUCES INCONVENIENTES

El Perú, en la línea de lo que algunos denominan Presidencialismo Latinoamericano, se ha caracterizado por su debilidad institucional, donde el Derecho y el Estado muchas veces no han precisamente asegurado las condiciones que uno espera como propias de un Estado Constitucional.

Uno de los escenarios donde de manera más patente se hacen evidentes este tipo de afirmaciones, es en el que se desvirtúan las tareas de impartición de justicia y el quehacer de los órganos y organismos responsables de su materialización. Y es que, por lo menos en el caso peruano, su sistema de justicia y los llamados a integrarlo casi desde siempre han adolecido de una doble debilidad institucional, ya que, por un lado, deben hacer frente a elementos que no permiten su funcionamiento a cabalidad (sistema de nombramientos, sistema de ascensos, manejo de mecanismos de ratificación o remoción de magistrados(as), uso del presupuesto, mal diseño normativo, normatividad poco funcional); y de otro, no asientan su construcción en los reales requerimientos de la realidad en la cual buscan actuar, desconociendo el contexto plural donde se desvirtúan, soslayando los reales alcances de su labor en términos de poder, o ejerciendo prácticas poco transparentes, las cuales, entre otros factores, pueden incluso lamentablemente facilitar el camino a la comisión de actos de corrupción.

Este escenario de no respeto al Derecho, e incluso de actuación de espaldas al mismo, sustentada tanto en factores culturales como en la especial configuración del poder (y sobre todo el poder político) en el Perú se agrava mucho más, pudiéndose incluso señalar que "toca fondo" en el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), gobierno donde su lógica de potenciar una autoritaria concentración del poder vino acompañada de una liberalización de la economía, la cual terminará consagrando una situación de exclusión de importantes sectores sociales, exclusión que por cierto, y muchas veces de manera más cosmética que real, in-

tenta ser paliada con prácticas clientelistas o populistas.

Y es que la falta de entendimiento y atención de los requerimientos existentes al sistema de justicia peruano hizo que las instituciones y personas que lo configuraban fueran fácil presa de un régimen autoritario que buscó neutralizar o eliminar a quien pensara distinto y cooptar a los demás. Los efectos de esa intervención, a todas luces nefasto, llevó a que a la caída del fujimorismo se planteara como un punto de relevancia en la agenda nacional el de la reforma de la justicia en el Perú, aspecto fundamental si se quiere apuntalar una reforma del Estado y un verdadero Estado Constitucional en nuestro país.

Sin embargo, lo ocurrido sobre todo a partir del año 2001 en relación con el sistema de justicia peruano demuestra cómo para enfrentar este tipo de problemas existen vías adecuadas, pero también que en ese esfuerzo podemos encontrarnos desarrollando estrategias poco idóneas para revertir las dificultades que se intente afrontar.

Yendo pues a lo ocurrido con el sistema de justicia peruano, y siendo su reforma el principal objetivo a alcanzar desde el año 2001, pronto comenzaron a darse una serie de acciones en ese sentido, constituyendo un primer y valioso esfuerzo en esa dirección el efectuado por los Consejos Transitorios Instaurados tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, Consejos compuestos tanto por magistrados como por integrantes de la sociedad civil.

Casi al mismo tiempo, y desde la Presidencia de la República de aquel entonces se promueve, entre otras acciones, la preparación de unos lineamientos de reforma constitucional a través de la denominada "Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional". Allí se dedicaba todo un título al sistema de justicia y sus entidades, así como otras disposiciones sobre temas colaterales a estos.

Inmediatamente después de ello se da la experiencia del GTAN (Grupo de Trabajo de

Alto Nivel) (2001), instancia de coordinación de todos(as) los(as) jefes(as) de las entidades del sistema de justicia en el país. Este espacio, si bien no estuvo previsto para impulsar la reforma judicial, hizo algunas importantes afirmaciones en ese sentido. Además, y en ese mismo año, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el auspicio del Ministerio de Justicia del Perú y la coordinación académica de la Universidad de Salamanca (España), realizó un informe diagnóstico sobre la situación del sistema de justicia peruana, con especial énfasis en lo trabajado o por trabajarse en materia penal.

Y por si lo expuesto no resultara suficiente, la instauración del Acuerdo Nacional a mediados del año 2002 y la inclusión allí de la política de Estado número 28, apuntalaban a generar consensos y compromisos a nivel de los más representativos sectores políticos, económicos y sociales en apoyo de una verdadera reforma judicial en el Perú.

Sin embargo, la materialización de esos consensos y compromisos no se daba en los hechos. De allí la preocupación existente al respecto tanto del gobierno de aquel entonces como del Presidente del Poder Judicial de esa época (2003). Por ello bien puede entenderse como el entonces Presidente del Poder Judicial instaló primero una Comisión de Reestructuración del Poder Judicial, compuesta por trece magistrados, los cuales elaboraron informes sobre Derecho Civil, Derecho Penal, Despacho Judicial, Órganos de Gobierno y Política Anticorrupción. Luego de ello, pasó al lanzamiento de un ambicioso espacio de coordinación, el Acuerdo Nacional por la Justicia, cuyo grupo o equipo impulsor estaría conformado por cinco destacados abogados del medio. Se buscaba con ello que las propuestas a plantearse tengan o cuenten entre sus promotores a interlocutores calificados dentro de la sociedad civil.

Casi en esa misma época, el hoy ex Presidente Alejandro Toledo presenta una iniciativa con la cual se buscaba propiciar una verdadera reforma del sistema de justicia peruano: la instalación de la Comisión Especial de Reforma Integral de

la Administración de Justicia (CERIAJUS). Con esta iniciativa, aprobada por Ley del Congreso peruano en octubre del año 2003, se disponía la conformación de un grupo de trabajo destinado a elaborar, en un plazo de ciento ochenta días desde su instalación, un Plan Integral de Reforma Judicial para el Perú.

Se configuró así una Comisión central con dieciséis integrantes, presidida por el entonces Presidente del Poder Judicial y conformada también por representantes de las otras entidades del sistema (Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Academia de la Magistratura) y además, con representación del Ministerio de Justicia, los Colegios de Abogados, las Facultades de Derecho y la sociedad civil participante en el Acuerdo Nacional. Finalmente, también eran parte de esta Comisión central dos congresistas integrantes de la Comisión de Justicia del Congreso.

De inmediato se procedieron a tomar algunas importantes acciones al respecto: en primer término, y para evitar incompatibilidades con la labor emprendida en el Acuerdo Nacional por la Justicia, se aclara que lo allí discutido y aprobado será entendido como el aporte del Poder Judicial a la CERIAJUS. En segundo lugar, se organizarán las acciones a seguir en diez grupos de trabajo, grupos presididos por un miembro de la Comisión central e integrado por los representantes de las diferentes entidades del sistema y de la sociedad civil. Por último, se instala una Secretaría Técnica, con un secretario y un calificado equipo de trabajo.

Se puso así en funcionamiento una intensa dinámica de trabajo, llegándose como consecuencia de ella a una serie de acuerdos y proponiéndose un conjunto de acciones (proyectos de reforma constitucional y de otras modificaciones normativas, así como la plasmación de una serie de líneas de acción dentro de estos parámetros). Al término del plazo previsto se contó entonces con una serie de propuestas listas para su eventual materialización, contando incluso de ser necesario con un estudio sobre cuánto costaría solventarlas.

Descrito este sin duda valioso conjunto de esfuerzos, justo es reconocer que en todo este tiempo se han producido algunos avances en lo referido a las labores de la impartición de justicia. Así, por ejemplo, y dejando de lado una errónea comprensión de los alcances del concepto autonomía, se maneja ya por lo menos a nivel de discurso la necesidad de asumir las labores de impartición de justicia dentro de una lógica de sistema. Por otro lado, se están dando acciones de significativa relevancia y complejidad (el nombramiento y ascenso de jueces y fiscales, por solamente citar un caso) sin injerencia político-partidaria. Además, se está dando ya un nivel de coordinación interinstitucional en temas como el de la progresiva puesta en funcionamiento del Código Procesal Penal.

Sin embargo, y ya justo a cinco años de la entrega del informe final de CERIAJUS, la percepción general es la de que se ha avanzado muy poco, tanto en lo allí acordado como en lo establecido en iniciativas anteriores, todas ellas por cierto reseñadas a lo largo del presente texto. Es más, mucho de lo avanzado al respecto constituye más bien el resultado de iniciativas impulsadas por alguna(s) persona(s) dentro de determinada(s) institución(es), lo cual desafortunadamente no asegura la continuidad de lo alcanzado. Cabe entonces preguntarse qué llevó a que iniciativas de tanta envergadura lamentablemente solo obtuvieran resultados tan relativos. Intentaré pues a continuación esbozar algunas explicaciones al respecto.

## **II. REFLEXIONES SOBRE CÓMO LAS BUENAS INTENCIONES NO BASTAN PARA CONSTRUIR INSTITUCIONALIDAD EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA DE NUESTROS PAÍSES**

La experiencia aquí contada, independientemente de sus particularidades, resulta interesante y hasta aleccionadora para, en términos generales, evaluar como no necesariamente todo esfuerzo nos permite apuntalar con términos sólidos y estables la configuración de un Estado Constitucional y sus instituciones en nuestros países. Si esto último es lo que se

quiere conseguir, desde ya se hace necesario efectuar algunas anotaciones al respecto.

Lo que se hizo en el Perú, tal como ocurre en muchos temas en toda América Latina, fue promover un nivel de coordinación con algunos aspectos muy valiosos, pero intrínsecamente débiles, ya se buscó fundamentalmente generar consensos entre líderes institucionales, articulando así esfuerzos en un plano más bien individual y coyuntural; y que, lamentablemente, muy a despecho de lo debió plantearse, no se sostiene en un programa hecho por las entidades más directamente involucradas en las labores de impartición de justicia, entidades dentro de las cuales muchos de sus integrantes reclamaron no sentirse debidamente representados en espacios como los generados por CERIAJUS, ya que nunca se dio una consulta interna sobre lo allí discutido, ni se buscó construir consensos y compromisos internos en dichas materias.

Ello lleva a que los consensos y compromisos supuestamente obtenidos o por obtener fuesen en ese contexto más formales que reales, y además, carentes de una garantía de cumplimiento ulterior. Frente a lo expuesto solamente puede decirse que si los actores directamente involucrados con las labores de impartición de justicia realmente no buscan superar los factores estructurales que afectan a su accionar, abdicando así de la más relevante oportunidad que tenían para revertir algunas de estas dificultades (destacando entre ellas la necesidad de contar con una justicia fuerte y con juzgadores(as) que, a diferencia de lo que anteriormente sucedía, realmente se asumen como gente con verdadero poder), las cosas difícilmente podrán ir mejor, por lo menos en términos cualitativos.

Y como si lo expuesto no fuese suficiente, el proceso seguido y aquí reseñado descuidó la atención de la pluralidad de nuestro contexto, frente al cual, en el mejor de los casos, existe un acercamiento más formal que real, ya que si bien se da, por ejemplo, un reconocimiento de la justicia de paz y la justicia comunal, no hay suficiente esfuerzo a favor de su promoción, o en su caso, de su articulación con instituciones

u órganos de la justicia (e incluso el país) que pudiésemos llamar oficial.

Bien puede entonces acreditarse como el Estado de Derecho en el Perú todavía se encuentra frente a los que algún constitucionalista peruano denominó con acierto "los retos de una democracia insuficiente". Se ha pasado de un gobierno con un claro perfil autocrático, que compensaba su estrategia de concentración de poder y liberalización excluyente de la economía con acciones de corte más bien populista y clientelista (buscando y consiguiendo así importantes adhesiones en sectores populares) a un escenario con índices macroeconómicos realmente relevantes, pero que todavía no ha permitido revertir una concentración de los recursos en ciertas zonas y grupos humanos de todo el país, ni una manera poco democrática de entender el quehacer político y social nacional, con todo lo que aquello acarrea.

Y en este contexto, el sistema de justicia peruano, muy a despecho de algunos valiosos aportes y avances en ese sentido, todavía no ha sabido proporcionar respuestas que permitan superar los retos que generan situaciones como las aquí descritas, así como algunos otros, como los relacionados con la globalización y sus efectos en o sobre el Derecho.

Se necesita entonces construir respuestas respetuosas de la diversidad existente, con consensos y compromisos sostenidos en el tiempo, labor que implica a su vez trabajar de acuerdo con pautas de planificación estratégica, apostando por la capacitación del personal, y sobre todo, por un cambio cultural que permita a cada cual posesionarse en su rol y respetar el de los demás. Las labores que puedan promoverse dentro de esta línea de pensamiento tendrán sin duda una importancia capital en este contexto, salvo mejor parecer.



[www.revistaadvocatus.com](http://www.revistaadvocatus.com)