

PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA FRENTE A LA GRAVE CRISIS DE CORRUPCIÓN QUE LO AFECTA¹

1. Despolitizar y mejorar los mecanismos de nombramiento de consejeros miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

Esta decisión pasa por reafirmar la necesidad de un Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) idóneo y reformado por completo. Para ello, es necesaria la modificación de nuestra Constitución referida a la composición del CNM, apuntando a retomar una de las propuestas planteadas por el CERIAJUS sobre la especialidad en la conformación de sus integrantes, así como, incluir mayores requisitos a los representantes elegidos. También debe revisarse la propuesta de Asociación Civil Transparencia presentada al CADE. Un aspecto fundamental para garantizar la participación de personas probas e idóneas para ocupar estos cargos es la inclusión de mayores mecanismos de transparencia y vigilancia ciudadana sobre la elección de los consejeros. Debería optarse por una reforma Constitucional vía referéndum.

2. Mejorar los procedimientos de selección, nombramiento, ratificación y destitución a cargo del CNM.

En el escándalo de corrupción del CNM se evidenció el uso del tráfico de influencias entre magistrados y consejeros para el nombramiento y ratificación de jueces y fiscales. Ante ello, es necesaria la evaluación y mejoramiento de los procedimientos de selección, nombramiento, ratificación y destitución de jueces y fiscales a cargo del CNM, a fin de incorporar mecanismos y candados que impidan la infiltración de redes de corrupción en su interior. Es indispensable contar con un perfil de juez y fiscal para el Perú en cada una de las instancias y diseñar las pruebas en función a la obtención de resultados acordes con ese perfil. Los exámenes deben ser basados en criterios de evaluación objetivos, públicos y los resultados publicarse en estricto orden de méritos. Si el CNM se va a apartar de ese orden debe fundamentar adecuadamente la razón por la que lo hace.

3. Certificación internacional de ciertos procesos de selección.

¹ Este texto recoge las propuestas de César Azabache, Jimena Cayo, Diego García Sayán, Juan Jiménez Mayor, Roberto Pereira Chumbe y Luis Vargas Valdivia, a quienes agradecemos profundamente sus aportes. Sistematizado por el equipo de Proética, responsable de la edición y texto final.

Para la selección de cargos en la Corte Suprema y para jurisdicciones especiales como crimen organizado y corrupción, se deberá requerir la participación o acompañamiento de algún organismo internacional que pueda cooperar con expertos a fin de asesorar y certificar los procedimientos de selección. En estos casos, además, deberá contarse con un sistema de veeduría ciudadana conformada por las organizaciones de la sociedad civil y/o ciudadanos de gran trayectoria que se encarguen de monitorear estos procedimientos.

4. Transparencia y reglamentación de los procedimientos de elección de Fiscal de la Nación y Presidente del Poder Judicial.

Actualmente, los procedimientos de elección del Fiscal de la Nación y el Presidente del Poder Judicial no están reglamentados, situación que puede permitir que personas no idóneas para ejercer este cargo lo asuman. Ante ello, es importante contar con la normativa necesaria que garantice la transparencia de este procedimiento, así como, la independencia e imparcialidad que requiere la institución. Teniendo como eje central de la elección la meritocracia, dejando de lado criterios como la antigüedad. Un elemento transcendental que fortalecerá esta elección es la participación de la sociedad civil como vigilante de este procedimiento.

Una propuesta alternativa es que tanto la elección del Fiscal de la Nación como el Presidente del Poder Judicial se realicen a través del voto general de los fiscales y jueces titulares a nivel nacional.

5. Reducir la provisionalidad de jueces y fiscales.

Actualmente, en nuestro país, alrededor de 40% de los jueces tienen la condición de provisionales y suplentes (supernumerarios), quienes son designados por los presidentes de corte de cada distrito judicial. Situación similar vive el Ministerio Público, el que cuenta con un 25% de fiscales en condición de provisionalidad. Este problema tiene como uno de sus orígenes la falta de requerimiento de puestos por parte del Poder Judicial y el Ministerio Público. Por ello, el nuevo CNM es quien deberá decidir los concursos en función de los puestos jurisdiccionales y fiscales. Asimismo, es importante que ambas instituciones fijen un porcentaje máximo de plazas para ser ocupadas por magistrados provisionales, con el fin de limitar la provisionalidad e impulsar el nombramiento por parte del CNM.

6. Mejorar el régimen disciplinario de jueces y fiscales.

Una primera propuesta es recoger lo planteado por la CERIAJUS (que ha tenido resistencia por las instituciones de justicia), en el extremo que el control disciplinario de la función de jueces y fiscales deba ser completamente externo y a cargo del nuevo CNM. Ello debido a que, actualmente, el CNM solo está facultado a destituir a magistrados. En el caso de los Supremos puede recibir denuncias o de oficio iniciar las investigaciones; sin embargo, en el caso de los magistrados de otros niveles solo puede

destituirlos a solicitud del propio Poder Judicial o Ministerio Público. No puede imponer otro tipo de sanción menor. Cabe destacar que para implementar esta propuesta se requiere contar con un renovado CNM, que otorgue las garantías necesarias para el cumplimiento de esta labor.

Una alternativa a esta propuesta es fortalecer el sistema mixto vigente. Para ello, tanto la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) como la Fiscalía Suprema de Control Interno, deberá de contar con magistrados especializados (que pueden denominarse “jueces o fiscales contralores”). Anteriormente, el propio Poder Judicial presentó varios proyectos de ley de este tipo; sin embargo, no fueron tomados en cuenta en el Parlamento.

Una propuesta más integral es la que se adjunta como anexo al final de este documento.

7. Fiscalización de las declaraciones juradas de bienes y rentas de magistrados e implementación de la obligación de presentar una declaración de intereses.

El OCMA, la Fiscalía Suprema de Control Interno y el CNM cuentan con información patrimonial vía declaración jurada de bienes y rentas de jueces y fiscales. Sin embargo, no se investiga rutinariamente a los funcionarios y su entorno familiar para verificar estos datos, pese a que existen funcionarios con evidentes signos exteriores de riqueza. Ante ello, es urgente que estas instituciones soliciten a la Contraloría General de la República que realice la fiscalización correspondiente, a fin de verificar la existencia de desbalance patrimonial. Esta fiscalización debería de incluir de forma obligatoria a todos los magistrados que estén nombrados o designados en órganos jurisdiccionales o fiscalías que tengan a su cargo casos de criminalidad organizada, narcotráfico, corrupción o similares.

Un aspecto complementario es la aprobación de una norma que obligue a los magistrados a presentar una declaración de intereses que recoja la información vinculada a su participación en empresas, sociedades, directorios, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, así como, los empleos, consultorías y asesorías que hayan realizado, junto con la información de sus familiares más cercanos.

Otra opción es crear una oficialía de cumplimiento con estructura propia para que proceda proactivamente a la fiscalización de esta información (en la lógica de crear una Superintendencia de Control judicial – fiscal).

8. Sistema de protección a denunciantes en el ámbito administrativo disciplinario.

Los órganos de control disciplinario del Ministerio Público y el Poder Judicial deben contar con un sistema de protección de denunciantes, al igual que el Consejo Nacional de la Magistratura. Para ello es necesario revisar la normativa actual, Ley N° 29542 y Decreto Legislativo N° 1327, y realizar las modificaciones necesarias a fin de que se puedan implementar medidas de protección a aquellos ciudadanos o funcionarios

públicos que denuncien a jueces y fiscales, no solo por delitos, sino también por faltas administrativas.

9. Protección de testigos y colaboradores eficaces.

Es necesario dotar de recursos y mayores facultades al Programa de Protección a las Víctimas, Testigos, Peritos y Colaboradores de la Justicia, para minimizar los riesgos y fortalecer las medidas de protección. Actualmente este programa está a cargo del Ministerio Público, pero se requiere las coordinaciones necesarias con el Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú.

10. Reforzamiento de la seguridad física de operadores de casos emblemáticos y jurisdicciones especiales.

Se requiere el uso de un estándar de seguridad que debe ser definido por expertos de seguridad de cada institución, así como normas para brindar seguridad, comenzando por operadores de justicia de los órganos de competencia nacional anticorrupción y crimen organizado. Si bien existe, el Programa Integral de Protección a testigos, peritos, agraviados o colaboradores, la seguridad debe comprender a jueces y fiscales (y sus familias) no como beneficio, sino como parte de la condición de trabajo. Al mismo tiempo, debe precisarse bien a quiénes les correspondería esta protección, para evitar la dispersión de los recursos.

11. Transparentar la información de la gestión administrativa y sentencias judiciales de todo el país.

Transparentar el ámbito de gestión referido a la información de los contratos de obra, bienes y servicios, personal, monto de salarios, viajes de jueces y fiscales conforme a los estándares establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el ámbito jurisdiccional debe darse cumplimiento al Decreto Legislativo N° 1342, que obliga a todos los órganos jurisdiccionales a transparentar todos sus fallos en la plataforma tecnológica de la institución. A la fecha todavía no está implementada esta plataforma.

12. Crear la Defensoría del Litigante que planteó la CERIAJUS.

Destinada a recibir quejas por mal servicio judicial. Proyecto que ha sido resistido, pero necesario, en particular si se centraliza el control funcional externo, pues debe servir para mejorar el servicio a los justiciables. Esta Defensoría debería estar adscrita a la Presidencia del Poder Judicial.

13. Prohibir que los abogados que hayan defendido casos de narcotráfico o crimen organizado (incluidos casos de gran corrupción) trabajen en el sistema de justicia.

El ejercicio de la abogacía es libre, pero el Estado puede asumir ciertos criterios para proteger sus fueros. En ese sentido, es importante restringir el acceso a la carrera fiscal o judicial de abogados vinculados a casos de criminalidad organizada o narcotráfico.

14. Misiones internacionales de apoyo a investigaciones contra criminalidad organizada.

La nueva legislación de reforma debe permitir la presencia de misiones internacionales de expertos para ayudar a combatir la impunidad en los crímenes de alto impacto y la criminalidad organizada. En Centroamérica (Guatemala y Honduras), dada la dimensión de la criminalidad y corrupción se han iniciado estas misiones. Es ya una exigencia en México (el gobierno electo ha indicado que está abierto a esa posibilidad) y debe serlo en el Perú. Esto, debido a que la criminalidad hoy es transnacional y se requiere de *expertise* para poder enfrentar el fenómeno que siempre suele estar delante de las autoridades en innovación y recursos.

15. Establecimiento de un plan operativo con objetivos claros.

Se debe desarrollar un plan de trabajo que explicita objetivos precisos en plazos razonables. Estos objetivos pueden ser los siguientes: i) desarrollar un sistema de monitoreo de la calidad de autos y sentencias, ii) asegurar el acceso simple de la ciudadanía a los servicios judiciales, iii) impedir el retraso de los procesos, iv) establecer la predictibilidad y v) asegurar el cumplimiento de las sentencias.

16. Actualización y aplicación del Plan Nacional de Reforma Integral del Sistema de Justicia de la CERIAJUS.

El Plan que tuvo como objetivo la “refundación” del sistema de justicia no ha sido ejecutado en su integridad. Sólo se han desarrollado algunos proyectos en las distintas instituciones comprometidas con su cumplimiento, sin una visión estratégica e integral como fue la recomendación de la Secretaría Técnica. La debilidad de ello fue la no conformación del “Directorio Nacional de Coordinación Técnica”, que debía estar conformado por los titulares del Poder Judicial, CNM, Ministerio Público y la Academia de la Magistratura, para afianzar la necesidad de articular políticas judiciales al menos en el núcleo duro institucional. Esto no se hizo, debido a que el Poder Judicial y la Fiscalía prefirieron imponer sus espacios autonómicos y no compartir rutas comunes, pese a que la situación lo demandaba.

Hoy se hace evidente que, para la ejecución programática de la reforma de la justicia, es necesario conformar este “Directorio Nacional”, el mismo que además debe ser ampliado con otros integrantes como el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pudiendo participar también las Facultades de Derecho más antiguas del país y proponerse a un representante de los ex decanos del Colegio de Abogados de Lima.

Consideramos necesaria una revisión y actualización del Plan de la CERIAJUS, pues en casi 15 años se han cumplido algunos proyectos, incluida la aprobación de leyes. Además, es necesario abordar los problemas actuales, incluida las salidas políticas y técnicas relativas a la reciente crisis.

ANEXO I

REFORMA INTEGRAL DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

I. Conformación del CNM

1 miembro del BCR, 1 miembro de la Contraloría, 1 miembro de la SBS, 1 miembro de la Defensoría del Pueblo, 1 miembro del Poder Judicial, 1 miembro del Ministerio Público, 1 miembro por parte de las universidades licenciadas por SUNEDU, 1 miembro por parte de los gremios de trabajadores, 1 miembro por parte de los gremios empresariales. Se pueden dar votos adicionales a ciertas instituciones (voto reforzado) atendiendo a ciertos criterios de calidad (como acreditación extranjera para las universidades, antigüedad, prestigio internacional según rankings, etc.).

Los integrantes del CNM estarán sujetos a un doble control: (1) por el Congreso de la República; y (2) por los entes que los designaron, los cuales en caso consideren que sus representantes no cumplen a cabalidad con sus obligaciones, pueden revocar la confianza depositada, con lo que cesarán en el cargo.

II. Estructura

- Presidente, Secretaría General (compuesta además por equipo de asesores), Gerencia General.
- Órgano funcionalmente autónomo: Superintendencia de Control Judicial Fiscal, que a su vez estará compuesta por tres ramas: intendencias regionales, intendencia de investigaciones financieras, intendencia operativa.

Conviene resaltar que el CNM tendría como funciones el nombramiento, así como la evaluación con fines de ratificación y destitución de Jueces, Fiscales y Jefes de la ONPE y la RENIEC.

III. Superintendencia de Control Judicial – Fiscal

Creación de la Superintendencia de la control Judicial y Fiscal. Esto implica eliminación de la OCMA y de la ODECMA.

Esta Superintendencia, adscrita al Consejo Nacional de la Magistratura, estará a cargo de un superintendente nombrado por concurso público convocado por el CNM. En cuanto a los requisitos para dicho cargo, estos serían los siguientes:

- Abogado con más de 30 años de experiencia;
- Probada conducta ética; y
- Con experiencia en organización procedimental y gubernamental.

El nombramiento del Superintendente será por un periodo de cinco (05) años, y podrá ser removido por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Se encuentra compuesta por: Intendencias Regionales, la Intendencia de Investigación Financiera y la Intendencia Operativa. El Consejo Nacional de la Magistratura podrá conocer excepcionalmente recursos de impugnación contra resoluciones de sanción impuestas por la Superintendencia, siempre que éstas sirvan para el desarrollo de la jurisprudencia sancionadora.

- Las intendencias regionales reciben quejas y denuncias contra magistrados, asimismo, llevan a cabo procedimientos sancionadores y resuelven en primera instancia estos procedimientos.
- Por su parte la intendencia de investigaciones financieras se encarga de: verificar declaraciones juradas de los magistrados, conducir las investigaciones por desbalance patrimonial, para lo cual lleva a cabo también coordinaciones con la Unidad de Inteligencia Financiera, y realiza un trabajo colaborativo con la SUNAT, a fin de que pueda alcanzar información de entidad de administración tributaria internacionales (Convenio de Intercambio de Información BEPS).
- Por último, la **Intendencia Operativa** se encargaría de llevar a cabo operativos e investigaciones especiales, pudiendo ejecutar acciones de prevención, por ejemplo, en casos de posibles o sospecha de soborno. Esta unidad desarrollaría acciones preventivas y proactivas aplicando todos los elementos propios de investigaciones técnicas y científicas para identificar, infiltrar y desbaratar redes ilegales al interior del sistema.

Cabe señalar que los intendentes serán nombrados por el CNM a través de un concurso público y quedan sujetos a la evaluación y destitución de la referida entidad. Asimismo, cabe añadir que la Superintendencia resuelve en segunda instancia los procesos sancionadores.

IV. Academia de la Magistratura

Tendrá dos funciones principales: 1) formación de jueces y fiscales; y 2) evaluación de jueces y fiscales. Los jueces y fiscales serán sometidos a evaluación periódica a través de exámenes, aquellos que reprobren 3 exámenes perderán automáticamente su puesto en la magistratura. Adicionalmente, los jueces y fiscales deberán llevar obligatoriamente cursos de formación en universidades licenciadas, bajo financiamiento del CNM.

Cabe señalar que el Director de la Academia, debe ser, como mínimo, un profesional con más de 30 años de experiencia en actividades educativas. Estos son también nombrados por el CNM a través de un concurso, pudiendo también ser evaluados y destituidos por la misma entidad.

V. Centro de Investigaciones de la Magistratura

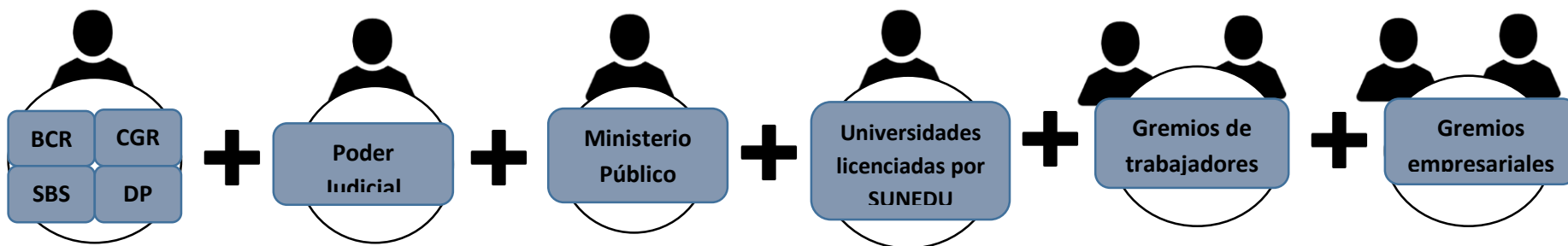
Tendrá tres facultades principales: 1) investigación y producción jurídica; 2) coordinación con la academia; 3) creará y manejará una base de datos estadística a fin de identificar los principales problemas en el ejercicio de la magistratura, por distrito judicial y fiscal.

El Jefe del Centro de Investigaciones debe ser un profesional con más de 25 años de experiencia en manejo de datos y flujo de información (TIC).

Funciones: nombrar, evaluar, ratificar y destituir: fiscales, jueces, al jefe de la ONPE y al jefe de la RENIEC. De manera excepcional revisa las decisiones de la Superintendencia de control Judicial y Fiscal, estableciendo los lineamientos que correspondan.

CONSEJO NACIONAL DE MAGISTRATURA

Conformación representantes designados por las siguientes instituciones o grupos:



FUNCIONES

1

Nombrar, evaluar, ratificar y destituir:

Jueces

Fiscales

Jefes de la ONPE

Jefes de RENIEC

2

Excepcionalmente revisa las decisiones de la Superintendencia de Control Judicial - Fiscal estableciendo lineamientos.

CONSEJO NACIONAL DE MAGISTRATURA

PRESIDENTE

SECRETARÍA GENERAL

EQUIPO DE ASESORES

GERENCIA GENERAL

SUPERINTENDENCIA DE CONTROL JUDICIAL - FISCAL

Resuelve en segunda instancia los procesos sancionadores

INTENDENCIAS REGIONALES

1. Quejas / Denuncias

2. Procedimientos sancionadores

3. Resuelve en primera instancia procesos sancionadores

INTENDENCIA DE INVESTIGACIONES FINANCIERAS

1. Verificación de declaraciones juradas

4. Investigaciones por desbalance patrimonial

3. Coordinaciones UIF

2. Trabajo en colaboración con SUNAT, a fin de que le alcance información de otras entidades de administración tributarias internacionales (*Convenio de Intercambio de Información BEPS*)

INTENDENCIA OPERATIVA

1. Operativos especiales

2. Investigaciones especiales

3. Acciones de prevención

ACADEMIA

Facultades

1

Formación:

- Jueces
- Fiscales

2

Evaluación:

- Jueces
- Fiscales

CENTRO DE INVESTIGACIONES

Facultades

1

Investigación y producción jurídica

2

Coordinación con la Academia