

CAPÍTULO VI

PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE CONTROL Y DE VIGILANCIA CIUDADANA

1. Introducción

Luego de haber revisado los problemas del sistema de control de la magistratura en el Perú, nos corresponde en este capítulo pasar al campo de las reflexiones y las propuestas. Como se desprende de la perspectiva asumida en los capítulos anteriores, consideramos que para el adecuado funcionamiento y legitimidad de un sistema de lucha contra la corrupción en el ámbito judicial se requiere, en primer lugar, condiciones que permitan predicar su coherencia con el Estado de Derecho y los valores democráticos.

De otro lado, es necesario superar como sociedad la indiferencia y la inercia cómplice frente a un Poder Judicial postergado y disminuido, lo que supone fundamentalmente un apoderamiento social de las instituciones democráticas de modo que dejen de ser instituciones que funcionan simplemente en y para la sociedad civil¹ y pasen a ser instituciones con y de la sociedad civil,

¹ Marcial Rubio nos recuerda que durante el siglo XIX «la implantación del liberalismo burgués exigía la primacía de la ley nueva sobre las normas antiguas. En el Perú las reformas sociales, económicas y políticas hacia dentro de la sociedad no tuvieron el mismo impulso ni el mismo signo que en la Europa de las revoluciones burguesas. Por consiguiente, el juez peruano debía respetar la ley para no hacer avanzar demasiado los cambios. Como es obvio las leyes las daban en el Perú los sectores sociales dominantes que ocupaban, bien los cargos parlamentarios cuando se les permitía existir, bien los cargos de gobierno ejecutivo cuando había gobiernos de facto sin parlamento». Rubio Correa, Marcial. *Quítate la venda para verme mejor*. Tarea: Lima 1999, p. 54. Hoy es otro el contexto social y a él deben responder quienes asumen la judicatura.

único contexto en el cual se puede sostener su legitimidad democrática, la reivindicación social de sus integrantes y, con ello, el respeto hacia nosotros mismos como sociedad.

Es indispensable también, un compromiso serio de los actores políticos que pasa por respetar la independencia del Poder Judicial.

También consideramos imprescindible superar la cultura del silencio judicial, lo cual supone superar los viejos e inapropiados esquemas de relaciones disciplinarias al interior de la judicatura, y un compromiso de los medios de comunicación social para el tratamiento serio y responsable de los asuntos judiciales.

Finalmente, y con igual importancia que los puntos anteriormente señalados, consideramos urgente implementar con carácter definitivo un sistema que permita producir la información estadística básica del Poder Judicial, para construir un sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales acorde con el estado actual de las ciencias de la organización y así aproximarse a la realidad de cada sede judicial para implementar un servicio judicial orientado al usuario bajo estándares de calidad.

En ese sentido, consideramos que sólo un Poder Judicial integrado democráticamente en la sociedad a la que pertenece y sirve, con estructuras que superen las antiguas relaciones de subordinación, con magistrados que tengan voz propia y que sean capaces de acercar el derecho a la comunidad a la que sirven, será capaz de enfrentar la corrupción con la legitimidad y el respeto sociales que esa lucha exige.

En el presente capítulo proponemos la implementación de un mecanismo de control de la magistratura, ajeno a las estructuras de gobierno judicial, con políticas transparentes y eficientes para la lucha contra la corrupción, en el cual se distingan las funciones de evaluación de la calidad del desempeño judicial de aquellas de control ético de la conducta de los operadores de justicia, procurando plantear un esquema de organización y participación objetivamente justificados, abandonando en lo posible criterios como el de antigüedad y proyección de las jerarquías judiciales por esquemas democráticos y proponiendo el fortalecimiento de la relación entre los órganos de control y la comunidad.

2. Condiciones para implementar un sistema de control democrático de la magistratura desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción

2.1. Independencia

La independencia constituye el centro de la discusión cuando se trata de implementar sistemas de control de la magistratura. Como sabemos, este problema se aborda desde la perspectiva de la salvaguarda del ejercicio de la función jurisdiccional, pues se entiende que «la independencia es incompatible con cualesquiera presiones y se refiere a todos los órganos, así externos como al propio estamento judicial, por no ser un atributo de los magistrados, sino de la función judicial»². Tradicionalmente, desde esta perspectiva se privilegia el análisis de las condiciones con las que debe contar el órgano de control para no constituirse en un instrumento de presión o de injerencia en la función jurisdiccional. Ciertamente, esta perspectiva no puede agotarse, como en el caso peruano, en la simple y elemental proscripción de la afectación de los contenidos jurisdiccionales mediante la labor de control.

Las presiones del órgano de control contra la función judicial se instrumentan, fundamentalmente, desde los espacios punitivos indeterminados (que, como ya señalamos en el capítulo anterior, es el caso de muchos de los tipos que configuran la disciplina judicial en el Perú) y desde los procedimientos que no garantizan el derecho de defensa de los magistrados ni la imparcialidad

² Gonzales, Joaquín. *Corrupción y Justicia Democrática*. Closas – Orcoyen: Madrid, 2000, p. 313.

de los órganos que ejercen el control (como también es el caso peruano)³, cualidades ambas de un Poder Judicial concebido en parámetros del anacrónico modelo burocrático.

Otro factor que afecta la independencia de la función judicial tiene que ver con la ubicación funcional y la configuración del órgano de control. De allí la discutida cuestión en el caso peruano sobre el carácter interno o externo del sistema de control. En nuestro concepto y en principio, sea cual fuere la posición que se asuma, es imprescindible que sus potestades estén debidamente delimitadas con sujeción a la Constitución, de manera que no se concedan espacios para la arbitrariedad ni para la injerencia política, lo cual se consigue, en gran parte, con la recta conciencia de sus miembros y, necesariamente, con el respeto al principio de legalidad en la configuración de los tipos disciplinarios, a las garantías del debido proceso en sus actuaciones y con una dotación de recursos que permita una real capacidad de control.

Como ya sabemos, el actual sistema de control en el Perú es mixto, con un órgano externo (CNM) y otro interno (la OCMA). El órgano interno, como ya dejamos señalado, se compone de magistrados designados por los órganos de gobierno y responde a una concepción disciplinaria de sujeción a las jerarquías judiciales y a los órganos de gobierno de la institución, lo cual no se condice con los valores democráticos y constitucionales que garantizan la independencia interna de los jueces.

Ciertamente, desde la magistratura, la opinión que recogimos como dominante se inclinó porque este órgano de control mantenga su carácter interno⁴, pues se entiende que de no ser así se afectaría, más allá de la independencia judicial, la dignidad de los propios magistrados al descalificarlos moralmente para controlar los actos irregulares en la institución. Si ese es el legítimo punto de vista de la magistratura, cabe preguntarse qué es lo que en esencia se

³ En suma, la vulneración del principio de legalidad y de la garantía del debido proceso como valores constitucionales y derechos fundamentales por su inmediata vinculación con las restricciones a la libertad y con ella, al desarrollo de la personalidad del ser humano.

⁴ Así nos lo hicieron saber mayoritariamente en las reuniones de difusión del documento preliminar de este estudio, en las ciudades de Lima, Trujillo, Iquitos y Arequipa y así también se desprende de la revista Gaceta de la OCMA del mes de noviembre del 2002. Año I N° 11.

entiende por «control interno» ¿Es un control insertado dentro de los órganos de gobierno del Poder Judicial o es un control a cargo de magistrados?

Como ya hemos señalado, en el Perú la conformación de los órganos de gobierno y control corresponde a manera de unidad funcional con la jerarquía judicial, de modo que la Sala Plena de la Corte Suprema es el más alto órgano de gobierno de la institución (órgano deliberativo) y designa al Vocal Supremo encargado de la Jefatura de la OCMA (LOPJ Art. 80° inc. 6).

Por otro lado, el Consejo Ejecutivo (órgano de dirección y gestión del Poder Judicial) está integrado por tres vocales supremos, un vocal superior y un juez especializado o mixto⁵. El Consejo Ejecutivo determina el número de magistrados integrantes de la OCMA (LOPJ Art. 103°) así como la creación de oficinas descentralizadas fijando su ámbito de competencia y sus facultades de sanción (LOPJ Art. 104°). Finalmente, como muestra de ausencia de autonomía del órgano de control, el artículo 112° de la LOPJ establece que el Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA es formulado y aprobado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Llegados a este punto cabe hacer algunas consideraciones: un órgano de control dependiente de los órganos de gobierno y regulado por ellos, se justificaría si es que se limitara a controlar la ejecución debida de las políticas judiciales que buscan implementar los órganos de gobierno. En ese contexto, tiene sentido un órgano que busque preservar las relaciones de subordinación entre el funcionario ejecutivo y el órgano de gobierno, a semejanza del sistema disciplinario propio de la administración pública, donde la obediencia y la disciplina en el cumplimiento de las órdenes es imprescindible para la consecución de los

⁵ El vocal superior es elegido también bajo patrones jerárquicos: la Sala Plena de cada Corte Superior elige un candidato, luego se reúnen los Presidentes de las Cortes Superiores y de entre los candidatos se escoge al miembro del Consejo Ejecutivo. El sistema de elección del juez integrante del Consejo es ciertamente extraño: en cada distrito judicial se elige a un candidato, luego se reúnen todos los candidatos y entre ellos —pese a cada uno tener la legítima expectativa de acceder al cargo— escogen al que integrará el Consejo. Ciertamente, más allá de la calidad de magistrado y grado jerárquico, no se establece ningún tipo de requisito para postular o ser elegido en los cargos de gobierno.

legítimos objetivos de gobierno⁶. De allí que quienes en este marco deberían estar sujetos a este tipo de control —fuera de los controles de calidad de la gestión también aplicables a este ámbito— serían exclusivamente los funcionarios que componen el aparato administrativo de la entidad judicial.

Sin embargo, ese esquema de relaciones disciplinarias no corresponde, y no puede corresponder, con el cumplimiento de la función judicial, dado que la naturaleza de las funciones jurisdiccionales no es en esencia el cumplimiento o la ejecución de órdenes, como sí lo es en el caso de la administración pública.

Pero qué ocurre si el órgano de control de magistrados no sólo depende de las estructuras gubernativas, sino que opera bajo patrones de disciplina propios de la administración pública, con un procedimiento inquisitivo, textos punitivos que le permiten hacer un ejercicio arbitrario del control, y además concentra atribuciones para ejercer simultáneamente el control de tipo disciplinario administrativo (cumplimiento de las normas dictadas por la Sala Plena de la Corte Suprema y del Consejo Ejecutivo – LOPJ Art. 105° inc. 1), como el control del ejercicio de la función jurisdiccional.

Evidentemente un órgano de esta naturaleza no sólo es disfuncional por su compleja unidad, sino que atenta abiertamente contra la independencia interna de la función jurisdiccional. Por ello no estamos de acuerdo con esta concepción de «control interno», mas no por eso consideramos inapropiado un sistema de control a cargo de magistrados, siempre y cuando se instaure bajo patrones democráticos que permitan asegurar el respeto a la independencia interna de los jueces.

En ese sentido, quizás en lugar de referirse a un sistema de control «interno» sea más adecuado referirse a un sistema de control institucional, que correctamente apreciado corresponde a un ente externo al Poder Judicial. En efecto, la doctrina entiende que el Poder Judicial comprende exclusivamente a los órganos que ejercen la función jurisdiccional, y por ende aquellos órganos que asumen facultades de gobierno o disciplina de la institución no son propiamente parte del Poder Judicial porque en estricto no ejercen dicho poder⁷.

⁶ Procuraduría General de la Nación, Reforma del Régimen Disciplinario: «Propuesta de la Procuraduría General de la Nación al Congreso de la República». En: Justicia y Desarrollo: Debates. Año III N° 12 junio de 2000. p. 58.

De allí la importancia de que los órganos de gobierno sean órganos que se constituyan bajo formas democráticas y representativas, mas no por una mera correspondencia con la jerarquía jurisdiccional.

De allí también que los Consejos de la Judicatura o Magistratura, que a diferencia del singular Consejo peruano, asumen funciones de gobierno del Poder Judicial, sean, en este aspecto, una suerte de entidades administrativas autónomas (no son parte de la Administración Pública) que tienen como objeto de administración y gobierno al Poder Judicial, como en el caso de Bolivia, Colombia o Ecuador⁸.

A partir de estas reflexiones y teniendo en cuenta la experiencia colombiana, consideramos que los estamentos de gobierno y de control deben corresponder predominantemente a cuerpos autónomos⁹ de magistrados. La independencia y la unidad del órgano de control de la magistratura son garantías fundamentales del respeto a los derechos humanos de los sujetos controlados. Asimismo, un sistema de control democrático en manos de los magistrados, consideramos, es uno de los principales medios para recuperar responsablemente la legitimidad y respeto social de los que adolece la magistratura dentro de tradicionales costumbres y estructuras judiciales en el Perú.

⁷ Por todos, Díez-Picazo, Luis María. Régimen Constitucional del Poder Judicial. Civitas: Madrid 1991. p. 135. En ese sentido Guevara Puentes señala«(...) básicamente se han utilizado dos modelos de gobierno autónomo del Poder Judicial, tanto en Europa como en América Latina: la administración por parte de órganos de la misma rama y la conformación de consejos de la Judicatura o de la Magistratura como organismos anexos a ésta: el primero ha ido dando paso al segundo, por la magnitud de funciones que debe asumir la administración de justicia; ellas exigen dedicación permanente, lo cual, como es obvio, interfiere la función natural de los jueces de impartir justicia e independencia tanto al interior como al exterior del Poder Judicial (sic.)» Guevara Puentes, Gladys Virginia. Op. cit., p. 31.

⁸ Respecto a los países de la Región Andina, se puede consultar Comisión Andina de Juristas. La Reforma Judicial en la región andina ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos? CAJ: Lima 2000. p. 47 y ss. Por otro lado cabe tener en cuenta que en España o Italia las funciones de gobierno de los consejos no incluyen la administración del presupuesto del Poder Judicial, que queda en manos del Ministerio de Justicia (artículos 122.2 de la Constitución Española y 104° de la Constitución Italiana).

⁹ Puede dictar reglamentos sobre su organización y funcionamiento así como gobernar a su propio personal y gestionar con independencia su dotación presupuestaria.

La creación de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura como organismos constitucionales autónomos, responde históricamente a sustraer del control político la designación y expulsión de magistrados y con ello el sometimiento judicial. Sin embargo, no basta que los textos constitucionales definan al Consejo como un organismo constitucional autónomo, sino que es necesario que se garantice que efectivamente el Consejo esté en condiciones de respetar y proteger la independencia del Poder Judicial. Esto no queda garantizado cuando las cláusulas constitucionales no definen a quién corresponde la designación de los miembros del Consejo, entregando dicha facultad a una ley —susceptible por ende de ser manipulada por el Congreso¹⁰—, o, como en el caso peruano, se define constitucionalmente una composición en la que predominan quienes no son magistrados, pues tras la aparente apertura a la sociedad lo que se puede esconder es una velada presencia del poder político y de intereses privados. Independizar al Poder Judicial exige cambios constitucionales importantes en el Perú.

En líneas generales, una fórmula que consideramos procuraría mejor la independencia judicial es la que, teniendo en cuenta la experiencia colombiana, configura en el Consejo dos Salas. Una encargada del gobierno y otra encargada del control disciplinario del sistema judicial.

La Sala de gobierno se conformaría por magistrados —elegidos democráticamente en forma proporcional de todos los niveles jerárquicos de la judicatura (como en España o Italia) y del Ministerio Público— y complementado en su conformación por un cuerpo de administradores escogidos por los estamentos del sistema judicial (Poder Judicial y Ministerio Público), a semejanza del caso colombiano¹¹. Esta entidad del Consejo asumiría las funciones de gobierno y manejo de la carrera judicial y fiscal¹².

¹⁰ Como en el caso español relatado por Díez-Picazo. Op. cit., p. 140-143.

¹¹ En Colombia existe el concepto de Rama Judicial (Constitución colombiana arts. 254° al 257°), la cual está conformada por la Jurisdicción Constitucional, la Jurisdicción Ordinaria, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las Jurisdicciones Especiales (Jueces de Paz y Pueblos Indígenas), El Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación. El Consejo está encargado asumir el gobierno de toda la Rama Judicial, por lo que en su conformación participan representantes de todos y cada uno de los integrantes de dicha entidad.

¹² Esto es la selección, nombramiento de magistrados, evaluación periódica del desempeño (a la que nos referiremos más adelante), retiro de la carrera por evaluación del desempeño no satisfactoria, límite de edad o deceso.

Por otro lado, la sala encargada del control disciplinario se ocuparía de controlar de el cumplimiento de los deberes de función de magistrados y auxiliares judiciales y la observancia del régimen de prohibiciones e incompatibilidades.

La selección de los magistrados que conformarían esta sala, podría tener un origen mixto. Una parte de los miembros podría ser elegida por los propios magistrados, mientras que la otra podría quedar en manos de los estamentos políticos y de la sociedad civil, de manera que los juzgadores de los jueces no sean elegidos exclusivamente por los propios jueces¹³.

Los procesos disciplinarios deben ser de carácter acusatorio y podrían tener naturaleza jurisdiccional, de manera que tal como en el caso colombiano las decisiones del Consejo, una vez garantizada la doble instancia, no sean susceptibles de ser revisadas por el Poder Judicial.

Los requisitos mínimos para integrar el consejo deberían ser, por ejemplo, tener un mínimo de siete años en la carrera judicial, y excelentes antecedentes tanto en materia de probidad como de calidad en la prestación del servicio de justicia.

En aras a fortalecer la vinculación del sistema judicial con la comunidad, se deberá considerar la posibilidad de fomentar la participación ciudadana en los procesos disciplinarios seguidos contra magistrados y auxiliares jurisdiccionales.

Una forma de asegurar esta participación podría ser mediante el sistema de jurados conformados por ciudadanos escogidos del padrón electoral mediante sorteo público supervisado por la Defensoría del Pueblo. Estos jura-

¹³ Al respecto es necesario tener en cuenta que en el modelo colombiano la designación de los magistrados miembros de la sala disciplinaria está en manos del poder político pero a propuesta del estamento judicial, pues se señala que: «los jueces no deben designar a sus propios jueces» (Guevara Puentes. Op. cit., p. 29). Por otro lado en España se afirma que «es difícilmente compatible con un Estado democrático la existencia de un cuerpo de funcionarios reclutados según criterios de mérito y capacidad, cuyo gobierno esté exento de sujeción a los poderes públicos representativos» (Díez-Picazo. Op. cit., p. 145), de manera que, como expresión del equilibrio de poderes, si bien el control queda en manos de los magistrados, en su designación se podría dar participación a los estamentos políticos y a las organizaciones de la sociedad civil. Este es un tema que no pretendemos dar por cerrado sino simplemente expresar un punto de vista y abrir la discusión.

dos tendrían la función de emitir opinión respecto de los casos que conozcan, opinión que debería ser valorada por el órgano de control al momento de resolver.

Otra forma, complementaria de la anterior, sería regulando la presencia en el acto de control de organizaciones de la sociedad vinculadas al quehacer jurídico y judicial, tales como los Colegios de Abogados, las Facultades de Derecho y las Organizaciones No Gubernamentales. Como en el caso de los jurados, la función de estos representantes sería emitir opinión sobre los casos, la misma que debería ser valorada por el órgano de control.

Finalmente resta señalar que el Consejo así concebido, debe ser un órgano descentralizado de control externo que opere en las diferentes sedes judiciales del país.

2.2. Perspectivas de política institucional

2.2.1. Estructuras administrativas de todo el organismo judicial que den fluidez y prioridad a las políticas y acciones anticorrupción

La burocracia del sistema judicial no debe ser un impedimento para la planeación y ejecución de políticas anticorrupción, sino por el contrario debe estar estructurada de tal manera que facilite la fluidez de las acciones anticorrupción. No es posible, por ejemplo, que aun a pesar de que en nuestro medio judicial es públicamente conocido que el software empleado para la distribución de causas tiene serias imperfecciones que permiten su abierta manipulación, hasta la fecha hayan transcurrido más de dos años desde que se intentó hacer una auditoría del mismo sin poder lograrlo por cuestiones burocráticas¹⁴.

En este sentido las políticas anticorrupción deben contar con la colaboración y apoyo prioritarios de todos los operadores del sistema judicial (en especial los órganos de gobierno como de los de gestión), para lo cual necesi-

¹⁴ Esta información nos fue proporcionada por el ex-presidente de la Corte Superior de Lima, Sergio Salas Villalobos.

riamente, la totalidad de las estructuras organizativas deben incorporar entre sus objetivos funcionales esenciales su participación responsable en la lucha contra la corrupción. En ese sentido, por ejemplo, todas las solicitudes u observaciones, ya sean de órganos de gobierno, de control o jurisdiccionales, relativas al funcionamiento del servicio de justicia y que pudieran tener incidencia en prácticas de corrupción, deben atenderse bajo la dirección del órgano contralor, con carácter prioritario por todas las unidades funcionales involucradas, estableciéndose plazos breves para tomar decisiones y ejecutar medidas correctivas bajo responsabilidad de los funcionarios del órgano de control, quienes deberán contar con las facultades coercitivas que fueran necesarias para cumplir con su labor.

En los casos en que por la dimensión del problema no fuera posible tomar medidas correctivas inmediatas dispuestas por el órgano de control, debe involucrarse, bajo responsabilidad, a los órganos de gobierno y de gestión para que con la mayor brevedad dispongan la ejecución de medidas urgentes que garanticen la prestación del servicio e incidan sobre los efectos más graves del problema hasta su solución definitiva.

En cualquier caso, las medidas que tome el órgano de control o los órganos de gobierno del Poder Judicial deben contar con publicidad seria y suficiente para la comunidad que es la que se ve afectada por las deficiencias en la prestación del servicio de justicia.

2.2.2. Acopio técnico y uso de información estadística judicial para la planificación de actividades

Una condición fundamental para implementar una política de desarrollo institucional y de lucha contra la corrupción, es que la institución conozca cuáles son sus debilidades y fortalezas, cuáles son las áreas en las que se fomenta la corrupción y cuáles son sus posibles causas¹⁵. Esta actividad de recabar infor-

¹⁵ «La Administración de Justicia debe someterse a una evaluación permanente que tenga como objeto el mejoramiento de la acción judicial, tanto en sus repercusiones sobre la sociedad como sobre la propia institución y sus miembros.» Nissim Alcabés. Aportes a una Ley orgánica del Poder Judicial. p. 69.

mación, debe ser permanente y sustancial para los órganos de control, de modo que sea posible orientar y definir adecuadamente las estrategias de control de la gestión y con ello la lucha contra la corrupción y la ineficiencia impidiendo que se opere en forma reactiva y en muchos casos a tientas¹⁶.

Si bien desde hace varios años se han hecho esfuerzos por implementar estos instrumentos, lamentablemente los indicadores con los que cuenta el Poder Judicial no le permiten diagnosticar la calidad de la gestión de los despachos judiciales y todo parece indicar que ha sido parte de una incomprensible política institucional el desinterés por el uso de este tipo de herramientas¹⁷. Se desconoce, por ejemplo, cuál fue el uso o el impacto que tuvieron los trabajos realizados en 1991 por la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN) o el que realizó el Instituto APOYO en 1993, por encargo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, ni el trabajo realizado por la Comisión Andina de Juristas entre 1996 y 1998 denominado Indicadores Estadísticos Básicos de la Administración de Justicia¹⁸.

¹⁶ En palabras del ex-ministro de Justicia colombiano Fernando Carrillo «En el fondo existe un problema mucho más estructural que afecta casi la totalidad de las judicaturas de nuestra región: la crítica falta de información de lo que pasa al interior de los poderes judiciales, en términos tanto cuantitativos como cualitativos. (...) Resulta evidente que la ausencia de información empírica imposibilita cualquier esfuerzo de planeación estratégica y convierte la reforma en un catálogo de buenos propósitos, sin respaldo analítico de alguna naturaleza». En *Los retos de la reforma judicial en América Latina*. Documento electrónico. Organización de Estados Americanos (www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti2.htm). Citado por Obando Prestol, Roberto Iván, en «Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana: situación actual y propuestas de reforma.» Segundo premio en el XV Concurso de ensayos del CLAD «Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental» Caracas, 2001.

¹⁷ Comisión Andina de Juristas. *Indicadores Estadísticos Básicos de la Administración de Justicia, Informe Final*. Lima 1996, p. 9.

¹⁸ Lamentablemente en el proceso de esta investigación tomamos conocimiento de que el software que se elaboró con la colaboración de la CAJ para aplicar el sistema de indicadores, en la actualidad está extraviado, con lo cual, a pesar de la actual voluntad de los miembros del órgano de control, no es posible recoger la información judicial con instrumentos de confiabilidad científica.

En el caso colombiano, por ejemplo, desde 1993 la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se avocó al análisis científico de la actividad judicial con la finalidad de determinar una «carga estándar»¹⁹ para la calificación de los funcionarios judiciales. Una vez desarrollado este instrumento se verificó entre 1997 y 1999 un incremento del 23% en el rendimiento de los funcionarios judiciales colombianos²⁰.

¹⁹ «La carga estándar corresponde al número de negocios [procesos] con trámite que un funcionario está en capacidad de atender, teniendo en cuenta su especialidad y categoría, y se determina con base en el promedio aritmético obtenido sobre el volumen de negocios, excluidos los extremos, que durante el periodo estuvieron a cargo de los despachos que, dentro de su misma categoría y especialidad, lograron un índice de evacuación igual o superior al 90% o, en caso de que nadie logre tal índice, que se ubicaron en un rango del 10% de los índices de evacuación más altos, y con referencia a los funcionarios de la misma especialidad y categoría que tuvieron la mayor productividad en el periodo a calificar». Guevara Puentes, Gladys Virginia. Op. cit., p. 126. Hacemos esta cita porque durante las reuniones de difusión del documento preliminar de esta investigación, apreciamos que muchos magistrados no estaban de acuerdo o no consideraban posible que se pudieran establecer sanciones disciplinarias por demoras indebidas en la tramitación de las causas, debido a que entre otros factores la carga procesal no sólo era abrumadora, sino que era dispareja entre magistrados de la misma categoría y especialidad, por lo que promover la imposición de una sanción, por dilaciones indebidas, bajo estas circunstancias fue tachado como un «acto inmoral». Efectivamente, la falta de pautas objetivas de evaluación en los mecanismos de control degenera en controles arbitrarios o que en el «mejor» de los casos se abstienen de actuar; pero, como es evidente ninguna de esas situaciones es aceptable si como en cualquier institución moderna que presta un servicio público la eficiencia y la calidad de la gestión son valores elementales para su progreso y buena relación con la comunidad. Sin embargo en el Perú, a diferencia de Colombia, han transcurrido más de diez años en los que se entregan instrumentos de medición de la actividad judicial que la institución no usa o «extravía», pero al mismo tiempo sostiene quejas sobre sus condiciones de trabajo, sobre su imagen institucional y mantiene la sanción por dilaciones indebidas en la tramitación de causas (Art. 201° inc. 8. de la LOPJ). Cabe anotar adicionalmente que en el Japón, uno de los sistemas judiciales más prestigiosos, el número de jueces por millón de habitantes es de 22, esto es una cifra mucho menor las cifras latinoamericanas, sin embargo el sistema japonés cuenta con las más altas cotas de eficiencia en orden al número de causas resueltas anualmente por los órganos jurisdiccionales, tal como reporta Transparencia Internacional en el documento Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe. La Hora de la Transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública. p. 103.

²⁰ Ibid., loc. cit.

2.2.3. Sistema de control tanto para el premio como para el castigo

El sistema de control de la magistratura no debe ser percibido ni conceptualizado únicamente como un sistema para la exclusión de los funcionarios judiciales, sino como un instrumento que ponga el acento en la promoción de la calidad del servicio de justicia, y, por ello, que esté concebido para premiar la eficacia y eficiencia del desempeño en la labor judicial. En mérito a criterios objetivos de evaluación, se deben idear mecanismos para promover incentivos de formación profesional para aquellos funcionarios judiciales que logran un desempeño destacado —*best practices*²¹— conforme a criterios cualitativos (de calidad del desempeño, como son por ejemplo en Colombia, «la comprensión y solución del problema jurídico, debatido, el conocimiento del tema y la lógica del razonamiento para sustentar las tesis que se aceptan y refutar las que se rechazan; la comprensión fáctica y de alegatos de las partes; la estética en la presentación, el manejo gramatical, la redacción y la ortografía»²², elementos ajenos a la actual actividad de control judicial en el Perú) y cuantitativos (eficiencia o rendimiento en la gestión del despacho, que bajo el modelo colombiano implica el volumen de causas resueltas «con referencia a la solución efectiva del asunto» pues «toda actividad desplegada al efecto necesariamente se verá reflejada en ella como fin último de la labor judicial»²³).

2.2.4. Protagonismo real en la lucha contra la corrupción de cara a la opinión pública

La legitimidad y la respetabilidad pública de los órganos de control del Poder Judicial y con ella la del propio Poder Judicial, dependen de su actuación autó-

²¹ Al respecto se puede consultar: Obando Prestol, Roberto Iván. Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana: situación actual y propuestas de reforma. Segundo premio en el XV Concurso de Ensayos del CLAD «Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental» Caracas, 2001, p. 61.

²² Guevara Puentes, Gladys Virginia. Op. cit., p. 118.

²³ Ibid. p. 120. Describiendo el modelo colombiano la autora da cuenta de los conceptos de carga laboral efectiva, egreso efectivo la regla general o índice de evacuación, que abordaremos más adelante.

noma, eficaz y ponderada de cara a la comunidad. Por el contrario, la legitimidad del sistema tiende a debilitarse cuando los órganos de control operan a consecuencia de las presiones externas que se suelen instrumentar a través de los medios de comunicación²⁴; cuando su accionar no influye en la opinión pública o, cuando la imagen que promueven de la institución judicial no es crítica sino de ensalzamiento de «logros» sin un contexto referencial que permita conocer cuál es su significado o impacto real en orden a labor de control, como suelen ser los casos en los que simplemente se muestran cifras de incremento de la actividad de la labor de control sin presentarse su representatividad dentro de los promedios históricos o sin señalar siquiera un estimado del grado de eficacia de la función en orden a la magnitud, naturaleza y componentes del fenómeno que es objeto de control.

Ciertamente, tampoco se contribuye a una buena imagen de la institución si es que conociendo estas falencias no se publican las medidas o decisiones para solucionarlas.

Sólo una gestión pública seria y transparente, abierta a los avances del desarrollo de las ciencias de la administración permitirá mejorar su imagen pública y generar confianza social en la lucha contra la corrupción. De esta manera la comunidad tendrá clara la coyuntura en la que se desarrolla la lucha contra la corrupción en la judicatura, generando confianza en sus autoridades y un espacio imprescindible para el compromiso ciudadano que legitima el desarraigo de la corrupción en la sociedad.

Para lograr que el órgano de control genere una imagen crítica de la institución una condición elemental es que goce de autonomía e independencia de manera que sus discursos no estén limitados por la pertenencia y subordinación a los órganos de gobierno.

Consideramos que desde una perspectiva democrática el órgano de control debe representar la conciencia crítica de la institución, y ello no será posible mientras esté diseñado como un apéndice de los órganos de gobierno.

²⁴ Según el Consejo Transitorio del Poder Judicial «Su práctica cotidiana ha obedecido a una dinámica de atención de casos coyunturales (quejas) y problemas denunciados por los medios de comunicación, Colegios de Abogados y otros agentes de la comunidad jurídica que han motivado acciones de control focalizadas, que no han trascendido en muchos casos a las causas reales de estos problemas los mismos». [Sic.] Op. cit., p. 129.

2.3. Unidad

A la luz de lo expuesto, consideramos imprescindible que el sistema de control de la Magistratura sea unitario y separado de la estructura de gobierno del Poder Judicial²⁵, por razones de independencia y fluidez en los mecanismos de control, y también por razones de principio pues no se puede seguir manteniendo un procedimiento inquisitivo y un órgano disciplinario configurado de acuerdo a la jerarquía de los infractores al interior de la institución (como el sistema de proposiciones y sanciones atribuidas complejamente a las diversas unidades de control de la OCMA). En ese sentido el principio de unidad significa, en palabras de Luis María Díez Picazo, «la exigencia del constitucionalismo de la supresión de las jurisdicciones especiales, propias del Antiguo Régimen. Parece claro que en un Estado democrático de Derecho, el principio de igualdad ante la ley exige el sometimiento de todos a unos mismos Tribunales —o mejor dicho, a Tribunales de la misma naturaleza—, sin que quepan fueros privilegiados por razón de las condiciones personales o sociales».

En ese sentido cabe tener en cuenta que la LOPJ del Poder Judicial no establece deberes de probidad ni de desempeño para los funcionarios judiciales de acuerdo a su jerarquía o a alguna otra diferencia, de allí la sustancial igualdad desde la que democráticamente debe operar el sistema de control²⁶.

2.4. Apertura a la participación ciudadana

Si el poder jurisdiccional proviene del pueblo (Art. 138° de la Constitución) y se delega en la magistratura, el ejercicio responsable de tal delegación de po-

²⁵ En un sentido similar se expresa Marcial Rubio quien señala que «En la teoría de la organización contemporánea quienes controlan no son quienes dirigen o ejecutan.» Rubio Correa, Marcial. Op. cit., p. 245.

²⁶ Sólo caben privilegios respecto de los miembros de la Corte Suprema en el caso de la garantía política del antejuicio, pero sólo cuando se trata de infracciones de naturaleza penal o constitucional, como ya explicamos en el capítulo anterior.

der debe implicar la vigilancia también responsable por parte de aquel que lo ha delegado. En tal contexto, no es admisible en una comunidad democrática que el control deontológico y de desempeño profesional de esos funcionarios sea realizado sólo por ellos mismos y sin mayores vinculaciones con la comunidad a la que pertenecen y sirven.

La apertura a la participación ciudadana debe servir para promover y fortalecer la integración del Poder Judicial en la comunidad. Desde el punto de vista del control de la magistratura y, concretamente, de la lucha contra la corrupción la participación ciudadana debe significar, tanto poner a disposición pública la información de control como la recepción y respuesta obligatoria a los informes que desde la sociedad civil organizada se presenten a los órganos de control.

2.5. Pública y predecible

Las decisiones del órgano contralor, en todos los casos, deben ser publicadas de manera que se conozcan los criterios de justicia empleados y se promueva la equidad en el trato de casos similares. Del mismo modo, la publicidad de los criterios del órgano contralor permite que desde los sectores interesados de la sociedad civil se pueda mantener control de esta actividad especialmente en los casos en que en las medidas adoptadas pudieran haber primado criterios arbitrarios o subjetivos.

Para este efecto, sería deseable la publicación mensual de todas las decisiones del sistema de control, las cuales serían puestas a disposición de los usuarios en un ambiente adecuado en cada una de las oficinas descentralizadas y en el Internet.

Se podría elaborar un boletín del sistema de control judicial en el que se recoja la labor judicial eficiente, pero no con un corte adjetivado que puede prestarse a la politización del documento, sino simplemente de corte objetivo informativo: datos estadísticos de eficiencia y eficacia en la solución de conflictos, puntajes obtenidos en las evaluaciones periódicas de magistrados y los textos de las resoluciones disciplinarias de mayor importancia.

2.6. Racional o motivado

La actividad disciplinaria como manifestación del poder punitivo del Estado está sujeta también a la garantía de la motivación de las resoluciones, que permiten al procesado, disciplinariamente, conocer la justificación de las resoluciones del órgano de control, proscribiendo la imposición de sanciones o la liberación de los cargos mediante actos arbitrarios o carentes de justificación.

La motivación debe también servir para que la comunidad se informe de cuáles son las justificaciones de las decisiones que toma el órgano de control sobre los magistrados, de manera que las motivaciones claras y debidamente fundamentadas permitan a la comunidad confiar en los órganos de control y respaldar su labor cuando se encuentren amenazados por el poder político.

3. Propuestas de reforma en los mecanismos de control institucional

Tal como se ha adelantado²⁷, proponemos, a semejanza del modelo colombiano, la creación de un organismo constitucional autónomo y descentralizado —que conserve su denominación actual— conformado por dos salas: una Sala de Gobierno que administre los recursos de la institución y la carrera judicial (lo cual que incluye el acceso, los ascensos y la permanencia en el cargo por evaluación del desempeño); y una Sala Disciplinaria encargada de controlar el cumplimiento de los deberes de función de magistrados y auxiliares jurisdiccionales así como el régimen de prohibiciones e incompatibilidades y que participe, con la Sala de Gobierno, en el proceso de formulación de políticas contra la corrupción en el sistema judicial, encargándose de ejecutarlas.

El consejo así conformado debería producir informes públicos relativos al gobierno del Poder Judicial y a la labor de control, para lo cual deberían elaborarse en consenso con las organizaciones de la sociedad civil ítems básicos sobre la información a brindarse.

Sería adecuado también que el sistema de control disciplinario se organizara bajo criterios acusatorios de modo que en su composición se distinga a funcionarios investigadores y funcionarios con potestades de sanción. De esta manera lo que se busca es constituir un fuero disciplinario con todas las ga-

²⁷ Ver numeral 2.1 de este mismo capítulo.

rantías adjetivas y sustanciales que sea eficaz y eficiente para prevenir y sancionar los actos de corrupción.

3.1. Evaluación del desempeño profesional

Una forma de fortalecer la carrera judicial, de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad en la prestación del servicio de justicia y, en último análisis, de prevenir la corrupción, es estableciendo un sistema de evaluación del desempeño de los magistrados.

Debe entenderse que cualquier modelo de evaluación del desempeño de magistrados debe orientarse a fortalecer la carrera judicial, entendido como «el sistema que dentro de un marco jurídico regula el ingreso, permanencia, promoción, traslado, ascenso, capacitación y disciplina de jueces y magistrados... tomando en consideración los méritos, aptitudes, conducta y desempeño, garantizando con ello su estabilidad, independencia y excelencia profesional con el objeto de fortalecer la impartición de justicia»²⁸.

En este contexto se entiende que los sistemas de evaluación del desempeño de magistrados son instrumentos de gestión de los recursos humanos del Poder Judicial así como una herramienta para la recolección de información relevante sobre el desempeño de los operadores jurisdiccionales y de los órganos a su cargo para el efecto de detectar problemas y establecer correctivos.

También es un instrumento de medición del rendimiento profesional de los jueces y magistrados que permita corregir las deficiencias en el plano de la capacitación, definir políticas de ascensos y promover incentivos o premios.

En algunos modelos, el sistema de evaluación se emplea para justificar la permanencia en el cargo, lo cual no es incompatible con el principio de independencia judicial ni con la garantía de la inamovilidad, siempre que se respete

²⁸ Declaración sobre Carrera Judicial en: Tercer Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura – Octubre de 2002 (www.cjf.gob.mx/encuentroconsejos2002/temas.htm)

el debido proceso y el juicio de evaluación no suponga el análisis del sentido de los contenidos jurisdiccionales²⁹.

Según la VI Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas (Santa Cruz de Tenerife, 2001), el sistema de evaluación del desempeño de magistrados entendido como sistema de recolección de información puede ser empleado para:

“a) atender eficaz y efectivamente las necesidades de la judicatura; b) determinar con precisión las condiciones y circunstancias en que se desarrolla su labor, productividad y carga judicial, con el propósito de recomendar una asignación presupuestaria adecuada y más eficiente; c) identificar la necesidad de creación de nuevos órganos judiciales; d) fijar el estándar de producción (asuntos terminados) de cada juez o Magistrado dentro de un período determinado; e) estimular la excelencia profesional; f) renombrar jueces o en su caso incorporarlos a la carrera judicial; g) detectar necesidades de capacitación y la programación de un plan de incentivos y reconocimiento de méritos profesionales en el desempeño de la labor jurisdiccional³⁰».

Para la implementación de procedimientos de esta naturaleza es necesario elaborar estándares que permitan advertir al funcionario lo que se espera de él en su desempeño profesional: niveles de productividad, plazos de resolución de causas, puntualidad, orden, adecuado sistema de registro de información, trato al público, etc.

²⁹ Sobre el particular, el Estatuto del Juez Iberoamericano establece en su artículo 14 el principio de la inamovilidad en tanto garantía de la independencia; señala que los jueces “podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad física o mental, **evaluación negativa de su desempeño profesional** en los casos en que la ley lo establezca ... por los órganos legalmente establecidos, mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan”. En el mismo sentido, el artículo 23 del Estatuto, relativo a las consecuencias negativas de la evaluación del desempeño, que prevé diversas posibilidades de respuesta ante la evaluación no favorable, a saber: i) capacitación obligatoria; ii) otras medidas correctivas o disciplinarias.

³⁰ «Área Temática: Evaluación del desempeño de Jueces y Magistrados. Impacto en la mora judicial». Documento de sustentación, pág. 10.

Los órganos técnicos encargados de esta labor deben contar con asesoría especializada y permanente para la elaboración e interpretación de los estándares de desempeño judicial, que pueden tener variables como los ingresos durante el periodo, los tipos de decisiones más relevantes, (solución definitiva de los procesos), especialidad, el tiempo laborable, la complejidad de los procesos, las causas suspendidas, los casos especiales de incidencia de las demandas etc., de manera que complementen la labor de control de calidad jurisdiccional en sí misma, que busca evaluar la congruencia en las resoluciones, la suficiencia de la motivación, la actualización jurídica, la capacidad de síntesis, la observancia de los requisitos de las sentencias, el manejo de normas constitucionales y los tratados internacionales, especialmente los referidos a derechos humanos, entre otros como la presentación estética de la resolución, su gramática y ortografía.

En un contexto de estricta implementación de pautas objetivas de evaluación del desempeño (no como en el caso peruano en el que existen pautas como el criterio de conciencia y el secreto de las decisiones de los consejeros) estamos de acuerdo con la implementación de un mecanismo de evaluación periódica del desempeño de la judicatura, que en Colombia, por ejemplo, se aplica cada dos años para los magistrados y anualmente para los empleados de apoyo a las corporaciones y despachos judiciales. El propósito de este mecanismo es asegurar que se mantengan los niveles de eficiencia, calidad e idoneidad que justifiquen la permanencia en el cargo, la cual tiene como base la motivación y el control permanente de las funciones³¹.

Para implementar un sistema de evaluación de tal naturaleza en el Perú, es imprescindible instaurar definitivamente el uso de las herramientas informáticas y estadísticas que permiten el desarrollo de parámetros de evaluación objetivos y puntajes adecuados para valorar los aspectos que debe comprender un proceso serio e integral de evaluación, de manera que en la carrera judicial no sólo se mantengan quienes son honestos, sino quienes realizan su labor

³¹ Ello se desprende del artículo 1º del Acuerdo N° 1392 de 2002 (21 de marzo) de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en Colombia, el cual reglamenta la evaluación y calificación de servicios de los funcionarios y empleados de la carrera de la rama judicial.

eficaz y eficientemente. Al efecto deben considerarse, como un referente imprescindible, las pautas que ofrece el referido modelo colombiano.

3.2. Control de carácter administrativo-disciplinario

Es el que debe corresponder a un órgano específico del sistema de control judicial encargado de ejecutar un plan anual de prevención en la lucha contra la corrupción y las infracciones a los deberes de función en el ejercicio de la actividad judicial a partir de los informes que permanentemente se elaboren sobre las principales áreas donde se desarrollan estas prácticas, investigando sus causas, recogiendo las denuncias de la ciudadanía, emitiendo un informe mensual al respecto para la comunidad y para los grupos de vigilancia ciudadana, proponiendo permanentemente y de manera pública, las políticas de prevención de la corrupción que se implementan.

En suma, este órgano se encargaría del control de los deberes de función en el ejercicio de la actividad judicial desde la perspectiva de la correcta prestación del servicio público de justicia. En ese sentido cabe tener presente que el Estatuto del Juez Iberoamericano, en su artículo 21° señala que «Los sistemas de supervisión judicial han de entenderse como un medio para verificar el buen funcionamiento de los órganos judiciales y procurar el apoyo a la mejora de la gestión de los jueces».

Como ya hemos señalado, estas infracciones, en tanto se imponen como parte del poder punitivo del Estado, deben tener un desarrollo normativo adecuado, que sea respetuoso de las manifestaciones del principio constitucional de legalidad (ley cierta, ley estricta) que proscriben la oscura y difusa potestad punitiva del Estado que supone el funcionamiento actual de los órganos de control. En ese sentido es necesario definir los bienes jurídicos que deban ser protegidos teniendo como horizonte la correcta prestación del servicio de justicia para los usuarios, y no el preservar las relaciones de sujeción y obediencia judicial que en el fondo son expresiones de una precaria independencia interna en la institución.

4. La participación ciudadana y la vigilancia del Poder Judicial

« La participación ciudadana, es el proceso mediante el cual se integra al ciudadano, en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones de los asuntos públicos y privados para permitir su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la cual se desenvuelve, es decir, que dicha participación constituye el mecanismo de interacción social y política para influir en la transformación de la sociedad (...)»³².

Esto en la experiencia latinoamericana constituye, en nuestro concepto, un movimiento dirigido al apoderamiento cívico de las instituciones formales de la sociedad. De esta manera los movimientos ciudadanos organizados procuran que las instituciones del Estado dejen de ser instituciones otorgadas por la clase política para la sociedad, y pasen a ser instituciones de la sociedad. Consideramos que el arraigo cultural tendencialmente distante y configurado como esquema de dominación que arrastramos desde la colonia, ha sido quizás uno de los factores más determinantes en la desvinculación entre la sociedad y el Estado que, desde esa perspectiva, es concebido casi como un espacio de ejercicio del poder para dominar y no para servir. De allí que el Poder Judicial sea históricamente una institución postergada y no preparada para ejercer la función de control del poder político y defensa de la constitucionalidad.

³² Esa definición que nos parece adecuada se encuentra recogida en la pág. 6 del «Informe Anual 2002» de la «Comisión de Evaluación y Concurso de Oposición para el ingreso y permanencia en el Poder Judicial» de la República Bolivariana de Venezuela.

En el Perú, a diferencia del resto de América Latina³³, recién se empiezan a abrir paso las tendencias orientadas a la organización de la sociedad civil como ente desvinculado del ejercicio del poder político partidario, pero interesado en el ejercicio transparente de ese poder.

Las organizaciones de la Sociedad Civil se unen para conformar alianzas o coaliciones con el apoyo fundamental de los medios de comunicación interesados, sin entrar necesariamente en lógicas de enfrentamiento al poder, sino, muchas veces, procurando el desarrollo de mecanismos de composición o diálogo constructivo que permitan dar sustento efectivo a los procesos de reforma del Estado (la judicatura en el caso que nos ocupa) y procurándoles cuotas mayoritarias de legitimidad social.

En suma, la labor de la sociedad civil organizada consiste en promover la conciencia y participación responsable y constructiva de la ciudadanía en la delegación del poder que la sociedad otorga al Estado.

En un ensayo, Fernando Carrillo Flórez ha sostenido que «el papel de la sociedad civil en la consolidación de los programas de reforma judicial constituye una alternativa única e irrenunciable que comienza a ser parte central de estos procesos», ya que, «sin amplios consensos nacionales y sin la apropiación del tema por parte de los dirigentes políticos y empresariales, de los partidos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación social, es difícil enfrentar una tarea tan compleja y esperar resultados favorables»³⁴.

En 1999, la coalición de ONGs denominada Poder Ciudadano, en Argentina, impulsó una actividad para el monitoreo cívico de las actividades del Consejo Federal de la Magistratura emitiendo un informe anual sobre las actividades de dicho organismo y logrando elevar a la discusión pública el reglamento del Consejo e incorporar propuestas de la coalición para que las audiencias del organismo fueran públicas. Por otro lado en República Domini-

³³ Al respecto se puede consultar el documento «Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en el Sector Judicial», publicado por la Fundación para el Debido Proceso Legal. *Due Proces of Law*: Washington DC. 2002.

³⁴ Carrillo Flórez, Fernando. *Una década de reforma de la justicia en América Latina*. Op. cit., p. 271.

cana varias organizaciones de la sociedad civil formaron la «Coalición por una Justicia Independiente» que es una alianza de políticos, jueces y grupos de la sociedad civil y que desempeñó un papel clave en la propuesta de selección de magistrados de la Suprema Corte, pues realizó sus propias entrevistas televisadas con los candidatos, logrando que el Consejo Nacional de la Magistratura decidiera llevar a cabo audiencias públicas televisadas³⁵.

Por su parte, en lo que respecta a la realidad peruana cabe tener en cuenta que el grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), entre los diferentes lineamientos y recomendaciones del «Plan Anticorrupción», prevé, de manera muy precisa y específica, «incorporar mecanismos de vigilancia ciudadana en el control de las infracciones de los magistrados, incluyendo la creación de organismos cívicos en cada dependencia judicial, que canalicen las denuncias hacia la OCMA y que supervigilen el retardo en las investigaciones», así como «otorgar iniciativa procesal en las investigaciones ante la OCMA a estos organismos cívicos»³⁶.

La recomendación, tan puntual, del grupo INA, plantea la cuestión acerca de las modalidades y mecanismos concretos de intervención de la sociedad civil en el control de la corrupción judicial.

Como se sabe, los conceptos de «participación política» y «participación ciudadana», consagrados como derechos fundamentales y garantizados por la Constitución y las leyes —además de contenidos en los pactos internaciona-

³⁵ Estas y otras experiencias de acciones de la sociedad civil en América Latina están recogidas por Popkin, Margaret. «Esfuerzos para aumentar la independencia e imparcialidad judicial en América Latina». En: *Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*. CEJA. Año 2 N° 4. Buenos Aires: Noviembre del 2002. pp. 47-60. En la nota al pie del título del artículo de Popkin se señala: «Este artículo es una versión reducida y, en algunos aspectos actualizada del artículo «Iniciativas para mejorar la Independencia Judicial en América Latina: Una Perspectiva Comparativa», que está incluido en la publicación técnica de USAID, en colaboración con IFES, Pautas para la promoción de la independencia y la imparcialidad judicial. Esta publicación se encuentra disponible en www.usaid.gov/democracy/dgtpindx.html#pnacm007 y el artículo se puede ubicar en www.dplf.org, junto con los distintos informes nacionales».

³⁶ Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), *Un Perú sin corrupción: condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción*, Op. cit., p. 31.

les de derechos humanos—, son los que habilitan, desde el punto de vista jurídico, el rol participativo y fiscalizador de la sociedad civil³⁷.

Por otro lado, cabe destacar que el actual Presidente del Poder Judicial del Perú, con el apoyo de la Sala Plena de la Corte Suprema ha convocado «públicamente a las autoridades políticas, representantes de los partidos políticos, de las organizaciones gremiales tanto del empresariado como de los trabajadores, de las Universidades, Asociaciones de Abogados y de Magistrados y de las organizaciones de la Sociedad Civil, a adoptar un Acuerdo Nacional sobre la Justicia en el Perú, que tenga como objetivo establecer la orientación general que debe asumir y mantener el Poder Judicial en los próximos 10 años, independientemente de la sucesión política o de las autoridades del Poder Judicial. A través de este Acuerdo Nacional se pretende alcanzar las condiciones precisas y sostenidas para que el Poder Judicial y la Administración de Justicia, adquieran legitimidad social y cumplan con sus misiones constitucionales y ofrezcan al ciudadano la seguridad de tutela, protección, transparencia, servicio y eficacia»³⁸.

Según lo anunciado, el Acuerdo Nacional por la Justicia deberá significar en términos prácticos lo siguiente:

- a) La suscripción de una Declaración de Principios sobre la Justicia;
- b) La creación de un órgano técnico y plural que impulse el cambio estructural y se encargue de elaborar un Plan Estratégico para su modernización.

³⁷ Cabe destacar que, conforme al artículo III, inciso 11 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, los Estados Partes acuerdan «considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: [...] mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción». La Convención fue aprobada en el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26757, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de marzo de 1997, y ratificada mediante Decreto Supremo N° 012-97-RE, habiendo entrado en vigencia desde el 4 de julio de 1997.

³⁸ Discurso de Asunción de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de la República y del Poder Judicial, del 2 de enero del 2003. <http://www.pj.gob.pe/paginas/apertura.htm>

El objetivo último de este Acuerdo Nacional por la Justicia, sería la formulación de una política de Estado sobre la justicia, comprensiva de aspectos tales como: i) la valoración de la justicia como servicio al ciudadano; ii) la valoración del Poder Judicial como Poder del Estado; iii) la afirmación de la independencia de los jueces; iv) el combate al fenómeno de la corrupción judicial; v) el gobierno y la democratización de la judicatura; vi) la necesaria modernización administrativa y de la infraestructura; vii) la tecnificación y la capacitación de sus recursos humanos; viii) la reforma de los procedimientos; entre los más importantes³⁹.

En materia de lucha contra la corrupción debemos destacar también que dentro del actual proceso de reestructuración del Poder Judicial se ha creado un grupo de trabajo temático de la reforma del Poder Judicial encargado de proponer Políticas Anticorrupción y Ética Judicial el cual ha desarrollado un importante diagnóstico en materia de corrupción judicial con lo que se busca sentar las bases para luchar contra este flagelo desde la propia institución.

De otro lado, es importante tener en cuenta que la Vigésimo Octava Política de Estado, enunciada en el Acuerdo Nacional sobre Políticas de Estado señala que el Estado «(a) Promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el Presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de una proceso de modernización y descentralización del Estado; (b) «Promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (...) (g) Establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia (...) así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil; (...) (i) fortalecerá las instancias de control interno de los órganos jurisdiccionales».

Creemos que la iniciativa del Acuerdo Nacional por la Justicia es valiosa y sin precedentes en la historia judicial peruana, pues es el espacio político y social que se necesita para generar, como en España, un pacto político —y también social— por la reforma de la justicia que garantice su real independencia así como un mayor reconocimiento y legitimidad social. Debe recono-

³⁹ Ibid.

cerse el énfasis puesto a la participación ciudadana en la propuesta del Acuerdo Nacional por la Justicia como un positivo signo de apertura de las autoridades del Poder Judicial a la sociedad.

En este contexto deben tenerse en cuenta los principios que rigen la participación ciudadana según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos:

- (i) La transparencia, que «consiste en que todos estemos informados de cómo y porqué se toman las decisiones antes y después de ejecutarlas».
- (ii) La comunicación, en virtud de la cual «es necesario tomar en cuenta, escuchar e incorporar las ideas, propuestas y opiniones de las y los integrantes de las organizaciones y de la población en general...».
- (iii) La responsabilidad, que identifica a los autores de las decisiones y hace que éstos las expliquen y fundamenten, a la vez que distribuye tareas entre todos los que participan en un grupo.
- (iv) El respeto a la diversidad, que reconoce las diferencias.
- (v) El respeto al disenso, que acepta las discrepancias y respeta las opiniones de los demás.
- (vi) La integración, que incorpora a todos, sin exclusiones y con igualdad de oportunidades⁴⁰.

Igualmente la Ley Modelo sobre Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en la Prevención de la Corrupción⁴¹ indica que «se entiende por transparencia el conocimiento público de los datos, constancias, documentos, procesos de decisión e informaciones sobre la actividad de los organismos estatales, y a la posibilidad de verificar su exactitud por parte de las personas privadas», mientras confirma a la vez que «las organizaciones de la sociedad civil están legitimadas para actuar ante la Justicia en defensa de sus derechos subjetivos y de intereses legítimos o difusos».

⁴⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Participación ciudadana, IIDH:San José de Costa Rica, 1997, pp. 14-15.

⁴¹ Publicada por la Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos. http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/ley_modelo_versi%C3%B3n_final.htm

En tal sentido, en su artículo 13°, la Ley Modelo señala:

«Artículo 13°.- En cada organismo estatal que desempeñe funciones administrativas en cualquiera de los tres poderes del Estado, deberá crearse una oficina o designarse a un responsable para el asesoramiento al público y recepción y tramitación de sugerencias, quejas y reclamos, que deberá proporcionar y difundir información acerca de:

- a. Las responsabilidades, competencia y misiones del organismo.
- b. Régimen jurídico, relaciones jerárquicas y sistema de recursos contra sus decisiones.
- c. Planes de acción, programas, proyectos y su etapa y grado de ejecución.
- d. Previsiones presupuestarias, licitaciones, proyectos de contratación y contrataciones efectuadas y estado de ejecución del presupuesto.
- e. Estado del trámite y decisiones que se adopten respecto de propuestas, quejas o reclamos, licitaciones, etcétera)».

De otro lado la referida Ley Modelo en su artículo 15°, reconoce a las organizaciones de la sociedad civil una «función de primordial importancia en el control de la actividad de los organismos estatales», con especial atención a los siguientes aspectos:

- Aplicación de los recursos públicos según los procedimientos y finalidades previstas en las normas respectivas.
- Asignación de los recursos públicos de acuerdo con las finalidades y el espíritu de las normas que la regulen.
- Cumplimiento de las misiones, programas, compromisos y metas asignadas o asumidas por los organismos estatales.
- Eficiencia y eficacia en la labor de los organismos estatales.
- Asesoramiento y asistencia a los organismos estatales de control.

Finalmente, el citado documento en su artículo 16° señala que para el cumplimiento de las finalidades expuestas, las organizaciones de la sociedad civil habrán de tener las siguientes facultades:

- Formular ante las autoridades competentes las denuncias, reclamos, observaciones, recomendaciones o peticiones que consideren convenientes y oportunas.
- Actuar ante los órganos administrativos y ante la Justicia en defensa de derechos subjetivos, intereses legítimos, acciones de clase, intereses colectivos e intereses difusos.
- Requerir de los organismos estatales y —a través de estos últimos— de sus contratistas particulares, los presupuestos, precios, fichas técnicas, estado de ejecución de los proyectos y demás información que les permita verificar si se ha procedido de acuerdo con las normas aplicables y de modo acorde con el interés general.
- Recibir denuncias, quejas, observaciones o sugerencias de particulares u organizaciones, y transmitir las a las autoridades competentes.

Claudio Orrego Larraín, por su parte, llevando la participación social al terreno de los «mecanismos de control», ha identificado dos tipos de medidas para fomentar aquella y, a través suyo, «fortalecer la responsabilidad y transparencia públicas»: lo primero es «garantizar la difusión de todos los actos públicos», puesto que «no existe verdadera participación sin información», y, lo segundo, es «la creación de canales más o menos institucionales de participación ciudadana», para lo que se constata la existencia de los siguientes mecanismos: (i) líneas telefónicas directas y permanentes, mediante las cuales las personas pueden hacer recomendaciones, denuncias o críticas; (ii) encuestas a beneficiarios, las cuales incrementan la «retroalimentación»; (iii) audiencias públicas, a través de las que se recoge la opinión de los usuarios; (iv) incorporación de ciudadanos, consumidores o representantes de grupos sociales o comunitarios a organismos de consulta permanente de las agencias o servicios; (v) consagración normativa de una mayor iniciativa popular en el control y gobierno del país y la comunidad; entre otros⁴².

⁴² Orrego Larraín, Claudio. «Gobernabilidad y lucha contra la corrupción», en Carrillo Flórez, Fernando (ed.). Op. cit., pp. 316-317.

Dentro de este amplio panorama, es necesario notar, en primer término, la importancia del derecho a la información, como el mecanismo básico que permite la realización de las diversas acciones preventivas y de control mediante la intervención de la sociedad civil. Susan Rose-Ackerman ha insistido en que «el monitoreo ciudadano sólo funcionará si el gobierno provee información acerca de sus actos», mientras, de otro lado, examinando una medida específica —la creación de un sistema de quejas—, recuerda que «condición previa para registrar una queja es disponer de información», ya que «el público necesita saber qué puede esperar de los funcionarios honestos y cómo presentar una queja»⁴³.

De similar opinión es Roxana Salazar, autora para quien «la relación existente entre el derecho a la información y la lucha contra la corrupción no ha sido suficientemente considerada (...). Pese a este vacío, es posible establecer una conexión directa entre ambos conceptos, tal y como se ha venido planteando en forma insistente en el plano internacional. Enfocado desde la perspectiva de la sociedad civil, el adecuado acceso a la información constituye un requisito indispensable para la verdadera, y no sólo nominal, participación ciudadana en el proceso de fortalecer la transparencia en la toma de decisiones»⁴⁴.

Finalmente, debe tenerse en cuenta también que la «Carta de Derechos del Ciudadano para acceder a la Justicia en el ámbito judicial Iberoamericano» (suscrita en la VII Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia llevada a cabo en la Ciudad de México del 27 al 29 de noviembre de 2002) señala como compromiso de las entidades jurisdiccionales promover una justicia moderna y accesible a todas las personas, lo que significa, según el documento, una justicia transparente que comprende el derecho a recibir información general y actualizada sobre: a) el funcionamiento de los juzgados y tribunales, b) los distintos procedimientos judiciales, c)

⁴³ Rose-Ackerman, Susan. «Corrupción: causas, consecuencias y remedios», En: Conferencia Nacional Anticorrupción. Proética: Lima, 2001, pp. 39 y 40.

⁴⁴ Salazar, Roxana, «Mecanismos de participación ciudadana ante los cambios globales» (mecanografiado), ponencia presentada al Seminario Internacional «Deliberación pública para la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción», Cartagena de Indias, octubre del 2000, p. 14.

los horarios de atención al público, d) el estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales d) el contenido actualizado de las leyes y normas internacionales. Asimismo una justicia atenta con todas las personas, que entre otros derechos comprende a) ser atendido en un plazo razonable, b) exigir que las actuaciones procesales se celebren con la máxima puntualidad, c) a que la comparecencia personal ante un órgano de la Administración de Justicia sea lo menos gravosa posible. Por ejemplo el Juez deberá concentrar en un solo día las distintas actuaciones que exijan la comparecencia personal. También se refiere a una justicia responsable ante el ciudadano que supone derechos como a) formular reclamaciones, quejas y sugerencias relativas al incorrecto funcionamiento de la Administración de Justicia, b) recibir respuesta de las reclamaciones planteadas con la mayor celeridad posible o en el plazo que la ley establezca, c) conocer el procedimiento que sigue una queja y d) exigir responsabilidades por error judicial o por el funcionamiento anormal de la justicia. Asimismo, este documento se refiere a una justicia ágil y tecnológicamente avanzada, que entre otros comprende los siguientes derechos a) una tramitación ágil del caso, b) conocer el motivo del retraso de su caso, c) comunicarse con los órganos jurisdiccionales a través de correo electrónico, videoconferencia y otros medios telemáticos con arreglo a ley, etc.

De otro lado, debe rescatarse también la posibilidad de la participación de la ciudadanía en la elaboración normativa. Robert Klitgaard ha llamado la atención sobre las limitaciones de las reformas legales como estrategia de combate a las prácticas corruptas, al punto de llegar a decir que, en su experiencia, «la lucha contra la corrupción con frecuencia se ve negativamente dominada por las deliberaciones legales» y que «una mejor legislación, por lo general, resulta insuficiente para reducir la corrupción»⁴⁵. De allí que, «según esta perspectiva, las leyes y las normas son una ayuda en la medida en que favorecen el flujo de información, inducen a la competitividad y reducen el monopolio, o en la medida en que evitan la desnaturalización de los incentivos o crean incentivos sanos», dado que el objetivo a lograr sería «reformar los sistemas

⁴⁵ Klitgaard, Robert. Op. cit., p. 251.

corruptos mejorando el flujo de información, los incentivos, la competitividad y la participación»⁴⁶.

Bajo estas premisas, entonces, puede darse el concurso ciudadano en la elaboración de leyes y reglamentos, considerando sobre todo que, para la lucha contra la corrupción judicial, conviene abordar ciertas temáticas específicas. Entre las que recomienda el propio Klitgaard, debe mencionarse las siguientes como relevantes para la erradicación de actos corruptos en la judicatura: (i) legislación contra el enriquecimiento ilícito; (ii) legislación referida al escrutinio público y las penalidades (sanciones administrativas, obligación de informar y dar seguimiento); (iii) legislación que favorece la estructura de los mecanismos anti-corrupción (oficina central, coordinación entre entidades del gobierno); (iv) legislación sobre simplificación de procedimientos y otros asuntos análogos⁴⁷.

En virtud de las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta la peculiar naturaleza de la judicatura, se pueden esbozar algunos lineamientos generales para promover la participación ciudadana en el combate contra las prácticas corruptas en el Poder Judicial:

- Regular e implementar, como un mecanismo básico de transparencia, el libre acceso a la información judicial, tanto de los órganos de gobierno y control, como de los propios juzgados y tribunales. En la medida, claro está, en que no se encuentre sometida tal información a alguna reserva legal de privacidad o secreto, incluyendo la información atinente a los procesos jurisdiccionales en trámite y aquella relativa a adquisiciones de bienes y servicios y a la ejecución de obras, así como la referida a la ejecución presupuestaria del Poder Judicial.
- Disponer y ejecutar, como un mecanismo de transparencia básico, la creación de una página web que, respetando la reserva de ley, contenga toda la información relativa a las decisiones jurisdiccionales emitidas por cada uno de los magistrados del país, debidamente ordena-

⁴⁶ Ibid., p. 252.

⁴⁷ Ibid., pp. 249-251.

das por materias, de manera que los ciudadanos tengan acceso a conocer el criterio de sus jueces sobre los temas que resulten de su interés y al mismo tiempo sirva como parámetro de congruencia judicial que permita a la ciudadanía y a los órganos de control saber cuándo un juez se aparta arbitrariamente de sus propios criterios, lo cual podría ser un indicio de corrupción. Este mecanismo permitiría a la ciudadanía tener una opinión informada sobre la idoneidad y calidad de labor judicial. Al mismo tiempo que serviría como instrumento necesario para hacer efectiva la responsabilidad civil de los magistrados prevista en el Código Procesal Civil.

- Regular e implementar, como un mecanismo de fiscalización y rendición de cuentas básico, la participación de la sociedad civil, a través de organizaciones y consorcios debidamente constituidos, en la entidad de control independiente y efectivo que habrá de diseñarse en el nuevo sistema de control de la magistratura.
- Regular la potestad ciudadana para la revocatoria del mandato de los jueces de paz, quienes son electos.
- Regular e implementar mecanismos de seguimiento público del origen y desempeño de los magistrados y sus calidades profesionales: promover un portal de transparencia de los magistrados. Entre otras funciones esta labor debe servir para vigilar que las relaciones entre abogados y magistrados que provienen de la actividad privada, no deriven en favoritismos indebidos en los procesos judiciales. Los colegios de abogados deben colaborar con esta tarea.
- Promover la celebración de Pactos de Integridad entre estudios de abogados para asegurar una actuación honesta, leal y arreglada a las normas jurídicas, comprometiéndose a no recurrir a prácticas indebidas en el ejercicio profesional vinculado a los litigios judiciales.
- Por ser un área crítica, se deben implementar mecanismos de vigilancia en los sistemas de reparto y distribución de causas: que las demandas o denuncias no sean dirigidas por las partes a los despachos de los magistrados que ellos escogen sino que se dirijan al magistrado que corresponda según los criterios objetivos de distribución de causas. Para ello los grupos de vigilancia deberían participar directamente en el control de los procedimientos de reparto de causas.

- Implementar mecanismos para coordinar acciones con la Oficina de Inspección General del Poder Judicial, para promover un manejo transparente de los recursos de la institución. Por ejemplo, pedir la rendición de cuentas a los magistrados que por causa de un proceso deben trasladarse fuera del despacho. ¿Utiliza los viáticos que le otorga el Poder Judicial?
- Fomentar, con la participación de los propios magistrados y de los medios de comunicación la discusión pública de las resoluciones de mayor trascendencia social, de manera que la justicia y el derecho se acerquen a la comunidad y se puedan comprender y criticar con fundamento los pronunciamientos judiciales, sin el sesgo que imprimen los medios de comunicación.
- Las coaliciones de la sociedad civil deben desarrollar informes sobre la situación de la independencia judicial en cada localidad. En ese sentido una experiencia importante es la que se viene desarrollando en el Departamento de la Libertad mediante la revista «Casos» que recoge los principales problemas y casos de corrupción judicial en la zona así como los problemas carcelarios. Esta revista cuenta con el auspicio de miembros diversos de la comunidad como un centro médico, panaderías, radiodifusoras, estudios de abogados, fábricas, etc. y está abierta a la publicación de denuncias de la ciudadanía.
- Desarrollar regularmente acciones comunitarias tendientes a promover la consciencia ciudadana sobre la importancia de la independencia judicial. Al respecto es interesante por ejemplo la experiencia de República Dominicana, donde en 1997 se organizó la «Semana de la Independencia Judicial».

Conclusiones

1. La corrupción en el ámbito judicial afecta negativamente la legitimidad del Estado de Derecho, lo cual se expresa en altos niveles de desconfianza ciudadana, y constituye un riesgo para la estabilidad jurídica y económica del país. Este tipo de corrupción no puede ser entendida como un problema que involucra sólo a los litigantes o a los funcionarios judiciales, sino a la sociedad en su conjunto.
2. La independencia judicial —en tanto exclusividad de la función jurisdiccional en manos de los jueces y no de otros poderes del Estado, garantía de inamovilidad arbitraria del cargo y de sujeción únicamente a la Constitución y a la Ley—, es una garantía fundamental instituida para proteger a cada magistrado en el ejercicio imparcial de la función jurisdiccional, tanto frente a injerencias del poder político, como de los propios órganos del Poder Judicial o de particulares.
3. La independencia así entendida supone que los jueces no están exonerados de responsabilidad por el ejercicio irregular del cargo o por infracción a los deberes de función. De manera que independencia y responsabilidad son conceptos que se nutren mutuamente y permiten en un Estado de Derecho que la sociedad cuente con una judicatura legítima.
4. En el Perú hay cuatro tipos de responsabilidad judicial: constitucional o política, civil, penal y disciplinaria. La responsabilidad disciplinaria tradicionalmente se ha concebido para mantener relaciones de obediencia jerárquica en el Poder Judicial, como si se tratara de una sección de la admi-

nistración pública o de un cuerpo militar, lo cual no corresponde con la naturaleza de las funciones jurisdiccionales.

5. Es necesario reconducir el concepto de responsabilidad disciplinaria desde una concepción de la labor judicial como servicio público. De allí que los bienes jurídicos a proteger en el sistema disciplinario deben estar orientados a la correcta prestación del servicio de justicia. La construcción de los tipos, las sanciones y los procedimientos disciplinarios, en tanto manifestaciones del poder sancionador del Estado, deben respetar los principios de legalidad y debido proceso reconocidos en la Constitución del Estado.
6. Al aproximarnos al desarrollo de la corrupción en el Poder Judicial encontramos que, más allá de quienes ejercen honestamente la profesión, algunos abogados litigantes desarrollan prácticas de corrupción en casi todos los espacios judiciales, constituyéndose muchas veces en los principales agentes o intermediarios de la misma. De esta manera se afirma, que no sólo intervienen en el marco de los procesos judiciales sino que puedan influir en los procesos de selección y nombramiento de magistrados y a la conformación de redes que les permiten mantener privilegios de información judicial.

Al respecto existe una percepción generalizada en la ciudadanía sobre la imperceptible labor que desarrollan los colegios de abogados respecto a la denuncia o sanción de sus agremiados cuando incurren en actos de corrupción.

7. La corrupción en el Poder Judicial no es sólo el producto de malos funcionarios, auxiliares y magistrados que realizan actos indebidos, sino que se debe también a problemas estructurales en la organización judicial que la incentivan.
8. En la década pasada la participación del Poder Judicial y del Ministerio Público en el fenómeno de corrupción impulsado desde el núcleo del Poder Ejecutivo —secundado normativamente por la mayoría oficialista del Congreso—, sirvió para que ambas instituciones se convirtieran en armas políticas contra los adversarios del régimen y en mecanismos que procuraron la legitimación de las acciones ilegales y violaciones a los derechos humanos perpetrados por el régimen.

9. Por otro lado las afectaciones a la independencia judicial también se verifican cuando los sistemas de acceso, ascensos y cese en la judicatura se desenvuelven bajo pautas subjetivas de calificación como el criterio de conciencia por ejemplo, o cuando se entiende que la estabilidad en la carrera judicial es una «cuestión de confianza» como lamentablemente ha establecido recientemente el Tribunal Constitucional.
10. La precariedad del desarrollo normativo (sustantivo y procesal) en materia disciplinaria, su enfoque jerárquico e inquisitivo, la falta de recursos materiales y de información estadística seria sobre la gestión de los despachos, más allá de hacer ineficaz el control de la corrupción que desarrolla la OCMA, impiden que esta labor incida en la calidad del servicio de justicia, que es una preocupación fundamental de los modernos sistemas de control judicial, y de los instrumentos internacionales relativos a la materia, como son el «Estatuto del Juez Iberoamericano», o la «Carta de Derechos del Ciudadano para acceder a la Justicia en el ámbito Iberoamericano».
11. La democratización del Poder Judicial debe suponer: la recomposición de los órganos de gobierno, estableciendo en ellos la participación proporcional de magistrados de todas las instancias, la elaboración de pautas estrictamente objetivas que permitan implementar un sistema de evaluación del desempeño judicial para medir la eficiencia, la eficacia y la calidad en la prestación del servicio de justicia. Por otro lado, supone dotar de independencia funcional y normativa al órgano disciplinario separándolo de las estructuras gubernativas.
12. En esta perspectiva es necesario implementar cambios constitucionales sobre en la concepción del Consejo Nacional de la Magistratura. Esta institución debería integrarse con una Sala de Gobierno y una Sala Disciplinaria. La primera estaría encargada del gobierno de la institución, lo que comprende la labor de administración del presupuesto y manejo de la carrera judicial, conformándose con magistrados y administradores elegidos exclusivamente por magistrados. La segunda se encargaría del control disciplinario y estaría conformada también por magistrados. Una parte de los miembros de esta sala podría ser elegida por los propios magistrados, mientras que la otra podría quedar en manos de los estamentos políticos y de la sociedad civil.

13. La participación de la sociedad civil organizada y comprometida con los valores democráticos en la magistratura, se constituye en un componente muy importante para proteger la independencia judicial de la injerencia política o particular. Para ello es importante la formación de coaliciones entre las organizaciones de la sociedad civil que apoyadas por los medios de comunicación vigilen y se pronuncien sobre los procesos de acceso, ascenso y retiro de la carrera judicial.