



El sistema de justicia peruano, a diez años del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación

Autor(a): César Bazán Seminario

Perú

28-08-2013

“La CVR debe indicar que la abdicación de la autoridad democrática incluyó las funciones propias de la administración de justicia. El sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente; ni para la condena dentro de la ley de las acciones de los grupos subversivos, ni para la cautela de los derechos de las personas detenidas, ni para poner coto a la impunidad con que actuaban los agentes del Estado que cometían graves violaciones de los derechos humanos.”

Conclusiones generales del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación

El sistema de justicia durante los años de la violencia política

El período de violencia política y lucha contra el terrorismo dejó heridas muy profundas en la sociedad peruana. La violencia afectó a todos, inclusive a los actores del sistema de justicia, que eran los llamados a defender, en medio de sus debilidades y carencias, el precario Estado de Derecho que tenía el Perú. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) es muy crítica del papel que jugó el sistema de justicia peruano durante los años del conflicto armado interno en el período que le tocó investigar (1980-2000). Su juicio sobre la justicia que es duro, pero cierto, considera que el sistema abdicó a sus funciones:

“El sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente; ni para la condena eficiente y dentro de la ley de las acciones de los grupos subversivos; ni para la cautela de los derechos de las personas detenidas, ni para poner coto a la impunidad en que actuaban los agentes del Estado que cometían graves violaciones de los derechos humanos”. (CVR 2003: 283)



Familiares de las víctimas en el lugar de memoria El ojo que llora (romería realizada el sábado 24 de agosto del 2013). Foto: EPAF.

A partir del análisis que hace del rol del Poder Judicial, en [el capítulo 2.3 del tomo III](#), la CVR considera que el sistema de justicia fue percibido como un coladero, puesto que liberaba terroristas culpables y condenaba inocentes (ver [video](#)). Asimismo, se vivió una época de latente impunidad frente a violaciones de derechos humanos, signado por continuas declaraciones de estado de emergencia en vastas zonas del país, en las que la justicia no funcionó como medio de control para los excesos de las fuerzas del orden.

Mención aparte merece la actuación de la justicia militar y la extensión de los límites de los llamados delitos de función para juzgar civiles acusados de actos de terrorismo. De ese modo, la justicia militar cobró una relevancia desmedida, impropia de las democracias. Lo mismo sucedió con la figura de los jueces sin rostro y la utilización de una legislación antiterrorista que contenía claras infracciones a derechos humanos, tal como luego fue demostrado, tras la caída del régimen fujimorista, por el Tribunal Constitucional peruano ([Exp. N° 010-2002-A/TC](#)).

Precisamente por eso, la Comisión de la Verdad y Reconciliación recomendó al país generar cambios estructurales en la justicia, para que lo sucedido no vuelva a pasar. Y el sistema de justicia pareció entender el mensaje. Antes de la culminación del informe de la CVR, el propio Poder Judicial buscó reestructurarse y llegó a elaborar uno de los estudios más interesantes sobre corrupción judicial hechos en el Perú. Asimismo, conformó comisiones de reestructuración e intentó,

aunque sin mucho éxito, generar cambios en su accionar.

La necesidad de una reforma y el plan para llevarla a cabo: CERIAJUS

Estos esfuerzos fueron vistos como insuficientes por diversos sectores de la opinión pública, y el Congreso en coordinación con el Poder Ejecutivo tomó la batuta. De ese modo, en octubre de 2003 se publicó la Ley N° 28083, que creó la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia, que tenía por finalidad elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, que pretendía ser una propuesta global y concertada de reforma.

La CERIAJUS trabajó durante 180 días y en abril de 2004 entregó su informe final al Presidente de la República en una ceremonia pública. El voluminoso plan (CERIAJUS 2004) abarcaba propuestas de políticas públicas en las siguientes líneas: i) Reforma parcial de la Constitución; ii) medidas urgentes; iii) áreas temáticas del plan estratégico: a) Acceso a la justicia, b) Políticas Anticorrupción, Eficacia y Transparencia en la Administración de Justicia, c) Modernización del Despacho Jurisdiccional y Fiscal, d) Recursos humanos, e) Gobierno, Administración y presupuesto, f) Predictibilidad y jurisprudencia, g) Reforma del sistema penal, h) Adecuación normativa.

Las virtudes del Plan fueron varias. En primer lugar, la pluralidad y legitimidad de sus integrantes, ya que fue elaborado con la participación de las cabezas de las principales instituciones del sistema de justicia así como con participación de la sociedad civil. En segundo lugar, se trata de una propuesta seria e integral para reformar la justicia en el Perú, en la medida que, con visión de conjunto, abarca a todas las instituciones participantes e incluso a otras involucradas, conectándolas a través de las áreas temáticas numeradas en el párrafo anterior. Asimismo, cuenta con un esquema de priorización de proyectos y un plan de difusión.

Los años siguientes: la (no) implementación del plan de la CERIAJUS y el lento camino de la judicialización

No obstante el consenso logrado en torno del Plan de la CERIAJUS, su legitimidad y seriedad, no puede afirmarse consistentemente que el Perú transitó por la senda de lo establecido en él: los esfuerzos por coordinar integralmente la macro-reforma que delineó la CERIAJUS cayeron al poco tiempo de la presentación del Plan.

A tal punto, que luego de ocho años del informe de la CVR y siete del de CERIAJUS, son pocas las batallas ganadas en este terreno, y muchas las señales de que el impulso renovador de inicios del año 2000 se retiró y se produjo un reacomodo de las fuerzas políticas, del que no cabía esperar mucho en cuanto a independencia judicial.

El post-CERIAJUS, transitado durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García, estuvo signado por la falta de voluntad política para implementar la gran reforma del sistema de justicia que necesitaba el Perú, lo que implicó el freno de las reformas institucionales en todos los campos y la pérdida de fuerza del

discurso reformador, e inclusive retrocesos concretos, como el nombramiento de autoridades afines al gobierno aprista en puestos claves, con la respectiva sospecha o efectiva mella de su independencia, el freno al juzgamiento de las violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno, los retrocesos por contar con una justicia militar adecuada a estándares democráticos, el desmantelamiento de la procuraduría anticorrupción, la franca caída de la calidad de las decisiones del Tribunal Constitucional para defender derechos fundamentales, entre otros.

A pesar de que todos sabemos que la justicia no anda bien, y que hoy —a diferencia de antes— es necesario reconstruir consensos sobre la necesidad de una reforma, quiero mencionar algunas de las medidas aisladas que, a mi juicio, representan avances. Sin embargo, debo reiterar que se trata de medidas aisladas y no de la implementación de la reforma estructural necesaria. Entre esas medidas están:

La puesta en marcha de la elección de jueces de paz y, más aún, la aprobación de una ley de justicia de paz.

- La publicación de las sentencias de la Corte Suprema en el portal web del Poder Judicial.
- La realización de plenos casatorios y plenos jurisdiccionales en el Poder Judicial, que ayudan a construir un sistema de justicia predecible.
- La aprobación y puesta en práctica de la Ley de la Carrera Judicial.
- El nombramiento de numerosos magistrados titulares en el Poder Judicial y el Ministerio Público.
- La incorporación de mayores niveles de transparencia en la elección de las autoridades judiciales.
- Creación de un subsistema penal de derechos humanos (actualmente con grandes problemas)
- Los avances cualitativos en materia de justicia constitucional mediante las resoluciones del Tribunal Constitucional entre el 2003 y el 2008 (posteriormente, el TC ha bajado preocupantemente su nivel)
- La puesta en marcha del nuevo modelo procesal penal y procesal laboral.
- La constitución de un tribunal adecuado para juzgar a Alberto Fujimori, cuyo proceso culminó con una sentencia condenatoria justa. Igualmente, las condenas al Grupo paramilitar Colina.
- Mayor respecto por la justicia de las comunidades campesinas y nativas, las rondas y jueces de paz.
- Sostenido aumento presupuestal al sistema de justicia.

Más allá de esto, me resulta claro que el balance de implementación de la CERIAJUS no es positivo. Nos han quedado entonces, en los últimos años, medidas aisladas, mejoras concretas y claros retrocesos en el sistema de justicia. Incluso, varias de las primeras han avanzado, en muchos casos, a contracorriente de la voluntad política expresada desde diversas instancias.

