

**CONFLUENCIAS
DERECHO, PROPUESTA, CAMBIO**

**FACULTAD DE DERECHO DE LA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN
POLÍTICA JURISDICCIONAL DE LA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**PROPUESTAS PARA FORTALECER LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN
EN EL PODER JUDICIAL DE HOY**

**(DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN EN EL DESAYUNO DE TRABAJO
«AGENDA PARA UNA ESTRATEGIA EFICAZ DE LUCHA
CONTRA LA CORRUPCIÓN JUDICIAL»)**

Abraham Siles Vallejos
Profesor de Derecho Constitucional
de la PUCP

I. PRESENTACIÓN

El propósito de este documento es esbozar y facilitar la discusión de algunas propuestas concretas para el afianzamiento de la lucha contra la corrupción en el Poder Judicial peruano de hoy. De esta manera, la Facultad de Derecho y la Maestría en Derecho con mención en Política Jurisdiccional de la Pontificia Universidad Católica del Perú procuran sumarse al esfuerzo nacional al que ha convocado el señor Presidente del Poder Judicial, Dr. Víctor Ticona Postigo, en su discurso de asunción del cargo.

En efecto, al tiempo de llamar al país a unirse y trabajar «para preservar y fortalecer nuestra democracia y el Estado de Derecho, una de cuyas piezas claves es el Poder Judicial», el Dr. Ticona Postigo ha anunciado que, durante su mandato, serán adoptadas «acciones de prevención y de lucha contra la corrupción, como parte de un esfuerzo de salvación y preservación de la médula de la labor jurisdiccional»¹. En tal sentido, en sus primeras semanas de gestión, el alto dignatario ha reiterado su determinación de luchar de modo decidido contra la corrupción judicial como un componente fundamental de su plan de

¹ Véase Ticona Postigo, Víctor, *Discurso de Apertura del Año Judicial 2015*, Lima, Poder Judicial, enero de 2015, pp. 1 y 4.

trabajo y, en consecuencia, ha comenzado a promover medidas y acciones orientadas a realizar dicho designio².

Ciertamente, en las actuales circunstancias, el país requiere un vigoroso impulso de lucha contra la corrupción, la cual pareciera haberse extendido de nuevo por diversos ámbitos de la actividad pública y privada, afectando inclusive a las instituciones que integran el sistema de justicia. Ejemplo notorio de ello es el caso de la presunta red de corrupción y lavado de activos cuya dirección es atribuida al abogado Rodolfo Orellana Rengifo, con ramificaciones que podrían haberse extendido hasta el Ministerio Público y el Poder Judicial, entre otras instituciones (Policía Nacional del Perú, Superintendencia Nacional de Registros Públicos)³. De allí que una investigación académica, hace poco publicada, sostenga que «el problema que la democracia peruana enfrenta es que la corrupción estatal parece ahora una epidemia de alcance nacional»⁴.

Nada mejor, entonces, que una iniciativa, surgida desde la Presidencia misma de la judicatura, para controlar, reducir y erradicar prácticas corruptas que pudieran estar erosionando las bases mismas de la labor jurisdiccional.

II. CORRUPCIÓN JUDICIAL Y ESTADO CONSTITUCIONAL

El Estado constitucional y democrático de Derecho reserva un rol de primera importancia al Poder Judicial⁵. Y es que la judicatura tiene como cometido primordial el resolver las controversias de relevancia jurídica, brindando

² Véase las notas informativas «PJ destituye a seis jueces de paz y 12 servidores» y «Se fortalecerá labor de las oficinas de control», en *El Magistrado*, Año VI, Núm. 55, Lima, febrero de 2015, pp. 11 y 21; y «Decidida acción contra la corrupción en el Poder Judicial», en *El Magistrado*, Año VI, Núm. 56, Lima, abril de 2015, pp. 10-11.

³ El último episodio público de las investigaciones en curso ha comenzado con las noticias de primera plana publicadas en los principales diarios del país hace pocos días: «Detienen a miembros del aparato legal de la mafia de Orellana», en *El Comercio*, Año 176, N° 88.952, 6 de mayo de 2015, pp. A-1 y A-2; «Preso ex juez supremo de la red Orellana», en *La República*, Año 34, N° 12.178, 6 de mayo de 2015, pp. 1 y 10. No puede perderse de vista, de otro lado, que el mismo Fiscal de la Nación, Dr. Carlos Ramos Heredia, se halla sometido a proceso disciplinario ante el Consejo Nacional de la Magistratura y ha sido suspendido preventivamente en el ejercicio del cargo, mediante Resolución N° 216-2014-PCNM, del 31 de diciembre de 2014, en parte por su presunta vinculación con la mencionada red de Orellana Rengifo (véase, en especial, el fundamento 20 de la citada resolución).

⁴ Véase Carrión, Julio *et al.*, *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Lima, IEP - Barómetro de las Américas - LAPOP - Vanderbilt University, febrero de 2015, p. 160.

⁵ Véase Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, segunda edición, 2001, pp. 25-27; Böckenforde, Ernst, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 55 y 58; Zagrebelsky, Gustavo, «Jueces constitucionales», en Carbonell, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 101-102; Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel, 1996; Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, GEDISA, 1997, p. 292.

protección a los derechos de las personas y controlando el ejercicio abusivo o ilegal del poder por las autoridades públicas. Para cumplir esta tarea, los órganos jurisdiccionales deben contar con dos rasgos esenciales, que son tanto garantías de un adecuado funcionamiento institucional como del respeto y tutela de los derechos fundamentales de todos los individuos, a saber, las garantías de independencia e imparcialidad.

Se entiende, así, por qué ha de combatirse con especial diligencia la corrupción judicial. Ocurre que este fenómeno, precisamente, aniquila e imposibilita la actuación independiente e imparcial de los jueces⁶. De hecho, tribunales de justicia que resuelven las causas en base a sobornos o tráfico de influencias, y no en aplicación estricta y justa de la Constitución y la ley, producen consecuencias nocivas múltiples en la vida del país. En efecto, la corrupción judicial socava el Estado constitucional de Derecho, burla o vuelve ineficaces los mecanismos propios de la democracia y distorsiona el funcionamiento de la economía, además de trastocar el orden de valores de la sociedad.

Es, pues, muy grave que existan prácticas corruptas en sede jurisdiccional. Los tribunales de justicia son, más bien, los llamados a controlar y combatir todas las formas de ilegalidad y delincuencia, incluyendo las «degradaciones criminales de la política»⁷ y los «infra-Estados clandestinos»⁸ que parecen agobiar de corrupción la vida nacional en la actualidad. Mal podrían los tribunales de justicia cumplir su indicada misión si ellos mismos se encuentran aquejados por la plaga de la corrupción.

En consecuencia, es claro que los tratos y actos corruptos en que pudieran incurrir los jueces y sus auxiliares no deben ser tolerados. Antes bien, han de ser perseguidos y combatidos con toda energía. La trascendencia de este empeño para el Perú de hoy ha sido puesta de relieve por algunos de los principales

⁶ Véase Malem Seña, Jorge, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, GEDISA, 2002, p. 171. Véase también Siles Vallejos, Abraham, «Mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá (Informe comparativo regional)» y «Resumen Ejecutivo», en Fundación para el Debido Proceso Legal, *Controles y desconroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 28 y 21.

⁷ Véase la expresión en Andrés Ibáñez, Perfecto, «Introducción», en Andrés Ibáñez, Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de derecho: el papel de la jurisdicción*, Madrid, Trota, 1996, p. 13.

⁸ Respecto de la situación vivida hace un tiempo en Italia, Luigi Ferrajoli indica: «nuestro Estado es en realidad un doble Estado, detrás de cuya fachada legal y representativa había crecido un infra-Estado clandestino, dotado de sus propios códigos y tributos, organizado en centros de poder ocultos, destinado a la apropiación privada de la cosa pública y recorrido secretamente de recurrentes tentaciones subversivas. Así, pues, un doble Estado oculto y paralelo que contradecía todos los principios de la democracia política y del Estado de derecho, desde el principio de legalidad al de publicidad, visibilidad, controlabilidad y responsabilidad de los poderes públicos». Véase Ferrajoli, Luigi, «El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad», en Andrés Ibáñez, Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de derecho: el papel de la jurisdicción*, op. cit., p. 16.

estudiosos de la realidad judicial de nuestra patria. Así, para Luis Pásara «no cabe duda de que la corrupción es el mayor obstáculo que se levanta contra la credibilidad de la justicia en el país»⁹, mientras Javier de Belaunde afirma que «el combate a la corrupción es no solo una necesidad apremiante, sino casi una prueba de la verosimilitud de nuevos emprendimientos en el camino de la reforma judicial»¹⁰.

III. MODALIDADES DE CORRUPCIÓN JUDICIAL

Sin ánimo de exhaustividad, únicamente con la intención de servir al propósito enunciado en el primer acápite de este documento –esbozar propuestas concretas de lucha contra la corrupción judicial y favorecer su debate–, es necesario recordar algunas modalidades bajo las cuales suele presentarse la corrupción en sede jurisdiccional, de modo especial, en el Perú.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, si bien «la corrupción es una de las principales manifestaciones de la crisis de la administración de justicia», como ha sido observado en una investigación anterior, ella sin duda «está estrechamente asociada al fenómeno, más vasto y complejo, de la corrupción en el Estado y la sociedad»¹¹. Dicho en otras palabras, la corrupción en la judicatura no puede ser cabalmente entendida y enfrentada si no es tomando conciencia de que es parte de procesos generales (políticos, económicos, culturales) que atraviesan la vida de la nación considerada como un todo.

III.1. La corrupción sistémica

Con toda seguridad, el tipo más grave de corrupción que ha padecido el país es el que existió durante la década de los noventa del siglo pasado, bajo la forma de la así llamada «corrupción sistémica»¹². Ejercida desde el núcleo central gubernativo y caracterizada por su alta nocividad social, tanto en la esfera administrativa como en el ámbito regulatorio, la corrupción sistémica de los noventa abarcó diversos poderes, entidades y actores públicos y privados, y tuvo a las Fuerzas Armadas y al sistema de justicia como sus «bases institucionales operativas principales»¹³.

⁹ Véase Pásara, Luis, *Tres claves de la justicia en el Perú*, Lima, PUCP, 2010, p. 190.

¹⁰ Véase Belaunde López de Romaña, Javier de, «La justicia: ¿hay esperanza?», en Pásara, Luis (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, PUCP, 2011, p. 449.

¹¹ Véase Siles Vallejos, Abraham, «Mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial...», *op. cit.*, p. 43.

¹² Véase Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), *Documentos de trabajo: un Perú sin corrupción*, Lima, Ministerio de Justicia, 2001, p. 5.

¹³ *Ibid.*, pp. 6 y 8-9. Sobre la «captura del Estado» por una red de corrupción gubernativa de alto nivel y la conformación de una compleja «cleptocracia» durante el régimen fujimorista, con participación relevante del Poder Judicial y del Ministerio Público, véase, entre otros, Távara, José, «La captura del Estado y la persistencia de la corrupción como desafíos a la democracia»,

Los más importantes diagnósticos y estudios realizados sobre el Poder Judicial peruano con posterioridad a la caída del régimen del Presidente Alberto Fujimori, coinciden en la extensión y gravedad de la corrupción que afectó durante la década final del siglo XX a todo el aparato estatal y, en especial, al sistema de justicia nacional, proyectando sus negativos efectos sobre el conjunto de la sociedad peruana.

En tal sentido, el *Informe Final* de la Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción, constituido por el Consejo Transitorio del Poder Judicial¹⁴, además de identificar modalidades y mecanismos de corrupción en el aparato judicial, sostuvo que durante la década del noventa del siglo pasado la corrupción se había «institucionalizado», comprometiendo a los más altos cargos de la judicatura bajo fórmulas de sumisión política al Gobierno y medios de soporte organizacional que permitieron la extensión de las prácticas corruptas a todo nivel¹⁵.

También el Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, creado como parte de la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial, entre febrero y junio de 2003¹⁶, consideró la existencia de corrupción institucional o sistémica en el país y, más específicamente, en el aparato de administración de justicia¹⁷.

A su turno, el *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia* elaborado por la CERIAJUS, seguramente el intento más serio y completo de

en Ugarteche, Óscar (compilador), *Vicios públicos. Poder y corrupción*, Lima, FCE - Sur Casa de estudios del socialismo, 2005, pp. 201-211; Durand, Francisco, *Riqueza económica y pobreza política. Reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable*, Lima, PUCP, 2003, pp. 421, 423-424, 426-432; Quiroz, Alfonso, *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima, IEP - IDL, 2013, p. 466 y ss. Para análisis más específicos sobre la situación y el rol del aparato de justicia como parte de la red de corrupción sistémica del régimen fujimorista, véase, entre otros, Belaunde López de Romaña, Javier de, «La justicia: ¿hay esperanza?», *op. cit.*, pp. 414-428; Secretaría Técnica de la CERIAJUS, *Los problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2004, pp. 347-351; Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana*, Lima, CAJ, 2003, p. 97 y ss.

¹⁴ El *Informe Final* es conocido como «Informe Sivina», por el apellido del vocal supremo que presidió la Comisión. Véase Secretaría Técnica de la CERIAJUS, *Los problemas de la Justicia en el Perú...*, *op. cit.*, p. 361 (nota 30).

¹⁵ Véase Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción, *Informe Final*, Lima, Consejo Transitorio del Poder Judicial, marzo de 2001, pp. 69-73.

¹⁶ Véase Mavila León, Rosa, *La corrupción en el Poder Judicial como parte del sistema de justicia en la década de 1990-2000: estudio crítico sobre las aproximaciones acerca de su naturaleza y solución* (tesis de magíster en Derecho con mención en ciencias penales), Lima, UNMSM, 2012, p. 105 y ss.; Belaunde López de Romaña, Javier de, «La justicia: ¿hay esperanza?», *op. cit.*, pp. 430-431; Defensoría del Pueblo, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú* (Informe Defensorial N° 109), Lima, Defensoría del Pueblo, 2006, p. 14.

¹⁷ Véase Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, *Informe Final*, Lima, Poder Judicial, 2003, pp. 18-20.

refundar el sistema de justicia peruano en democracia¹⁸, admitió igualmente la gravedad de los hechos de corrupción y falta de independencia judicial que signaron al régimen fujimorista¹⁹. De allí que el «Diagnóstico interinstitucional» elaborado por la Secretaría Técnica de la entidad hablase igualmente de «corrupción sistémica» y «generalizada», indicando que ésta era imposible de entender «fuera del asentamiento de un proyecto político antidemocrático y autoritario» que privilegió «la corrupción, la compra de conciencias y el chantaje»²⁰.

Finalmente, el Acuerdo Nacional por la Justicia, impulsado por el Presidente del Poder Judicial en el mismo año de creación de la CERIAJUS²¹, con plena conciencia de la naturaleza política y global de la corrupción enquistada en el Poder Judicial hasta hacía poco²², definió a la lucha contra este flagelo como una de las nueve políticas de Estado necesarias para el cambio estructural en la corporación judicial. Esta política, a implementar en un período de largo plazo de veinte años, partía de reconocer que «la corrupción es uno de los principales problemas que afectan a la administración de justicia y una importante causa del deterioro de la imagen pública de la justicia en el país»²³.

III.2. La corrupción menuda o microcorrupción

Existe otra clase de corrupción que aflige al Poder Judicial desde antaño y que tiene que ver con su funcionamiento cotidiano a nivel microinstitucional. Está constituida por aquellas prácticas relacionadas, en mucho, con las dificultades para el buen funcionamiento y la eficiencia de la entidad y con sus problemas de gestión administrativa y jurisdiccional. Ciertamente, los estudios y diagnósticos que dan cuenta de la corrupción sistémica de la década del noventa también han registrado la corrupción menuda o microcorrupción.

¹⁸ La CERIAJUS fue creada mediante Ley N° 28083, aprobada por el Congreso de la República (*El Peruano*, 4 de octubre de 2003). Véase Defensoría del Pueblo, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia...*, op. cit., pp. 14-15.

¹⁹ Véase CERIAJUS, *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, Lima, CERIAJUS, 2004, pp. 20-21.

²⁰ Véase Secretaría Técnica de la CERIAJUS, *Los problemas de la Justicia en el Perú...*, op. cit., pp. 344 y 347.

²¹ El Acuerdo Nacional por la Justicia fue instituido mediante Resolución Administrativa N° 191-2003-P-PJ, del 22 de octubre de 2003, emitida por el Presidente del Poder Judicial (*El Peruano*, 27 de noviembre de 2003). Véase Defensoría del Pueblo, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia...*, op. cit., p. 14.

²² Desde su discurso de investidura, pronunciado a inicios del año 2003, el Dr. Hugo Sivina Hurtado, recién electo Presidente del Poder Judicial, anunció formalmente el Acuerdo Nacional por la Justicia y señaló con claridad que el sistema judicial tuvo en la última década del siglo XX «su etapa más oscura», mencionando el sometimiento político de la institución al Gobierno y la red de corrupción que la pervirtió. Véase Sivina Hurtado, Hugo, *Discurso de Apertura del Año Judicial 2003*, Lima, Poder Judicial, enero de 2003, pp. 3, 2 y 4.

²³ Véase Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ), *Informe Final «Políticas de Estado para el Cambio Estructural en el Poder Judicial»*, Lima, Poder Judicial, abril de 2004, pp. 2 y 8.

Se trata, con frecuencia, de acciones de poco monto dinerario o de pequeños acuerdos de favor para conseguir dilaciones o acceso privilegiado a información sobre las causas, o, a veces, se trata de conductas desviadas que procuran obtener ventajas indebidas en la tramitación de los numerosos procesos judiciales. En otras ocasiones, sin embargo, se observa la conformación de redes informales que pueden involucrar a jueces de distinto grado, incluyendo vocales superiores y supremos, para tráfico de influencias y prácticas extorsivas o pagos de sobornos orientados a la expedición de fallos contrarios a Derecho²⁴.

Así, el *Informe Final* de la Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción, constituido por el Consejo Transitorio del Poder Judicial, identificó las siguientes prácticas corruptas: *lobbies* de influencia externa, redes ilícitas internas, acciones de copamiento de Estudios de abogados, estilos de prevalimiento [sic], redes de información, intercambio de favores, aprovechamiento de las vulnerabilidades funcionales y personales de los magistrados, preferencias en las designaciones, acceso irregular a la magistratura, irregularidades en el avisaje judicial, financiamiento irregular de publicaciones periódicas, otro tipo de presiones²⁵.

El «Informe Sivina» también listó conductas que, «sin constituir propiamente mecanismos de corrupción, brindan posibilidades para la generación de inmoralidades, actos infuncionales [sic] y/o de corrupción»: la contratación de terceros para la redacción de sentencias, las promociones sin fundamento para desempeñar funciones en la OCMA, la discrecionalidad sin control de los presidentes de Cortes para designar magistrados suplentes, el manejo arbitrario y sin controles de la asignación de expedientes, el «espíritu de cuerpo», el nepotismo encubierto y los lazos afectivos y vínculos semiclandestinos entre personal de distintas dependencias judiciales²⁶.

Pero ha sido el Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, que formó parte de la Comisión de Magistrados para la Reestructuración

²⁴ Es importante al respecto el estudio realizado por Jaris Mujica en el Palacio de Justicia y sus alrededores, el cual, adoptando un valioso enfoque de antropología política, identifica una serie de prácticas y redes informales de corrupción, carentes de estructuras jerárquicas estables, que operan activando y configurando la cotidianidad de un sistema judicial cuyos actores centrales son autoridades que subvierten el orden institucional de la legalidad, y ciudadanos transgresores. Véase Mujica, Jaris, *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*, Lima, Asamblea Nacional de Rectores, 2011.

²⁵ Véase Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción, *Informe Final*, op. cit., pp. 62-67. Véase también Mavila León, Rosa, *La corrupción en el Poder Judicial como parte del sistema de justicia en la década de 1990-2000...*, op. cit., pp. 59-61; Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva (IDL-JV), *Diez medidas para combatir la corrupción judicial*, Lima, IDL-JV, mayo de 2012, p. 2.

²⁶ Véase Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción, *Informe Final*, op. cit., pp. 68-69. Véase también Mavila León, Rosa, *La corrupción en el Poder Judicial como parte del sistema de justicia en la década de 1990-2000...*, op. cit., pp. 61-62; Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva (IDL-JV), *Diez medidas para combatir la corrupción judicial*, op. cit., p. 2.

del Poder Judicial, el que ha presentado una tipología más completa y coherente, y de mayor repercusión en la medida en que ha sido recogida en diversos estudios posteriores. Tal tipología, que no ha de entenderse como una lista cerrada, identifica quince modalidades concretas de corrupción judicial (que el informe denomina «mecanismos»):

- 1) El requerimiento o la aceptación de beneficios.
- 2) El ofrecimiento y el otorgamiento de beneficios.
- 3) La infidencia.
- 4) El enriquecimiento ilícito.
- 5) El tráfico de influencias.
- 6) La abdicación de funciones.
- 7) La sustracción de expedientes.
- 8) La pérdida de consignaciones y valores.
- 9) La venta de cédulas de notificación y aranceles «lavados».
- 10) El litigio encubierto de magistrados o servidores judiciales en concierto con Estudios de abogados.
- 11) El litigio directo o indirecto de abogados que son familiares del juez.
- 12) La falta de políticas laborales claras como escenario que posibilita la corrupción.
- 13) La apropiación, uso o aprovechamiento indebido de bienes.
- 14) Las programaciones irregulares de entrega de oficios, exhortos, consignaciones, diligencias externas.
- 15) La manipulación del sistema informático²⁷.

IV. MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

Tomando en cuenta los antecedentes mencionados, en esta sección del documento se presentan algunas propuestas concretas de lucha contra la corrupción judicial hoy, que debieran ser objeto de amplia reflexión y debate en todas las instituciones concernidas por la problemática y en los espacios de deliberación democrática del país.

²⁷ Véase Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, *Informe Final*, op. cit., pp. 24-29. Es de resaltar que tanto los trabajos de la CERIAJUS como estudios y propuestas de diversos expertos recogen la tipología formulada por el Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial. Véase Grupo de Trabajo Temático sobre Políticas Anticorrupción y Promoción de la Eticidad y Transparencia en la Administración de Justicia, *Informe Final*, Lima, CERIAJUS, 2004, pp. 4-7; Secretaría Técnica de la CERIAJUS, *Los problemas de la Justicia en el Perú...*, op. cit., pp. 365-367; Mavila León, Rosa, *La corrupción en el Poder Judicial como parte del sistema de justicia en la década de 1990-2000...*, op. cit., pp. 140-147; Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva (IDL-JV), *Diez medidas para combatir la corrupción judicial*, op. cit., pp. 3 y 4.

IV.1. Necesidad de liderazgo político-institucional en la lucha contra la corrupción judicial

Ante todo, resulta necesario el fortalecimiento del liderazgo político-institucional del Presidente del Poder Judicial y de los demás órganos de gobierno y control de la judicatura, para asegurar una política adecuada y eficaz de lucha contra la corrupción judicial hoy.

En tal sentido, las primeras señales brindadas al país son alentadoras. Los anuncios y declaraciones públicas del Dr. Víctor Ticona Postigo, Presidente del Poder Judicial, y de la Dra. Ana María Aranda Rodríguez, Jefa de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), así como las medidas iniciales adoptadas, transmiten un mensaje claro de «tolerancia cero» a la corrupción en sede jurisdiccional²⁸ y de auténtico compromiso con el combate a sus diversas modalidades y niveles²⁹.

Desde luego, este nuevo impulso anticorrupción se articula con una serie de esfuerzos institucionales precedentes, que van desde el fortalecimiento de los órganos de control, la formulación y presentación de proyectos normativos (leyes y reglamentos), el mejoramiento de las técnicas, sistemas y procedimientos de investigación de la OCMA y sus oficinas desconcentradas (ODECMAs), hasta la participación en instancias de coordinación interinstitucional como la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Una rápida mirada a las *Memorias Anuales* presentadas por los Presidentes del Poder Judicial desde el año 2007, así lo comprueba³⁰.

De allí que existan fundadas razones para esperar que la Sala Plena de la Corte Suprema —«órgano máximo de deliberación del Poder Judicial», según reza el

²⁸ El *Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia*, elaborado por la CERIAJUS, recogió de modo expreso este anhelo de «establecer indubitablemente una política de “tolerancia cero” contra la corrupción en el Sistema de Administración de Justicia». Véase CERIAJUS, *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, op. cit., p. 144.

²⁹ Véase *supra*, notas 1 y 2. Véase también, en relación a las acciones recientemente promovidas por la Dra. Aranda y la OCMA, las notas informativas «Continuaremos reduciendo los plazos de investigación», en *OCMA Informa*, Año 3, N° 21, enero de 2015, p. 2; «OCMA desarrolla estrategias para agilizar los procedimientos disciplinarios en el órgano contralor» y «Dos investigaciones de la OCMA culminan con propuestas de destitución», en *OCMA Informa*, Año 3, N° 22, febrero de 2015, pp. 2 y 7. Esta última nota, por cierto, se refiere a investigaciones disciplinarias seguidas contra magistrados de las Cortes Superiores de Justicia de Madre de Dios y Ucayali, donde fueron detectadas faltas muy graves.

³⁰ Véase Presidencia del Poder Judicial, *Memoria Institucional: Año Judicial 2007*, Lima, PJ, enero de 2008, pp. 75-78; Poder Judicial, *Memoria Institucional 2009*, Lima, PJ, 2010, pp. 77-88; Poder Judicial, *Memoria Institucional: gestión 2009-2010*, Lima, PJ, 2011, pp. 80-92; Poder Judicial, *Memoria Institucional 2011*, Lima, PJ, 2012, pp. 42-51; Poder Judicial, *Memoria Institucional 2011-2012*, Lima, PJ, 2013, pp. 80-90; Poder Judicial, *Memoria Institucional 2013-2014*, Lima, PJ, diciembre de 2014, pp. 87-97.

artículo 144 de la Constitución— y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial³¹ continuarán brindando su respaldo activo al esfuerzo anticorrupción que encabeza el Dr. Víctor Ticona Postigo³².

No hace falta insistir en que, en las circunstancias actuales que atraviesa el país —con un notable deterioro de la probidad pública en las diversas ramas y niveles del gobierno y en ciertos ámbitos de la actividad privada y social—, un discurso claro y enérgico, acompañado de acciones coherentes y decididas contra la corrupción judicial, pueden ser un ingrediente fundamental para la indispensable recuperación de la confianza ciudadana en el Estado constitucional de Derecho y las instituciones que lo tutelan.

A este nivel político-institucional, dos acciones parecen especialmente relevantes:

i) Celebración e implementación de un «Pacto Interinstitucional de Fomento de la Probidad»

Es necesario examinar la conveniencia de retomar la propuesta de la CERIAJUS de celebrar un «Pacto Interinstitucional de Fomento de la Probidad». Pensado para involucrar a todas las instituciones del sistema de justicia, y a ser monitoreado por una Coordinadora Interinstitucional de Probidad del Sistema de Justicia (CIP-SISJUS), el Pacto por la Probidad debe operar como un «mecanismo permanente de diálogo interinstitucional a nivel nacional» y debe orientarse a cimentar una cultura y una práctica continua de honestidad, transparencia y servicio de calidad a los usuarios³³.

Esta medida puede tener alto impacto simbólico y otorgar iniciativa y liderazgo al Poder Judicial, y con él a todo el sistema de justicia, en un programa nacional de lucha contra la corrupción judicial, en el que la sociedad peruana pueda confiar.

³¹ El artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) señala al Consejo Ejecutivo, junto al Presidente del Poder Judicial y a la Sala Plena de la Corte Suprema, como órgano de dirección del Poder Judicial.

³² Ya en el mes de febrero de 2015, el Consejo Ejecutivo, a requerimiento del Presidente del Poder Judicial, ha duplicado sus sesiones de trabajo, lo que le ha permitido acelerar procesos administrativos y acciones de gobierno. Véase la nota informativa «Consejo Ejecutivo del PJ duplicó sesiones», en *El Magistrado*, Año VI, Núm. 56, Lima, abril de 2015, p. 23.

³³ Véase CERIAJUS, *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, op. cit., pp. 142, 151, 163 y 164-165. El Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, creado en el año 2003, había propuesto antes la celebración de «Pactos de Probidad» por parte de instituciones de la sociedad, tales como gremios empresariales y sindicales y colegios de abogados. Véase Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, *Informe Final*, op. cit., p. 78. Sobre la posibilidad de crear una Comisión Especial de Lucha contra la Corrupción, integrada por las distintas instituciones del sistema de justicia, véase también Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva (IDL-JV), *Diez medidas para combatir la corrupción judicial*, op. cit., p. 5.

De otro lado, el Pacto Interinstitucional de Fomento de la Probidad puede ser complementado por la adopción de ciertas medidas planteadas por el Acuerdo Nacional por la Justicia:

- a) La formación de Consejos Consultivos de Coordinación por la Justicia en cada sede judicial del país, integrados por jueces de distintos grados y representantes de la sociedad civil.
- b) La creación de una Red de Universidades para el Cambio Estructural de la Administración de Justicia, como espacio de diálogo permanente entre el Poder Judicial y las Facultades de Derecho del país³⁴.

Tanto los Consejos Consultivos de Coordinación por la Justicia como la Red de Universidades para el Cambio Estructural de la Administración de Justicia podrían comenzar sus tareas avocándose a diseñar y promover medidas de lucha contra la corrupción judicial.

La Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú está dispuesta a comprometerse en esta tarea, de importancia capital para la afirmación institucional en el país.

ii) Mayor protagonismo en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción fue creada mediante Decreto Supremo N° 016-2010-PCM (*El Peruano*, 28 de enero de 2010) y luego reconocida mediante Ley N° 29976 (*El Peruano*, 4 de enero de 2013), como un espacio de coordinación entre diferentes entidades públicas y privadas, para proponer al Poder Ejecutivo políticas de lucha contra la corrupción de manera intersectorial e intergubernamental, proponer al Poder Ejecutivo el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, y promover la articulación de esfuerzos de las entidades responsables de la investigación y sanción de actos de corrupción, entre otras funciones (artículo 3, Ley N° 29976)³⁵.

El Poder Judicial viene participando en la Comisión desde su creación³⁶ y, en la coyuntura actual que vive el país, podría desempeñar un papel especialmente relevante en el impulso de los planes y acciones de la

³⁴ Véase Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ), *Informe Final «Políticas de Estado para el Cambio Estructural en el Poder Judicial»*, op. cit., pp. 20-21.

³⁵ La Ley N° 29976 fue reglamentada mediante Decreto Supremo N° 089-2013-PCM (*El Peruano*, 11 de agosto de 2013).

³⁶ Véase Poder Judicial, *Memoria Institucional: gestión 2009-2010*, op. cit., pp. 89-92; Poder Judicial, *Memoria Institucional 2011*, op. cit., p. 51; Poder Judicial, *Memoria Institucional 2011-2012*, op. cit., pp. 88-90; Poder Judicial, *Memoria Institucional 2013-2014*, op. cit., p. 96.

entidad, trascendiendo las fronteras de la judicatura y del sistema de justicia, para involucrar a un amplio conjunto de instituciones públicas y privadas.

Al respecto, no debe perderse de vista que ya antes, precisamente a iniciativa del Poder Judicial, en el marco de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, se ha celebrado un «Pacto de Nación contra la Corrupción», mediante el cual las entidades participantes se comprometieron a realizar todos los esfuerzos a su alcance para que, en el bicentenario de la República, el Perú haya logrado niveles de eficiencia adecuados en la lucha contra la corrupción³⁷. En consecuencia, la tarea concreta debiera ser ahora la materialización de este acuerdo mediante el desarrollo de acciones específicas.

IV.2. Creación de la Unidad de Investigación Patrimonial y Financiera (UIPF)

El *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia* elaborado por la CERIAJUS propuso la creación de la Unidad de Investigación Patrimonial y Financiera (UIPF), como un importante mecanismo preventivo de la corrupción judicial, encargado de revisar el movimiento patrimonial de los actores del sistema de justicia³⁸. De modo similar, el Acuerdo Nacional por la Justicia consideró conveniente la existencia de una Unidad de Control Patrimonial de los Jueces (UCPJ), que pudiera detectar la eventual comisión de «enriquecimiento ilícito»³⁹.

Y, antes que ambos, el Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, formado como parte de la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial, planteó la necesidad de contar con una Unidad de Investigación Patrimonial de los Jueces (UIPJ), en capacidad de investigar casos de presunto enriquecimiento indebido⁴⁰.

Puede decirse, entonces, que se trata de una propuesta que tiene amplio respaldo de importantes comisiones especializadas en la problemática judicial, con participación relevante de los propios magistrados. En consecuencia, resulta oportuno retomar el debate sobre su creación, dado el potencial disuasivo y de control, así como el fuerte valor simbólico, que este mecanismo ofrece para enfrentar la corrupción en sede jurisdiccional.

³⁷ Véase Poder Judicial, *Memoria Institucional: gestión 2009-2010*, op. cit., pp. 89-92, especialmente p. 91.

³⁸ Véase CERIAJUS, *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, op. cit., pp. 157 y 158.

³⁹ Véase Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ), *Informe Final «Políticas de Estado para el Cambio Estructural en el Poder Judicial»*, op. cit., p. 9.

⁴⁰ Véase Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, *Informe Final*, op. cit., pp. 64-65.

Como se sabe, la Constitución impone a los funcionarios y servidores públicos que señala la ley el deber de «hacer declaración jurada de bienes y rentas al momento de tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos» (artículo 41, Const.). A su turno, la Ley N° 29277, Ley de Carrera Judicial (LCJ) (*El Peruano*, 7 de noviembre de 2008), estipula que es deber de los jueces «presentar una declaración jurada de bienes y rentas al inicio del cargo, anualmente, al dejar el cargo y cada vez que sus bienes y/o rentas varíen en más de un veinte por ciento (20%)» (artículo 34, inciso 14, LCJ).

En la actualidad, la tarea de recopilar las declaraciones juradas y supervisar la exactitud de su contenido y los eventuales desbalances patrimoniales de los magistrados, vendría siendo realizada por la Unidad de Investigaciones Especiales de la OCMA, creada durante la presente gestión de la Dra. Ana María Aranda Rodríguez como Jefa del órgano de control⁴¹. Para ello, según informa la misma Dra. Aranda Rodríguez, se ha implementado un nuevo sistema de declaraciones juradas que permite la emisión de «alertas automáticas» cuando exista modificación de más de 20% del patrimonio declarado, de suerte que en tales casos el órgano contralor exija al magistrado los documentos que sustenten dicha modificación⁴².

No cabe duda que éstos son avances importantes y valiosos, los cuales merecen pleno respaldo. No obstante, parecen todavía insuficientes. Y es que la Unidad de Información e Investigaciones Especiales de la OCMA, prevista en los artículos 28 y 29 del actual Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la entidad⁴³, tiene encomendada una serie de funciones y competencias generales de alta relevancia, entre las cuales, como una tarea más y sin regulación específica, se encontraría el control del enriquecimiento ilícito. Por otra parte, no se tiene conocimiento público de los resultados obtenidos mediante el seguimiento y las pesquisas realizadas.

Siendo esto así, convendría, por lo aquí expuesto, reexaminar la propuesta de crear una Unidad Especializada en la Investigación Patrimonial y Financiera de los jueces, que dé prioridad a esta labor y que, sin vulnerar la reserva y privacidad que los casos concretos puedan ameritar, informe de modo regular y transparente de sus resultados, permitiendo el acceso a la información pública

⁴¹ Véase Aranda Rodríguez, Ana María, «El control judicial con visión de futuro», en *Jurídica* (suplemento de análisis legal de *El Peruano*), Año 8, Núm. 524, Lima, 21 de octubre de 2014, p. 5.

⁴² Véase Aranda Rodríguez, Ana María, «Notificación electrónica en el control de la OCMA», en *Jurídica* (suplemento de análisis legal de *El Peruano*), Año 10, Núm. 549, Lima, 5 de mayo de 2015, p. 8.

⁴³ La Unidad de Información e Investigaciones Especiales de la OCMA fue creada mediante Resolución Administrativa N° 092-2012-CE-PJ (*El Peruano*, 8 de junio de 2012), mientras el actual Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA fue aprobado mediante Resolución Administrativa N° 229-2012-CE-PJ (*El Peruano*, 29 de diciembre de 2012). Véase Poder Judicial, *Memoria Institucional 2011-2012*, op. cit., pp. 86-87.

por los ciudadanos, a quienes deberá facilitarse la tarea de vigilancia desde la sociedad civil.

Por lo demás, la investigación sobre las declaraciones juradas de bienes y rentas y sobre eventuales desequilibrios patrimoniales de los jueces, cuyos resultados ciertamente podrían ser significativos⁴⁴, debiera ser acompañada por el levantamiento del secreto bancario y de las comunicaciones, cuando corresponda y siempre mediante autorización judicial conforme a ley⁴⁵.

IV.3. Fortalecimiento de la OCMA y redefiniciones orgánicas y funcionales

Durante los últimos años, de manera sostenida, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) ha venido beneficiándose de diversas medidas de fortalecimiento institucional, lo que ha contribuido a que su desempeño muestre mejoras paulatinas⁴⁶. No obstante, hay todavía ciertos aspectos que requieren revisión y debate público, con vistas a profundizar o dar mayor dimensión a dichas mejoras.

En tal sentido, el presente acápite abordará tres medidas concretas de fortalecimiento de la OCMA⁴⁷, lo que en los dos primeros casos supone redefiniciones orgánicas o funcionales de cierta envergadura en la entidad de control interno de la judicatura.

⁴⁴ El estudio sobre corrupción judicial en Centroamérica, que hace unos años llevó a cabo la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés), encontró que «entre los mecanismos que muestran tener mayor potencial para mejorar los controles democráticos en el combate contra la corrupción judicial está la investigación de enriquecimiento ilícito por parte de jueces y personal auxiliar, cuando es posible presumir la existencia de desequilibrio patrimonial». Véase Siles Vallejos, Abraham, «Mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial...», *op. cit.*, pp. 75 y 26.

⁴⁵ La Ley de Carrera Judicial (LCJ) faculta al órgano encargado del procedimiento disciplinario a «solicitar al juez competente el levantamiento del secreto bancario y de las comunicaciones del investigado, conforme a ley» (artículo 60, párrafo final, LCJ).

⁴⁶ Véase, entre otros, Aranda Rodríguez, Ana María, *Mensaje institucional por el 37 aniversario*, Lima, OCMA, 2014; Poder Judicial, *Memoria Institucional 2013-2014*, *op. cit.*, pp. 87-97; Poder Judicial, *Memoria Institucional 2011-2012*, *op. cit.*, pp. 80-87; Poder Judicial, *Memoria Institucional: gestión 2009-2010*, *op. cit.*, pp. 187-191.

⁴⁷ Tanto la CERIAJUS como el Acuerdo Nacional por la Justicia y la Defensoría del Pueblo han coincidido en la necesidad de procurar el fortalecimiento de los órganos de control disciplinario interno. La Defensoría del Pueblo, haciéndose eco de la CERIAJUS, recalca que dicho fortalecimiento debe producirse en tanto se transita hacia un sistema de control disciplinario externo, a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Véase CERIAJUS, *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, *op. cit.*, pp. 149 y 155-156; Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ), *Informe Final «Políticas de Estado para el Cambio Estructural en el Poder Judicial»*, *op. cit.*, pp. 7 y 8; Defensoría del Pueblo, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia...*, *op. cit.*, p. 87.

i) Concentrar la potestad disciplinaria

El actual diseño de la titularidad y ejercicio de la potestad disciplinaria interna del Poder Judicial es sumamente complejo y engorroso. Y es que no sólo supone la participación de la OCMA —de varios de sus órganos—, sino eventualmente también la del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Sala Plena de la Corte Suprema⁴⁸. A ello debe agregarse la necesaria intervención del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en los casos de destitución de jueces, dada la naturaleza de nuestro modelo constitucional de control disciplinario judicial (artículo 154, inciso 3, Const.), el cual ha de ser definido como »mixto»⁴⁹.

Pues bien, ocurre que esta dispersión de la potestad disciplinaria entre una multiplicidad de órganos acarrea varias consecuencias negativas. En primer lugar, hace los procedimientos largos y complicados, conspirando contra su celeridad y tornándolos difíciles de entender para los ciudadanos, la mayoría de los cuales carece de formación legal. Pero, además, la multiplicación de instancias de investigación, resolución y aplicación de sanciones disciplinarias favorece igualmente la impunidad de determinadas inconductas funcionales que pudieran ser merecedoras de castigo conforme a la ley⁵⁰.

De allí que diversos estudios hayan sugerido la necesidad de concentrar el poder disciplinario interno en pocos órganos y, en especial, retirar la competencia para intervenir en este ámbito a los órganos de dirección política de la judicatura. Así, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo es de la opinión de que, transitoriamente, mientras se camina hacia un sistema de control externo, «es apropiado centralizar las funciones disciplinarias en la Oficina de Control de la Magistratura —salvo, claro está, las que son de competencia del Consejo Nacional de la Magistratura—, eliminando la participación del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Sala Plena de la

⁴⁸ Véase el artículo 105, incisos 12 y 13 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según las modificaciones introducidas por la Ley N° 27536 (*El Peruano*, 23 de octubre de 2001), así como el artículo 106, párrafo tercero del mismo cuerpo normativo. Por su parte, los artículos 58 y 63 de la, más reciente, Ley de Carrera Judicial remiten a los órganos disciplinarios competentes del Poder Judicial, conforme a la Constitución y la ley.

⁴⁹ Véase Gonzáles, Gorki, *Los jueces*, Lima, Palestra - PUCP, 2009, pp. 423-424; Bazán, César, *¿Separando la paja del trigo? Destitución de jueces por el Consejo Nacional de la Magistratura entre el 2003 y el 2007*, Lima, Justicia Viva, 2008, pp. 40-42; Defensoría del Pueblo, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia...*, *op. cit.*, pp. 83-84; Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy, «Sobre la constitucionalización de elementos de la carrera judicial», en *Derecho PUCP* N° 58, Lima, PUCP, 2005, pp. 375-377.

⁵⁰ De hecho, los plazos legales de caducidad y prescripción son, más bien, breves: seis meses para la queja del interesado y dos años para la acción de oficio de la autoridad, respectivamente (artículo 61, LCJ).

Corte Suprema»⁵¹, lo que, desde luego, requiere modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Como quiera que fuere, lo ideal sería entonces que por ahora, en tanto se dan los pasos necesarios para el control externo aprobado por la CERIAJUS –por cierto, si acaso llega a suceder esto—⁵², sea la OCMA la entidad especializada que, de modo exclusivo, se encargue en el Poder Judicial de ejercer poderes disciplinarios, evitando así cualquier participación o injerencia de los órganos de conducción política.

De esta manera, por lo demás, se favorecerá igualmente la democratización del modelo de judicatura⁵³, pues se reducirá el espacio institucional para eventuales presiones directas o indirectas de los órganos de dirección política del Poder Judicial a través de los mecanismos del control disciplinario.

De otro lado, la concentración de la potestad disciplinaria en la OCMA desaconseja, asimismo, que un órgano como el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial constituya comisiones para investigar presuntas irregularidades cometidas en determinadas Cortes Superiores, las cuales podrían estar relacionadas con actos de corrupción. En efecto, durante el año 2014, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial conformó tres Comisiones a las que encomendó la «evaluación de la gestión jurisdiccional y administrativa» de las Cortes Superiores de Madre de Dios, El Santa y Ucayali⁵⁴.

Aunque nada autoriza a dudar de las buenas intenciones del Consejo Ejecutivo ni de los miembros de las Comisiones, cada una de las cuales fue presidida por un vocal supremo integrante de dicho órgano de gobierno, lo cierto es que no cuentan objetivamente con la especialización y

⁵¹ Véase Defensoría del Pueblo, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia...*, op. cit., p. 87. En el mismo sentido, véase también Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva (IDL-JV), *Diez medidas para combatir la corrupción judicial*, op. cit., p. 5.

⁵² La CERIAJUS aprobó el cambio del modelo de control disciplinario judicial «mixto» por uno «externo», encomendado enteramente al Consejo Nacional de la Magistratura, lo que exige reforma constitucional. No obstante, el Poder Judicial se opuso a esta propuesta. Véase CERIAJUS, *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, op. cit., pp. 30, 47, 48, 396-410 y 577-580.

⁵³ Varios estudios han destacado la necesidad de que una reconfiguración del control disciplinario judicial responda a un modelo democrático, por oposición a uno burocrático, autoritario o politizado que vulnera o amenaza la independencia de los jueces. Véase, entre otros, CERIAJUS, *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, op. cit., pp. 22 y 24-25; Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana*, op. cit., pp. 187-192; Siles Vallejos, Abraham, «Marco teórico-conceptual sobre gobierno y administración judicial», en Eguiguren Praeli, Francisco (coord.), *Gobierno y administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial*, Lima, PUCP, 2002, pp. 28-36.

⁵⁴ Véase Poder Judicial, *Memoria Institucional 2013-2014*, op. cit., p. 95.

exclusividad de funciones que revisten de mayores garantías a la actuación independiente e imparcial de la OCMA, bajo el marco del proceso disciplinario o de las visitas e inspecciones, mecanismos idóneos previstos legalmente.

Tampoco la extensa lista de funciones conferidas de modo expreso al Consejo Ejecutivo por la Ley Orgánica del Poder Judicial –artículo 82, según la modificación introducida mediante Ley N° 27465 (*El Peruano*, 30 de mayo de 2001)– prevé específicamente la supuesta competencia para evaluar «la gestión jurisdiccional y administrativa» de determinadas Cortes Superiores «sobre las cuales recayeron cuestionamientos»⁵⁵.

A este propósito, debe recordarse, más bien, que la OCMA cuenta con potestades legales expresas para «realizar de oficio, por mandato de la Sala Plena de la Corte Suprema, del Consejo Ejecutivo o del Presidente de la Corte Suprema, inspecciones e investigaciones en la Corte Suprema, Cortes Superiores, Salas, Juzgados Especializados y Mixtos, Oficinas de los Auxiliares Jurisdiccionales, y del mismo modo en relación con la conducta funcional de Magistrados y auxiliares jurisdiccionales» (artículo 105, inciso 2, LOPJ).

ii) Desconcentrar la potestad sancionatoria menor hacia las ODECMAs

Conviene derivar hacia las Oficinas Desconcentradas de Control (ODECMAs), que existen en cada Corte Superior de Justicia, la tarea de imponer sanciones menores, tales como las de amonestación y multa.

De hecho, la propuesta de nuevo «Reglamento del Procedimiento Disciplinario de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial», presentada por la Jefa de la OCMA al Consejo Ejecutivo en mayo de 2014, plantea este cambio, de manera que se otorgue competencia sancionadora al magistrado instructor para la imposición de las sanciones de amonestación y multa, con prescindencia de si el proceso se inicia en la OCMA, sus órganos de línea o en las ODECMA. De este modo, se reducirán los plazos y se conseguirá mayor celeridad en los procedimientos disciplinarios internos por casos menores⁵⁶.

Lamentablemente, no ha sido posible examinar el proyecto de Reglamento, debido a que no ha sido publicado –lo que debiera hacerse, en virtud de los principios de transparencia y participación, para recoger

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Véase Aranda Rodríguez, Ana María, «Notificación electrónica en el control de la OCMA», *op. cit.*, pp. 6-7; Aranda Rodríguez, Ana María, «El control judicial con visión de futuro», *op. cit.*, p. 6. Véase también la nota informativa «Se fortalecerá labor de las oficinas de control», en *El Magistrado*, Año VI, Núm. 55, Lima, febrero de 2015, p. 21.

opiniones de expertos y de la ciudadanía—, de suerte que no se conoce ni la fundamentación jurídica ni el detalle de las regulaciones propuestas.

De cualquier modo, parece pertinente esta desconcentración de los poderes sancionatorios, con la finalidad de tornar más ágil y eficiente el procedimiento disciplinario.

iii) Potenciar la incorporación de los representantes de la sociedad civil en la OCMA y sus funciones

La Ley N° 28149, del 5 de enero de 2004, incluyó la participación de la sociedad en los órganos del control del Poder Judicial (y del Ministerio Público), reemplazando la anterior composición de la OCMA, que era puramente corporativa (la Oficina estaba integrada únicamente por jueces, si bien de distinto grado).

Para ello, la Ley N° 28149 modificó el artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y estipuló que, junto al vocal supremo a cargo de la jefatura de la OCMA, integran la entidad: un vocal supremo cesante o jubilado de reconocida probidad y conducta democrática, elegido por los demás miembros de la OCMA; un representante de los colegios de abogados del país, elegido por sus respectivos decanos; un representante de las Facultades de Derecho de las cinco universidades públicas más antiguas del país, elegido por sus decanos; y un representante de las Facultades de Derecho de las cinco universidades privadas más antiguas del país, elegido por sus decanos.

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la OCMA —aprobado mediante Resolución Administrativa N° 229-2012-CE-PJ (*El Peruano*, 29 de diciembre de 2012)— ha previsto que los representantes de la sociedad civil ante la OCMA operarán como «Órgano de Fiscalización y Veeduría», con la función de «garantizar la transparencia y eficacia de la actividad contralora, desarrollando la fiscalización permanente de las actividades de los órganos de control del Poder Judicial, a nivel central y desconcentrado, interviniendo como parte o como tercero con interés en los procedimientos disciplinarios, con legitimación extraordinaria para accionar, ofrecer pruebas, impulsar los procedimientos e impugnar las resoluciones; así como participar en las acciones de control preventivo» (artículos 8 y 14).

Más allá de las «repercusiones negativas» que habría tenido la forma de aprobación de la ley y ciertos vacíos que ella habría generado en las tareas de control⁵⁷, y más allá también de cualquier debate —ciertamente posible— sobre la modalidad de incorporación y las funciones otorgadas a

⁵⁷ Véase Secretaría Técnica de la CERIAJUS, *Los problemas de la Justicia en el Perú...*, op. cit., p. 368.

los representantes de la sociedad civil en la OCMA, lo cierto es que la normativa en vigor ofrece una amplia abanico de posibilidades de participación y colaboración en las tareas de control disciplinario, incluyendo labores preventivas (véase también el artículo 16 del Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA).

Es claro que conviene potenciar esta participación mediante nombramientos adecuados de los representantes de la sociedad civil en la OCMA y en las ODECMAs, a través de procesos transparentes y basados en los méritos de los candidatos.

Asimismo, es necesario que dichos representantes de la sociedad civil informen periódicamente y hagan rendición de cuentas a las entidades que los eligen, según estipula el artículo 16, inciso 5 del Reglamento.

La Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú está dispuesta a comprometerse en esta tarea, de importancia capital para la afirmación institucional en el país.

IV.4. Disminuir la discrecionalidad y aumentar la transparencia en la designación de jueces provisionales, en especial, en la Corte Suprema de Justicia

Con el propósito de poner fin a la «provisionalidad», situación que puede afectar la independencia de los jueces, el señor Presidente del Poder Judicial, como una de sus primeras acciones, ha solicitado al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) el nombramiento de 198 jueces titulares⁵⁸. Se trata, ciertamente, de una medida muy positiva. Sin embargo, no puede perderse de vista dos elementos que son también de gran importancia. De un lado, ha de tenerse en cuenta que la reaparición de la «provisionalidad» es recurrente en el país, y, de otro lado, ha de considerarse, en especial, la alta provisionalidad existente por largos años en la Corte Suprema, en razón del alto número de Salas Transitorias.

Distintos analistas, como Luis Pásara, Javier de Belaunde y Marcial Rubio, entre otros, han cuestionado el recurso a la provisionalidad durante los años noventa, por haber sido un instrumento de sojuzgamiento de la judicatura (y la Fiscalía) al poder político y la corrupción⁵⁹. A su turno, Gorki González afirma que, «pese al transcurso del tiempo, el impacto que produjo el desarrollo de la provisionalidad

⁵⁸ Véase la nota informativa «Se revertirá la provisionalidad en el Poder Judicial», en *El Magistrado*, Año VI, Núm. 55, Lima, febrero de 2015, pp. 8-9.

⁵⁹ Véase Pasara, Luis, *Tres claves de la justicia en el Perú*, Lima, PUCP, 2010, p. 178; Belaunde López de Romaña, Javier de, «El Poder Judicial: la reforma siempre pendiente», en Pásara, Luis (ed.), *Perú en el siglo XXI*, Lima, PUCP, 2008, pp. 128-129; Rubio Correa, Marcial, *Quítate la venda para mirarte mejor. La reforma judicial en el Perú*, Lima, DESCO, 1999, pp. 98-100.

no se despeja del campo judicial» y que, aun ahora, «se convierte en un factor que contribuye a reforzar la cultura de la subordinación»⁶⁰.

Sobre los riesgos de la provisionalidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) tiene una línea jurisprudencial firme, según la cual «los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla, ya que la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial», a lo que el alto tribunal agrega que «para que el Poder Judicial cumpla con la función de garantizar la mayor idoneidad de sus integrantes, los nombramientos en provisionalidad no pueden prolongarse de manera indefinida, de tal forma que se conviertan en nombramientos permanentes»⁶¹.

En el caso particular de la Corte Suprema de Justicia, corresponde al Presidente del Poder Judicial la designación de jueces supremos provisionales, según el artículo 76, LOPJ (modificado por el artículo 2 de la Ley N° 27465, publicada en *El Peruano* el 30 de mayo de 2001). En el año 2004, la Ley N° 28376 introdujo una modificación a la Ley Orgánica del Poder Judicial, indicando criterios de selección de magistrados provisionales: especialidad, orden en el cuadro de méritos, hoja de servicios, producción jurisdiccional, participación en actividades académicas en la Academia de la Magistratura (AMAG), antigüedad y otros méritos jurídicos. No obstante, según sostiene una importante Comisión de estudio y propuesta, los últimos Presidentes del Poder Judicial habrían mantenido la práctica de designar jueces supremos provisionales sin concurso⁶².

En consecuencia, sin perjuicio de que debiera debatirse sobre las soluciones de fondo al problema de la provisionalidad en la Corte Suprema⁶³, entre tanto debe

⁶⁰ Véase Gonzáles, Gorki, *Los jueces, op. cit.*, p. 407.

⁶¹ Véase Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, sentencia de 1° de julio de 2011, párrafo 107; *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, párrafo 118; *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo vs. Venezuela»)*, sentencia de 5 de agosto de 2008, párrafo 43. Véase también Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observación General N° 32, Artículo 14: el Derecho a un Juicio Imparcial y a la Igualdad ante los Tribunales y Cortes de Justicia*, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párrafos 19 y 20. Véase, igualmente, Cresci Vassallo, Giancarlo, *Criterios del Tribunal Constitucional en materia de ratificación, destitución y nombramiento de jueces y fiscales*, Lima, Gaceta Jurídica, 2013, pp. 204-215.

⁶² Véase Comisión de Profesores para Impulsar el Debate sobre la Reforma de la Justicia en el Perú (Comisión Kresalja), *La Corte Suprema de Justicia: Rol e Independencia*, Lima, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, p. 30.

⁶³ Como dice Javier de Belaunde, el problema «no puede ser solucionado de otra manera que no sea eliminando estas salas [transitorias] o aumentando el número de las salas permanentes; es decir, definiendo de una vez por todas la estructura de la Corte Suprema». Véase Belaunde López de Romaña, Javier de, *La reforma del sistema de justicia: ¿en el camino correcto?*, Lima, Instituto Peruano de Economía Social de Mercado - Fundación Konrad Adenauer, 2006, p. 27. En realidad, la solución integral y de largo plazo sobre la Corte Suprema supone un conjunto coherente de medidas de difícil adopción y que requieren consenso: funciones sólo de casación,

hacerse un esfuerzo por reducir los márgenes de discrecionalidad y por aumentar la transparencia en la designación de jueces provisionales, a todo nivel, especialmente a nivel de la Corte Suprema de Justicia⁶⁴.

IV.5. Identificar «zonas de riesgo» de corrupción y mejorar los controles

La CERIAJUS propuso la necesidad de combatir la corrupción definiendo «zonas de riesgo», así como estrategias y tipos de intervención con una visión sistémica. Conviene debatir medidas específicas para las cuatro zonas de riesgo identificadas: corrupción en la carrera judicial, durante el proceso judicial, a nivel de trabajadores administrativos y auxiliares de justicia, y entre los abogados⁶⁵.

IV.6. Examinar diversas medidas puntuales de lucha contra la corrupción judicial

El Poder Judicial puede retomar diversas medidas concretas de combate contra la corrupción en sede jurisdiccional, formuladas por diversos estudios. Entre tales medidas concretas destacan las siguientes:

- 1) La imprescriptibilidad de procesos administrativos disciplinarios contra magistrados (proyecto de ley de la CERIAJUS).
- 2) Inhabilitación por cinco años a magistrados destituidos por corrupción (proyecto de ley de la CERIAJUS)⁶⁶.
- 3) La promoción de las denuncias de corrupción y la adopción de medidas de protección de denunciantes y testigos, así como de medios de protección frente a la intimidación⁶⁷.

certiorari, eliminación o reducción de tareas de gobierno (por ejemplo, no mantener a la Sala Plena como órgano de deliberación), medios alternativos de resolución de conflictos, etcétera. La CERIAJUS propuso, por ejemplo, una Corte Suprema única, con funciones jurisdiccionales reducidas y sin funciones de gobierno. Véase CERIAJUS, *Plan Nacional para la Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia*, op. cit., p. 30. Véase también Comisión de Profesores para Impulsar el Debate sobre la Reforma de la Justicia en el Perú (Comisión Kresalja), *La Corte Suprema de Justicia: Rol e Independencia*, op. cit., p. 20; Belaunde López de Romaña, Javier de, *La reforma del sistema de justicia: ¿en el camino correcto?*, op. cit., pp. 30-31; Justicia Viva, *Plan de reforma de la administración de justicia de la Ceriajus: el acuerdo por la justicia que debemos respetar*, Lima, JV, junio de 2004, pp. 36-37.

⁶⁴ Véase Defensoría del Pueblo, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia...*, op. cit., pp. 66-67.

⁶⁵ Véase CERIAJUS, *Plan Nacional para la Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia*, op. cit., pp. 47-50. Véase también Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva (IDL-JV), *Diez medidas para combatir la corrupción judicial*, op. cit., p. 6.

⁶⁶ Véase CERIAJUS, *Plan Nacional para la Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia*, op. cit., pp. 149-150.

IV.7. Promover ampliamente medidas de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana

El Poder Judicial debe seguir avanzando en el camino de dotar de mayor transparencia y acceso a la información a sus órganos y actividades, lo mismo que respecto del favorecimiento de la participación de los ciudadanos y su rol de vigilancia y fiscalización.

⁶⁷ Véase Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, *Informe Final*, *op. cit.*, pp. 59-60; Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva (IDL-JV), *Diez medidas para combatir la corrupción judicial*, *op. cit.*, p. 6.