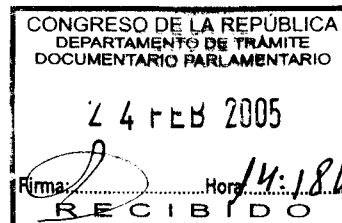


Los congresistas de la República que suscriben, integrantes de la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, en ejercicio del derecho de iniciativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

LEY DE LA CARRERA JUDICIAL



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa que impulsamos tiene como fuente una de las propuestas elaboradas por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS – creada por Ley N° 28083, y que los Congresistas que suscriben la hacen suya en atención a su trascendencia, importancia y prioridad.

Es preciso recordar que con fecha 24 de abril del presente año la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS, cumpliendo el encargo encomendado por su Ley de creación¹, concluyó con el mandato conferido e hizo entrega al Presidente de la República, Dr. Alejandro Toledo, del Plan Nacional para la Reforma Integral del Sistema de Justicia.

Dicho Plan es el resultado de un acuerdo político institucional, logrado entre todas las entidades que conforman el sistema de justicia, colegios de abogados, facultades de derecho y representantes de la sociedad civil. Se trata, por ello, de una experiencia inédita en nuestra historia republicana, que asegura una gran cobertura de legitimidad al conjunto de propuestas allí contenidas y que, al mismo tiempo, ha permitido construir una definición orgánica y exhaustiva de reforma judicial, sin precedentes en nuestro país.

El Plan Nacional presenta un diseño sistémico y se organiza a partir de un conjunto de directrices que orientan los cambios propuestos y buscan instituir el punto de referencia para la formulación de futuras reformas². En la base de este esfuerzo se identifican con claridad los principios constitucionales que informan el sentido de lo judicial en una democracia. Se entiende, por ello, el auspicio –desde el Plan Nacional– de un sistema judicial transparente; accesible en términos de igualdad social; dispuesto a responder a las demandas de justicia para brindar decisiones justas, desde un punto de vista individual y también social; institucionalmente idóneo, es decir, con los recursos humanos más calificados y necesarios para satisfacer la demanda de justicia, y; premunido de un sistema penal eficaz para garantizar la protección de los derechos fundamentales.

Sin embargo, la propuesta presentada por la CERIAJUS constituye la primera fase de un proceso de largo aliento. Los distintos esfuerzos sectoriales que han permitido la concreción



¹ A través de la Ley N° 28083 del 4 de octubre de 2003 se crea la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia –CERIAJUS. Esta Comisión tuvo como finalidad, la elaboración de un Plan Nacional que contenga una propuesta integral y concertada de reforma del sistema de justicia. Esta comisión tuvo un plazo de 180 días calendario, contados a partir de su instalación, para cumplir con su preciso encargo.

² En el proceso de elaboración del Plan Nacional, jugó un papel importante el Diagnóstico Interinstitucional que con el propósito de identificar los problemas del sistema de justicia desde una perspectiva sistémica. Al respecto véase: Secretaría Técnica. Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia CERIAJUS. *Los problemas de la justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional.* Lima: Comisión Andina de Juristas, 2004.

del Plan Nacional deben su origen a la necesidad del cambio, como condición para mejorar el sistema de justicia en su conjunto. Crear las condiciones para que las propuestas de reforma se pongan en marcha, constituye entonces el paso siguiente, pero ello requiere de un esfuerzo mayor que el requerido para la formulación del Plan.

La CERIAJUS llegó a establecer una agenda de cambios que en gran medida ha coincidido con los esfuerzos desarrollados, en forma simultánea, en otras entidades del sistema de justicia. Es el caso del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario elaborado por el Ministerio de Justicia, el proceso de reestructuración anunciado por el Poder Judicial, el Programa de Modernización llevado a cabo en el Ministerio Público. Precisamente, en esta misma línea de trabajo por la reforma del sistema de justicia, se identifican con nitidez, el importante trabajo desarrollado para la promulgación del Código Procesal Constitucional y del Código Procesal Penal, dos instrumentos normativos de enorme relevancia, cuya incidencia será crucial en el proceso de cambio emprendido. Es por esa razón que la CERIAJUS tuvo como parte de su agenda la necesidad de apoyar ambas iniciativas, hecho que, sin duda, contribuyó a impulsar el proceso de su aprobación y promulgación.

En la actualidad, pese a todas las dificultades de tipo institucional que las entidades del sistema de justicia vienen enfrentando, el PLAN NACIONAL DE REFORMA ha comenzado a ejecutarse. Si bien no con la celeridad esperada y la coordinación necesaria para que el esfuerzo resulte óptimo, el proceso ya está en marcha. Prueba de ello, son las distintas iniciativas que tuvieron como fuente de origen la CERIAJUS, algunas de las cuales son ya disposiciones vigentes y otras forman parte de la agenda pendiente de discusión y aprobación en el Congreso de la República.

En el primer caso, puede mencionarse la ampliación de competencias de la jurisdicción anticorrupción, la creación de 90 unidades jurisdiccionales en todo el país (84 juzgados y 6 salas), el nombramiento de jueces para superar el grave problema de provisionalidad y suplencia que aún se mantiene, la creación de nuevas especialidades como la comercial. En el segundo caso, se tienen dieciseis (16) propuestas legislativas de reforma constitucional referidas a la Administración de Justicia, presentadas por diversos Congresistas de la República, que han obtenido dictamen favorable por la Comisión de Constitución y Reglamento³.

A su vez el Poder Ejecutivo también ha mostrado voluntad política para llevar adelante las propuestas del PLAN NACIONAL DE REFORMA. En esa línea se ha creado y constituido en el Ministerio de Justicia la "Comisión Especial Encargada de Impulsar la Implementación del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia", mediante el Decreto Supremo N° 009-2004-JUS⁴. Al mismo tiempo la Defensoría del Pueblo viene impulsando el proceso a través de la creación del Grupo de Trabajo denominado Iniciativa por la Justicia. En todo caso, el trabajo de estas Comisiones tendrá que coordinar sus líneas de acción con la



³ Se trata del Dictamen emitido respecto de los Proyectos de Ley N° 10676/2003-CR, 11539/2004-CR, 11455/2004-CR, 11315/2004-CR, 11299/2004-CR, 11295/2004-CR, 11030/2004-CR, 10604/2004-CR, 10023/2004-CR, 09994/2003-CR, 10906/2003-CR, 10742/2003-CR, 8511/2003-CR, 8507/2003-CR y 7814/2004-CR, que proponen la modificación de diversos artículos de la Constitución Política del Perú relativos a la Administración de Justicia. Cabe indicar que este Dictamen propone, sobre la base de la aprobación de los diversos proyectos de ley antes citados, modificar los artículos 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 201, 202, 204 y 205 de la Constitución. Fecha: 29 de octubre de 2004.

⁴ Tuvo como antecedente la Resolución Ministerial N° 319-2004-JUS.

Comisión de Estudio del Congreso de la República, pues toda propuesta de reforma sólo podrá materializarse a través de su deliberación y aprobación en el Parlamento Nacional.

Todas estas consideraciones apreciadas en conjunto, revelan que la reforma del sistema de justicia está en marcha. Sin embargo, la agenda instaurada por el PLAN NACIONAL es aún más vasta y exige, por ello, un compromiso institucional aún más fuerte. A esta necesidad responde la creación de la *Comisión de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de Administración de Justicia elaborado por la CERIAJUS*. Éste es el ámbito en el que corresponde definir el sentido de las propuestas legislativas como expresión de un gran acuerdo entre las fuerzas políticas del país que tienen sede en el Congreso de la República. Este acuerdo político deberá expresarse a través del proyecto integral de reforma que la Comisión de Estudio deberá elaborar como, instrumento rector de las políticas públicas en materia de justicia, por vez primera en la historia republicana. En definitiva, la propuesta de reforma integral del sistema de justicia que el Congreso apruebe, deberá responder al reto que las demandas de justicia de la ciudadanía y la democracia exigen en el Perú del siglo XXI.

1. LA COMISIÓN DE ESTUDIO DEL PLAN NACIONAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ELABORADO POR LA CERIAJUS

En sesión de fecha 6 de octubre de 2004, el Pleno del Congreso de la República acordó constituir la *Comisión de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia elaborado por la CERIAJUS*⁵. Esta Comisión está constituida como un órgano en el que confluyen las distintas fuerzas políticas del Parlamento y su encargo fundamental es continuar, desde el papel que toca desempeñar al Parlamento, el trabajo iniciado por la CERIAJUS.

1.1. Misión de la Comisión de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia

De acuerdo a lo expresado en el Acuerdo del Pleno de la Comisión de Estudio, es posible asumir que la Comisión tiene como misión: "Impulsar, coordinar y orientar el proceso legislativo de reforma del Sistema de Justicia para que las propuestas y recomendaciones de la CERIAJUS se hagan viables y se concreten como normas, creando las condiciones, para que ello se produzca en el marco del más amplio consenso político-institucional"



Esta misión involucra un doble esfuerzo: por un lado, coadyuvar al logro de consensos partidarios que desde el parlamento nacional otorgue legitimidad al proceso de reforma del sistema de justicia. De otro lado, se buscará generar los mecanismos más idóneos para consolidar el trabajo de la CERIAJUS, a través de la formación de una verdadera coalición nacional por el cambio, dentro del más absoluto respeto por la autonomía e independencia de las instituciones que conforman el sistema de justicia, a través de un esquema de legitimación social, en pos de constituir un escenario ciudadano, consciente y comprometido con la reforma del sistema de justicia, como correlato indispensable de la misma.

⁵ La propuesta, como Moción de Orden del día N°6044, fue presentada con fecha 04 de agosto del 2004, por el señor congresista Fausto Alvarado Doder de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 del Reglamento del Congreso de la República. En la sesión del 9 de septiembre se inició la fundamentación del texto sustitutorio, pero la sesión quedó suspendida. Posteriormente, una vez admitido a debate el texto sustitutorio de dicha moción, se produjo la aprobación del mismo el 6 de octubre de 2004.

1.2. Conformación de la Comisión de Estudio

En razón de lo expuesto, la Comisión de Estudio tiene un carácter multipartidario. Su conformación, como expresión de lo dicho, ha quedado integrada por los señores congresistas: Fausto Alvarado Doderó (Presidente); Eduardo Salhuana Cavides; José Luis Delgado Núñez del Arco; Jonhy Lescano Ancieta; Rosa Florián Cedrón; Michael Martínez González; y Jorge Samuel Chávez Sibina.

La *Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia elaborado por la CERIAJUS*, cuenta con un plazo de 180 días útiles, contados a partir de su instalación, para concluir con su encargo.

Es en el marco de las funciones atribuidas a la Comisión de Estudio que se ha procedido a desarrollar el presente proyecto que recoge en forma precisa la propuesta de la CERIAJUS.

Debe tenerse presente que se trata de una propuesta que ha transitado por un amplio proceso de discusión y deliberación a través de las distintas instancias previstas por la propia CERIAJUS: primero como resultado del trabajo realizado en el Grupo de Trabajo Temático de Recursos Humanos y luego como producto de su aprobación en el pleno de la misma Comisión. Las líneas generales de esta propuesta, recogen entonces, el aporte de un conjunto de expertos, operadores y responsables de las distintas entidades del sistema de justicia.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El punto de partida de esta propuesta se define precisamente por la ausencia de un sistema de carrera judicial. Si bien "se identifican lineamientos vinculados a los tópicos generales del estatuto del Juez, estos se presentan en forma aislada, inconexa e inefectiva. De este modo, la ausencia de criterios generales y orgánicos como derivación del principio de independencia, que regulen el acceso, el ascenso y que establezcan pautas claras para la terminación en el cargo de los jueces, parece ser la regla general de este tema fundamental"⁶.

Se parte, igualmente, de considerar "la ausencia de políticas coherentes de capacitación. Los programas de capacitación de jueces, han estado orientados la mayoría de las veces por las necesidades coyunturales del sistema político, antes que a criterios técnicos y pedagógicos. Ha incidido en este punto, la falta de políticas de coordinación interinstitucional claras entre el CNM y la AMAG, respecto de aspectos cruciales en el cumplimiento de sus competencias: perfil del Juez en función de las especialidades y los requerimientos regionales, desarrollo de estrategias de selección adecuadas a los requerimientos precisos de cada tipo de función, desarrollo de programas de capacitación a las necesidades del ejercicio de la función"⁷.

La finalidad esencial de la propuesta normativa, es proponer un modelo de carrera judicial que permita atraer al personal profesional más idóneo para garantizar su capacitación y desarrollo personal en el marco de un eficiente sistema de control sobre el desempeño profesional y ético. Esta es una condición esencial para lograr que el proceso de reforma del sistema de justicia se materialice. No será posible llevar adelante ningún cambio en la justicia



⁶ 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, p. 385.

⁷ *Ibid.* p. 386.