

PROYECTO DE LEY N°

Los congresistas de la República del Perú – Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú a iniciativa del Congresista **Víctor Mayorga Miranda**, con la facultad que le confiere el Art. 107º de la Constitución del Estado, concordante con los Art. 22º literal C, 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

PROYECTO DE REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 1.- Modifíquense 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 y 204 de la Constitución, en los siguientes términos:

TITULO IV DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Capítulo VIII Poder Judicial

Artículo 138.- El Poder Judicial ejercer la potestad de impartir justicia, de conformidad con la Constitución y las leyes. Su unidad y exclusividad no se afectan por las funciones que desarrollan el tribunal Constitucional en materia constitucional y el Jurado nacional de Elecciones en materia electoral.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, que cometan delitos de función, serán juzgados por jueces que conforman una competencia especializada del Poder Judicial.



Se reconoce, también, la potestad de impartir justicia de las comunidades campesinas y nativas y demás pueblos indígenas, así como de las rondas campesinas dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario, en tanto respeten los derechos fundamentales. La ley establece las formas de coordinación entre la justicia comunal y los tribunales ordinarios y demás instituciones que conforman el sistema de justicia.

Se reconocen el arbitraje y otros modos de solución de conflictos y eliminación de incertidumbres jurídicas como la conciliación y la mediación, de conformidad con las leyes sobre la materia.

Artículo 139°.- *El Poder Judicial tiene autonomía económica, administrativa y normativa, de conformidad con la Constitución y las leyes.*

Dentro de ese marco, el Consejo de Gobierno del Poder Judicial aprueba su Presupuesto, lo presenta al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso, en los mismos términos en que lo elaboró.

La ley que regule la coordinación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en materia presupuestal deberá establecer los criterios que requiere satisfacer el Presupuesto del Poder Judicial, en atención a los principios de equidad, equilibrio, unidad y universalidad presupuestal, así como a los resultados que se buscan obtener a corto, mediano y largo plazo, para que se considere su inclusión en sus propios términos en el Proyecto de Presupuesto del Sector Público.

La ejecución del gasto del Poder Judicial se sujeta al régimen del dozavo. Para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas abona mensualmente a la cuenta del Poder Judicial, el monto equivale a dicha proporción, con cargo a los recursos provenientes del Tesoro Público.

Artículo 141.- El gobierno del Poder Judicial está a cargo de su Consejo de Gobierno, el cual está integrado por:

1. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, quien lo preside;
2. Un juez de la Corte Suprema en actividad, elegido por los vocales de este mismo grado;
3. Un juez superior en actividad, elegido por los representantes de los jueces de ese grado de los diferentes distritos judiciales del país;
4. Un juez especializado en actividad, elegido por los representantes de los jueces de ese grado de los diferentes distritos judiciales del país;
5. Un juez de paz letrado, elegido por los representantes de los jueces de ese grado de cada distrito judicial del país;
6. Un abogado, elegido por los Colegios de Abogados del país creados de acuerdo a ley;



7. Un profesor principal elegido entre todos los profesores principales de las facultades de Derecho de las universidades públicas del país, por los Decanos de estas facultades. Sólo participarán en la votación las facultades que, a la fecha de la votación, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento; y
8. Un profesor principal elegido entre todos los profesores principales de las facultades de Derecho de las universidades privadas del país, por los Decanos de estas facultades. Sólo participarán en la votación las facultades que, a la fecha de la votación, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento.

Los distritos judiciales tendrán su propio Consejo de Gobierno, según lo dispuesto por la Ley Orgánica correspondiente.

Artículo 142.- La Corte Suprema es el máximo órgano jurisdiccional. Se constituye en corte única y se compone de once miembros. El alcance de sus funciones abarca todo el territorio nacional y su Presidente lo es del Poder Judicial, elegido en el cargo por un período de dos años y sin reelección inmediata.

Son atribuciones de la Corte Suprema:

1. Actuar como corte de casación, conociendo las causas que se sustenten en la existencia de resoluciones contradictorias entre las Salas Superiores, y aquellas que tengan gran relevancia jurídica, económica o social, cuya elección se justifique de acuerdo a los criterios que señale la ley de la materia; y,
2. Juzgar los casos a los que se refiere el artículo 100 de la Constitución.

Artículo 143.- Para ser Juez de la Corte Suprema se requiere

1. Ser peruano de nacimiento;
2. Ser ciudadano en ejercicio;
3. Ser mayor de 45 años;
4. Acreditar una trayectoria democrática de respeto a los derechos fundamentales y una conducta profesional acorde con los principios éticos; y
5. Haber sido juez titular del grado inmediatamente inferior durante diez años o, alternativamente, haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años.

Artículo 144.- Son funciones de los órganos jurisdiccionales:

1. La tutela de los derechos fundamentales;
2. La tutela de los derechos subjetivos al resolver definitivamente conflictos de intereses e incertidumbres jurídicas, ratificando la vigencia del ordenamiento jurídico;



3. La sanción de delitos y faltas;
4. El control de la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la actuación administrativa;
5. El control de la potestad reglamentaria; y,
6. El control difuso de constitucionalidad de las normas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151°.

Las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral no son impugnables judicialmente. El Tribunal Constitucional podrá, en instancia única, ejercer control constitucional sobre estas decisiones cuando violen derechos fundamentales. Dicho control no procede durante un proceso electoral, referéndum o consulta popular.

Las decisiones que el Consejo Nacional de la Magistratura tome en ejercicio de sus funciones señaladas en el artículo 154° de la Constitución no son impugnables, salvo aquellas que emita en materia de suspensión y destitución de jueces y fiscales, cuando éstas violen el debido proceso, contra las que sólo procede demanda de amparo en instancia única ante el Tribunal Constitucional.

Artículo 145.- Los jueces gozan de los siguientes derechos:

1. La independencia en el desempeño de su función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante él o interferir en su actuación;
2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento;
3. La permanencia en el servicio mientras observen conducta e idoneidad propias de su función;
4. Mantener su especialidad jurídica durante el desempeño de su función; y
5. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y función.
6. Constituir asociaciones y expresarse libremente sobre la organización judicial.

Artículo 146.- La carrera judicial garantiza la independencia de la función jurisdiccional, los derechos de los jueces, el establecimiento de un sistema de méritos para el ingreso, ascenso y permanencia en la judicatura, la calidad del servicio de justicia y el respeto al debido proceso en los casos que se impongan sanciones. La carrera judicial se regula por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La función jurisdiccional es incompatible con cualquiera otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria fuera del horario del trabajo.



Artículo 147.- Los jueces se diferencian entre sí sólo por la diversidad de funciones. No existe sujeción jerárquica entre los jueces de los diferentes grados.

Artículo 148.- Los jueces de paz provienen de elección popular. La forma de su elección, requisitos, competencias, capacitación y la duración del cargo son normados por ley.

Artículo 149.- Toda persona puede actuar ante un órgano jurisdiccional para la tutela contra la lesión o amenaza de sus derechos.

Artículo 150.- La potestad de impartir justicia se otorga respetando los derechos al Debido Proceso y al Acceso a la Justicia.

1. Son manifestaciones del Acceso a la Justicia:
 - a. Que toda persona pueda tener una vía adecuada para satisfacer sus necesidades jurídicas, proporcionada o posibilitada por el Estado.
 - b. Que se eliminen las barreras económicas, lingüísticas, culturales, geográficas, entre otras, que obstaculizan este derecho.
 - c. Que toda persona o grupo que invoque la titularidad o representación de derechos colectivos o difusos, cuente con tutela procesal efectiva.
2. Enunciativamente son manifestaciones del debido proceso en sede judicial, además de las citadas en el artículo 2, inciso 25, las siguientes:
 - a. Que los justiciables obtengan una decisión fundada en derecho, en lo obtenido en la actividad probatoria cuando así corresponda y en la interpretación judicial;
 - b. Que las decisiones judiciales produzcan en la realidad el efecto declarado y se actúen en sus propios términos;
 - c. Que toda autoridad esté obligada a cumplir las resoluciones de un juez, así como a prestar la colaboración requerida por éste en el curso del proceso y en ejecución de lo decidido;
 - d. Que las sentencias que ponen fin al proceso con pronunciamiento sobre el fondo, adquieran la autoridad de cosa juzgada;
 - e. Que el Estado indemnice al condenado por error judicial y por las detenciones arbitrarias en la forma que determine la ley;
 - f. Que nadie sea condenado en ausencia; y,
 - g. Que el proceso penal sea de naturaleza acusatorio garantista.



Artículo 151.- En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior. Para este control de constitucionalidad debe tomarse en cuenta la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 204.

Capítulo IX

Consejo Nacional de la Magistratura

Artículo 152.- El Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano autónomo encargado de la selección, nombramiento, promoción y régimen disciplinario de los jueces y fiscales, disponiendo las medidas correctivas necesarias o declarando el cese de los mismos en caso no cumplan con mantener la conducta e idoneidad propias de sus funciones.

Artículo 153.- El Consejo Nacional de la Magistratura está integrado por nueve consejeros:

1. Un miembro elegido por los Jueces Supremos y los presidentes de las Cortes Superiores, entre los profesionales en Derecho con especial versación en temas de justicia;
2. Un miembro elegido por los Fiscales Supremos y los Fiscales Superiores Decanos, entre los profesionales en Derecho con especial versación en temas de justicia;
3. Un miembro elegido por el Tribunal Constitucional;
4. Un miembro elegido por y entre los integrantes del Colegio de Abogados del Lima con especial versación en temas de justicia;
5. Un miembro elegido por la Junta de Decanos de los restantes Colegios de Abogados del País, entre sus miembros con especial versación en temas de justicia;
6. Dos miembros elegidos por el Congreso con el acuerdo de los dos tercios del número legal de sus integrantes, de entre una terna de profesionales con especial versación en temas de justicia, propuesta por la Junta de Decanos de los otros Colegios Profesionales del país;
7. Un miembro elegido entre todos los profesores principales de las facultades de derecho de las universidades públicas del país, por los decanos de estas facultades. Sólo participarán en la votación las facultades que, a esa fecha, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento; y,
8. Un miembro elegido entre todos los profesores principales de las facultades de derecho de las universidades privadas del país, por los decanos de estas facultades. Sólo participarán en la votación las facultades que, a esa fecha, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento.



Por decisión de la mayoría del Consejo Nacional de la Magistratura, el número de sus miembros puede ser ampliado por éste a once, con dos miembros adicionales elegidos bajo el mismo procedimiento que los representantes de los demás colegios profesionales del país, de entre las listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años, pudiendo ser reelegidos.

Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se precisan los mismos requisitos que para ser juez de la Corte Suprema, salvo lo correspondiente al título de abogado respecto de los candidatos propuestos por los Colegios Profesionales señalados en el inciso 6) del presente artículo. Gozan de los mismos beneficios y derechos y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los Jueces de la Corte Suprema.

En su Ley Orgánica el Consejo Nacional de la Magistratura puede disponer la descentralización de sus funciones.

Artículo 154.- Compete al Consejo Nacional de la Magistratura:

1. Seleccionar y nombrar, previo concurso público de méritos, a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo a los jueces de paz, conforme a los términos previstos en la Ley.
2. Evaluar periódicamente a los jueces y fiscales para garantizar la idoneidad de sus funciones y su desarrollo profesional conforme a los términos previstos en la Ley Orgánica.
3. Investigar en segunda instancia la conducta funcional de los jueces y fiscales de todos los niveles y aplicarles las medidas correctivas o sanciones a que haya lugar, garantizándoles el debido proceso; y que las decisiones sean sustentadas en elementos objetivos, conforme a los términos previstos en la Ley.
4. Extender y cancelar el título oficial correspondiente a jueces y fiscales.

Disposición transitoria: El Consejo Nacional de la Magistratura asumirá funciones exclusivas de control disciplinario y de evaluación de la idoneidad de todos los jueces y fiscales en la medida que vaya implementando la descentralización de sus funciones, proceso que debe concluir dentro del siguiente año. Hasta que esta descentralización no se complete el control disciplinario de todos los jueces y fiscales, excepto supremos, corresponderá en primera instancia a los órganos de control interno del Poder Judicial y del Ministerio Público, y en segundo y último grado al Consejo Nacional de la Magistratura. La función de evaluación se ejercerá en los términos que la Ley prevea.



Capítulo X Ministerio Público

Artículo 155.- El Ministerio Público es autónomo y le compete:

1. Promover, de oficio o a petición de parte, la tutela judicial de la legalidad, de los derechos de las personas y de los intereses públicos.
2. Dirigir desde su inicio la investigación del delito. Con tal finalidad la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
3. Ejercer la titularidad de la acción penal, de oficio o a petición de parte.
4. Representar a la sociedad en los procesos judiciales que señale la ley.
5. Intervenir en la prevención del delito de acuerdo a ley.

Artículo 156.- Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas, están sujetos a las mismas obligaciones y les afectan las mismas incompatibilidades que a los del Poder Judicial en los niveles respectivos, sin perjuicio de las diferencias propias de la naturaleza de sus funciones.

Artículo 157.- El Fiscal de la Nación preside y representa al Ministerio Público, es elegido por los Fiscales Supremos por dos años sin reelección inmediata. El gobierno del Ministerio Público esta a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el Fiscal de la Nación. Está integrado, además, por:

1. Un Fiscal Supremo, elegido por los Fiscales de este mismo grado.
2. Un Fiscal Superior, elegido por los representantes de los Fiscales Superiores de cada distrito judicial del país.
3. Un Fiscal Provincial, elegido por los representantes de los Fiscales Provinciales de cada distrito judicial del país.

Corresponde al Consejo de Gobierno del Ministerio Público aprobar y presentar el proyecto de presupuesto ante el Poder Ejecutivo y sustentarlo ante el Congreso de la República.

Capítulo XI-A Academia de la Magistratura

Artículo 158.- La Academia de la Magistratura se encuentra adscrita al Consejo Nacional de la Magistratura. Goza de autonomía administrativa, económica y académica de conformidad con la Constitución y la Ley.



La Academia de la Magistratura se encarga, entre otras funciones, de la formación y capacitación de los jueces y fiscales en todos los niveles, así como de la formación de los aspirantes a estos cargos cuando la ley lo señale. Su estructura interna, fines y funciones se regulan mediante Ley.

Artículo 159.- El Consejo Directivo es el más alto órgano de la Academia. Está integrado por seis consejeros designados del siguiente modo:

1. Uno elegido por el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, entre los profesionales en Derecho con especial versación en temas de justicia;
2. Uno elegido por el Consejo de Gobierno de Ministerio Público, entre los profesionales en Derecho con especial versación en temas de justicia;
3. Uno elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura, entre los profesionales en Derecho con especial versación en temas de justicia;
4. Uno elegido entre los Colegios de Abogados del país creados de acuerdo a ley, por su Junta de decanos;
5. Uno elegido entre todos los profesores principales de las Facultades de Derecho de las Universidades públicas del país, por los Decanos de estas las Facultades. Sólo participarán en la votación las facultades que, a esa fecha, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento;
6. Uno elegido entre todos los profesores principales de las Facultades de Derecho de las Universidades privadas del país, por los Decanos de estas las Facultades. Sólo participarán en la votación las facultades que, a esa fecha, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento.

Los miembros del Consejo son designados por un periodo de tres años, pudiendo ser renovados en sus cargos. El Presidente del Consejo es elegido por la mayoría del número legal de sus miembros por un período de tres años y tiene voto dirimente.

Capítulo X-B

De las relaciones de coordinación entre los órganos vinculados con la impartición de justicia

Artículo 160.- El Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura, sin perjuicio de la autonomía constitucionalmente reconocida a cada uno de ellos, conformarán una comisión de coordinación entre ellos y con el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior, a efectos de asegurar el cumplimiento adecuado y oportuno de la función estatal de impartir justicia. Asimismo, darán cuenta al Congreso o al Presidente de la República de los vacíos o defectos de la legislación en el ámbito de la justicia.



Una ley orgánica regula los mecanismos de coordinación previstos en el presente artículo tanto a nivel nacional como en cada distrito judicial, sin desmedro de lo previsto en el artículo 138.

Título V Tribunal Constitucional

Artículo 201.- El Tribunal Constitucional es el órgano encargado del control de la constitucionalidad. Es el supremo intérprete de la Constitución. Está integrado por siete magistrados elegidos por el Congreso de la República con acuerdo de dos tercios del número legal de sus miembros. La elección es por siete años, no procede la reelección inmediata.

Para ser magistrado del Tribunal Constitucional se requiere los mismos requisitos que los jueces de la Corte Suprema, tener una probada trayectoria democrática y de defensa de los derechos fundamentales.

Los magistrados del Tribunal Constitucional no responden por sus votos u opiniones. Cuando cometan una infracción o una falta el Pleno del Tribunal Constitucional podrá aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes. Sólo pueden ser objeto de acusación constitucional en caso de haber cometido delito de función.

Artículo 202.- El Tribunal es competente para:

2. Tramitar y resolver en instancia única los procesos de inconstitucionalidad.
3. Resolver en último grado, los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y de cumplimiento, que señale la ley, pudiendo escoger discrecionalmente los procesos que decida resolver, según los criterios que señale la Ley.
4. Conocer en instancia única los procesos de amparo interpuestos contra resoluciones judiciales dictadas por la Corte Suprema de la República y contra las resoluciones dictadas por el Consejo Nacional de la Magistratura y el Jurado Nacional de Elecciones conforme al artículo 144.
5. Resolver los conflictos de competencia, o de atribuciones que planteen los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, asignados por la Constitución, conforme a ley.

El Tribunal Constitucional actúa en Pleno o Salas. El Pleno resuelve los procesos de inconstitucionalidad, los procesos competenciales. Las Salas resuelven los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento.

El Tribunal resuelve y adopta acuerdos por mayoría simple de votos, salvo para dictar sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma, caso en que se requiere un mínimo de cinco votos del número legal de sus miembros.



Artículo 204.- La sentencia del Tribunal Constitucional tiene autoridad de cosa juzgada. En los procesos de inconstitucionalidad y competencial, además, tiene fuerza de ley, frente a los poderes del Estado y particulares.

El fallo que declara la inconstitucionalidad de una norma legal la deja sin efecto al día siguiente de su publicación.

No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional una norma legal, en todo o en parte, salvo en materia penal, cuando sea más favorable al reo. Sin perjuicio del párrafo anterior, cuando se declare la inconstitucionalidad de una norma, que afecte directamente derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional podrá determinar de manera expresa y motivada en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resolverá lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia la norma declarada inconstitucional. Las sentencias del Tribunal Constitucional que tutelan derechos fundamentales tienen carácter vinculante para todas las instancias jurisdiccionales, en los casos que así lo señala la norma de la materia.

Todas las sentencias del Tribunal Constitucional se publican de acuerdo a Ley.

Artículo 2.- Adiciónese el inciso 25 al Artículo 2 de la Constitución, bajo los siguientes términos:

Artículo 2.-

(...)

25. Un debido proceso. Como manifestaciones de este, enunciativamente tiene derecho a:
- a. Participar en un procedimiento predeterminado por la ley;
 - b. Ser informado oportunamente de la solicitud, demanda o denuncia que se le dirige o formula; y a que se declare la ineficacia de la decisión recaída en un procedimiento que no fue puesto en su conocimiento.
 - c. Ser oído por el juzgador dentro de un plazo que no afecte su defensa;
 - d. Un procedimiento que se desarrolle con una duración razonable;
 - e. Hacer uso de su propio idioma o dialecto, debiendo el juzgador, si fuese el caso, proveerle de intérprete;
 - f. Que no sea admitido como medio de prueba en su contra, aquél obtenido violándose un derecho fundamental, salvo que, a criterio del juzgador, el derecho discutido tenga tanto o más trascendencia que el derecho violado;
 - g. Que la decisión del juzgador se encuentre debidamente motivada;

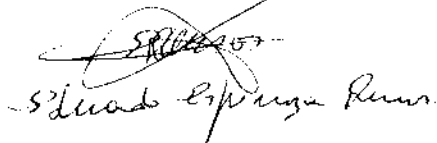




- h. Que la controversia del procedimiento sea resuelta en los términos en que fue planteada.
 - i. Que se tutele la lesión o amenaza a un derecho aunque éste no se encuentre acogido por ley o haya alguna que obste su tutela;
 - j. Tener los mismos derechos con que cuenta la otra parte en el curso del procedimiento, en lo que así corresponda;
 - k. Tener la oportunidad de discutir sobre sus derechos e intereses en dos grados del procedimiento, salvo las excepciones que establezca la ley;
 - l. La prohibición del uso de la analogía en materia sancionatoria o de restricción de derechos;
 - m. La publicidad de los procesos y de las decisiones judiciales, salvo disposición contraria de la ley;
 - n. Los procesos judiciales por responsabilidad de funcionarios públicos, y por los delitos cometidos por medio de la prensa y los que se refieren a derechos fundamentales garantizados por la Constitución son siempre públicos.
 - o. El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal.
 - p. El de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad.
27. A un sistema penitenciario garantista. En consecuencia:
- a. Es derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados.
 - b. El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad.
28. A participar en el sistema de justicia. En consecuencia tiene derecho a:
- a. Elegir, jueces de paz, conforme a ley.
 - b. Formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales, con las limitaciones de ley.

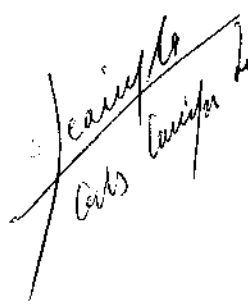
Artículo 3.- Derógase el último párrafo del artículo 100, derógase el Art. 173 de la Constitución.


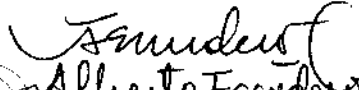
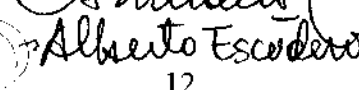
Lima, 30 de octubre de 2006


 VICTOR MAYORGA MIRANDA
 Congresista de la República


 Eduardo Espinoza Rivas


 JUVENAL ORDÓÑEZ SALAZAR
 Directivo Portavoz
 Grupo Parlamentario Nacionalista - Unión por el Perú

 Lic. ROSA MARÍA M. VENEGAS MELLO
 Congresista de la República

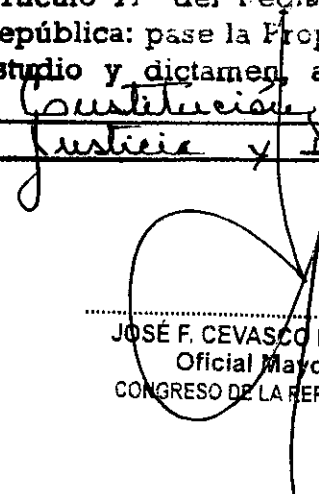

 Carlos Carrizosa


 José Antonio

 Fernando

 Alberto Escudero

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 15 de enero del 2006

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 613 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Constitución y Reglamento;
Justicia y Derechos Humanos.



JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

La necesidad de reformar el diseño constitucional del Poder Judicial y de los demás órganos que conforman el Sistema de Justicia tiene larga data en nuestra historia; sin embargo, se hizo más evidente luego de que quedaran al descubierto las devastadoras consecuencias de no contar con tribunales independientes y profesionales que asuman seriamente su función de defender la vigencia de la Constitución y las leyes contra todo poder político o económico.

Por eso, luego de recuperada la democracia el anhelo de esta reforma constitucional se ha visto reflejada en sendas propuestas en los últimos siete años. La primera en presentar una propuesta de este tipo fue la Comisión de Estudios de Bases de la Reforma Constitucional del Perú, dirigida por el Ministerio de Justicia, entonces a cargo del Dr. Diego García Sayan, en la cual se incluyeron las directrices que deberían guiar la reforma de los capítulos referidos a la Administración de Justicia¹.

El siguiente esfuerzo del Estado en este sentido lo constituye el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución del 2002, elaborado por la Comisión de Constitución del Congreso, entonces presidida por el congresista Henry Pease, el mismo que posteriormente dio origen al Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución del año siguiente.

Más recientemente, se encuentra la propuesta elaborada por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia – Ceriajus, la misma que fue creada por Ley No. 28083, del 03 de octubre del 2003, y se instaló el 24 de ese mismo mes con el encargo de elaborar el Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. Esta Comisión concluyó su trabajo en abril del 2004 y el mes siguiente presentó el referido Plan Nacional, el mismo que incluía un articulado de propuesta de Reforma de la Constitución en los capítulos referidos a la administración de justicia.

Posteriormente, esta propuesta fue recogida y presentada como Proyecto de Ley No. 106/2006-CR, por el entonces congresista Fausto Alvarado Doderó, el 26 de mayo del 2004; el mismo que presidiera el Grupo de Trabajo de la Ceriajus encargado de elaborar este proyecto de reforma. Sin embargo, luego de ingresar a las respectivas comisiones no fue debatido en ninguna de las legislaturas siguientes.

¹ Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, Konrad Adenauer Stiftung, Lima, 2001.



También han existido esfuerzos desde los propios magistrados, quienes tienen una propuesta para modificar el sub capítulo del Poder Judicial que proviene de la propia institución, que fue presentada a la Ceriajus, y otra de la Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia - JUSDEM.

Entre todas estas propuestas destaca especialmente la elaborada por la Ceriajus, ya que fue fruto de una instancia que reunía a los diferentes representantes del poder político –tanto ejecutivo como legislativo—, de las propias instituciones de justicia y de la sociedad civil.

Por lo tanto, continuando con este importante esfuerzo, el presente proyecto, elaborado, conjuntamente, por el Consorcio Justicia Viva y el Congresista Víctor Mayorga Miranda, tiene su antecedente inmediato en la que elaborara Ceriajus, estableciendo algunas precisiones, agregados o modificaciones que considera indispensables o necesarias, en atención a los fundamentos que se exponen más adelante.

3. La reforma integral del sistema de justicia

Lo primero a tener en cuenta es que no puede alcanzarse un servicio de justicia que garantice la vigencia efectiva de la Constitución y la Ley para todos los ciudadanos, si es que el proceso de reforma no incluye la revisión de la composición, designación, organización y funciones de todos los órganos que conforman el sistema de justicia.

Esta fue la idea que impulsó la propuesta de reforma de la Ceriajus y es también la que sustenta el presente proyecto de ley; por eso, si bien la exposición de motivos esta separada en los diferentes capítulos que serían objeto de reforma, no debe olvidarse que ellos presentan una íntima relación entre sí.

En otras palabras, debe tenerse presente que si se reformase sólo parcialmente algunos de los capítulos referidos al sistema de justicia, ello terminaría siendo una modificación superficial y por lo tanto incompleta.

4. La función jurisdiccional y el principio de unidad y exclusividad

El primer artículo del capítulo referido al Poder Judicial, tal como sucede con la Constitución vigente, desarrolla el principio de unidad de la jurisdicción señalando cual es el modelo de tribunales ordinarios, especiales y especializados que tienen la potestad para impartir justicia en nuestra sociedad.



En efecto, se recogen en éste modelo los tribunales ordinarios comprendidos en el Poder Judicial y los tribunales especiales constituidos por el Tribunal Constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones, las autoridades o tribunales comunales y los tribunales arbitrales.

La justicia militar.- De otra parte, y con el fin de superar los problemas que ha generado la denominada “justicia militar” el Proyecto, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, precisa que ésta sólo se restringe al conocimiento de los denominados delitos de función; es decir a afectaciones de bienes jurídicos institucionales realizadas por miembros de las fuerzas armadas o policiales en actividad y a propósito del ejercicio de su función²; y es ejercida por jueces ordinarios del Poder Judicial, pero especializados en esta materia.

En este extremo debe precisarse que se prefiere el uso del término “delitos de función” frente al de “delitos estrictamente castrenses” que utiliza la propuesta de la Ceriajus, debido a que una acepción del mismo parece restringirlo únicamente al ámbito militar dejando de lado los casos policiales, y porque a diferencia del primero carece de desarrollo legal o jurisprudencial.

Por esta misma razón el proyecto considera necesario derogar el artículo 173 de la Constitución vigente, referido al fuero competente para conocer de los delitos de función cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, disposición que se incluye en tercer y último artículo del proyecto.

La justicia comunal.- Siendo que este artículo pretende resumir el panorama constitucional de todos los órganos que ejercen la potestad de impartir justicia, es conveniente incluir en éste el caso de la justicia comunal impartida por las Comunidades Campesinas y Nativas, que en la Constitución vigente se regulaba en un artículo a parte.

Debe asimismo señalarse que el reconocimiento de estas instancias comunales de impartición de justicia responde a la innegable realidad pluricultural de nuestra sociedad nacional, y además tiene amplio sustento, en el derecho a la identidad cultural recogido en la Constitución (artículo 2, numeral 19) y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo³.

² Sentencia del 16 de marzo del 2004, recaída en el expediente No. 0017-2003-AI/TC, Fundamentos Jurídicos No. 128 al 134.

³ Convenio 169 de la OIT, Artículo 9.1: “En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.”



Al respecto, debe también tomarse en cuenta lo significativo que resulta que países de la comunidad andina, que comparten esta realidad pluricultural, recojan en sus constituciones este mismo reconocimiento a la justicia comunal.

Constitución de la República de Colombia de 1991

*"Artículo 246º.- Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer **funciones jurisdiccionales** dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema jurídico nacional".*

Constitución Política de la República de Bolivia de 1994

*"Artículo 171.-
...Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer **función de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de las conflictos**, en conformidad a sus costumbres y procedimientos siempre que no sean contrarios a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del estado".*

Constitución Política de Ecuador de 1998

*"Artículo 191.-
...Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán **funciones de justicia**, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional".*

Constitución Política de la República de Venezuela de 1999

*Artículo 260.- Las responsabilidades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat **instancias de justicia** con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la Ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.*

Es también por ello, que tanto la Comisión de Estudio de Bases de la Reforma Constitucional del Perú del 2001(Artículo IX), como el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución del 2002 (Artículo 214); el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional del 2003 (Artículo 189) y el Proyecto de Reforma Parcial de la Constitución presentado por la Ceriajus (Artículo 138) recogen en su articulado el reconocimiento a la justicia comunal, incluyendo todos ellos además de las Comunidades Campesinas y Nativas a las Rondas Campesinas.



Por último, es de indicar que los puntos más resaltantes de las relaciones que se generan entre los tribunales ordinarios y los especializados se desarrolla en los capítulos que corresponden a cada uno de éstos, y en todo caso, se le encarga al legislador que las detalle en la ley de la materia.

5. El Poder Judicial

La propuesta de modificación de los restantes artículos del capítulo correspondiente al Poder Judicial tiene como objetivos: (i) asegurar niveles de autonomía económica, administrativa y normativa que permitan un ejercicio independiente de la función jurisdiccional; (ii) reformular la organización y funciones de sus órganos de gobierno, con la finalidad de que los jueces se concentren en el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional; (iii) redefinir la organización y funciones de su máximo órgano jurisdiccional (la Corte Suprema); (iv) reforzar el estatuto de los jueces con una ampliación de sus derechos y con el reconocimiento de una carrera judicial sustentada en el mérito y buen desempeño, que asegure un servicio de justicia de calidad a los ciudadanos.

5.1. Los niveles de autonomía que la organización del Poder Judicial requiere

El principal objetivo entorno al cual debe organizarse las instancias judiciales es la independencia de sus magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional. En ese sentido, la autonomía no es un fin en sí mismo sino únicamente un mecanismo o un medio para llegar a conseguir y asegurar esta independencia. Es dentro de este contexto que debe entenderse la autonomía económica, normativa y de gobierno que corresponde a los tribunales ordinarios.

Respecto de la autonomía económica.- Nadie duda que una organización eficiente y equitativa de los juzgados ordinarios requiera un aporte suficiente de recursos económicos que puedan garantizar una adecuada remuneración e infraestructura, que repercuta directamente en un servicio de justicia de calidad para los ciudadanos.

Tampoco se duda que en algunas oportunidades los recursos económicos han sido utilizados como un medio indirecto de presión por el poder político frente a los tribunales ordinarios para limitar o condicionar sus acciones.



Por ello, el Proyecto de Reforma Parcial de la Constitución de Ceriajus pretendía eliminar estos problemas con dos propuestas: primero, consagrando constitucionalmente la intangibilidad parcial del proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial, al asegurar un porcentaje del Presupuesto Nacional para este Poder del Estado, sustrayendo de esa manera de la potestad del Congreso la aprobación de un porcentaje menor; y segundo, estableciendo la obligación del Poder Ejecutivo de entregar puntualmente cada mes los recursos que deben traspasarse del Tesoro Público al presupuesto del Poder Judicial.

Sin embargo, compartiendo la misma finalidad —a saber, evitar que el problema de los recursos económicos afecte la independencia de los tribunales ordinarios—, el presente proyecto no recoge la intangibilidad presupuestal del Poder Judicial porque considera que esta medida resulta innecesaria e irrazonable, en tanto que genera más problemas de los que podría solucionar.

En efecto, asegurar un porcentaje fijo para un Poder del Estado afecta el principio de unidad y universalidad del presupuesto, según el cual se proscribe la multiplicación de presupuestos y cuentas singulares; y el principio de equilibrio presupuestal, y el de equidad o justicia presupuestaria, según el cual el presupuesto debe reflejar el compromiso con los valores superiores y los fines del Estado, debiendo contarse por ello, con la potestad necesaria para compensar los recursos que se proporcionan a uno u otro sector del Estado, de manera tal que pueda asegurarse una adecuada atención de las necesidades de los ciudadanos.

En otras palabras, asegurar un porcentaje fijo, no sólo al Poder Judicial, sino a cualquier otro organismo del Estado no permitiría al Congreso un uso justo y eficiente de los recursos públicos, en función de las necesidades que presente cada sector. No podría aceptarse, por ejemplo, que el Poder Judicial tenga un porcentaje del Presupuesto Nacional asegurado y una ejecución ineficiente de este presupuesto, y que, bajo ciertas circunstancias de urgencia o similares, el sector salud, educación o vivienda, que cubren necesidades básicas de la población puedan verse perjudicado por ello.

En suma, la intangibilidad del presupuesto del Poder Judicial no resulta indispensable para asegurar la independencia de este Poder del Estado, muestra de ello, es que precisamente los países con organizaciones judiciales más fuertes y con mayor tradición —tales como España, Alemania, Estados Unidos, Francia, etc.— no contemplan esta institución en sus respectivas constituciones. Tampoco sucede así con el vecino país de Chile, que a pesar de ello, ha logrado un significativo aumento de su presupuesto debido, principalmente, a los buenos



resultados que ha obtenido en la implementación del nuevo modelo procesal penal.

Además, si fuese cierta la afirmación según la cual la independencia del Poder Judicial se afectaría por la falta de intangibilidad parcial de su proyecto de presupuesto; entonces, también resultaría necesario asegurar esta misma intangibilidad a los presupuestos de todos los tribunales con potestad de impartir justicia, tales como el Tribunal Constitucional o el Jurado Nacional de Elecciones, así como también al propio Ministerio Público.

Por lo tanto, en lugar de consagrar una intangibilidad que no resulta indispensable para un ejercicio independiente de la función jurisdiccional y que afecta la política presupuestaria nacional; el Proyecto considera que debe respetarse el derecho del judicial de proponer su presupuesto y sustentarlo, en sus propios términos, ante el Congreso, que es el único titular de la potestad de decidir el presupuesto para todos los organismos del Estado. Pero además, siguiendo la línea trazada por el Tribunal Constitucional⁴, debe instaurarse un mecanismo de coordinación, que la ley desarrollará, a fin de fomentar el debate democrático entre los poderes del Estado, para que el Poder Judicial pueda conseguir progresivamente y sólo a cambio de resultado eficientes, un presupuesto suficiente para brindar un servicio de calidad que no afecte la política presupuestaria nacional.

Respecto de la autonomía de gobierno.- Resulta equivocado afirmar que el autogobierno es el único modelo que garantiza o asegura la independencia de los jueces, pues también cumple con esta finalidad el denominado gobierno autónomo, que consiste en encargar algunas o todas —dependiendo el modelo— las funciones de gobierno a un órgano externo al Poder Judicial, siempre y cuando también pueda asegurarse la independencia de éste.

Nuestro modelo constitucional vigente ha optado así por un sistema de gobierno autónomo en que sólo algunas funciones de gobierno son confiadas al Consejo Nacional de la Magistratura, y otras permanecen en los órganos del Poder Judicial.

De esta manera, siguiendo la propuesta de Ceriajus el presente Proyecto considera necesario encargarle las funciones de gobierno que asume al Poder Judicial a un órgano interno especializado que además, con su composición, garantice relaciones más democráticas al interior de la magistratura que fomenten la eliminación de cualquier posible afectación de la independencia interna.

4

Sentencia del 31 de diciembre del 2004, recaída en el expediente No. 004-2004-CC/TC, que resuelve la contienda de competencia planteada por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, por no incorporar en el Proyecto de Ley que éste elaborara su proyecto de ley en sus propios términos.



Con este fin se suprimen las funciones de gobierno de la Sala Plena de la Corte Suprema y se las encarga al Consejo de Gobierno del Poder Judicial, constituido de una forma plural; así, conforman este órgano cinco representantes de los diferentes niveles de la magistratura del Poder Judicial y tres representantes de los sectores de la sociedad civil más directamente comprometidos con la calidad del servicio de justicia, como son los abogados y las facultades de derecho.

Con la finalidad de asegurar un nivel adecuado de sus integrantes el proyecto tiene el cuidado de establecer requisitos para los que serán representantes de las facultades de derecho, tales como su calidad de profesores principales y la antigüedad y experiencia de las universidades de las que provienen.

5.2. La redefinición del máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial

El Proyecto comparte con la Ceriajus el ideal de reformular la composición y funciones de la Corte Suprema a fin de que ésta asuma el rol de máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial que le corresponde y que todavía no ha podido concretar por serios problemas derivados de su organización y funciones.

En efecto, las excesivas funciones y, en consecuencia, la excesiva carga de trabajo que concentra la Corte Suprema no le ha permitido distinguir cuales son los casos más importantes para la vida nacional, ni concentrarse en fijar la líneas jurisprudenciales que permitan ordenar la variada e incluso cotidianamente contradictoria jurisprudencia que generan los diferentes órganos judiciales.

Por ello, resulta necesario descargar a la Corte Suprema de las funciones de gobierno —lo cual se logra atribuyendo éstas al Consejo de Gobierno—; y limitar el alcance de sus funciones jurisdiccionales a fin de que deje de ser una instancia más del íter procesal, y asuma las funciones de la máxima instancia a la que sólo compete el conocimiento y resolución de las causas más importantes para la vida del país y aquellas en las que resulta necesario establecer jurisprudencia vinculante que permita ordenar la jurisprudencia de los órganos judiciales, concretando así el derecho a la igualdad ante la ley, generando seguridad jurídica y eliminando una de las principales fuentes de la corrupción judicial.

Si bien el Proyecto de Reforma Parcial de la Constitución de Ceriajus había propuesto reducir la función jurisdiccional de la Corte Suprema para que ésta sólo conozca los procesos de antejuicio regulados en la propia Constitución, y se convierta en instancia de casación, eliminando la posibilidad de que sea instancia o grado en cualquier proceso; el presente proyecto va un paso más allá y propone la necesidad de reducir aún más estas funciones jurisdiccionales, precisando que la



Corte Suprema sólo será instancia de casación en aquellos casos en los que exista manifiesta contradicción de jurisprudencia, así como en los que resulten de gran relevancia jurídica, económica o social.

En otras palabras, el Proyecto consagra constitucionalmente el Certiorari a fin de que la Corte Suprema pueda reducir discrecionalmente su carga, fundamentando cuando decide asumir competencia en algunos casos, a fin de ir formando progresivamente criterios de autovinculación que permitan prever incluso cuando un caso corresponde ser conocido en esta instancia.

Si bien es cierto que la figura del certiorari resulta extraña a nuestra tradición y corresponde a aquellas realidades en las cuales la población tiene altos niveles de confianza en su magistratura; también es cierto que la Corte Suprema necesita de ella para poder asumir la función que le corresponde, de lo contrario seguiremos padeciendo, por varios años más, los problemas que genera una Corte Suprema atiborrada de carga procesal que no le permita concentrarse en los casos más importantes para la vida nacional y que no sólo se vea inmersa, sino que además colabore con la contradictoria jurisprudencia judicial, pues no es raro actualmente que los fallos contradictorios se emitan incluso entre las diferentes salas de la propia Corte Suprema.

De otra parte, íntimamente emparentado con esta redefinición de la función jurisdiccional propia de la Corte Suprema, se encuentra la redefinición de su organización, que actualmente se divide en salas. En efecto, esta división constituye también, muchas veces, un obstáculo para su adecuado funcionamiento ya que no le permite tener coherencia en su función jurisdiccional, baste sino tener presente que ha sido este uno de los principales impedimentos para que la Suprema pueda generar jurisprudencia coherente y vinculante.

Por ello, al igual que Ceriajus se propone una Corte Suprema sin salas o en sala única integrada por once miembros, teniendo en cuenta que el promedio del número de integrantes de las Cortes Supremas en la región es de 15 jueces⁵.

5.3. El Estatuto de los jueces: reconocimiento de la carrera judicial

Una de las novedades más importantes que recoge el proyecto, siguiendo también en esto la propuesta de Ceriajus, es el reconocimiento expreso de la carrera judicial como la principal garantía de un adecuado Estatuto de los Jueces.

⁵ Fuente: Las Cortes Supremas y los procesos de Reforma Judicial en Latinoamérica, VARGAS, Juan Enrique, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.



En efecto, si bien la Constitución lista los derechos de los jueces y enfatiza la necesidad de la independencia interna entre ellos, ordena todos estos principios en torno a una carrera judicial, la cual se convierte en la principal garantía de los mismos. Ello es así, porque la carrera judicial consagra al mérito como la columna vertebral de la organización judicial, la cual permite asegurar a los jueces que éstos gozarán de todos sus derechos y que sólo se diferenciarán con sus pares por sus méritos, y no por cualquier otra razón subjetiva o inadecuada.

Pero el beneficio de la carrera judicial no se agota en el reforzamiento de los derechos y la independencia interna de los jueces en base a una organización democrática, sino que además asegura también —al incorporar el factor del mérito— un servicio de justicia de calidad para todos los ciudadanos, y hace de esto un principio que debe guiar la organización y el desempeño de los jueces.

Entre los derechos de los jueces debe resaltarse el derecho de asociación, éste se incluye con la finalidad de reconocerles un medio que sirva para la expresión y defensa de sus derechos, así como para el impulso de mejoras de la propia organización desde dentro. Haciendo eco de realidades no tan lejanas en que los magistrados tienen un fuerte apoyo, más que en la propia institución, en sus asociaciones que le permiten combatir efectivamente cualquier rezago de una organización que afecte su independencia interna.

El Proyecto no recoge el articulado que Ceriajus proponía sobre las remuneraciones y las pensiones de los jueces, debido a que lo primero debe estar recogido en todo caso en la Ley Orgánica y contra lo segundo pueden esgrimirse las mismas razones por las cuales una reforma constitucional anterior eliminó el sistema de la cédula viva, cuya perduración proponía el artículo original de Ceriajus.

6. El reconocimiento constitucional del Derecho y el principio de Acceso a la justicia

Dentro del Capítulo del Poder Judicial se incorpora también el reconocimiento expreso al derecho de acceso a la justicia que, hasta hace poco, el Tribunal Constitucional derivaba del derecho a una tutela jurisdiccional efectiva.

La necesidad de esta reforma se condice con la importancia de este derecho, el mismo que además debe considerarse como un principio en torno al cual debe organizarse todo el sistema de justicia; puesto que sin acceso real a la justicia, la vigencia efectiva de los derechos de los ciudadanos no es más que una buena intención.



Si bien se intenta una definición del contenido del derecho de acceso a la justicia, éste sólo se hace de manera enunciativa; es decir, no se pretende agotar su contenido en el articulado propuesto, sino únicamente trazar las líneas más importantes a partir de las cuales puede irse completando sus manifestaciones más concretas.

7. Consejo Nacional de la Magistratura

Los tres grandes ejes en torno a los cuales el Proyecto propone la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), son su composición, funciones y descentralización y, se condice con la naturaleza joven de esta institución en nuestra tradición constitucional –recuérdese que es recién en la Constitución de 1993 que el CNM asume importantes funciones sobre la organización de la magistratura—; pero al mismo tiempo, con la convicción de que la organización de la magistratura requiere contar con un órgano externo que garantice no sólo su independencia frente a los poderes políticos, sino también su independencia interna frente a los centros de poder al interior de los propios tribunales.

La composición.- Se propone así la reforma de su composición, tanto referido a los miembros que deben integrarlo como a los mecanismos de designación que deben implementarse para ello, procurando asegurar los mayores niveles de independencia e idoneidad en los Consejeros.

Así, se agrega entre sus miembros a un representante del Tribunal Constitucional, a fin de que este importante tribunal especial cuente con presencia, al igual que los tribunales ordinarios, en esta instancia.

Además, se aumenta el número de representantes por los colegios de abogados a dos, y si bien se mantienen los dos representantes de los otros colegios profesionales del país, se encarga su designación al Congreso, a fin de que se sigan las reglas similares a la designación del Defensor del Pueblo y de los miembros del Tribunal Constitucional, mecanismo que si bien resulta un poco engorroso, garantiza altos niveles de consenso, que últimamente han arrojado, en términos generales, buenos resultados.

Se mantiene a los representantes de las universidades del país, sin embargo, se precisa que éstos deben tener calidades especiales, pues además de ser abogados deben ser profesores principales, y serán elegidos por los decanos y no por los rectores, destacando así un criterio de mérito y profesionalismo en el nombramiento antes que una aspiración gremial. Este mismo fin persigue la exigencia de que sólo participen en estas elecciones las universidades con mayor experiencia y trayectoria.



Debe señalarse además que en todos los casos se exige especial versación en temas de justicia, y que sólo los representantes de los demás colegios profesionales del país no requieren ser abogados.

Las funciones.- Se ratifica la función de selección de todos los magistrados, se amplía la función de control disciplinario a fin de que éste se extraiga definitivamente de los órganos internos del Poder Judicial y se le encarga por completo al CNM; y por último, se le atribuye la función de evaluar el desempeño de los magistrados con la finalidad de garantizar la meritocracia entorno a la cual se organizan la carrera judicial y fiscal.

De esta manera, si bien se reconoce que los procesos de selección de magistrados han tenido diversos inconvenientes, también es cierto que hasta la fecha es el mejor mecanismo para garantizar un adecuado nombramiento; correspondiendo, en todo caso, una reforma urgente a la Ley Orgánica y los reglamentos respectivos.

De otra parte, lo que se pretende es fortalecer el sistema de control de los jueces y fiscales a fin de concurrir a un sistema de control externo, para lo cual evidentemente se hace imprescindible recurrir a una reforma constitucional que conceda a un órgano estatal tal potestad. De ésta manera, y teniendo en cuenta que el CNM es el órgano encargado de la selección y nombramiento de los jueces y fiscales, así como de aplicar la sanción de destitución de los mismos y en todos los niveles (una evidencia de su atribución de control), es razonable que tenga también la potestad de control permanente.

Esta propuesta de modificación resulta sustancial, toda vez que constituye la ruptura del tradicional sistema de control interno mediante el cual el control estaba en manos de los que debían ser controlados, para pasar a un modelo de control externo dirigido por un organismo autónomo que además de garantizar un control eficaz supera el razonado temor de los jueces y fiscales de sufrir presiones de cualquier índole si se consagraba un régimen abierto de control.

La descentralización.- El aumento de las funciones del CNM exige también una reforma de su organización, la misma que debe descentralizarse a fin de que pueda cumplir adecuadamente con estas funciones.

Sin embargo, como esta descentralización será progresiva, también la asunción de su función de control disciplinario debe tener el mismo sentido, es decir debe ir traspasándose gradualmente de los órganos internos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público al CNM. Por esta razón el proyecto también propone una disposición transitoria en esta materia.



8. Ministerio Público

La principal intención de las reformas incorporadas en el capítulo referido al Ministerio Público es su reconocimiento como órgano constitucionalmente autónomo paralelo, pero esencialmente diferente del Poder Judicial. En efecto, los fiscales cumplen una función trascendental pero no es la función de impartir justicia, y por ello, no puede tratárseles irreflexivamente bajo los mismos parámetros.

En este sentido se ha precisado que si bien los fiscales están sujetos a los mismos derechos, obligaciones e incompatibilidades que los jueces de iguales niveles; ello dependerá de que éstos no afecten o se adecuen las funciones que les son propias.

De esta misma manera se ha reconocido que el Ministerio Público es esencialmente un órgano ejecutivo y por ello, si bien resulta necesario que cuente con un órgano de gobierno, constituido por el Consejo de Gobierno del Ministerio Público; también es cierto que éste debe tener una conformación que permita la toma expeditiva de decisiones. Por ello, a diferencia de lo que sucede con el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, el Consejo del Ministerio Público sólo está conformado por representantes de los diferentes niveles de la fiscalía —lo cual garantiza una composición exclusivamente interna pero democrática que hasta la fecha no existía— sin incluir representantes de la sociedad civil.

Con ello, el Fiscal de la Nación sólo podrá ejercer funciones de gobierno en su calidad de presidente del Consejo de Gobierno del Ministerio Público.

Por último, debe indicarse que, asumiendo el nuevo modelo penal acusatorio y garantista —que incluso se constitucionaliza en otros artículos de éste mismo proyecto— en el cual el Ministerio Público ya no dictamina; y teniendo en cuenta que la actividad en sede penal es la función medular del Ministerio Público, se propone eliminar el reconocimiento constitucional de la función dictaminadora, sin perjuicio de que ésta pueda ser reconocida y regulada a nivel legal.

9. Academia de la Magistratura

Siguiendo la propuesta de Ceriajus el proyecto considera necesario separar a la Academia de la Magistratura (AMAG) del Poder Judicial a fin de que deje de ser un órgano más de esta institución, ya que sus funciones no se identifican con las que cumplen los tribunales ordinarios. Además, se le otorga algunos niveles de autonomía, aunque considera indispensable su adscripción al CNM, ya que sus funciones se



relacionan íntimamente, e incluso, en ciertas etapas, se vuelven interdependiente.

En efecto, la formación de los magistrados encargada a la AMAG repercute directamente en la calidad de su desempeño en la función jurisdiccional y, en consecuencia, en la evaluación de los méritos de éstos, pero al mismo tiempo, una adecuada evaluación debe también contemplar las medidas correctivas que, en más de una oportunidad, involucrarán planes especiales de capacitación.

De igual manera, y con la finalidad de elevar los niveles de profesionalismo y autonomía de la AMAG, así como de generar un espacio académico propicio para la formación del nuevo juez y fiscal que se espera, se estipula que será gobernada por un Consejo Directivo compuesto de manera mixta por representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura y de la sociedad civil, focalizadas en los Colegios de Abogados y las Facultades de Derecho. A los cuales se les exige fundamentalmente los mismos requisitos que a los candidatos al CNM.

10. **De las relaciones de coordinación entre los órganos vinculados con la impartición de justicia**

El proyecto considera, al igual que Ceriajus, que en nuestra realidad existe una imperiosa necesidad de que las instancias más importantes que conforman el sistema de justicia mantengan una coordinación fluida que les permita elaborar políticas de justicia conjuntamente, así como unificar criterios en aquellos espacios donde se considere que se trasciende a las actividades propias de cada órgano, donde se haga necesaria la existencia de algún mecanismo que pueda articular los diferentes esfuerzos hoy dispersos, de modo tal que el desarrollo colectivo sea el más adecuado.

Sin embargo, a diferencia de lo propuesto por Ceriajus, el proyecto considera que para garantizar estas coordinaciones resulta necesario incorporar un órgano de coordinación con reconocimiento constitucional, el mismo que no sólo debe ocuparse de las relaciones con las instituciones que lo conforman, sino con todas las que tengan una injerencia directa con el sistema de justicia, entre ellas, necesariamente el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior.

Pero además, para que esta coordinación sea lo más efectiva posible, también se requiere que se reproduzca no sólo a nivel nacional, sino también en cada distrito judicial, agrupando en esos espacios a los representantes locales de estas instituciones.



11. El Tribunal Constitucional

En lo que se refiere al Tribunal Constitucional el proyecto, al igual que la Ceriajus, considera que uno de las reformas más importantes que requiere esta institución es el reconocimiento expreso de su calidad de máximo intérprete de la Constitución, la reforma de alguna de sus funciones a fin de que le permita un adecuado cumplimiento de sus fines; la falta de responsabilidad por sus votos emitidos en ejercicio de sus funciones, y finalmente, el reconocimiento de la fuerza vinculante de su jurisprudencia en tema de derechos fundamentales.

En lo que se refiere a sus funciones debe señalarse que también se incorpora en este caso la figura del certiorari para que el Tribunal pueda escoger los procesos que le corresponden conocer, evitando así; por ejemplo, una indebida carga procesal y al mismo tiempo, permitiéndole conocer, cuando resulte necesario, aquellos casos que actualmente terminaban en la instancia judicial por concluir con una sentencia favorable al demandante.

Asimismo, se incorpora la figura del amparo en instancia única ante el Tribunal Constitucional, medida excepcional que responde a dos principios cuyo respeto pretende garantizar. En efecto, en el primer caso se establece este tipo de amparo para cuestionar las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones siempre y cuando violen los derechos fundamentales, y no se refieran a proceso electorales en curso.

La finalidad de este amparo es reparar por una vía expeditiva las violaciones en que incurra el Jurado Nacional de Elecciones; sin embargo, teniendo en cuenta el principio democrático se evita que éste sirva como un mecanismo que pretenda paralizar o suspender un proceso electoral en trámite, y por ello, sólo se permite posteriormente cuando este proceso ya haya concluido.

A diferencia de ello, el amparo en instancia única contra las resoluciones destitutorias o sancionatorias del CNM, se sustenta en la necesidad de mantener la imparcialidad del juzgador en estos casos, la cual se vería seriamente cuestionada si éstos tuviesen que ser resueltos por las instancias judiciales.

12. Derecho de las personas en juicio y a participar en la justicia

Se dispone adicionar el inciso 25 en el Art. 2 de la Constitución a fin de resguardar el principio del debido proceso como derecho de las personas en juicio. En ese sentido, se elabora a manera enunciativa una lista de derechos inherentes al debido proceso.



También merece destacar la inclusión del inciso 26 en el mismo artículo constitucional y en donde se consagra el derecho de las personas a participar en el sistema de justicia teniendo en cuenta que esta emana del pueblo. Por ello se reitera lo estipulado por la actual Carta Política a participar en la revocación de magistrados y a la formulación de críticas de las resoluciones y sentencias judiciales.

13. Normas derogadas

Además, de derogar el artículo 173 de la Constitución como consecuencia de reconocer la justicia militar como una competencia especializada del Poder Judicial, el Proyecto también propone derogar el último párrafo del artículo 100 de la Constitución, el cual, según pronunciamiento del Tribunal Constitucional, limita inadecuadamente la independencia jurisdiccional de los tribunales de justicia⁶.

14. Análisis costo beneficio

El presente proyecto de Ley de Reforma Constitucional si bien irrogará gasto al Estado en tanto en cuanto la redistribución del presupuesto, se trata de una reforma constitucional, por lo tanto los beneficios que ella trae procuran un sistema de justicia accesible e inclusivo para todos.

Lima, 30 de octubre de 2006


.....
VICTOR MAYORGA MIRANDA
Congresista de la República

⁶ Sentencia del primero de diciembre del 2003, recaída en el expediente No. 0006-2003-AI/TC, especialmente del fundamento jurídico 17 en adelante.