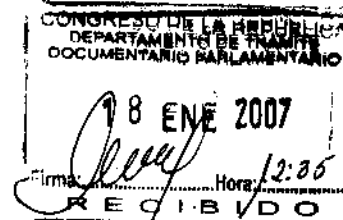




CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 888 / 2006 - CE



PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU RELATIVOS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La Célula Parlamentaria Aprista a iniciativa del Congresista AURELIO PASTOR VALDIVIESO, de conformidad a las atribuciones conferidas en el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, presenta el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

I.- ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Prácticamente todos los indicadores sociales permiten afirmar que el sistema judicial peruano se encuentra en crisis. Las deficiencias del sistema de impartición de justicia han sido una constante en nuestro país. Diferentes intentos de cambiar estas deficiencias estructurales de nuestro diseño de justicia resultaron inorgánicos e insuficientes.

Frente a esta situación recurrente se crea mediante Ley N° 28083 de fecha 04 de octubre de 2003, la CERIAJUS con el propósito de presentar un Plan Integral de Reforma de la Administración de Justicia. Dicho Plan se presentó a los Poderes del Estado y contiene propuestas de diverso tipo para los problemas diagnosticados como más relevantes. Hasta la fecha, a pesar del consenso favorable existente en el país para emprender una reforma judicial, las propuestas del CERIAJUS no han sido implementadas.

Su falta de implementación determina que subsistan todas las deficiencias identificadas por este grupo de trabajo, vinculadas al modelo de justicia peruano, a decir:

a) Problemas económicos y de condiciones de trabajo. Persiste una insuficiencia crónica de recursos para la atención de las necesidades de funcionamiento del Poder Judicial, expresada en previsiones presupuestales insuficientes no sólo para emprender una la reforma, sino para atender la existente.

b) Problemas con los nombramientos judiciales. El año 2000, la mayor parte de jueces y fiscales no eran titulares (aproximadamente el 80% era provisional). A la fecha la provisionalidad se ha reducido a 30%. Lo grave es que ella es muy grande en la Corte Suprema, donde la mayor parte de los jueces son provisionales. Ello viene afectando el rol de la Corte Suprema.



c) Problemas de acceso al sistema judicial. No sólo a la capacidad de todo ciudadano de llegar al sistema de justicia para resolver un conflicto o reclamar un derecho, sino a la posibilidad de que el principio de igualdad ante la ley sea efectivo en el tratamiento de los casos. Me temo, que este es un grave problema donde no hay avances significativos. Barreras económicas, lingüísticas, geográficas, culturales y las múltiples trabas legales hacen que la justicia sea accesible sólo a un sector minoritario de la población. La ventaja con la cual litiga en el Perú quien tiene poder económico es enorme.

d) Problemas de corrupción. Si bien jueces y fiscales especializados vienen procesando importantes casos de corrupción del gobierno pasado a través de la llamada "justicia anti-corrupción", los problemas de corrupción en el sistema judicial para los casos de la justicia ordinaria subsisten de manera muy significativa, resultando incompetente el sistema de control interno que tiene el Poder Judicial para prevenir y sancionar casos de corrupción de jueces y funcionarios. La percepción de opinión pública antes sintetizada es expresiva.

e) Problemas de certeza y predictibilidad en los fallos judiciales. Múltiples causas, la mayoría de las cuales tienen que ver con factores culturales y de capacidad profesional de los jueces, hacen que la justicia no sólo sea lenta, sino impredecible. La falta de motivación en muchos fallos judiciales; el razonamiento formalista que no prioriza la solución del conflicto real; la posibilidad de fallos contradictorios ante problemas similares, hacen, entre otros elementos, que la aceptación social del sistema de justicia sea muy pobre.

La única forma de enfrentar esta realidad es rompiendo la inercia e iniciar los cambios, comenzando por los propuestos por la CERIAJUS.

II.- TRABAJO DE LA COMISION ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA - CERIAJUS

En el marco del mencionado Plan, el 1 de marzo del año 2004, el Pleno de dicha Comisión, aprobó, aunque por mayoría, el Proyecto de Reforma Parcial que modifica diversos artículos de la Constitución de 1993 relativos a órganos vinculados con la impartición de justicia.

Los principales puntos contenidos en la propuesta aprobada por la CERIAJUS son los siguientes:

1.- Respecto al Poder Judicial.-

- La Corte Suprema estará conformada por una Corte única de once miembros con competencia nacional que resolverá los recursos de casación y la responsabilidad de los altos funcionarios.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- La justicia militar se incorpora dentro del Poder Judicial para que no siga siendo una instancia judicial paralela exenta de control, evitándose así los excesos cometidos.
- El presupuesto elaborado por el Poder Judicial no podrá ser observado por el Ejecutivo, salvo que exceda del 4% del monto total del Presupuesto General de la República.
- Para ser juez de la Corte Suprema se deberá acreditar una trayectoria democrática, de respeto a los derechos fundamentales y una conducta profesional acorde con los principios éticos. Los jueces pueden permanecer en el servicio hasta los setenta años y tienen derecho a mantener su especialidad jurídica durante el desempeño de su función.
- El Consejo de Gobierno del Poder Judicial será el órgano encargado del gobierno del Poder Judicial, y estará integrado por magistrados de todos los niveles y por representantes de las universidades y colegios de abogados. Los distritos judiciales tendrán su propio Consejo de Gobierno, según lo dispuesto por la Ley Orgánica.
- Quedan eliminadas las diferencias entre los magistrados, precisándose que los jueces sólo se distinguen entre sí por la diversidad de sus funciones.
- La carrera judicial se afianza para garantizar la independencia de la función jurisdiccional, los derechos de los jueces, el establecimiento de un sistema de méritos para el ingreso, ascenso y permanencia, la calidad del servicio de justicia.

2.- Respecto al Consejo Nacional de la Magistratura.-

- Se constituye en el órgano autónomo encargado de la selección, nombramiento, promoción y régimen disciplinario de todos los jueces y fiscales.
- Asume el control externo y permanente de los jueces y fiscales, eliminando el sistema de control interno que está en manos del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Elimina las ratificaciones de jueces y fiscales cada siete años.

3.- Respecto a la Academia de la Magistratura.-

- Adquiere total autonomía administrativa, económica y académica, dejando de pertenecer al Poder Judicial.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Esta encargada 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.
- El Consejo Directivo es su más alto órgano, y está integrado por representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Consejo Nacional de la Magistratura, de los Colegios de Abogados y de las Facultades de Derecho de las universidades.

4.- Respecto del Ministerio Público.-

- Sus miembros tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en los niveles respectivos.
- Se homologa el periodo del cargo de Fiscal de la Nación con el del Presidente de la Corte Suprema, ambos en dos años.
- Se introduce al Consejo de Gobierno del Ministerio Público como el órgano encargado del gobierno de la entidad, el cual está integrado por fiscales de todos los niveles y por representantes de las universidades y de los colegios de abogados.

5.- Respecto del Tribunal Constitucional.-

- Contará con diez magistrados y se podrá designar suplentes.
- Se introduce la posibilidad de que el Tribunal pueda escoger discrecionalmente los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y de cumplimiento resueltos por el Poder Judicial que considere necesario revisar. Además podrá resolver en instancia única los procesos de amparo interpuestos contra resoluciones judiciales dictadas por la Corte Suprema de la República y contra resoluciones dictadas por el Consejo Nacional de la Magistratura.
- La sentencia que declara inconstitucional una norma carece de efecto retroactivo, salvo en materia penal cuando sea más favorable al reo. Si la norma declarada inconstitucional afecta derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional podrá darle eficacia retroactiva a su sentencia.
- Resolverá y adoptará acuerdos por mayoría simple de votos emitidos, salvo para dictar sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma, caso en que se requerirá un mínimo de siete votos del número legal de sus miembros.

6.- Sobre la necesidad de establecer relaciones de coordinación.-

- Se introduce una norma constitucional según la cual el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura establecerán relaciones de



coordinación a efectos de asegurar el cumplimiento adecuado y oportuno de la función de impartir justicia.

7.- Sobre las Comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas.-

- Se reconoce que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas pueden resolver conflictos dentro de su ámbito territorial.

8.- Derecho a un debido proceso

- Se lo reconoce como un derecho fundamental, precisando sus manifestaciones más relevantes.

III.- LA NECESIDAD DE MEJORAR LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.-

Conscientes de la necesidad de llevar a cabo la implementación de las propuestas de reforma constitucional y a más de dos años de presentarse el Plan Nacional de Reforma de la Administración de Justicia, se ha realizado un análisis cuyo resultado aconseja recojer entre otras consideraciones las opiniones de los actores que participaron en este proceso, permitiendo de esta manera introducir algunas mejoras como consecuencia de la reflexión del texto de la propuesta inicial.

Así, sobre la base de la propuesta sistemática del Proyecto de Reforma Parcial de la CERIAJUS, esta proposición legislativa incide en algunos aspectos que se consideran de vital importancia para el éxito de la reforma. La reformulación del proyecto a diferencia del texto del Plan ceriajus, contiene las siguientes innovaciones:

1.- Respecto al Poder Judicial.-

- La Corte Suprema mantiene su composición de corte única, pero integrada por quince jueces, a fin de poder cumplir con asignar un representante de esta instancia ante otros órganos o funciones, como la Presidencia de la Corte Suprema, OCMA, JNE, entre otras, sin menoscabar el número de magistrados que se avocan a las funciones jurisdiccionales.
- Sobre las funciones de la Corte Suprema se establece que fallaran en casación, pero respecto a causas que se sustenten en la existencia de resoluciones contradictorias expedidas por las distintas salas superiores pongan fin al proceso. Asimismo, conocer las causas de gran relevancia jurídica cuya elección se justifique debidamente conforme a ley, es decir la implementación del Certiorari; y como resultado de las anteriores atribuciones,



establecer jurisprudencia vinculante para las demás instancias judiciales, la que sólo podrá ser variada mediante resolución motivada por la propia Corte Suprema, es decir se adopta la figura del Stare Decisis.

Este aspecto es el más importante de la presente iniciativa legislativa, pues tiene que ver con la **Predictibilidad y la Jurisprudencia**.

- El Proyecto de Reforma Parcial de la Constitución, propuesto por la CERIAJUS, pretendía eliminar dos problemas fundamentales que se vinculan al tema presupuestal del Poder Judicial: la necesidad de contar con 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; y, evitar el uso de la asignación de recursos como un mecanismo indirecto de presión por parte del poder político frente a los tribunales ordinarios, para limitar o condicionar sus acciones. En este sentido, recomendaba que el Presupuesto del Poder Judicial, no pudiera ser observado con excepción que éste exceda del 4% del monto total de Presupuesto Público.

La propuesta pretendía eliminar los problemas antes señalados 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, estableciendo la obligación del Poder Ejecutivo de entregar puntualmente cada mes los recursos que deben pasar del Tesoro Público al presupuesto del Poder Judicial. El presente proyecto discrepa de la posición tomada por la CERIAJUS en la medida que no recoge la intangibilidad presupuestal del Poder Judicial, porque considera que esta medida resulta contradictoria con los principios constitucionales en materia presupuestaria.

Asegurar un porcentaje fijo para un Poder del Estado afecta el principio de unidad y universalidad del presupuesto, según el cual se proscriben 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 fines del Estado.

- Se mantiene la jurisdicción militar para juzgar delitos estrictamente castrenses cometidos por miembros de las FFAA y de la Policía Nacional, pero observando los principios del debido proceso conforme lo señala el Tribunal Constitucional.

Esta propuesta es acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sentencia del 16 de marzo del 2004, recaída en el expediente No 0017-2003-AI/TC, 004-2006-AI/TC, 006-2006-AI/TC. Sobre el particular cabe tener presente lo dicho por el Tribunal: "(...) la excepción hecha a favor de la **jurisdicción** especializada en lo militar puede ser entendida como una



excepción al ejercicio de la función jurisdiccional por el Poder Judicial, lo que no implica (...) que la jurisdicción especializada en lo militar pierda su naturaleza jurisdiccional y como tal se encuentre desvinculada de todos aquellos principios que rigen la función jurisdiccional..." (Fundamento 9 de la sentencia 004-2006-AI/TC).

- Se incorpora por sistemática en el texto del artículo 151º, sobre el control difuso, la disposición contenida en la Cuarta Disposición Final y Transitiva de la Constitución que establecía la pauta sobre la interpretación de las normas relativas a los derechos y libertades.

2.- Respecto al Consejo Nacional de la Magistratura.-

- Un aspecto esencial es el polémico tema del control disciplinario de los jueces y fiscales. En esta propuesta, el Consejo se constituye como el órgano autónomo encargado de la selección, nombramiento, promoción y del régimen disciplinario de los jueces y fiscales, además de hacer efectivo el cese en caso no cumplan con mantener la conducta e idoneidad propias de la función.

Los magistrados del Poder Judicial manifestaron no estar de acuerdo con la modificación propuesta y apoyaron la fórmula en que el Poder Judicial mantenía el control disciplinario de los miembros de la judicatura; a diferencia de la posición expresada por los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura quienes manifestaron su aceptación sobre el control disciplinario propuesto.

Frente a las discrepancias existentes se opta por un sistema intermedio, de doble instancia, que no extrae definitivamente del Poder Judicial el tema del control disciplinario en la medida que sigue funcionando como primera instancia en dichos procesos; sin embargo, otorga al CNM la potestad de segunda instancia revisora de los mismos. Ello permite superar los problemas que se generarían con un modelo de control externo absoluto, en un contexto en que, el CNM, no cuenta aún con el carácter descentralizado que requeriría para ello.

La propuesta asimismo permite la imposición de sanciones menores a la destitución, pues hasta ahora, luego de procesar disciplinariamente a los magistrados supremos, si se encuentra que existe responsabilidad disciplinaria, pero sin mérito para aplicar la sanción de destitución, se procede a devolver el expediente a la Corte Suprema de Justicia o Junta de Vocales Supremos para la sanción disciplinaria

3.- Respecto a la Academia de la Magistratura.-

- El punto controvertido en cuanto a la reforma constitucional que atañe a la Academia Nacional de la Magistratura, se concentra en mantener la



perencia de la misma al Poder Judicial, o su transferencia al Consejo Nacional de la Magistratura.

El Poder Judicial propugnó que se mantenga la actual condición de la AMAG, posición que fue compartida por la propia Academia de la Magistratura (Vale la pena mencionar que sus representantes son magistrados supremos). Por su parte, el Consejo Nacional de la Magistratura ha sostenido la posición de que la AMAG debe formar parte de dicha institución y que debe ser dirigida por el Consejero que el propio CNM designe.

La propuesta sigue la misma línea de lo planteado en CERIAJUS en el sentido que considera necesario separar a la Academia de la Magistratura del Poder Judicial a fin de que deje de ser un órgano más de dicha institución, ya que sus funciones no se identifican con las que cumplen los tribunales ordinarios. Sin embargo, si bien se le otorgan algunos niveles de autonomía se ha considerado indispensable su adscripción al CNM, ya que sus funciones se relacionan íntimamente e, incluso, en ciertas etapas se vuelven interdependientes. 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.

4.- Respecto al Ministerio Público.-

- Esta propuesta a diferencia de la de CERIAJUS elimina del texto constitucional la función de emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales. Se asume que en el nuevo modelo penal acusatorio y garantista -que incluso se constitucionaliza en otros artículos del propio proyecto- el Ministerio Público ya no dictamina; y teniendo en cuenta que la actividad en sede penal es la función medular del Ministerio Público, se opta por eliminar el reconocimiento constitucional de la función dictaminadora, sin perjuicio de que ésta pueda ser reconocida y regulada a nivel legal.

5.- Respecto del Tribunal Constitucional.-

- Una de las reformas más importantes es el reconocimiento expreso de su calidad de máximo intérprete de la Constitución. A diferencia de la propuesta formulada por CERIAJUS, el número de miembros ha quedado establecido en 7, y no en 10, como se había considerado en la misma. La razón fundamental de esto último, que recoge las observaciones efectuadas por la propia institución, es que a la luz del Nuevo Código Procesal Constitucional, el 40% de los procesos que normalmente llegaban al TC ya no serán conocidos por éste, motivo por el que no habría justificación alguna para ampliar el número de integrantes y, menos aún, que se cuente con magistrados suplentes.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- En lo que refiere a sus funciones, se incorpora en este caso la figura del *certiorari* para que el Tribunal pueda escoger los procesos que le corresponden conocer, evitando así la sobrecarga procesal y permitiéndole conocer, cuando resulte necesario por la relevancia debidamente motivada del caso concreto, aquellos casos que actualmente terminaban en la instancia judicial, por concluir con una sentencia favorable al demandante.
- También se incorpora en forma expresa la figura del amparo en instancia única contra las resoluciones destitutorias o sancionatorias del CNM, lo cual se sustenta en la necesidad de mantener la imparcialidad del juzgador en estos casos, que se vería seriamente cuestionada si éstos tuviesen que ser resueltos por las instancias judiciales.
- Se eleva a categoría constitucional la forma de adopción de acuerdos, la misma que a fin que será por mayoría simple de votos emitidos, salvo para dictar sentencias que declare la inconstitucionalidad de una norma en cuyo caso se requiere de cinco votos.

IV.- STARE DECISIS Y CERTIORARI

Sobre el **Stare Decisis**¹, planteamiento neurálgico de esta iniciativa, debemos subrayar lo siguiente:

Mediante este principio la Corte Suprema determina de manera indubitable cómo se interpretan las normas jurídicas en casos concretos. Se implementa estableciendo "precedentes de observancia obligatoria" para todos los órganos jurisdiccionales. De este modo, todas las sentencias de la Corte Suprema, generarían Stare Decisis. El Certiorari, serviría para tal efecto de filtro.

Cabe señalar que las ventajas de incorporar Stare Decisis al sistema judicial peruano, serían las siguientes:

- **Celeridad procesal.**

Se desincentiva la presentación de demandas cuya posibilidad de éxito no sea razonable, reduciendo así la carga procesal. Reduce el trabajo de los jueces y la necesidad de entrar en complejas discusiones jurídicas.

- **Control de la Corrupción.**

Reduce la discrecionalidad judicial en la interpretación de las normas jurídicas. Establece estándares objetivos que permiten determinar cuándo la interpretación judicial se aleja del espíritu de la norma. Los particulares encuentran menos posibilidades de corromper a los jueces.

- **Credibilidad institucional.**

¹ Proviene de la expresión del latín "Stare Decisis et non quieta movere", significa "estése a lo decidido y mantenga la quietud".



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Claras líneas jurisprudenciales generan mayor confianza en el Poder Judicial, brindando una imagen de transparencia e imparcialidad. Se elimina el problema de las sentencias contradictorias.

Mayor credibilidad institucional permite atraer a profesionales más capacitados al Poder Judicial. Ello, a su vez, permite que la calidad de las resoluciones y del servicio brindado a la ciudadanía se eleve progresivamente.

- **Promoción de la Inversión.**

Criterios claros sobre cómo se aplicará la ley en casos concretos generan mayor seguridad jurídica. Ello crea un clima de inversión más favorable, reduciendo el riesgo país. Se generan mayores niveles de inversión, de trabajo y de capacidad contributiva.

- **Revalorización de la judicatura.**

Al brindar un servicio más transparente, eficiente y legítimo, la percepción social de la figura del Juez se eleva considerablemente. Ser mecanismo de promoción de la inversión privada ofrece al Poder Judicial mayor capacidad de negociación frente al Ejecutivo y el Legislativo.

Se crea la conciencia de la necesidad de brindarle al Juez un mayor nivel de vida y mejores condiciones de trabajo.

- **Se evita presiones políticas en las resoluciones de los jueces.**

En la medida que se consoliden los precedentes, resulta más difícil que el Ejecutivo o Legislativo pueda influir en el proceso de decisión de los jueces (a todos los niveles). Mecanismo que genera la verdadera autonomía del Poder Judicial.

V.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DEL PROYECTO

La presente propuesta de Reforma Constitucional irrogará gastos relacionados con el proceso de implementación de la estructura diseñada; sin embargo el beneficio de éste será ampliamente superado por los beneficios cuantitativos y cualitativos derivados de la celeridad procesal, la promoción de la inversión, la revalorización de la judicatura y la seguridad jurídica de nuestro ordenamiento.

VI.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente REFORMA CONSTITUCIONAL busca fortalecer la administración de justicia. Por ende, la propuesta legislativa no debilita el ordenamiento jurídico nacional, aunque evidentemente incidirá en la modificación de la legislación ordinaria, cuyas propuestas también están contenidas en el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, aprobado por la CERIAJUS.

El Congreso de la República,