



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
RECIBIDO
13 MAR 2007
Firma: [Signature] Hora: 17:20
Departamento de Trámite Documentario
Parlamentario

PROYECTO DE LEY N° 1078/2006-CE

El Congresista de la República que suscribe, **Dr. Víctor Mayorga Miranda** y el Grupo Parlamentario **Nacionalista Unión por el Perú** en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa que le concede el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 22 literal c, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el Proyecto de Ley:

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA ALCANCES A LA LEY DE PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL, EN LOS ORGANOS DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL Y MINISTERIO PUBLICO.

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 28194 y su Reglamento Decreto Supremo N° 001-2004- JUS, se incorpora la participación de la Sociedad Civil en los Organos de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, como política de Estado de transparencia y co-responsabilidad social en el buen funcionamiento de la administración de justicia

Que, la citada Ley N° 28194 contiene un ámbito regulatorio genérico, advirtiéndose la existencia de vacíos legales, que es necesario normar a fin de cautelar la adecuada participación de los representantes de la Sociedad Civil en la actividad contralora de los Organos Judiciales y Fiscales, en concordancia con los valores supremos de Independencia en la administración de justicia garantizados por la Constitución y las Leyes Orgánicas sobre la materia.

Que, dentro de este contexto, corresponde al Poder Legislativo garantizar la existencia de normas que eviten el vacío o deficiencia de la ley, que garanticen el correcto funcionamiento de las Instituciones, en armonía con el ordenamiento jurídico vigente.

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

Los problemas que afectan a la administración de justicia en el Perú son tan antiguos como la propia República, ya que estos son de carácter estructural y, vienen siendo arrastrados generacionalmente, propiciando un clima de desconfianza en el sistema de justicia, que se refleja en los bajos índices de aprobación ciudadana, situación agravada por el fenómeno de la corrupción que afecta gravemente la seguridad jurídica y la vigencia del Estado Constitucional de derecho, cuyas implicancias se extienden al desarrollo del país.

La experiencia ha demostrado que la optimización de los sistemas de control mejora la calidad de los servicios en la administración de justicia, contrarrestando los efectos negativos de la crisis que la afecta, al introducir un efecto disuasivo que desalienta las prácticas inapropiadas y, permite identificar y erradicar los actos y enclaves de corrupción existentes.

En este contexto; desde el 06 de enero de 2004, mediante Ley N° 28194 se incorpora a los Órganos de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público a representantes de la Sociedad Civil, procedentes de los Colegios de Abogados, Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y Privadas, así como un Representante de los Magistrados Cesantes o Jubilados de la Corte Suprema de Justicia de la República; con el propósito de garantizar la transparencia, buen funcionamiento y evitar la impunidad, a través de la co-responsabilidad social en el control disciplinario de la Magistratura.

✓ Sin embargo, la Ley N° 28194 y su Reglamento Decreto Supremo N° 001-2004- JUS, bajo comentario, contienen un ámbito regulatorio genérico, que presenta vacíos legales que han traído como consecuencia su inaplicación práctica, habiéndose identificado las deficiencias siguientes:

a) **Carácter Centralista.**- Su ámbito de aplicación puede ejecutarse en la ciudad de Lima, donde confluye una diversidad de centros de educación superior en materia jurídica, posibilitando en alguna medida la elección plural de los representantes. Esto en provincias es limitado, toda vez que concentra la elección de los representantes en una pequeña elite de la comunidad jurídica local

vinculada a las actividades académicas y gremiales, lo cual, podría generar situaciones de copamiento e ingerencia de intereses subalternos en las actividades contraloras de la administración de justicia.

b) **Genera Peligrosas Cuotas de Poder.-** La participación de representantes de la Sociedad Civil en los Órganos de Control del Poder Judicial y el Ministerio Público, genera cuotas de poder, basados en expectativas crematística y apetitos personales por equiparar esta representación con el nivel y jerarquía de la máxima autoridad Nacional -Vocal o Fiscal Supremo en actividad- o del ámbito local de las sedes desconcentradas -Vocal o Fiscal Superior-.

c) **Genera Burocracia.-** Los representantes de la Sociedad Civil ante los Órganos de Control de la Magistratura, perciben una remuneración mensual equivalente al de la máxima autoridad, en el caso del Organo Contralor Central, estos representantes tendrían la jerarquía de un Magistrado Supremo con lo cual se demandaría el acceso a privilegios y prerrogativas que corresponden a este alto nivel de la Magistratura, como vehículos, chofer, Secretarios de Confianza, Asistentes, entre otros.

d) **Desnaturalización de la Sociedad Civil.-** Desde el momento en que los representantes de la Sociedad Civil perciben una remuneración del Poder Judicial o Ministerio Público, se convierten automáticamente en servidores públicos, perdiendo su identidad, radicada en la representación de los sectores sociales que los eligieron.

5 En su caso, cada representante debe participar en los órganos de control con licencia oficial, debidamente remunerada por la Universidad, Gremio o entidad que representa y con el monto equivalente al ingreso promedio mensual del último ejercicio anual percibido.

e) **No se establece Requisitos, Prohibiciones, Incompatibilidades, Funciones, Deberes y, Responsabilidades.-** Los representantes de la Sociedad Civil ante los Órganos de Control de la Magistratura no cuentan con requisitos mínimos, prohibiciones, incompatibilidades, funciones, deberes y, responsabilidades, así como tampoco se ha establecido el órgano

competente para su procesamiento disciplinario; situación que abre la posibilidad de injerencia de intereses, económicos, políticos o de otra índole que pudieran afectar la independencia judicial y fiscal.

En este contexto, cabe precisar que por mandato constitucional contenido en el artículo 146º inciso 1), se establece como deber del Estado garantizar la independencia de los Magistrados; y, debido a que estas situaciones no han sido previstas en la Ley bajo comento, no puede establecerse en vía de reglamento sin afectar el principio de legalidad.

f) Afecta la Independencia Judicial y la autonomía disciplinaria.- Si la participación de la Sociedad Civil en los Órganos Contralores de la Magistratura no se encuentra debidamente regulada y canalizada en concordancia con los fines institucionales; Esta podría tornarse en una seria amenaza para la independencia judicial y la autonomía disciplinaria, ya que la actividad contralora tiene una naturaleza técnica, demandando de sus operadores conocimientos y habilidades especializadas. Por esta razón correspondería a la Sociedad Civil un papel fiscalizador, dictaminador, con facultades de intervención en todos los procesos disciplinarios, con capacidad de accionante.

Es necesario tener presente, de acuerdo al mandato constitucional y de su Ley Orgánica, el Ministerio Público ejerce la representación y defensa de la sociedad en los procesos judiciales, así como tiene el deber de velar por la recta administración de justicia, siendo que este rol lo desempeña desde su papel de auxiliar ilustrativo como dictaminador, como parte y como tercero con legítimo interés.

9 En consonancia con estas formas de representación de la Sociedad Civil, los representantes ante los Órganos de Control del Poder Judicial, deberían ejercer estas funciones mediante la fiscalización permanente, la facultad dictaminadora y la legitimidad extraordinaria para intervenir en todos los procesos en los cuales exista presunción de irregularidad o situaciones de posible impunidad en materia disciplinaria.

Cabe destacar que otorgar facultades decisorias a los representantes de la Sociedad Civil en los procesos disciplinarios, haría perder su carácter fiscalizador y de denuncia, ya que la

posibilidad de su pronunciamiento en relación a los casos que se presenten podría significar un adelanto de opinión, que afectaría su normal tramitación.

En consecuencia; es necesario normar a fin de cautelar la adecuada participación de los representantes de la Sociedad Civil en la actividad contralora de los Órganos Judiciales y Fiscales, en concordancia con los valores supremos de la administración de justicia garantizados por la Constitución y las Leyes Orgánicas sobre la materia, teniendo en cuenta lo siguiente:

1.- La independencia como valor supremo del servicio público de justicia, constituye un factor indispensable en el contexto de un Estado Constitucional de Derecho y del sistema democrático, siendo una de sus principales manifestaciones el ejercicio de la autonomía institucional, consagrada en los artículos 143º y 158º de la Carta Política del Estado concordante con lo establecido en el artículo 2º del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el artículo 5º de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

2.- Para garantizar la independencia jurisdiccional es necesario cautelar el respeto a la autonomía económica y de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público, como lo consagra el artículo 143º y 158º de la Carta Fundamental.

3.- El ejercicio de la autonomía de gobierno institucional, comprende la autonomía disciplinaria, como valor fundamental para el buen funcionamiento de los Órganos Judiciales y Fiscales, así como el control deontológico de la Magistratura, que es necesario cautelar en sus mecanismos, procedimientos y conformación.

4.- Por Ley 28194 y su Reglamento Decreto Supremo Nº 001-2004-JUS, se incorpora la participación de la Sociedad Civil en los Organos de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, como política de Estado de transparencia y co-responsabilidad social en el buen funcionamiento de la administración de justicia

5.- El propósito de la participación de la Sociedad Civil en la actividad contralora de la magistratura judicial y fiscal, es avanzar en la lucha contra la impunidad al interior de los procesos disciplinarios, dotándolos de transparencia y efectividad. Sin

embargo, para alcanzar estos elevados fines es necesario que los representantes de la Sociedad Civil cuenten con requisitos, prohibiciones, incompatibilidades, deberes y responsabilidades, sobre todo claridad en el ámbito funcional que desarrollen.

De este modo, el rol de los representantes de la Sociedad Civil en los Órganos de Control del Poder Judicial y Ministerio Público, debe desarrollarse mediante el ejercicio de la fiscalización permanente de las actividades contraloras – disciplinarias, dictaminando e interviniendo como parte en los procesos disciplinarios con legitimidad extraordinaria para accionar, ofrecer prueba, impulsar los procesos e impugnar las resoluciones, así como en el desarrollo de acciones preventivas.

II. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La precisión de los alcances de la naturaleza y forma de participación de la sociedad civil en los órganos de control del Poder Judicial y Ministerio Público, así como el establecimiento de requisitos, prohibiciones, incompatibilidades, funciones, deberes y responsabilidades de sus representantes, así como el órgano encargado de velar por su cumplimiento, no irrogará gasto alguno adicional al erario nacional.

5 Sin embargo, los beneficios serán múltiples, al regularse con precisión la forma de participación permitirá el establecimiento de requisitos que garantice un nivel de preparación adecuado a la representación; la determinación de las prohibiciones e incompatibilidades, contribuirá a reducir la posibilidad de copamientos de grupos de poder económico, político, social o de otra índole, que pudiera afectar la independencia judicial; y, la determinación de funciones, deberes y responsabilidades, evitará posibles conflictos de competencias, actuaciones arbitrarias o, la instalación de islas de poder inmunes, todo lo cual redundará en la garantía de la actividad judicial y fiscal transparente.

III. EFECTOS SOBRE LA LEGISLACIÓN

El proyecto cubre vacíos importantes que deja la Ley N° 28194 y su reglamento D.S. 001-2004-JUS, evitando distorsiones en la aplicación de la citada norma, estableciendo parámetros de uniformidad y coherencia que debe existir entre las leyes y su reglamentación, no afectando ninguna ley vigente.

IV.FORMULA LEGAL

CONSIDERANDO todo lo expuesto;

El Congreso de la República,

Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1º.- Naturaleza y fines de la Sociedad Civil en los Organos de Control del Poder Judicial y Ministerio Público

La Sociedad Civil ante la administración de justicia está representada, dada su naturaleza técnica, por los colegios de abogados, las facultades de derecho de las universidades públicas y privadas del país y, los magistrados jubilados o cesantes de la Corte Suprema de Justicia, según los alcances de la Ley N° 28194; por tanto está integrada por profesionales de altas calificaciones y reconocida experiencia, así como comprobada solvencia moral y trayectoria democrática en el ejercicio personal y profesional. Tiene por finalidad garantizar la transparencia y eficacia de la actividad contralora, desarrollando la fiscalización permanente de las actividades de los Órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público a nivel central y desconcentrado, dictaminando e interviniendo como parte en los procesos disciplinarios con legitimidad extraordinaria para accionar, ofrecer prueba, impulsar los procesos e impugnar las resoluciones, así como en el desarrollo de acciones preventivas.

Artículo 2º.- De los requisitos, prohibiciones, incompatibilidades, deberes y responsabilidades de los representantes de la Sociedad Civil.

Los representantes de la Sociedad Civil ante los Órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, están sujetos a los mismos requisitos, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a los magistrados en su respectivo nivel jerárquico, a nivel central con los vocales y fiscales supremos, a nivel desconcentrado con los vocales y fiscales superiores.

Artículo 3.- De los deberes.

Los representantes de la Sociedad Civil ante los Órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, tienen los deberes siguientes:

1. Dictaminar con celeridad en forma previa a la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario, con arreglo a los plazos que establezca la reglamentación respectiva.
2. Intervenir como parte en los procesos disciplinarios con legitimidad extraordinaria para accionar, ofreciendo pruebas e impulsando los procesos e impugnando las resoluciones.
3. Desarrollar acciones preventivas.
4. Las demás que establezca las leyes y reglamentos sobre la materia.

Artículo 4.- De las responsabilidades.

Los representantes de la Sociedad Civil ante los Órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, son responsables en los siguientes casos:

1. Por infracción de los requisitos, deberes, prohibiciones e incompatibilidades establecidas en la presente Ley.
2. Por abusar de las facultades que la Ley señala respecto a sus atribuciones en los procesos disciplinarios o, ejerciendo presión o influencia sobre los investigados.

3. Por notoria conducta irregular, vicios y costumbres que menoscaban el decoro y respetabilidad del cargo.
4. Cuando valiéndose de la autoridad de su cargo, ejerce influencia ante otros operadores de la administración de justicia para la tramitación o resolución de algún asunto judicial o fiscal.
5. Por inobservancia de los plazos legales para dictaminar o ejercer sus facultades de legitimidad extraordinaria en los procesos disciplinarios.
6. Las demás que establezca las leyes y reglamentos sobre la materia.

Artículo 5º.- De la dedicación exclusiva y los honorarios de los representantes de la Sociedad Civil.

Los representantes de la Sociedad Civil ante los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, ejercerán sus funciones a dedicación exclusiva. Los honorarios que percibirán en el periodo respectivo para el caso de los docentes universitarios serán los mismos que estuvieron percibiendo en el último ejercicio anual, bajo la modalidad del año sabático por el periodo para el que resulten elegidos. Los representantes de los Colegios de Abogados percibirán los honorarios que para este efecto determine el Colegio Profesional de origen. El representante de los magistrados cesantes y jubilados del Poder Judicial y del Ministerio Público percibirá el honorario que establezcan mediante acuerdo del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Junta de Fiscales Supremos.

Artículo 6º.- Del Pleno de Control

Los representantes de la Sociedad Civil ante los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, en reunión con el Vocal o Fiscal, Jefe del Órgano Contralor respectivo, a nivel central y desconcentrado, conformarán el Pleno que se reunirá bajo la presidencia de estos últimos, con la finalidad de elaborar las

políticas de control preventivo, concurrente y posterior, luego evaluar los trabajos e impacto de la actividad contralora, así como adoptar las decisiones que contribuyan a mejorar el desarrollo de las actividades disciplinarias y deontológicas en la administración de justicia.

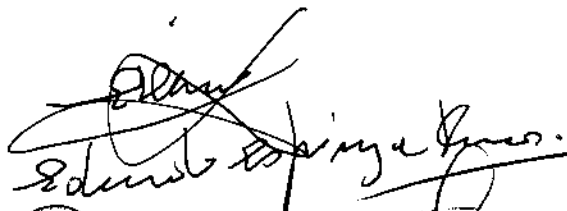

El Pleno central tendrá alcance y competencia nacional en sus decisiones y acuerdos. Los Plenos de las sedes desconcentradas tendrán competencia en sus respectivos Distritos judiciales.

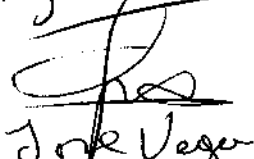
En los casos donde surja denuncias o quejas contra alguno de los representantes de la Sociedad Civil ante los Órganos de Control, estos serán conocidos en primera instancia por su respectivo Pleno que con arreglo a las normas del debido proceso deberá investigar y sancionar el caso, pudiendo aplicar las medidas disciplinarias que prevén las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y Ministerio Público, en cuanto le sean aplicables.

Para las sedes desconcentradas actuará en segunda instancia el Pleno Central ya sea del Poder Judicial o del Ministerio Público. Serán segunda instancia de los casos conocidos por el Pleno Central, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Junta de Fiscales Supremos respectivamente, según corresponda.

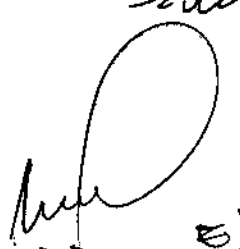
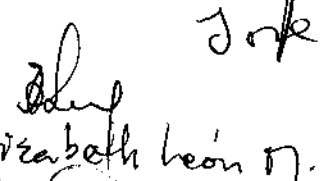
En estos supuestos, cuando no se interponga recurso de apelación, deberá elevarse en consulta, a fin de garantizar el cumplimiento del principio de la doble instancia.

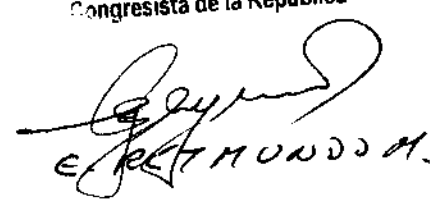
Lima, 02 de febrero de 2007

 Edmundo Espinoza
 Victor Mayorga Miranda

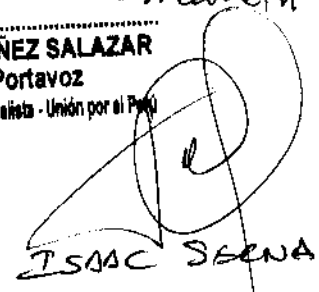
 José Vega

VICTOR MAYORGA MIRANDA
Congresista de la República

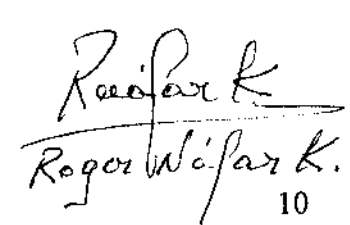
 Juvenal Ordóñez Salazar
 Elizabeth León

 E. R. MONDACA

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

 ISAAC SERNA

 Ing. WERNER CABRERA CAMPOS
Congresista de la República

 Rogelio Wáfar

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 15 de marzo del 2007

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1078 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Justicia y Derechos Humanos

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

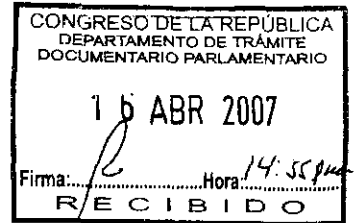
Lima, 15 de marzo de 2007

Visto el oficio Nro. 0057-2007-FOP/CR, suscrito por el señor Congresista FREDY OTÁROLA PEÑARANDA; y según lo acordado con la señora Presidenta, considérese adherente de la Proposición Nro. 1078/2006-CR al Congresista Peticionario.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPUBLICA
"AÑO DEL DEBER CIUDADANO"



Oficio N° 0057-2007-FOP/CR


Lima, 16 de abril de 2007

Señora
MERCEDES CABANILLAS BUSTAMANTE
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Es grato dirigirme a usted para hacer de su conocimiento mi adhesión al Proyecto de Ley No. 1078/2006-CR que propone precisar alcances a la Ley de Participación de la Sociedad Civil en los Órganos de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Por tal motivo, agradeceré se sirva disponer el trámite correspondiente.

Atentamente,


FREDY OTÁROLA PENARANDA
Congresista de la República



CONGRESO DE LA REPUBLICA
Lima 17 de 4 de 2007

ATIENDASE

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA