

# 1er Encuentro Institucional: "Avances del Plan Nacional de la Reforma Integral de la Administración de Justicia"

Día 24 y 25 de enero

**TEMA: "Las propuestas para la Reforma Constitucional en materia judicial: Un balance""**

---

**Expositor: Congresista Aurelio Pastor Valdivieso**

---

Quiero, en primer lugar, agradecer a los organizadores de este importante encuentro institucional sobre un tema que sin duda es fundamental para el actual debate que se viene realizando en el parlamento y a nivel de la sociedad también. (5)

Sin duda más allá de los problemas que hay con respecto a la forma como la ciudadanía viene percibiendo todo el sistema institucional en el Perú, en el Congreso nosotros hemos visto la necesidad de seguir alentando el debate de la reforma constitucional sobre puntos parciales.

En algún momento se discutía si era oportuno o no mantener el debate de la reforma constitucional y lo que primó, finalmente, fue que a pesar de quedar pendiente en algún momento tendremos los peruanos que ver de qué manera canalizamos un debate sobre una reforma constitucional global, sin duda no podíamos dejar de lado que algunos temas debían ser tratados de todas maneras.

El Congreso no puede ni darle la espalda a los temas ni lavarse las manos simplemente apelando a problemas de legitimidad o de apoyo ciudadano. Las instituciones tiene que seguir avanzando, el país tiene que seguir avanzando y si en el camino que nosotros vemos que hay necesidad de discutir temas determinados, tenemos que hacerlo.

Finalmente, dentro de algo más de un año vemos a un nuevo proceso electoral y tendremos que recomponer nuestro parlamento esperando con algunas normas que nos permitan poder mejorar, entre otras cosa, la propia calidad de los representantes que elegimos, ese es un tema que lo podemos debatir de otra forma.

Pero me permito de todas maneras adelantar que una propuesta que vamos a discutir a partir de marzo en la Comisión de Constitución sobre esta materia, es la necesidad de incorporar en la ley electoral, la obligatoriedad de la presentación de una declaración jurada de vida para que puedan los electores tener conocimiento de las personas que se presentan a los cargos públicos de elección para que sepan no solamente qué cosa han estudiado y dónde lo han hecho, sino además para que sepan si estas personas tienen algún tipo de antecedente con el proceso pendiente ante la administración de justicia.

No se puede avanzar sobre impedimentos que puedan ir contra la Constitución, teniendo en consideración que existe el principio fundamental de la presunción de inocencia, pero sí

podemos obligar a todo aquel que quiera venir a la vida pública a presentarse como un libro abierto, absolutamente transparente para que pueda la ciudadanía tener una mayor capacidad a la hora de elegir, un mayor conocimiento de los candidatos y de por quienes votan.

Hemos decidido continuar con el debate de la reforma constitucional sobre algunos puntos fundamentales, algunos de ellos tienen que ver con los procesos de descentralización. Se ha avanzado mucho en la reforma constitucional en materia de descentralización. Hemos podido aprobar en primera votación la participación del personal de las Fuerzas Armadas y Policiales en el próximo proceso electoral como electores.

Está pendiente que esta semana debe hacer el Parlamento sobre la reforma del Poder Legislativo, entre otras cosas las funciones y la posibilidad de regresar a un sistema bicameral y el otro gran tema de debate sobre reforma constitucional es el que tiene que ver con la administración de justicia.

Esperamos que en marzo podamos no solamente continuar con el debate que ya se inició. La comisión ha recibido a todos los miembros de CERIAJUS, a todos los que participaron en CERIAJUS y todos han hecho importantes acotaciones. Hemos invitado también a otras personas y la propia comisión inició ya el debate sobre esta materia. Esperamos en marzo poder concluirlo, poder pasar al Pleno para consagrar los cambios que se realizan.

Hemos preparado en la oficina una pequeña, una breve exposición de cada uno de los temas que abarcan esta propuesta, me voy a permitir leer este trabajo para poder saber exactamente en dónde estamos y hasta dónde esperamos llegar sobre este debate.

Este es un balance de la labor desempeñada por la Comisión de Constitución en relación al dictamen recaído en los proyectos de ley que proponen la reforma constitucional de la administración de justicia en el Perú.

La comisión elaboró su dictamen acogiendo la iniciativa legal aprobada por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), en reconocimiento al importante esfuerzo realizado por sus integrantes y el alto nivel de consenso alcanzado.

El producto legislativo no sólo recoge el compromiso institucional de las entidades involucradas, sino que es resultado del acercamiento de éstas a la sociedad civil mediante la difusión y debate de lineamientos de política judicial, factores que brindan consistencia y legitimidad a la propuesta.

Es de destacar la importancia de este foro como un ámbito de contraste de ideas de parte de prestigiosos juristas del ámbito académico y en general de destacadas personalidades que participaron activamente en la propuesta de reforma, cuyo cometido es forjar un nuevo modelo de impartir justicia que contenga tres elementos: autonomía, eficiencia y predictibilidad.

El Parlamento acogió también la recomendación del grupo de trabajo de reforma constitucional del Acuerdo Nacional que consignó el tema de la administración de justicia como una de las reformas urgentes sobre la base de la propuesta elaborada por el CERIAJUS.

En esa misma línea de esfuerzo de concertación y en respuesta a la demanda ciudadana, la

Comisión de Constitución aprobó en su plan de trabajo correspondiente a la Legislatura 2005-2005, el tema de la reforma constitucional de la administración de justicia, por tanto, y con el objeto de complementar y lograr un mayor nivel de consenso en el tema, se invitó a los actores involucrados quienes tuvieron la oportunidad de formular sus aportes y fundamentar sus sugerencias ante la comisión.

La propuesta legislativa busca reformar el Título IV y V de la Constitución Política, relativa a la estructura del Estado, específicamente a la administración de justicia. Propone modificar así 26 artículos de la constitución. En esta ocasión y en vista de la amplitud de la iniciativa, se tratarán solamente algunos aspectos que consideramos requieren mayor nivel de deliberación, la justicia militar como competencia especializada del Poder Judicial.

El dictamen de la comisión acoge la inmensa preocupación en torno a la necesidad de una reforma estructural a la justicia militar y en respuesta a los categóricos argumentos y las disposiciones establecidas por el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en su sentencia sobre la jurisdicción castrense.

La propuesta de reforma constitucional recomienda que la justicia militar se incorpore como una justicia especializada del Poder Judicial y deje de ser una jurisdicción paralela, exenta de todo control.

Complementando la propuesta de reforma, se recibió la opinión del Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, quien destacó la naturaleza especial de dicho foro. En el debate se deslizó la idea que la propuesta pueda ser implementada en el mediano plazo en forma paulatina y no en forma inmediata como plantea la propuesta.

Si bien no es materia de la reforma, sería conveniente para la viabilidad de la misma, que se establezca que el plazo en el que se producirá dicha transferencia y la forma de la implementación de la justicia especializada, tema que hasta la fecha no ha sido abordada.

Con el mismo propósito sería recomendable que a nivel de la Academia de la Magistratura, se capaciten a aspirantes a dicha justicia especializada. Ello de la mano con la implementación paulatina que podría darse mediante una disposición transitoria en la ley de reforma.

De cara a la legislación comparada, diremos que España, por ejemplo, reconoce la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense, ocurriendo lo mismo en Alemania y Portugal donde la federación crea tribunales penales, militares para delitos castrenses.

La legislación italiana admite secciones especializadas al interior del Poder Judicial, pudiendo establecerse la justicia castrense, pudiendo. En la región, se mantiene el reconocimiento constitucional a la justicia militar en países como Chile y Argentina no existiendo referencia constitucional expresa a la justicia militar en los países como Colombia, México y Bolivia, sin embargo, hacemos referencia a la Constitución de Brasil que acoge un esquema de justicia militar mixto, es decir, integrado por magistrados civiles y militares que resultaría interesante observar en una etapa inicial o de transición.

### **Presupuesto del Poder Judicial**

Otro tema innovador de la propuesta legislativa es la fijación de un límite al presupuesto público asignado al Poder Judicial, estableciéndose que no pueda ser observado por el Poder Ejecutivo, excepto, cuando exceda del 4% del monto total del Presupuesto General de la

República.

No obstante, se reconoce la autonomía de dicho poder del Estado, es necesario armonizar la propuesta con el esquema integral de la Constitución Política.

Como producto del debate se habría sometido, entre otros argumentos, que no puede darse un tratamiento diferenciado para una sola entidad pública y que dicha medida podría resultar discriminatorio. Algunos parlamentarios habrían incidido en que la propuesta estaría limitando la función del Congreso de la República en cuanto a su prerrogativa de sancionar el Presupuesto del Estado como constitucional e históricamente le corresponde, rompiendo, además, el esquema de caja única presupuestal, por el cual todos los ingresos y egresos se recaudan, equilibran y distribuyen en un solo presupuesto en atención a los requerimientos y necesidades sectoriales.

En todo caso, sería conveniente se consigne un artículo similar al artículo 238.º de la Constitución del año 79, que establecía el presupuesto del Poder Judicial no será menor del 2% del presupuesto de gasto corriente para el gobierno central.

Habría que considerar, además, que la vigencia del Código Procesal Penal propiciará la transferencia de recursos presupuestales del Poder Judicial al Ministerio Público, ocurriendo algo similar en el caso del Código Procesal Constitucional considerando que el Poder Judicial asume temas hasta hoy de competencias del Tribunal Constitucional.

En suma, el tema presupuestal debe ser abordado en forma integral por todas las entidades involucradas para impartir justicia y no de manera aislada; la Corte Suprema como Corte única.

Otro aporte fundamental de la reforma constitucional es que la Corte Suprema de Justicia, actúe como Corte única de 11 miembros, con competencia nacional y cuyo encargo sea básicamente resolver recursos de casación y de responsabilidad de alto funcionarios a que se refiere el artículo 100.º de la Constitución Política.

El texto aprobado por el CERIAJUS difiere de la propuesta formulada por la Sala Plena de la Corte Suprema, quien fijó su posición postulando la permanencia de la Sala Plena y de las salas especializadas. Se ha sostenido que la propuesta sería inviable en nuestro país en razón que las cortes únicas se constituyen en regímenes federales y no republicanos, siendo éste el caso de los Estados Unidos y de Argentina, donde se ha reforzado la segunda instancia jurisdiccional, creando una intermedia entre esta y el tribunal supremo.

Si bien la mayoría encuentra razonable la necesidad que la Corte Suprema actúe exclusivamente como Corte de Casación y así pueda fijar jurisprudencia de observancia obligatoria que tanta falta hace, causa preocupación quién asumirá la carga procesal que la Corte Suprema deja a partir de la aprobación de la reforma.

Según información de dicho poder del Estado, el número de expedientes promedio ingresados por año en la Corte Suprema, entre los años 2000 al 2003, fueron de 24 mil expedientes al año. Carga procesal que enfrentan 40 vocales supremos en siete salas entre permanentes y transitorias; la pregunta es ¿quién asumirá dicha carga procesal si la Corte Suprema actuara como Corte Única de Casación, siendo necesario se adopten las medias pertinentes, de lo contrario sería peor.

Consejo de Gobierno del Poder Judicial; otro tema polémico.

Otro aspecto aprobado por el CERIAJUS que no cuenta con el apoyo del Poder Judicial, es que el Consejo de Gobierno de dicho poder se encuentre conformado por representantes de las universidades y de los colegios de abogados del país. Esgrimen que dicha medida tiende a burocratizar la toma de decisiones y reducen los niveles de eficiencia de gobierno.

**(6)**

En la legislación europea y latinoamericana no se hace referencia a un consejo de gobierno similar al que existe en la propuesta, con excepción del consejo de gobierno del poder judicial español cuyo desarrollo se remite a la ley.

La mayoría de las constituciones encarga la organización, administración y gobierno del poder judicial a su ley orgánica.

De otro lado, en materia de participación ciudadana la constitución italiana prevé la participación de la sociedad civil en órganos especializados del poder judicial remitiendo el detalle a la ley de desarrollo.

Lamentablemente, por razones presupuestales, no se ha podido implementar la participación de los representantes de la sociedad civil en la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, aspecto que esperamos no se repita en la conformación del órgano de gobierno.

### **Consejo Nacional de la Magistratura.**

Competencia en asuntos disciplinarios. La propuesta de reforma constitucional establece que el Consejo Nacional de la Magistratura se encargará del régimen disciplinario de los jueces y fiscales.

El Poder Judicial ha manifestado su desacuerdo y propone que dicho régimen disciplinario permanezca en el Poder Judicial y no se transfiera al Consejo.

Según el representante de la Junta de Decanos del Colegio de Abogados del Perú, el Consejo no habría dado muestras de objetividad en materia de ratificación de jueces y fiscales, cuestionando por tanto su participación en asuntos disciplinarios.

Comentaremos que en Colombia y México es el propio Poder Judicial quien controla disciplinariamente a sus magistrados, siendo diferente el marco constitucional argentino donde el Consejo Nacional de la Magistratura elegido por el congreso nacional controla el régimen disciplinario de los magistrados.

El modelo peruano que se pretende se asemeja más al existente en Francia e Italia donde el Consejo Superior de la Magistratura conformado por miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial es quien controla el régimen disciplinario de los magistrados y fiscales en dichos países.

### **Academia de la Magistratura.**

Se separa del Poder Judicial. La propuesta de reforma constitucional recomienda que la Academia de la Magistratura adquiera autonomía y deje de pertenecer al Poder Judicial.

Dicha recomendación no ha sido aceptada por dicho poder del Estado quien aconseja la permanencia en el Poder Judicial por dicha institución.

Por su parte, el Consejo Nacional de la Magistratura ha recomendado que la capacitación y formación de jueces y fiscales pase a dicho consejo bajo el sustento de que son ellos quienes nombran a los magistrados y fiscales, aspecto que les permite desarrollar una capacitación acorde con los requerimientos del nombramiento al cargo.

### **Consejo de Gobierno del Ministerio Público.**

Se introduce el Consejo de Gobierno del Ministerio Público como el órgano integrado por fiscales de todos los niveles y por representantes de las universidades y de los colegios de abogados que participan en el gobierno de la fiscalía.

El Ministerio Público no se encuentra conforme con dicha propuesta bajo el argumento de que demandará mayores recursos presupuestales; además, en sesión, se cuestionó que los representantes de la sociedad civil podrían perder dicha calidad al percibir una remuneración del Estado que los convierta en funcionarios públicos.

Han sostenido que la propuesta les confiere el mismo tratamiento que al Poder Judicial y desconoce que su misión es diferente. Así, plantea que el gobierno de dicha institución esté a cargo de la Junta de Fiscales Supremos y de un consejo consultivo.

### **Incremento del número de magistrados del Tribunal Constitucional y elección de suplentes.**

Sobre el incremento del número de magistrados miembros del Tribunal Constitucional de 7 a 10, el presidente de dicho tribunal ha manifestado que dicha modificación resulta innecesaria toda vez que dicho órgano jurisdiccional no tiene carga procesal pendiente y que estando vigente el Código Procesal Constitucional muchos de los casos serán resueltos en sede del Poder Judicial.

Este aspecto es relevante habida cuenta que son recientes las dificultades que el Congreso de la República ha atravesado para lograr el consenso y cubrir las plazas vacantes de los miembros del Tribunal Constitucional.

### **Se suprime la infracción constitucional a cargo de los magistrados del Tribunal Constitucional.**

Se suprime la infracción constitucional como causal atribuible a los magistrados del tribunal estableciéndose que solo serán pasibles de acusación constitucional por la comisión de delitos de función.

La modificatoria se orienta a excluir a los magistrados del tribunal de la responsabilidad por infracción constitucional a que se refiere el artículo 99.º de la Constitución Política.

Se ha justificado la propuesta bajo el argumento de los antecedentes de infracción a la Constitución en contra de los ex magistrados del Tribunal Constitucional en el año 96.

Sin embargo, dichos antecedentes, contraviniendo el debido proceso parlamentario en un caso específico, no deberían ser tomados como justificación para la exclusión que se propone.

En ese sentido, el estado de derecho exige que todo funcionario público se encuentre sujeto a la responsabilidad que la ley establece, siendo la tendencia a fortalecer los mecanismos de control y no a debilitarlos. La vulneración de una norma no puede ser

tomada como causal para su eliminación.

### **La actuación del Tribunal Constitucional en pleno o en salas.**

La propuesta de reforma constitucional recomienda que el Tribunal Constitucional puede actuar en pleno o en salas; sin embargo, en el caso del Poder Judicial se recomienda lo contrario, que la Corte Suprema actúe como corte única.

La propuesta en ambos casos no sería reflejo de la realidad pues es conocida la ingente carga procesal que ostenta el Poder Judicial en comparación con aquella a cargo del Tribunal Constitucional y que inclusive ha sido reconocida por su propio presidente; por tanto, no quedaría del todo claro las razones por las que en un caso a pesar de la mayor carga procesal se busque la reducción de la Corte Suprema como corte única de once miembros.

### **Sobre la implementación del *certiorari*.**

La propuesta de reforma constitucional atribuye al Tribunal Constitucional la facultad de poder escoger discrecionalmente para revisión los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y de cumplimiento resueltos por el Poder Judicial, discrecionalmente.

La crítica más importante en relación a la propuesta es que el carácter discrecional podría ser visto como poco objetivo y por tanto perjudicial al sistema de control de las garantías constitucionales.

Sería conveniente a estas alturas reiterar los objetivos que según el CERIAJUS plantea el nuevo modelo para la reforma de la administración de justicia; es decir, la función de impartir justicia debe realizarse en forma autónoma, efectiva y predecible.

Desde esta perspectiva resulta conveniente la incorporación del *certiorari* como mecanismo que permita al tribunal elegir discrecionalmente qué materia resuelve, siempre y cuando existan razones para dicha elección; es decir, no hay discrecionalidad para elegir sin fundamento que lo justifique.

Así, por ejemplo, podría esgrimirse que la solución de la controversia tiene un impacto global que trasciende los límites del conflicto entre particulares y, por tanto, son casos considerados de especial trascendencia.

El modelo implementado en Argentina que a su vez es remedo del modelo norteamericano, de donde proviene dicha institución, ha sido duramente cuestionado precisamente por su carácter discrecional, habiéndolo tildado incluso de arbitrario.

Si bien es cierto la reforma constitucional no hace alusión expresa a la denominación del *certiorari* no queda claro si la discrecionalidad para resolver o para no resolver *certiorari* positivo y negativo, respectivamente, se entiende en sus dos acepciones. Esta atingencia deberá ser superada a fin de evitar los problemas de índole interpretativo que se dieron en Argentina a raíz de la incorporación del *rid of certiorari* negativo en el código procesal civil y comercial.

Del mismo modo y con el ánimo de fortalecer la seguridad jurídica y hacer predecible el proceso de decisión judicial mediante precedentes de observancia obligatoria, sería conveniente se evalúe la incorporación de la institucional del *stare decisis* a cargo de la Corte Suprema del Poder Judicial a fin de conferirle fuerza obligatoria al precedente judicial, de

manera tal que emitida una sentencia se establece un antecedente que en principio no pueda variarse posteriormente, en principio.

Ambas herramientas, el *certiorari* y el *stare decisis*, permitirán tanto al Tribunal Constitucional como al Poder Judicial, respectivamente, generar mayor seguridad jurídica, eficacia y predictibilidad en la administración de justicia sin contar con la reducción de los costos de transacción en las operaciones contractuales y la reducción de las sentencias contradictorias y erráticas.

Este ha sido un resumen que se ha trabajado en la Comisión de Constitución sobre esta materia. Naturalmente pueden haber algunos otros puntos en donde sea necesario hacer un debate mayor; sin embargo, hemos querido traer de manera puntual estos temas porque son los temas que generan la mayor discusión en esta reforma que, repito, vamos a retomar en el mes de marzo a penas se inicie la legislatura ordinaria y que esperamos en el mismo marzo poderla pasar al Pleno para su consagración.

Muchas gracias.