

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: Dr. César Landa Arroyo

Muy buenos días señor congresista Fausto Alvarado, Presidente de la Comisión Especial Encargada de Estudiar las Condiciones de CERIAJUS, señores congresistas, señor expositor, señor Ministro de Justicia, Magistrados, Fiscales Supremos, estimados amigos todos.

En primer lugar, mis palabras de agradecimiento por la convocatoria para poder exponer algunos puntos de vista entorno a este importante trabajo que viene llevándose a cabo, entorno a los estudios de la reforma judicial, y esto además en un marco muy importante.

Como ya se ha señalado: No hay democracia sin derecho ni tampoco puede ver derecho sin democracia; es decir, para poder hablar de reforma jurídica se tiene que hacer un contexto democrático y para poder hablar de democracia, de legitimidad, también hay que hacerlo en el marco de lo que la Constitución establece. Y en particular, una reforma como la actual reforma constitucional requiere tanto de legitimidad, de opinión ciudadana, de expresión de los sentimientos y aspiraciones del pueblo, como también se requiere de resultados; es decir, en el marco de un ordenamiento jurídico establecido en la Constitución y las leyes para que se otorgue gobernabilidad, estabilidad.

Y es que estabilidad, por un lado; es decir, gobernabilidad y por otro lado democracia son dos vectores que deben acompañar todo proceso de reforma, no solamente política constitucional sino también judicial. Y es que el Poder Judicial expresa, por otro lado, lo que marca el artículo 45.º de la Constitución, el poder del Estado emana del pueblo y el Poder Judicial, precisamente, es eso, un poder del estado, no solamente una entidad encargada de impartir o administrar justicia, y ahí está el valor, entonces, político, democrático que tiene el Poder Judicial en el sentido constitucional de la palabra.

Pero además dice el artículo 45.º que las autoridades la ejercen en el marco de la Constitución y las leyes, de modo tal que no es un ejercicio de poder ni en lo absoluto, sin ningún límite sino precisamente en el marco de las leyes y la constitución; por eso es que clásicamente se ha señalado siempre que la independencia de los jueces está garantizada por su subordinación a la ley; y en efecto, la subordinación a la ley es la mejor garantía e independencia, pero un Estado que se va desarrollando sobre una base de legalidad para estar ahora fundado sin perjuicio de principio de legalidad, también en el principio de constitucionalidad, hace entonces que la independencia del Poder Judicial esté garantizada por el respeto a la Constitución, como debe ser; y, por ello es que no resulta sino un tema

bastante debatible pero igualmente necesario que se precise que el Poder Judicial, evidentemente, está encargado de impartir justicia en una justicia que nace de la voluntad popular, de manera indirecta, y por eso es que, por ejemplo, en algunos países como Inglaterra se emite fallos en nombre de la reina que es la fuente de legitimidad monárquica o en una democracia como en Alemania se dicta en nombre del pueblo.

Pero, a donde quiero llegar, precisamente es que estos procesos de reforma judicial requieren, precisamente, acompañar los procesos de reforma del estado en el marco de una legitimidad tanto por su origen como por sus resultados.

¿Qué quiere decir? Que la legitimidad por su origen estará ciertamente en el diseño, en el consenso intra o extra Poder Judicial, en la legitimidad ciudadana, donde hay una demanda permanente de la reforma judicial para que atienda los problemas del ciudadano de a pie y en todos los niveles, pero también una legitimidad por sus resultados.

Legitimidad por sus resultados no implica esperar una reforma después de 10 ó 15 años, cuáles han sido los éxitos, sino precisamente ver resultados progresivos, inmediatos, a nivel de reforma legislativa o a nivel también de otro tipo de cambios, no solamente normativos sino también de cierta credibilidad que incremente en la ciudadanía por los resultados, por las resoluciones que expida el Poder Judicial.

De modo tal que con esos parámetros es que también la tarea, y es el tema que voy a sentarme en esta breve exposición, se comparte la impartición de justicia no solamente a nivel del Poder Judicial aún cuando es el eje central sino también a nivel de órganos en los cuales incluso se ha discutido si el principio de unidad y exclusividad del Poder Judicial recae únicamente en el Poder Judicial teniendo en la Constitución instancias que también resuelven causas con calidad de cosa juzgada como por ejemplo en el ámbito constitucional a través del Tribunal Constitucional.

Se ha discutido también que la justicia militar hoy en proceso de incorporación por lo menos a nivel de decisiones judiciales y propuestas de reforma también es un fuero especial y en consecuencia imparte justicia castrense en un ámbito y con una competencia muy específica.

También se ha planteado que la unidad y exclusividad queda relativizada cuando no son revisables, en sede judicial, algunas decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura ni tampoco el Jurado Nacional de Elecciones e inclusive alguna vez también se ha discutido si es que la capacidad que tienen las comunidades campesinas para poder impartir justicia en el marco sobre derecho consuetudinario, siempre con el límite de los derechos fundamentales constituye una forma también de impartición de justicia con carácter autónomos, relativos, ciertamente.

Pero al margen de esta suerte de diversidad y pluralidad de entidades encargadas de impartir justicia, por lo señalado en un inicio, en un Estado constitucional hay dos grandes principios que sostienen el edificio jurídico; por un lado este principio político de la soberanía popular y el principio jurídico de la supremacía constitucional.

Y el Tribunal Constitucional que se ha incorporado en la Constitución del 79 y nuevamente el año 93, se le otorga una posición encargada de ser el agente de control de la Constitución; será un tema muy sutil pero hay diferencia entre ser un ente encargado de controlar la constitucionalidad y la Constitución; porque la constitucionalidad como manda la Constitución en el artículo 201.º se refiere al control de los actos, decisiones y el

parámetro de control que el Tribunal toma; en consecuencia está no únicamente en la norma de la Constitución sino también en sus valores y sus principios democráticos y constitucionales. Mientras que el control de la Constitución sería un control meramente de la norma, normativamente, y el planteamiento que se ha postulado es un control de la constitucionalidad.

Y en ese sentido es importante pero quizás insuficiente si es que no se añade el control de la Constitución por más que implícitamente se entienda que hace un control de la Constitución, y esto tiene que ver mucho porque el Tribunal Constitucional es de acuerdo a la doctrina comparada y también ahora el Código Procesal Constitucional el supremo intérprete de la Constitución, no es el único en ese excluyente, pero es el supremo; es decir que, en materia constitucional va a haber un órgano encargado de dictaminar qué es lo constitucional.

Como decía un juez, en los Estados Unidos, en 1907, el juez Siu decía: "Todos estamos bajos la Constitución, pero en última instancia los jueces dicen qué es la Constitución". Y en este sistema en materia constitucional se ocupa de ello el Tribunal Constitucional.

En cuanto a la composición de los magistrados el actual sistema tiene 7 magistrados, la propuesta es que sean 10; alguna vez en la Comisión de base de la reforma se planteó que fueran 9 como ocurría en la Constitución del año 79 y ciertamente que parecería arbitrario plantear 10 u 11 si es que no existe algunos elementos.

Como se ha mencionado; la necesidad está vinculada a la carga procesal y muchas veces se ha dicho que dada la sobrecarga procesal, en consecuencia se requiere más, un mayor número de magistrado o incluso de salas; sin embargo, como recordaba el congresista Pastor, en efecto, el Presidente del Tribunal Constitucional en una sesión de la Comisión de Constitución señalaba que no resultaría necesario habida cuenta de un nuevo Código Procesal Constitucional que entró en vigencia después de elaborada la propuesta del CERIAJUS.

En la medida que el carácter, por ejemplo, subsidiario de la Acción de Amparo, el proceso de amparo, haría que en el Poder Judicial queden resueltas las causas y solamente de carácter estrictamente de subsidiarias o residual pudieran tomar conocimiento en sede constitucional, con lo cual podría decirles que cerca al 70% de los procesos de constitucionalidad se refieren a las llamadas Acciones de Amparo en el Tribunal, con lo cual había una descarga significativa, no inmediata, como es evidente, pero sí progresiva.

Tengo entendido que ya en el Poder Judicial se vienen ya rechazando eliminarmente la admisión de estos procesos por no tener materia constitucional directa como manda el artículo 38.º del Código Procesal, de modo tal que es importante, como se ha planteado, revisar el número de magistrados.

Ahora, bien. Hay un tema también muy vinculado a ello que es el carácter de las competencias del Tribunal Constitucional no solamente de declarar la inconstitucionalidad de las normas legales sino también resolver las resoluciones denegatorias en materia de Habeas Corpus, Amparo, habeas data, Acción de Cumplimiento, y una de las importantes novedades de este plan de Ceciliajus es incorporar la capacidad discrecional para poder resolver este tipo de pedidos. Y esto acerca el debate al tema del llamado *certiorari*.

En los Estados Unidos, en la reforma judicial de 1914 se introdujo un paquete de cambios y posteriormente imitaría Roosevelt los años 30, pero en los años 14 se incorporó,

precisamente, la figura del *certiorari* y del *stare decisis* como dos formas.

En primer lugar de crear la predictibilidad, la seguridad jurídica de que el justiciado y los abogados supieran cómo resolvía el Tribunal Supremo, todo lo demás se facultó al Tribunal Supremo ante la sobrecarga procesal que existía a que tuviera la capacidad de tomar, mediante un recurso, este *writ of certiorari* la posibilidad de resolver las causas que fueran de interés a nivel federal, de modo tal que la situación en la cual nosotros nos encontramos, precisamente, a nivel, sea tanto del poder judicial, la Suprema, en relación a una sobrecarga como también en relación al propio Tribunal Constitucional, hay que buscar mecanismos para que se les dé las facultades de llevar a cabo este tipo de interpretaciones habilitados por una reforma constitucional que otorguen, precisamente, una capacidad discrecional que no tiene que ser arbitraria, lo discrecional supone que hay una habilitación abierta de la norma que faculta al juez interpretar, argumentando jurídicamente en qué casos va a asumir competencia para establecer líneas de interpretación jurisprudencial con carácter vinculante, con *stare decisis*. Y esto como repito asegura la predictibilidad.

De otro lado, me parece importante resaltar que la labor del Tribunal no es una labor aislada por más tarea constitucional sino que está directamente vinculada al quehacer judicial, tanto propiamente, de la lucha, por ejemplo, anticorrupción o la lucha contra el terrorismo o contra el narcotráfico, donde la serie de resoluciones que expide el Poder Judicial y que llegan de manera directa por alguna violación constitucional al Tribunal, no pueden quedar liberadas simplemente en dos esferas de diálogo, a veces con argumentos o conforme a resolución totalmente autónomas y sino autárquicas; es decir, sin mirarse.

De modo tal que las instancias de coordinación judicial que plantea el proyecto de reforma del CERIAJUS me parece necesario, precisamente, para integrar con autonomía y competencia de cada órgano jurisdiccional o que tiene que ver con el sistema judicial, las mejores políticas de estado en materia de la lucha judicial, en la lucha contra estas lacras de la sociedad.

Yo diría que estos niveles de coordinación no basta obviamente que sean plasmados en un ámbito de carácter constitucional sino como es evidente niveles de coordinación, no solamente a nivel de las cabezas sino también a nivel de quienes operan directamente con estos temas a nivel judicial.

Me parece también necesario mencionar que otro tema saltante de la propuesta del CERIAJUS en materia judicial es el relativo, bueno, al Pleno y Salas, ciertamente que ya se viene llevando a cabo, en el caso del Tribunal, a través de la Ley Orgánica, la creación de las salas, dos salas ¿no? **(10)** Y me parece que hace evidente que no es un tema necesariamente constitucional la existencia de salas, habida cuenta que ya mediante una ley se viene desarrollando ello; y los suplentes también; no es una materia exclusiva constitucional y menos aun excluyente de que una ley orgánica pudiera incorporarla. De modo tal que si hubiera temas de conflicto en cuanto a qué incorporar, temas que ya vienen siendo objeto de su desarrollo legislativo, bien podrían continuar.

Yo diría que estos elementos me parece que son claves, centrales en torno a las propuestas que hace el CERIAJUS, y me permitiría hacer un breve comentario ya de carácter más general.

Creo que las reformas que han acontecido en el Poder Judicial las últimas décadas, así como también la propuesta de reforma en este caso ya en materia del Tribunal

Constitucional está muy vinculadas con aspecto que a veces son dejados de lado en el debate, la discusión, y me refiero al tema de la cultura; de la cultura legal a la cultura judicial tanto del litigante, del ciudadano como también la autoridad judicial o el magistrado, es un tema que a veces queda un poco fuera del objeto del análisis, y pueden haber reformas a nivel legal, a nivel institucional, a nivel político; pero el elemento cultural me parece que debía tomarse más en consideración.

Y de otro lado también como mencionaba al inicio el tema de poder, es decir, el Poder Judicial ocupa una función como poder del Estado, y los órganos imparten justicia en las diferentes áreas y actividades del Estado, también participan de una cuota de poder. Y creo que esos elementos hacen de que el ciudadano medio tenga una visión crítica porque no se siente vinculado a las propuestas de reforma o a resultados mismos de la experiencia de nuestros órganos y participación de justicia con diferentes grados de crítica, de modo tal de que una característica fundamental creo de una reforma es, ciertamente, como se ha mencionado por el congresista Lescano, vincularla con el ciudadano, con el pueblo.

Y en ese sentido me parece también que ese tipo de reformas tiene en última instancia una fuente de legitimidad y credibilidad en la voluntad popular, que es en última instancia la que legitima la acción del Estado.

En ese sentido se requiere por parte de quienes lideran la reforma judicial, compartir este sentimiento ciudadano; y por otro lado poner lo que diría algún autor, una suerte de patriotismo constitucional en la medida de que tanto a nivel de representantes de Congreso como también de magistrados, jueces y también la autoridades del Poder Ejecutivo, compartir integradamente los objetivos nacionales, diríamos, en una reforma judicial donde la ciudadanía se sienta representada no solamente a nivel de las propuestas que hacen los propios líderes, sino también las propuestas que la propia sociedad a través de entidades o representantes directamente puedan tener en torno a la reforma judicial.

De modo tal de que creo que es bastante importante y halagüeño que este tipo de reuniones marquen un hito más en el proceso de reforma judicial, y que se vaya ligando a las raíces de donde se originan los valores de la justicia, que es la voluntad popular.

Gracias.