

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 Lescano Ancieta

Señor presidente de la comisión de estudio de la reforma del sistema de justicia, colega congresista, distinguidos panelistas, doctor Juan Monroy, doctor César Landa, señor Ministro de Justicia, señores magistrados de la Corte Suprema, señor Fiscal Supremo, amigos y amigas, en realidad yo quisiera hacer llegar algo de información de lo que se ha avanzado en el CERIAJUS.

En primer lugar, nosotros estuvimos a cargo de la comisión de reformas concretas; es decir, normas que se han cambiado a lo largo de estos meses en este intento de reformar la justicia en el Perú, y parte de estas reformas que se habían planteado por el CERIAJUS se ha logrado que se conviertan en ley.

Por ejemplo, estos problemas cotidianos que tienen los seres humanos y que nosotros intentamos resolver primero más allá de los problemas patrimoniales o de otro carácter que pueda tener en los peruanos y comenzamos, por ejemplo, por el tema de la filiación donde tuvimos la ayuda valiosa del doctor Monroy para estructurar, para fabricar un procedimiento que pueda resolver las vicisitudes, las penurias de más o menos 2 millones y medio de peruanos, este intento para reformar el procedimiento para que los padres reconozcan a sus hijos ya es ley. Se ha establecido un mecanismo de urgencia mediante el cual se dicta una resolución por un juez de paz y esta resolución es notificada al demandado y si el demandado niega ser el padre obviamente está obligado a practicarse, obligatoriamente, la prueba del ADN.

Esto va a ser un mecanismo que nos va a ayudar a resolver, como digo, el problema de millones de peruanos que en estos momentos tienen que pasar un vía crucis en los juzgados o en los tribunales del Perú, o a veces otros ni siquiera intentan demandar porque tenían que pasar por un procedimiento largo, el más largo que establece el Código Procesal Civil, que es el proceso de conocimiento. (7) Ahora no, hay un mecanismo coercitivo que algunos ni siquiera tendrán que ir a litigar, porque sabiendo que es el padre y negando la paternidad tendrán que someterse a un procedimiento de ADN que establecerá que lo que dijo en su contradicción, lo que dijo en su negativa era absolutamente falso. Pero esto resuelve, de alguna manera, el problema de los peruanos y si es que no resuelve el contexto general del Perú, que está viviendo en una crisis, crisis política, crisis económica, crisis social, obviamente les da algún respiro, les da algún alivio a aquellos peruanos que transitan

en las calles, que van a los juzgados y que a veces no ven resueltos o reconocidos sus problemas o reconocidos sus derechos.

Este procedimiento, por ejemplo, va a resolver el problema de un grupo importante de peruanos, que pensamos que es un primer aporte del CERIAJUS.

El caso de los alimentos, donde se establece que para presentar la demanda de alimentos no es necesaria la firma del abogado. Muchas madres ya no tendrán que hacer la demanda con un abogado, sino harán simplemente un escrito y lo presentarán al juez que tiene la obligación de tramitar.

O el caso de la separación de cuerpos por mutuo disenso, ya no esperarán los cónyuges separados seis meses para que salga la segunda sentencia, sino simplemente dos meses, agilizando los procedimientos y viendo más rápido la solución de sus conflictos de manera inmediata y definitiva.

Estos, por ejemplo, han salido del CERIAJUS y creo que son aportes que no van a resolver todo el problema judicial, pero sí algunos aspectos del mismo, aspectos humanos, de filiación, de alimentos, la separación de casados que ya han visto rota su vinculación y que ya no da más y que se tienen que separar. Son aspectos humanos que pienso que de alguna manera ayudarán a hacer justicia en este país.

Pero yo quisiera además, distinguidos amigos, decirles que en el CERIAJUS se han aprobado algunas reformas, pequeñas reformas del Código Procesal Civil, por ejemplo, para hacer los procedimientos más rápidos, del proceso contencioso-administrativo, de las facultades que tienen los jueces de paz y que tienen los fiscales.

Por ejemplo, la propuesta respecto a los jueces de paz era que varias de las funciones o de las competencias de los jueces de paz letrados, es decir, los jueces de paz que son abogados, nombrados por el Poder Judicial, pasen a los jueces de paz no letrados; los hurtos pequeños, las pequeñas desavenencias familiares, eso lo ven los jueces de paz letrados. Nosotros estamos proponiendo, en la propuesta que ojalá se pueda aprobar en el menor tiempo posible, que pasen a los jueces de paz no letrados, aquellos jueces que son elegidos por su comunidad y que tienen una gran capacidad de conciliación y que resuelven los problemas rapidísimo. Eso no tiene por qué estar en el Poder Judicial "formal", digámoslo así, sino en el Poder Judicial que está más cercano a su pueblo.

O en el caso del Ministerio Público, que se le arrebató la posibilidad, por ejemplo, de conciliar violencia familiar, y que tenía también una gran capacidad de conciliación porque muchas cosas entre los cónyuges o los problemas de los cónyuges o de la familia o del hogar o de los convivientes terminaba en el fiscal con un acta que hacían conciliar o resolvían de alguna manera el problema. Ahora tiene que ver eso no el fiscal, sino el juez de familia, situación que va complicando la situación del trabajo o la carga procesal del Poder Judicial. Nosotros pensamos que la capacidad conciliadora que tenían los fiscales antes debe restituirse a esta institución porque lo hacían bien y evitaba que muchos de los problemas lleguen al Poder Judicial.

Estas son, por ejemplo, algunas propuestas de carácter concreto sobre algunas normas concretas que está haciendo el CERIAJUS, y que creo deben también aprobarse en el menor tiempo posible.

Pero respecto a lo que nos convoca, a la reforma del sistema de justicia desde el punto de

vista constitucional, yo creo, y aquí creo es un acuerdo político, pero yo creo que hubiera sido importante que el primer tema que el Congreso de la República pueda asumir frente al pueblo, porque la Constitución es un documento político que va destinado al pueblo, no va destinado a una elite de abogados que sabemos qué cosa es una norma, qué cosa es la ley, que entendemos de alguna manera las instituciones jurídicas, no va destinado solamente a un grupo, sino va destinada la Constitución al pueblo.

Y hubiera sido importantísimo, por ejemplo, que el primer asunto que esta semana se pueda debatir en el Congreso, porque el país está viviendo una crisis severa, sea la reforma del sistema de justicia. Porque lo que va a percibir la población al discutir la bicameralidad, es decir, bueno, los políticos están discutiendo su situación, sus privilegios, su trabajo, su entorno, su elite, y no están discutiendo lo que le interesa a la mujer o al hombre que está buscando el respaldo de sus derechos en los tribunales de justicia día a día, y que son millones de peruanos.

El primer paso hubiera sido bueno discutir la reforma del sistema de justicia para de alguna manera solucionar la crisis que vive el Perú. Hubiera sido bueno eso, y capaz pudiera ser bueno porque lo que sucede en el Congreso está más o menos dirigido o encaminado en torno a acuerdos políticos. Pero, bueno, ya está dada la situación y los peruanos tenemos visiones distintas; pero ojalá que esta reforma se haga en el menor tiempo posible.

Y uno de los temas que creo que tiene que ver con el pueblo, porque nosotros obviamente tenemos que ir vinculados a la realidad, vinculados a lo que está pasando en las calles, reitero, qué cosa es la justicia, qué papel cumple el Poder Judicial. Y creo que es un debate que se va a realizar muy fuertemente en el Congreso.

Por ejemplo, la propuesta dice, fíjese, creo que es técnicamente válida, pero yo no creo que sea un mensaje bueno para el pueblo, para la población, para los hombres y mujeres del Perú; dice: el Poder Judicial ejerce la potestad de impartir justicia, y suena algo frío, suena algo frío.

Nosotros pensamos que los jueces deben tener un mandato tal que pudiera darles la posibilidad de tener más fuerza, más jerarquía, mayor apoyo en las funciones que realizan para resolver los conflictos entre los ciudadanos. Y la fórmula de la anterior Constitución, incluso la Constitución de 1979, es mucho mejor, porque aun cuando no sea cierto le da cierto apoyo político de alguna manera al juez.

Decía que la facultad de administrar justicia deriva del pueblo, ¿no es cierto?, la facultad de administrar justicia deviene del pueblo, y en realidad es eso. El juez resuelve un conflicto entre ciudadanos en base a las facultades que el Estado ha otorgado y que ha sido ese estado, ese gobierno, ese parlamento elegido por el pueblo.

Y yo pienso que sobre esto, sobre el papel, las funciones del Poder Judicial, se va a desarrollar un debate importante en el Congreso de la República, ¿es impartir justicia, simplemente, técnicamente válida, pero políticamente medio débil?, ¿o es que la justicia es derivada o es entregada por el pueblo para los jueces puedan administrarla?

Un segundo tema creo que va a ser importante también el asunto de la justicia en las comunidades campesinas.

La propuesta es que la Constitución reconoce los fallos o las resoluciones de lo que resuelven las comunidades campesinas de acuerdo al derecho consuetudinario dentro de su

jurisdicción. Es decir, reconoce función jurisdiccional a las comunidades campesinas y a las rondas campesinas.

Hubo cierta discrepancia en el CERIAJUS respecto a esto, decían que era peligroso reconocer funciones jurisdiccionales a estas entidades sociales. Pero yo creo lo siguiente: poniendo como límite el respeto a los derechos fundamentales de las personas, creo que los sectores sociales casi excluidos deben ayudar al Estado a cumplir la función delicada de hacer justicia, dentro del respeto de los derechos constitucionales es la idea, dentro de la jurisdicción de las comunidades campesinas.

Allí donde el juez y el fiscal no llegan están las comunidades campesinas, está el teniente gobernador, está el rondero; allí donde el juez y el fiscal no llegan creo que la sociedad debe ayudar al Estado a establecer orden. Y nosotros hablamos con cierta autoridad de este tema, porque yo, por ejemplo, soy representante de un departamento, de una región donde la justicia comunal es muy fuerte y donde hay miles de comunidades campesinas que también tienen una gran capacidad de solución de los conflictos. No van a resolver los conflictos de un homicidio o de un terreno que se le arrebató a un propietario, resolverán pequeños conflictos, donde pueden ayudar —reitero— a ordenar el país, a que el Perú viva en paz.

El abigeato, por ejemplo. Antes el índice de robo de ganado en los lugares lejanos del Perú era bastante significativo, ahora casi es mínimo, ¿gracias a qué? Gracias al trabajo que hacen las rondas campesinas y las comunidades campesinas que se van organizando para establecer seguridad, orden interno.

Yo creo que en estos momentos solamente el Poder Judicial, solamente la Policía o solamente el Serenazgo de los gobiernos locales ya es insuficiente para dar orden interno al Perú, y la sociedad se tiene que organizar de otra manera.

De tal forma, que me parece importante sí, en algunas materias donde sí se puede resolver, darles facultades jurisdiccionales a las comunidades campesinas, para que ahí puedan ayudar al Estado a establecer orden, reitero, bajo los cánones y límites de los derechos fundamentales de la persona.

Otro de los temas, distinguidos amigos, que me parece importante es la situación de la edad, que también seguramente se va a producir algún debate en el Congreso. La propuesta establece 70 años, y yo no creo que en el Perú el problema de la corrupción que a veces se imputa al Poder Judicial sea una cuestión de edad, porque hay corruptos jóvenes, viejos y de mediana edad; y hay brillantes jueces que tienen pues 70 ó 65 ó 68 años, como hay malísimos jueces que tienen 25; 30 ó 40 años.

De tal manera que hay algunas personas que inciden en la edad de los magistrados, pero yo no creo que sea un elemento fundamental para establecer en el futuro la eficacia o ineficacia del Poder Judicial. Creo que ahí es un tema que por lo menos nosotros hemos evaluado que la edad debe mantenerse en los 70 años.

Yo había hecho una propuesta y juntamente con algún legislador, estimado legislador ya fallecido, y los distinguidos miembros de la Corte Suprema habíamos propuesto, y tiene que ver con lo que está viviendo el Perú.

El Perú está viviendo un proceso de descentralización, descentralización política, ¿y por qué no tiene que darse la descentralización, por ejemplo, en otros aspectos?, ¿por qué

tenemos que hacer descentralización política y en la justicia tenemos que utilizar y mantener un sistema centralista?, ¿por qué razón? Si el Perú es uno solo, se tiene que vincular, tiene que haber una interrelación entre ciertos poderes, ciertos temas, ciertas instituciones.

Nosotros habíamos propuesto, en algún momento, que la Corte Suprema sea una corte suprema con salas descentralizadas para que la justicia se acerque al pueblo, no al revés, no para que el pueblo se acerque a la justicia. (8) Porque fíjense, hay pobladores de Abancay o de Tumbes o de Andahuaylas o de Tarapoto que tienen que venir a resolver sus conflictos en la Corte Suprema en un mundo absolutamente desconocido y nosotros pensamos que ese es un mecanismo que se tiene que cambiar.

Pensamos que para darle incluso dinamismo a la vida jurídica en el interior del país, para que haya más movimiento jurídico donde los jóvenes de las universidades también se inquieten para conocer mejor las leyes de su patria y tener mayor vocación como jueces o como hombres de derecho, la Corte Suprema debe tener salas en el interior del país para que el pueblo peruano vea realmente una intención buena de cambio. Porque si se mantiene esta situación centralista, yo pienso que la situación va a ser difícil que el pueblo peruano perciba que está mejorando la justicia en el Perú, porque siempre tendrá que viajar a Lima y bajan del paradero de ómnibus y no saben por donde es, menos sabrán que pasará pues en una sala de la Corte Suprema o como llegar a una sala de la Corte Suprema para resolver sus propios problemas.

En cambio, descentralizando la Corte Suprema, ese juez que resolverá en el norte o en el sur conocerá la idiosincrasia de esa gente, la costumbre de esa gente, conocerá más cerca la realidad para poder resolver adecuadamente los problemas que le presentan los ciudadanos al acercarse a los juzgados y a los tribunales. Y nosotros habíamos planteado que la sala, perdón, que la Corte Suprema por lo tanto tenga salas descentralizadas.

Un problema adicional que había referido el Presidente de la Comisión de Constitución respecto a las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura. Es cierto, se está proponiendo que un órgano externo del Poder Judicial vea la conducta de los jueces y a los malos jueces sancionarlos, yo creo que hay distinguidos miembros de la Corte Suprema y del Ministerio Público que están de acuerdo que haya un órgano externo que pueda ver la conducta y verificar la conducta, y cuando esta conducta sea pues irregular, sancionar; porque yo creo que el mecanismo actual de un Órgano de Control Interno no funciona.

Como decían también respecto al Congreso, respecto también a Otorongo no come Otorongo, es absolutamente cierto o por lo menos hay unas ciertas limitaciones naturales que impiden que imparcialmente se resuelva un conflicto. Pero, respecto a este tema que también va a ser debatible quedaría lo siguiente: Si el Consejo Nacional de la Magistratura se va hacer cargo de los conflictos que conllevan la conducta de los jueces, cuando hay una infracción constitucional —y creo que el Ministerio Público también ha hecho alguna reflexión sobre el particular— o la comisión de un delito, ¿quién cesará a este juez? ¿el Consejo Nacional de la Magistratura o tendrá que llevar el procedimiento respectivo el Congreso de la República?, porque el artículo 99.º establece —que se está manteniendo— que aquel magistrado de la Corte Suprema que incurra en alguna de estas dos infracciones, infracción constitucional o delito, tiene que ser sometido a un procedimiento legal dentro del Congreso, dentro del Parlamento.

Entonces, eso habría que aclararlo en la propuesta, ¿qué pasaría en estos dos supuestos? o es el Consejo que lo cesa, lo sanciona porque se probó la irregularidad o es el Congreso que

tiene que llevar el procedimiento. Y eso no vemos que se haya considerado en la propuesta definitiva.

Algo que también me parece importante, es lo que se establece en uno de los artículos del acceso a la justicia en anexo que se está agregando al artículo 2.º de la Constitución, donde a veces una persona ejercita intereses colectivos de muchas personas, no tiene representación de ellas; no es titular de todos esos derechos, pero yo creo que una persona que invoque intereses colectivos en base a un conflicto o un problema individual, el juez tiene la obligación de resolver el asunto pero considerando que este es un problema de carácter colectivo o difuso.

Hay muchos problemas que se han planteado a lo largo de este tiempo, donde el juez simplemente resuelve el problema particular de Juan Pérez cuando ese problema particular Juan Pérez lo sufren millones de peruanos.

El caso por ejemplo de los servicios públicos, porque nosotros también estamos preocupados en el tema de defensa del consumidor, se resuelve un caso de servicio de energía eléctrica o de teléfono y solamente sirve para esas personas aún cuando ese problema lo están reclamando miles o millones de personas. Y nosotros pensamos que si una persona invoca sin representación formal aún un problema donde se vea que hay un interés colectivo o difuso, el juez tiene la obligación de aplicar también esa resolución a todos los demás que están sufriendo el problema, porque de esa manera podemos ahorrarnos tiempo y resolver en un solo fallo, de una sola vez, el problema de miles — reitero— o millones de peruanos.

Hay otros asuntos también que me parecen importantes: El papel del Ministerio Público.

El Ministerio Público conforme al Código Procesal Penal va dirigido a investigación y el juez sentencia, ¿quién hace toda las diligencias? el Ministerio Público, ¿quién va a resolver finalmente quien se va a la cárcel o quien no? solamente el juez. Pero, no se le están dando las facultades en la reforma constitucional para que ese fiscal pueda tener los instrumentos necesarios para investigar, por ejemplo, yo veo en las facultades del Ministerio Público que no se le está dando la posibilidad de dictar detención contra los ciudadanos, no hay esa posibilidad, no se le están dando las medidas o facultades necesarias como para poder investigar bien, porque si hay un funcionario público cual es el fiscal que va a investigar obviamente tiene que tener la posibilidad de dictar medidas coercitivas, órdenes de captura, detención y en este texto no aparece esa facultad.

Yo creo que es un tema que podría lógicamente establecerse con claridad para que los fiscales puedan en el futuro acorde con el Código Procesal Penal ya aprobado, que es pues el Ministerio Público el que tiene que investigar y el juez el que tiene que fallar, el que tiene que sentenciar.

Otra cosa que también el Perú está reclamando y que no lo vemos, y creo que estando presente el Presidente de la Comisión de Constitución hacerle llegar, es ¿qué pasa con la seguridad ciudadana?

La Policía tiene facultades para capturar a una persona o para ponerlo a disposición del fiscal o el juez, se está reclamando que no solamente la policía pueda cuidar a los ciudadanos sino también las instituciones que sobre este particular tienen los municipios. Por ejemplo el serenazgo y ni siquiera ya el Serenazgo es suficiente para poder responder ante esta necesidad, la sociedad en su conjunto tiene que hacerlo y había una propuesta en

el que para no cerrar los ojos y resolver lo que la población está pidiendo y la mayoría del país, sería bueno ver si también se comprende dentro de los derechos constitucionales y la regulación que se está haciendo respecto a la libertad personal, si es que es posible establecer la figura del arresto ciudadano donde los barrios, los vecinos se organizan y se defienden ante la delincuencia para poner inmediatamente al infractor ante la autoridad policial o dejamos esto así nomás, dejamos que la policía con la poca infraestructura que tiene se dedique a la batalla, al combate contra la delincuencia.

El Perú está pidiendo otro tipo de organización para cuidarse, para darle seguridad a los ciudadanos y ha habido acá una propuesta interesante y les voy a dar rápidamente lectura a la propuesta que se hacía y que se refería a este tipo de necesidades, y que tiene que ver — reitero— con la libertad personal.

Se ha propuesto como texto y que sería bueno que se considere. No puede ser detenido — dice el artículo 2.º— sino en caso de flagrante infracción a la ley penal, porque dice la actual Constitución, en flagrante delito; es decir, los ciudadanos ahora solamente pueden ser detenidos cuando están cometiendo delito pero cuando hay un carterista o algunos que cometen hurtos pequeños, no pueden ser detenidos porque no están cometiendo delito, algunas son faltas pero aún cuando son faltas o cuando son faltas, perdón, las autoridades no los puede detener.

Entonces, el texto que se está proponiendo es, nadie puede ser detenido sino en caso de flagrante infracción de la ley penal para que se pueda detener por delito o por alguna falta o por las autoridades policiales en caso de mandamiento escrito y motivado del juez o del fiscal. En caso de flagrante comisión de falta, la detención sólo podrá tener por efecto identificar a la gente y tomarle su manifestación, tras lo cual será puesto en inmediata libertad; en el supuesto de arresto ciudadano, es decir que los ciudadanos organizados puedan detener a uno que se está metiendo en la casa en horas de la noche, que no va a llegar la policía, el detenido debe ser puesto a disposición de las autoridades policiales o del fiscal competente de manera inmediata.

Yo creo que este tema es fundamental en el país, la situación de seguridad ciudadana que hasta ahora no se ha resuelto y que sí se puede tener los mecanismos para poder resolverlo en forma inmediata, en forma rápida o por lo menos en el tiempo que está previsto debatirse en el Congreso de la República, porque son temas que la población siente que no hay una solución y si nosotros hacemos la reforma del sistema de justicia en la Constitución sin tocar esos temas, la reforma va a quedar coja, va a quedar inconclusa. Y qué respuesta nosotros le damos a los ciudadanos, y cómo explicamos después que siga la ola delincencial y nosotros no podemos defendernos; yo creo que estos temas deben ser obviamente debatidos en el Congreso.

Primero, yo creo como el Poder Judicial qué papel tiene, emana del pueblo, funciones o no, o le ponemos esta fórmula que al parecer me parece absolutamente frío el tema de la justicia castrense que también me parece importante, el del tema de la justicia comunal, el Consejo de Gobierno, cómo se compone el Consejo de Gobierno para que pueda internamente el Poder Judicial y el Ministerio Público encaminar su tarea en hacer justicia.

Además los demás temas: Consejo Nacional de la Magistratura, retira por infracción constitucional y delito también al juez o eso se lo deja al Congreso y el artículo 2.º de la Constitución del Estado, que yo creo que es fundamental ver la situación de los mecanismos para que la ciudadanía y el pueblo se pueda defender ante la delincuencia. Solamente el policía en flagrante delito detener al delincuente o le damos a la ciudadanía

mecanismos para que se pueda defender organizadamente, con una ley de desarrollo constitucional, las comunidades campesinas y las rondas tienen una gran experiencia sin infringir la situación de derechos fundamentales, tiene una gran experiencia y eso por qué no volcarlo a las ciudades para que los municipios organicen a sus vecinos y desde ahí poder cuidar también su seguridad interna, porque las instituciones ya están en capacidad de poder hacer esta tarea.

Si no tocamos estos temas —desde mi particular punto de vista— la reforma va a quedar absolutamente inconclusa.⁽⁹⁾

Y, reitero que es importante que el Congreso de la República, más que otros temas que parecen que son solamente destinados a la clase política, creo que debe tocar esto, que es lo que interesa al Perú entero, a cada uno de los hombres y mujeres que viven en este país que nosotros tanto queremos.

De manera que agradezco, más bien, los momentos que me han dispensado en la atención.

Muchas gracias.