



MODIFICACIONES AL REGIMEN DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

*Jorge Avendaño Valdez**

La profunda crisis de la administración de justicia durante los últimos años no se debió a una deficiente normatividad de rango constitucional. Las causas fueron otras: (i) la expedición de normas de carácter legal y reglamentario que distorsionaron o contrariaron las previsiones constitucionales y, (ii) la imposición de políticas y de personas cuya finalidad y tarea fue precisamente someter al sistema de justicia a los dictados del poder político.

A pesar de lo dicho anteriormente, todos coinciden en que es conveniente introducir algunas modificaciones en el nivel constitucional que contribuyan a un servicio de justicia idóneo e independiente.

I. PODER JUDICIAL

- 1) Aunque parezca innecesario, es aconsejable incluir una norma expresa que establezca que el Poder Judicial es autónomo e independiente y que ningún otro Poder del Estado u organismo puede interferir en su funcionamiento. Esta norma podrá ser invocada si en el futuro se pretendiera dictar leyes o se produjeran hechos destinados a capturar el

* Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica. Docente universitario en las Universidades Católica y San Marcos. Autor de numerosos trabajos en Derecho Civil, Constitucional y Educación Legal. Ex Decano del Colegio de Abogados de Lima. Ha sido miembro de la Comisión Reformadora del Código Civil. Miembro de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional de París (1995-1999). Congresista de la República (1995-2000).

Poder Judicial. Ciertamente es que ante un gobierno autoritario y abusivo, no hay Constitución o principio democrático que valga. Así ocurrió durante el régimen de Fujimori. Así por ejemplo, a pesar de la regla de la actual Constitución que dice que el Ministerio Público es autónomo, nada impidió que el dúo Fujimori - Montesinos se valiera de Blanca Nélida Colán y sus secuaces para violar la autonomía de las fiscalías y hacer con ellas lo que les vino en gana. Pero aun así, preferible es que la norma exista porque puede ser invocada y eventualmente frenar un atropello si las condiciones políticas lo permiten.

- 2) El tema presupuestal es crucial para el Poder Judicial. No puede haber un servicio de justicia eficiente si no se le destinan los recursos necesarios; y no puede haber administración de justicia autónoma e independiente si sus recursos dependen de la "generosidad" del Poder Ejecutivo. Esto es lo que viene ocurriendo desde siempre y es necesario corregirlo.

El Congreso tiene la responsabilidad de aprobar la ley de presupuesto y esto no debe cambiarse. Pero la Constitución puede y debe señalar un monto mínimo anual para el Poder Judicial. La Constitución de 1979 previó el dos por ciento del presupuesto de gastos corrientes del Gobierno Central. A pesar de que este mandato constitucional se cumplió sólo excepcionalmente, creemos que la norma debe consignarse en la Constitución. El monto debe ser incrementado al tres por ciento. Y por cierto el propio Poder Judicial debe exigir que se cumpla. Por ejemplo, planteando ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de la ley anual del presupuesto, si ésta no le asigna el mínimo presupuestal previsto en la Carta.

Hay dos temas adicionales con relación al presupuesto. El primero es el de la administración presupuestal. Creemos que debe corresponder al propio Poder Judicial. Es el caso del otro poder del Estado, el Congreso de la República, que administra su presupuesto. Para hacerlo, el Poder Judicial deberá contar con los órganos y los técnicos correspondientes y desde luego deberá quedar sujeto a la fiscalización de los entes de control.

El otro tema es el de la oportunidad y puntualidad de la entrega de los recursos al Poder Judicial por el Ministerio de Economía. No creo que éste sea un tema constitucional sino más bien legal. Pero vale la pena mencionarlo. Ocurre en la práctica que el Gobierno frecuentemente

demora la entrega del dinero. Al Poder Judicial no le queda otro recurso que hacer gestiones de pago, con lo cual pierde independencia. Debe haber pues un mecanismo legal que asegure la entrega oportuna de los recursos, con las sanciones del caso si hay incumplimiento. Es oportuno señalar a este respecto que en el anteproyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, publicado recientemente, este punto ha sido previsto.

- 3) Otro tema importante –sin duda objeto de regulación constitucional– es el del Gobierno del Poder Judicial. ¿A quién debe corresponder la gestión institucional? Nosotros preconizamos que la Sala Plena de la Corte Suprema debe dedicarse sólo a dos cosas: la determinación de la doctrina jurisprudencial y la elección del Presidente de la Corte y de sus representantes ante el Consejo Nacional de la Magistratura y el Jurado Nacional de Elecciones. Pero el gobierno de la institución debe recaer en un cuerpo colegiado tipo directorio en el que debe haber representantes de todas las instancias del Poder Judicial y además miembros ajenos al servicio de justicia en estricto, tales como representantes de las escuelas de derecho(*), de los abogados y de la ciudadanía en general.

El eje del asunto es que el Poder Judicial no puede ser gobernado exclusivamente por miembros del Poder Judicial. Los jueces no son de ordinario buenos administradores. Claro está, conocen la problemática de la justicia. Por esto deben estar presentes en el Consejo de Gobierno. Pero también deben estar allí quienes no son jueces pero que tienen un evidente interés y competencia en el tema. Es el caso de los académicos del derecho y de los abogados. Pero también –y esto es muy importante– miembros de la sociedad civil porque el tema de la justicia incumbe a todos.

Se trata pues de un Consejo plural. No muy numeroso pero de amplia representación. Jueces y no jueces, todos interesados en el tema y aportando en la conducción del servicio de justicia. Las atribuciones del órgano deben ser amplias, desde la conducción de una reforma judicial permanente hasta la ejecución de los planes de desarrollo institucional, pasando por la preparación del presupuesto anual y la ejecución del mismo una vez aprobado por el Congreso. En general, todas las facultades de gestión institucional.

* No todas. Sólo las Facultades que tengan más de treinta años de funcionamiento.

Por cierto, el Consejo de Gobierno debe estar asesorado por órganos de gestión, empezando por una gerencia general. Porque de lo que se trata es de gobernar una institución que además de ser un poder del Estado, es una empresa porque presta un servicio público de primordial importancia.

La presencia de miembros de la comunidad en el Consejo de Gobierno obedece no sólo a la necesidad de contar con el aporte y las ideas de quienes no son jueces ni abogados. Responde también a la urgencia de que la sociedad civil se comprometa con el servicio de justicia. Esta es por cierto una tarea de doble vía. El Poder Judicial debe solicitar el aporte de los ciudadanos pero al mismo tiempo debe rendirles cuenta de sus logros y deficiencias. Los miembros del Poder Judicial –en especial los vocales supremos– no deben dar la impresión de vivir y actuar en una burbuja de cristal, aislados de la problemática social.

- 4) La Constitución actual establece que los Jueces de Paz provienen de elección popular. Esta norma no ha tenido vigencia porque no se ha expedido la ley que la desarrolla.

Estimo que debe haber elección popular solamente respecto de los jueces de paz no letrados. Como se sabe, éstos no son abogados. Son miembros destacados de la comunidad que resuelven con arreglo a su leal saber y entender y no necesariamente de acuerdo a derecho. Su legitimidad proviene del reconocimiento que les presta la Comunidad y no de un nombramiento de la autoridad y como consecuencia de un título profesional. Por tanto, la comunidad debe elegirlos. Pero distinto es el caso de los jueces de paz letrados, que son abogados. En la designación de éstos no debe haber influencia política alguna, por lo que la elección popular debe descartarse. Su nombramiento debe provenir del Consejo Nacional de la Magistratura, al igual que los demás jueces de carrera. Esta distinción entre unos y otros jueces de paz debe hacerse en la Constitución.

II. MINISTERIO PÚBLICO

Debe reiterarse la declaración de que el Ministerio Público es autónomo, tal como aparece en la Carta actual.

El gobierno del Ministerio Público debe corresponder a un Consejo de Gobierno con una composición similar a la del Consejo de Gobierno del Poder

Judicial. Es decir, con la presencia de fiscales de todos los niveles, abogados, profesores de derecho y ciudadanos en general.

III. CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

- 1) Se propone incrementar a diez el número de miembros del Consejo. A los representantes de la Corte Suprema y los Fiscales Supremos, se sumarían: un representante del Presidente de la República nombrado con la aprobación del Consejo de Ministros; un ex presidente del Congreso de la República o de las Comisiones de Constitución o de Justicia; por cierto, un representante del Colegio de Abogados de Lima y otro de los Colegios de Abogados del país; dos representantes de los Colegios Profesionales que no sean el de abogados y dos representantes de las Facultades de Derecho con más de treinta años de funcionamiento, elegidos por sus Decanos.
- 2) El Consejo así constituido podría dividirse en dos salas, una dedicada a la designación de los magistrados y otra con competencia para sancionarlos. A propósito de esto último - que es punto fundamental para la erradicación de la corrupción en la justicia- estimamos que la Oficina de Control de la Magistratura debe desaparecer. La facultad de investigación y sanción de todos los magistrados debe corresponder al Consejo.
- 3) Se propone que se descarten las ratificaciones judiciales. Si los jueces y fiscales están bien nombrados, y si el Consejo tiene la facultad de investigar y sancionar a todos los magistrados, las ratificaciones periódicas no se justifican. Las ratificaciones son un proceso que los magistrados consideran vejatorio. Por otra parte, si se desea atraer a la judicatura a abogados competentes, es preciso garantizar a éstos una determinada estabilidad en sus cargos. No pueden estar sujetos a un "juzgamiento secreto" cada siete años.
- 4) La Academia de la Magistratura forma parte actualmente del Poder Judicial. Se plantea que forme parte más bien del Consejo Nacional de la Magistratura, pero manteniendo su autonomía funcional. La aprobación de los cursos de la Academia no debe ser requisito para el acceso o promoción de los magistrados. La Academia debe concentrarse en la actualización y perfeccionamiento de quienes ya forman parte de la carrera judicial.

IV. JUSTICIA MILITAR

- 1) La justicia militar debe formar parte de la justicia ordinaria, a modo de una instancia autónoma. Ella debe juzgar únicamente a militares por delitos cometidos en la función castrense. De ningún modo juzga a civiles o a militares en situación de retiro.

Las resoluciones de la máxima instancia de la justicia militar pueden ser impugnadas ante la Corte Suprema de Justicia.

- 2) Los jueces de la llamada justicia militar deben ser designados por el Consejo Nacional de la Magistratura a propuesta del Comando Militar.
- 3) En cuanto al juzgamiento de los policías, pensé inicialmente que, a semejanza de los militares, debía establecerse una organización jurisdiccional autónoma dentro de la judicatura ordinaria. Sin embargo, a propósito de mi participación en la Comisión de la Reorganización de la Policía Nacional, he cambiado de parecer. Estimo que la Policía Nacional debe tener carácter civil y, como consecuencia de ello, sus miembros cualquiera sea el delito que cometan, deben ser juzgados por el fuero común.

V. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1) Debe reconocerse que el Tribunal es un órgano jurisdiccional autónomo, titular de las funciones de control de la constitucionalidad y supremo intérprete de la Constitución.
- 2) Debe mantenerse el doble sistema imperante desde la Constitución de 1979: el control difuso de la constitucionalidad a cargo de los jueces ordinarios y el control concentrado a nivel del Tribunal Constitucional.
- 3) Proponemos aumentar el número de miembros del Tribunal de siete a nueve. Así podrán conformarse dos salas para conocer asuntos de diversa índole. La acción de inconstitucionalidad será vista y resuelta por el pleno del Tribunal.

Se plantea la posibilidad de elegir miembros suplentes del Tribunal.

- 4) La elección de los miembros del Tribunal se propone que corresponda al Congreso (senadores y diputados), pero deberá hacerla entre las personas

propuestas por el Senado. En el Congreso será necesario el acuerdo de dos tercios de sus miembros.

- 5) Finalmente, para resolver las acciones de inconstitucionalidad se requerirán cinco votos (número entero superior a la mitad del número legal de los miembros del Tribunal). En los asuntos de competencia de las salas, bastará la mayoría simple para adoptar resolución.

El Peruano

DIARIO OFICIAL

REPUBLICA DEL PERU

**Constitución
Política
1993**

Texto, simillas, antecedentes constitucionales, concordancias, índice analítico y documentos complementarios de la Constitución Política del Perú aprobada por el Congreso Constituyente Democrático del Perú, ratificada en referéndum popular el 31 de octubre de 1993 y promulgada el 29 de diciembre de 1993