

Acerca del Proyecto Constitucional de la Corte Suprema

César San Martín Castro
Profesor de Derecho Penal y Derecho
Procesal Penal de la Pontificia
Universidad Católica del Perú.

I. La actual Corte Suprema, cuya mayoría de integrantes son provisionales, publicó en el Diario Oficial "El Peruano", el 18 de febrero último, un proyecto de Reforma Constitucional que contiene 31 artículos, divididos en 2 títulos.

El título primero, titulado "El Poder Judicial", está subdividido en 7 capítulos. Allí se abordan temáticamente las siguientes instituciones: principios de la función jurisdiccional y derechos en el proceso, estructura y administración del Poder Judicial, control constitucional y administrativo, función legiferante del Poder Judicial, nombramiento y ascenso de jueces, requisitos para ser juez e incompatibilidades, prohibiciones y garantías de los jueces. El título segundo corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura y a los Consejos Distritales.

II. Lo particularmente interesante del Proyecto es su título primero, cuya factura es básicamente correcta y su concepción más democrática que el modelo de la actual Constitución.

Merece destacarse:

1. El reconocimiento del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, que engloba al derecho de defensa. Según la doctrina y jurisprudencia españolas, pues

el Proyecto se inspira en el art. 24, primera parte, de su Constitución, este derecho fundamental comprende el derecho a la acción o de acceso a la jurisdicción, y la interdicción consiguiente de que por vía legislativa o judicial se impida el acceso a los tribunales, el derecho a un proceso debido o razonable con todas las garantías, y el derecho a ejecutar lo juzgado o de eficacia de la sentencia, esto es, que las decisiones judiciales se cumplan efectivamente y que las autoridades y ciudadanos en general están obligados a prestar colaboración y obedecer las órdenes que imparta el poder judicial (1).

2. El listado generoso de un conjunto de derechos de las personas sometidas a proceso (nombre más técnico y correcto conceptualmente que el de garantías de la administración de justicia).

3. La consagración de los principios institucionales de unidad de la jurisdicción, exclusividad judicial, independencia judicial e independencia económica.

4. La ratificación del principio de unidad, al sancionarse la atribución de control jurisdiccional de las decisiones del fuero militar.

1. Cfr. GONZALES PEREZ, Jesús. *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*. Ed. Civitas. Madrid, 1984. pp. 43-44.

5. Control judicial de los regímenes de excepción bajo los principios de causalidad y proporcionalidad, siguiendo las propuestas de la jurisprudencia y doctrina argentinas.(2)

6. La consideración del entorno cultural de los justiciables en materia de interpretación y aplicación de la ley, aunque habría que avanzar mucho más bajo las pautas de la Constitución colombiana, en particular del artículo 246. Dicha norma, señala, primero, que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República; y, segundo que la ley establecerá las formas de coordinación de esa jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

III. No obstante ello, existen serias omisiones y defectos de concepción que es del caso resaltar. Son los siguientes:

1. Si bien el art. 2.1. del proyecto acepta el Principio de Unidad Jurisdiccional, en el numeral tercero se hace mención a los denominados "Fueros Especiales". Salvo el Militar, cuya competencia es del caso delimitar restrictivamente, por imperio del principio asumido y por que el Poder Judicial se ha reservado para sí el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, no cabe aceptar esa válvula que permitiría -como ha sido en el pasado- la minusvaloración competencial de la justicia ordinaria.

¿Se piensa, acaso, volver al modelo de los Fueros Agrarios y Laboral? Lo laboral y lo agrario son órdenes jurisdiccionales especializados; las materias que abordan tienen, por ello, sus principios y particularidades científicas, pero en modo alguno entran en contradicción con el Principio de Unidad Jurisdiccional, que es de carácter institucional(3).

2. Es saludable el reconocimiento del Principio de Legalidad Penal, pero falta sancionar expresamente el Principio de Culpabilidad, reclamado en la Ciencia Penal como el otro pilar inmovible de un régimen punitivo democrático(4).

3. La invalidez de las pruebas obtenidas por amenaza o violencia es un supuesto sumamente restrictivo; conforme a lo más depurado de la jurisprudencia y teoría procesal, la invalidez de las pruebas se extiende a toda obtención de pruebas que viole los derechos fundamentales(5).

4. Es censurable que se impida el cuestionamiento en sede judicial - o al menos de control constitucional - de las decisiones del Jurado Electoral y del Consejo de la Magistratura.

La seguridad jurídica en nada se alteraría permitiendo dicho acceso, tanto bajo modalidades *sui generis* de amparo directo ante el Supremo Tribunal -análogo al caso del amparo electoral español- cuanto por la interposición de acciones contencioso-administrativas contra las resoluciones administrativas del Organismo de Gobierno del Poder Judicial.

5. Es peligroso legitimar la legislación de emergencia permitiendo modelos normativos excepcionales, a cuyo amparo se han reproducido leyes que han oscurecido nuestro panorama democrático y justificado el abuso de poder y la violación de los Derechos Humanos.

6. No se ha reconocido el principio del juez legal o natural y la garantía de vinculación del juez al ordenamiento jurídico. Ambas instituciones son básicas para asegurar el derecho de las personas y ratificar que a los jueces les está atribuida la función de tutela del ordenamiento jurídico, lo que justifica en último término el conjunto de las demás garantías que se reconocen al juez(6).

7. Tampoco se ha constitucionalizado las garantías de inamovilidad judicial e irreductibilidad de los sueldos judiciales. Ambas garantías, conjuntamente con la existencia de la Ley Orgánica para todo lo referente al ordenamiento judicial (artículo 15), impiden que se produzcan cambios inopinados y políticamente dirigidos contra la judicatura, que se someta a los jueces afectando su economía familiar y que se decrete la inestabilidad de los cargos frente a posibles ofensivas de los otros poderes públicos disgustados por determinados fallos o actitudes de los jueces(7).

2. Cfr. SAGUES, NESTOR PEDRO. *Habeas Corpus*. Ed. Astrea. 2da edición. Bs. Aires, 1988. p. 250.

3. Cfr. TEROL BECERRA, MANUEL. *El Consejo General del Poder Judicial*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989. pp. 45-47.

4. Cfr. JESCHECK, HANS-HEINRICH. *Derecho Penal-Parte General*. Volumen I. Ed. Bosch, 1978. p. 30.

5. Cfr. ORTELLS RAMOS, MANUEL. *Derecho Jurisdiccional*. T. III. José María Bosch Editor. Barcelona, 1991. p. 318.

6. Cfr. RESQUEJO PAGES, JUAN LUIS. *Judicial*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984. p. 129.

7. Cfr. FIX ZAMUDIO, HECTOR. *Constitución Política Comentada*. Ed. UNAM. México, 1985. p. 221.

8. Es particularmente grave que no se fije una edad máxima para la función judicial ni se defina expresamente lo vitalicio o temporal del cargo judicial. Lo primero evitaría la manipulación de la carrera judicial; la definición por lo vitalicio permitiría, de otro lado, la institucionalización de la carrera judicial y de la Escuela Judicial, así como un margen de mayor protección del juez frente a la coyuntura política.

IV. El capítulo II trata sobre el gobierno de la judicatura y el Principio de Independencia Económica. El modelo por el que se opta a nivel de gobierno interno es el clásico corporativo matizado con determinada intervención de las instancias judiciales de carrera, bajo una supremacía de los Vocales Supremos. La independencia económica se circunscribe al 2% de los gastos corrientes para el Gobierno Central, aunque determina que el proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial se incluye **sin modificaciones** en el Proyecto General del Sector Público y que el representante del Poder Judicial interviene con voz, pero sin voto en el debate parlamentario.

La regulación de la función de gobierno del Poder Judicial es un tema central del constitucionalismo contemporáneo. El órgano de gobierno judicial es visto, en primer lugar, como una garantía para los propios jueces, al mantenerlos fuera del alcance de otros centros de poder y en condiciones de hacer posible su sometimiento a Ley (8); asimismo, en armonía con el modelo democrático de Estado, la conducción y gestión del mismo debe partir de mecanismos ampliamente participativos de todos los estamentos judiciales y de los otros sectores vinculados al quehacer de la administración de justicia, como los Colegios de Abogados y las Facultades de Derecho.

Dejar la conducción de este importante poder del Estado sólo a un sector de la Magistratura: la Corte Suprema, reforzaría el principio jerárquico en desmedro de la autonomía judicial y de un entendimiento consensual de los actos de poder.

Hoy en día se afirma que la diferencia entre los diversos integrantes de la judicatura es meramente competencial y que las "categorías judiciales" se justifican sólo a partir de la división del trabajo judicial, del Principio de la Pluralidad de instancias y de la necesidad de unificar la jurisprudencia para hacer efectivo el valor de la seguridad jurídica.

Un órgano, como los existentes en Francia, Italia, España y en parte en Colombia, fundado en la perspectiva instrumental de la eficacia, facilita la vinculación de la justicia a la sociedad -lo que no se da si sólo descansamos el gobierno de la justicia en la cúpula judicial- (9) y permite radicar en él funciones decisorias, tales como la disciplina, la selección y nombramiento de magistrados, sin temor a caer en el nepotismo judicial y en la creación de castas ideológicamente conservadoras y profesionalmente mediocres, dependientes del poder político en el vértice de la carrera judicial.

V. El capítulo III se refiere al control constitucional y administrativo. Hace mención a la existencia de una Sala Constitucional para conocer los procesos constitucionales de *Habeas Corpus*, de Amparo y, suponemos, de Acción Popular. La jurisdicción contenciosa-administrativa es reconocida expresamente y queda radicada en el Poder Judicial. Finalmente, se sanciona el Principio de Supremacía Normativa y la obligación de preferencia de la Constitución sobre la ley, y de ésta sobre toda norma inferior.

Existen claras omisiones en este capítulo. No se menciona la Acción de Inconstitucionalidad, ni los efectos que produciría un fallo que estime la norma legal violatoria del precepto constitucional. Tampoco se pronuncia respecto a otro tipo de acciones constitucionales, como sería el *Habeas Data*, ni sobre los mecanismos jurídicos-internos para viabilizar la jurisdicción internacional.

De las declaraciones del líder de la mayoría parlamentaria y del Proyecto del Colegio de Abogados, aparece que la opción es por encargar la jurisdicción constitucional a la propia Corte Suprema, a través de una Sala Especializada, siguiendo los modelos salvadoreño y costarricense. Este modelo intermedio debe matizarse, dando a la Sala Jurisdiccional un status especial y una composición que opte definitivamente por jueces *sui generis*, vinculados al mundo del Derecho Constitucional.

Otra sensible omisión estriba en el rol que debe jugar el Supremo Tribunal en el ordenamiento jurídico. Sus fallos ¿serían obligatorios?; la doctrina legal ¿ocuparía el carácter de auténtica Fuente de Derecho?; la casación ¿sería la misión específica de la Corte Suprema?

8. Cfr. ANDRES IBAÑEZ, PERFECTO. *El Poder Judicial*. Ed. Tecnos. Madrid, 1986. p. 66.

9. Cfr. XIOL RIOS, JUAN ANTONIO. *El Poder Judicial y su Consejo General en el Estado Social y Democrático de Derecho*. Ed. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1986. p. 11.

VI. El capítulo IV reconoce, en primer lugar, el derecho de iniciativa legislativa del Poder Judicial; en segundo lugar, el de proponer la derogación de leyes inconstitucionales; en tercer lugar, el de dictar mediante Decretos Legislativos normas procesales de competencia de los Tribunales, normas de organización y gobierno judicial y normas que garanticen el derecho de defensa.

No está reconocida expresamente la facultad de reglamentar las leyes vinculadas al ordenamiento judicial, aunque es obvio que desde la lógica del Proyecto puede y debe hacerlo. De otro lado, si bien se permite la intervención de un Magistrado Supremo en el debate parlamentario de los proyectos de ley presentados por el Poder Judicial, a efectos de reforzar la presencia de la judicatura en el proceso legislativo convendría asumir dos instituciones ya reconocidas en el derecho comparado:

- a) el informe previo a todos los proyectos de ley que no tengan origen judicial y que guarden relación con las materias propias de la Administración de Justicia;
- b) la necesidad de participación judicial en los debates parlamentarios de dichos proyectos y, en caso de oposición, la exigencia de voto especialmente calificado para su aprobación.

VII. Los nombramientos y ascensos judiciales se encargan al Consejo Nacional de la Magistratura y, sin decirlo, en el artículo 18 se consagra la institución de la carrera judicial, a cuyo efecto y para reforzar su excelencia, se plantea crear la Academia de la Magistratura como órgano de capacitación, selección y formación de jueces y fiscales, cuyos cursos deberán ser aprobados por el postulante a un cargo judicial.

La concepción del proyecto, no compartida por nosotros, es que el Gobierno del Poder Judicial esté circunscrito a la Sala Plena de la Corte Suprema y al Consejo de Gobierno del Poder Judicial, mientras que el Consejo Nacional de la Magistratura se encargue: de modo primordial, de los nombramientos judiciales. Consideramos más viable hacer de este Consejo el verdadero órgano de poder de la Magistratura con consejeros de procedencia mixta y composición popular

Por otro lado, se ha estimado oportuno constitucionalizar la Escuela Judicial, en cuanto órgano académico del Poder Judicial, lo cual permitirá evitar una excesiva discrecionalidad en los nombramientos y garantizar el Principio de la Eficiencia como criterio razonable de ingreso y promoción en la magistratura (10). Lo contradictorio de este modelo es que se incorpora a los fiscales, pese a que ellos pertenecen a un órgano constitucional autónomo, como es el Ministerio Público. Consecuentemente, mal haría el Poder Judicial en asumir su formación y especialización.

Es por ello que en España, el Centro de Estudios Judiciales, al igual que nuestro Centro de Altos Estudios en Administración de Justicia, pertenece al Ministerio de Justicia como una institución pública autónoma, asumiendo -en el primer nivel de preparación- la realización de las oposiciones y el primer curso, así como la colaboración con el Poder Judicial y la Fiscalía en los cursos de segunda especialización y de actualización jurídica. A un organismo de estas características le corresponde, además, adiestrar profesionalmente al personal auxiliar de la administración de justicia, al cuerpo médico-forense y a los efectivos de la policía judicial.

VIII. En resguardo del Principio de Imparcialidad Judicial (11), el proyecto sanciona la incompatibilidad del ejercicio de toda actividad, exceptuando la docencia, la representación diplomática, la representación en comisiones de reforma legislativa, la integración de delegaciones oficiales del Perú en Congresos y Conferencias Internacionales, así como las funciones de árbitro en tribunales arbitrales o de abogado en defensa del país. La defensa en causa propia es asumida restrictivamente, otorgándosele un carácter excepcional.

Es interesante destacar, amén de haberse ampliado razonablemente las excepciones a la incompatibilidad, el que no figure la prohibición de integrar partidos políticos, de sindicalizarse y de declararse en huelga. En el derecho comparado latinoamericano se reconoce pacíficamente la interdicción a toda actividad político-partidaria, lo cual es compatible con el modelo de juez-funcionario y de justicia técnica que es propio del Derecho Escrito o Romano Canónico.

10. Cfr. LEDESMA, ANGEL ESTHER. *Estudios de Derecho Procesal*. Ed. Tiravet lo Blanch. Valencia, 1990. p. 206.

11. En virtud del Principio de Imparcialidad Judicial el ordenamiento jurídico es el único criterio del juicio y el juez no puede guiarse por ningún otro interés que el hacer prevalecer el Derecho. Cfr. DE OTTO, IGNACIO. *Estudios sobre el Poder Judicial*. Ed. Ministerio de Justicia. Madrid, 1989. p. 63.

Pocos países consagran constitucionalmente la prohibición de sindicalización y de ejercer el derecho de huelga, pero en la mayoría de sus leyes se consagran tales limitaciones. Empero, en Europa se estima por un creciente sector de la magistratura que tal prohibición colinda con el ejercicio de los derechos fundamentales de los jueces, más aún si integran una carrera funcionarial y a menudo entran en conflicto con los demás poderes públicos, que les recortan o no promueven sus derechos sociales y no les proporcionan seguridad y otros complementos indispensables para el debido ejercicio de la jurisdicción.

Los jueces desde hace algunas décadas han optado por asociarse profesionalmente, lo que ha dado lugar al fenómeno conocido como "asociacionismo judicial", que por cierto desde dentro ha impulsado el debate y cuestionamiento del propio Poder Judicial, movilizándolo a la opinión pública y a la propia magistratura en defensa de sus derechos, en el respeto a la independencia judicial y en la debida valoración del Poder Judicial como institución creada para hacer efectivo el imperio de la ley.

IX. En torno al Título II del Proyecto sobre el Consejo Nacional de la Magistratura cabe puntualizar las tres características estructurales y funcionales con que ha sido concebido por la Corte Suprema:

1. A diferencia de lo previsto en la Constitución de 1979, las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura son de nombramiento de jueces y fiscales y no meramente de proposición.

2. Se extienden sus funciones a la ratificación de jueces y fiscales, al control y supervisión, conjuntamente con la Corte Suprema, de la Academia de la Magistratura, y a la creación y administración de un sistema de evaluación técnico y permanente para los jueces y fiscales.

3. Los consejeros son de procedencia mixta y se amplía su nombramiento al término improrrogable de seis años. También se modifica su estructura en relación al régimen anterior, fijándose en nueve el número de Consejeros procedentes de la Corte Suprema, del Ministerio Público, del Colegio de Abogados de Lima (votación directa en este sólo caso), de los demás colegios de abogados y de las universidades -tanto nacionales como privadas- del país.

La presidencia la ejercerá el delegado de la Corte Suprema y no el propio Fiscal de la Nación, además ningún vocal o fiscal Supremo en actividad puede integrar el Consejo y la mayoría absoluta está integrada por delegados provenientes de la magistra-

tura y bajo una preferencia por los jubilados o cesantes como los más idóneos para nombrar y evaluar a los jueces y fiscales.

X. A la luz de lo descrito en el punto anterior consideramos necesario concluir que la concepción corporativa y predominantemente jerárquica o piramidal se ha impuesto definitivamente en el Proyecto: Tanto la Corte Suprema, como el Fiscal de la Nación o la Junta de Fiscales Supremos designan a los delegados judiciales. No se concibe la intervención de las otras instancias ni que se designe un consejero fuera del círculo de ex-jueces o ex-fiscales.

Es saludable que una institución alejada de los poderes Ejecutivo y Legislativo intervenga en el nombramiento y promoción de magistrados, y que esta función cuente con la necesaria intermediación de la Escuela Judicial. Sin embargo, es preciso que se consigne expresamente que la selección, sin perjuicio del requisito de estudios judiciales, se verifique por oposición o concurso, con lo que se evitaría la excesiva discrecionalidad en los nombramientos y ascensos y se postularía el Principio de Capacidad y Excelencia en el cuerpo judicial.

XI. No está muy claro lo relativo a la función disciplinaria y su diferencia con la evaluación y ratificación general de magistrados. Se entiende que la primera, para los casos de mala conducta funcional, está reservada al propio Poder Judicial; y que la segunda, para los casos de inidoneidad funcional o profesional, queda en manos del Consejo Nacional de la Magistratura.

Consideramos que esta división es artificial y perjudica un manejo integral de la carrera judicial. Los controles y mecanismos de evaluación permanente del desempeño funcional de los magistrados forman parte del quehacer de la propia administración autónoma de la justicia. Por ello el modelo debe cambiar.

La carrera judicial y el gobierno del Poder Judicial deben estar en manos -insistimos- de un Consejo de procedencia mixta y conformación plural, que tenga entre sus funciones decisorias lo relacionado con la disciplina y el control de idoneidad profesional de los jueces, para lo cual, como es lógico, debe existir en la ley tanto tipos disciplinarios cuanto tipos de inidoneidad profesional claramente diferenciados y sujetos a procedimientos de inspección, control y evaluación específicos.

Nuestra historia judicial, en lo referente a las demandas y las ratificaciones judiciales ha estado

teñida de graves injusticias y, por cierto, ha reflejado el grado de autoritarismo y arbitrariedad del aparato judicial. Los procedimientos masivos, sin causales de despido previamente estipuladas ni bases mínimas para ejercer el derecho de defensa, han reforzado mecanismos informales de presión de la "superioridad" frente al resto de la magistratura y diluido el Principio de Autonomía Judicial. El ejercicio de esta facultad excepcional, como es público y notorio, no ha contribuido a quebrar las bases de reproducción de la corrupción y de la ineficiencia judicial y, lo que es más grave desde un punto de vista institucional, ha posibilitado el envejecimiento de la carrera judicial y la pérdida de credibilidad social de la judicatura.

Reeditar ahora tal mecanismo demuestra lo poco que se ha avanzado en democratizar la justicia y una ausencia de procedimientos integrales de control e inspección de tribunales. También refleja, a nuestro juicio, un desconocimiento de los alcances políticos e institucionales que puede conseguir el desarrollo de un sistema idóneo de seguimiento del desempeño funcional de cada magistrado y la implantación de modelos de gestión administrativa científicamente concebidos, que conduzcan a conocer el estado de cada oficina judicial, las causas que generan el retraso de los expedientes, la calidad jurídica de los fallos y el índice de producción y productividad del juez y de sus auxiliares.

PLANCHAS S.A.

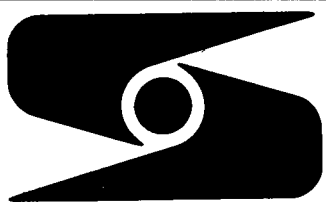


Rodolfo Beltrán 879

Central Telefónica 31-9574

..... 31-9070

Fax: 315848



SURCO

MANUFACTURERA DE PAPELES Y CARTONES S.A.

1. FORMULARIOS CONTINUOS

- Impresos y pre-impresos
- Boletas de pago
- Cheques personalizados
- Impresos en general

2. CUADERNOS

- Escolares
- Espirales

3. PAPEL FOTOCOPIA

"Calidad Surco"

4. CAJAS DE CORRUGADO