LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

ELVITO ALÍMIDES RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ*
Notario de Lima
Profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

I. LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION.

Expreso mi agradecimiento al Centro de Estudios e Investigación Jurídica, de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por la invitación para intervenir en el I FORUM DE DERECHO CONSTITUCIONAL «Hacia una nueva estructura del Estado, Descentralización o Regionalización».

Mi felicitación, por organizar eventos académicos de interés nacional, pues el año pasado tuve oportunidad de intervenir en la I Convención Nacional de Derecho Constitucional, exponiendo el tema «Garantías y Control Constitucional».

El tema que se me ha asignado es la Administración de Justicia en el Proceso de Descentralización. Del título se desprende 2 posibilidades:

1. Determinar cuál es el papel de la administración de justicia en el proceso de descentralización; y,

2. Si la administración de justicia es parte del proceso de descentralización.

En la primera hipótesis puede contestarse que la administración de justicia ordinaria, es decir, el Poder Judicial, en los proyectos, no tiene ninguna intervención en el proceso de descentralización; pues lo que suele ocurrir en estos casos en la experiencia de otros países, es que se produzca conflictos de competencias o atribuciones, asunto que nuestra Constitución encarga resolver al Tribunal Constitucional, como también lo hacen las Constituciones de países descentralizados.

En cuanto a la segunda posibilidad, es decir, si la administración de justicia es parte del proceso de descentralización, se constata que en los proyectos, no forma parte de dicho proceso. Posiblemente ello obedece a que, la administración de justicia, está descentralizada desde el inicio de la República. Siempre se ha contado con una Corte Suprema con competencia nacional, Cortes Superiores con competencia en uno o más departamentos, Juzgados de Primera Instancia en las provincias; y, Juzgados de Paz Letrados y No Letrados en los distritos y centros poblados.

La Constitución de 1979 y la Ley de Bases de Regionalización - Ley N? 24650, de 19 de Marzo de 1987, no incluyen al Poder Judicial dentro de la estructura de los Gobiernos Regionales.

(*) Preparado para su exposición en el I FORUM DE DERECHO CONSTITUCIONAL "Hacia una nueva estructura del Estado, Descentralización o Regionalización", desarrollado en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos el día 04 de Octubre del 2002.

Esta tendencia es seguida por el informe presentado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, de Julio de 2001, emitido a solicitud del Gobierno Transitorio que presidió el Dr. Valentín Paniagua Corazao.

El Anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión de Constitución del Congreso y el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, elaborado por la misma Comisión, tampoco comprende al Poder Judicial dentro de la estructura de los Gobiernos Regionales.

En consecuencia, la administración de justicia no forma parte de las normas constitucionales, legales y proyectos referidas a regionalización.

En el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial elaborado por la Comisión de Justicia del Congreso, publicado en el diario oficial «El Peruano» el 03 de Enero de 2002, **se plantea la descentralización de la Corte Suprema de Justicia, la que estaría compuesta por Salas, debiendo haber cuando menos dos (02) Salas en el Norte, cinco (05) Salas en el Centro y dos (02) Salas en el Sur; y, en razón de la especialidad las Salas Supremas son: Civiles, Penales, de Derecho Constitucional y Social, y Laborales, debiendo ser la Sala Constitucional y Social, de competencia nacional.**

El hecho que el Poder Judicial no esté comprendido dentro del proceso de regionalización, no significa que no se propongan algunas ideas, para mejorar la administración de justicia en el país.

El problema permanente de la administración de justicia es la demora en el trámite de los procesos, tanto en el área civil, penal y protección de los derechos fundamentales. También siempre se cuestiona la independencia de los Jueces frente al poder político; de tal forma que permanentemente se habla de la necesidad de reforma judicial.

Teniendo en cuenta esta realidad, me permito plantear las siguientes sugerencias:

II. CREACION DE UN PODER ENCARGADO DEL SERVICIO DE IMPARTICION DE JUSTICIA.

Que el servicio de justicia se trate en un título con la denominación: «PODER ENCARGADO DEL SERVICIO DE IMPARTICION DE JUSTICIA», cuyos subcapítulos serían:

1. El Organo Jurisdiccional;
2. El Ministerio Público;
3. El Consejo Nacional de la Magistratura;
4. El Instituto Nacional Penitenciario.

La existencia del Poder Judicial se basa en la concepción doctrinaria de Monstesquieu, de la separación tripartita de poderes. La realidad ha obligado a que las Constituciones reconozcan órganos constitucionales autónomos que también ejercen cuotas de poder.

El Estado Constitucional de Derecho, es la organización política de la sociedad, en la que, el ejercicio del poder, está sujeto a la Constitución y a las leyes; y, la finalidad suprema es la persona humana, por consiguiente el ejercicio del poder, básicamente, implica el servicio a la sociedad para el bienestar de la persona. Para ello la concepción tripartita del Estado resulta corta, a tal punto que, como se ha señalado, las Constituciones, además de los 3 clásicos Poderes del Estado, reconocen órganos constitucionalmente autónomos

Durante la vigencia de la Constitución de 1993, se dictó la Ley N? 26623, el 19 de Junio de 1996 **mediante la cual se creó el Consejo de Coordinación Judicial,** que integraba a miembros del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Ministerio de Justicia, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público, de la Academia Nacional de la

Magistratura, del Colegio de Abogados de Lima, de los Colegios de Abogados de la República y de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales y Particulares de la República, cuyo objetivo fue:

a) Coordinar los lineamientos de política general de desarrollo y organización de las instituciones vinculadas al servicio de justicia;
b) Definir las estrategias de una permanente colaboración y unificación de esfuerzos en aras de la modernización y eficiencia de la administración de justicia, así como para responder con celeridad y eficiencia a las necesidades de justicia de la sociedad;
c) Establecer programas conjuntos para modernizar, en su caso, reorganizar los procedimientos y el sistema administrativo de las instituciones dependientes y/ o asignadas directamente al servicio de la Administración de Justicia;
d) Concertar esfuerzos para dotar de mayor eficiencia al Sistema de Administración de Justicia con Instituciones relacionadas con ella, tales como, el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario, la Policía Nacional del Perú, la Defensoría del Pueblo, las Facultades de Derecho, los Colegios Profesionales, organismos internacionales de cooperación, instituciones empresariales y entidades del sector privado de reconocido prestigio estudiosas o relacionadas a la materia judicial.

El objetivo de este Consejo es de indudable trascendencia, pero tal Consejo no llegó a tener permanencia, porque en la Primera Disposición Transitoria se estableció que durante el período de reorganización del Poder Judicial y del Ministerio Público, se crea un Consejo con composición distinta a la establecida por la ley, por lo que algunas de estas Disposiciones Transitorias fueron declaradas inconstitucionales, mediante sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de Octubre de 1996.

El Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, en el Capítulo XII del Título IV, se refiere a las relaciones entre el Poder Judicial y los demás órganos vinculados a la impartición de justicia. En este capítulo dispone que tales órganos, sin perjuicio de la autonomía constitucionalmente reconocida a cada uno de ellos, mantendrán relaciones de coordinación, a efectos de asegurar una gestión administrativa que garantice el cumplimiento adecuado y oportunidad de la función estatal de impa-tir justicia, **coordinación que se regulará mediante Ley Orgánica.**

Propongo que se dé el paso audaz de no encargar a una Ley Orgánica, la creación de un órgano de coordinación, sino de crear en la Constitución un «PODER ENCARGADO DEL SERVICIO DE IMPARTICION DE JUSTICIA», que comprenderá, como hemos mencionado anteriormente, al Poder Judicial, al Ministerio Público y al Consejo Nacional de la Magistratura y el Instituto Nacional Penitenciario.

La ventaja de esta nueva estructura del poder-deber de administrar justicia, será crear en la propia Constitución, **un órgano de gobierno único,** que se encargue de las funciones administrativas, del planeamiento y dirección del servicio de justicia, dejando a cada uno de sus órganos componentes, el ejercicio de sus funciones específicas en forma autónoma.

Esta propuesta, tiene la ventaja de evitar la duplicidad de funciones entre el Consejo de Coordinación y los órganos de gobierno del Ministerio Público y del Poder Judicial, y evitar la confrontación de éstos con el Consejo Nacional de la Magistratura.

El Instituto Nacional Penitenciario debe estar dentro del servicio de justicia como órgano autónomo, con la finalidad de una adecuada coordinación en las distintas etapas del proceso penal.

Por el contrario no debe incluirse al Tribunal Constitucional, cuya función es el con-

trol de la Constitución; ni al Defensor del Pueblo, que no es un órgano que tenga que ver exclusivamente con la impartición de justicia.

Es atinado el reconocimiento de las formas no jurisdiccionales de solución de conflictos e incertidumbres jurídicas como la conciliación y el arbitraje (Art. 200 del Proyecto), pero, a mi criterio, **debe establecerse el carácter facultativo de acudir a estos medios,** para evitar que, por ley ordinaria sean establecidos como requisitos de procedibilidad para acudir al órgano jurisdiccional, porque en la práctica, la conciliación previa obligatoria, está elevando el costo y alargando el tiempo en la resolución de conflictos.

III LA ACCION PENAL Y EL MINISTERIO PUBLICO

En lo relacionado con el Ministerio Público, sugiero que se redefina su función sobre la titularidad de la acción penal, lo cual no significa que se le retire la facultad de recibir las denuncias y formularlas de oficio, sino que, en los casos en que considere improcedente la denuncia, de todas maneras, con su opinión lo tramite ante el órgano jurisdiccional, porque al desestimar las denuncias de los ciudadanos, se está yendo contra el derecho de acción que corresponde a toda persona y consiste en la facultad de acudir al órgano jurisdiccional.

Bajo la concepción actual, del Ministerio Público, que mantiene el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, el Ministerio Público, cuando desestima una denuncia y ordena su archivamiento, puede recurrirse al superior jerárquico mediante **recurso denominado «de queja», que en realidad es un recurso de apelación,** está ejerciendo función jurisdiccional.

IV. EL CONGRESO NO TIENE FACULTAD PARA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCION.

El tercer asunto que quisiera abordar brevemente, aunque no se relaciona directamente con la materia de conferencia, pero que es de suma trascendencia para una reforma consensuada y legítima de la Constitución, **es la carencia de facultad del Congreso para la Reforma total de la Constitución.**

Sobre este tema, he escrito varios artículos en el Diario «Gestión», por lo que me voy a limitar a dar respuesta a los argumentos expuestos por el Congreso al reafirmar su decisión de llevar adelante la Reforma Constitucional.

Empiezo reiterando que mi oposición no es a la Reforma de la Constitución, sino a la competencia del Congreso para reformarla, por ello he sugerido, como lo han hecho distinguidos juristas, que se convoque a una Asamblea Constituyente.

El Congreso sostiene que la base de la Reforma es la Constitución Histórica del Perú; y si esto es así, debe respetar las disposiciones de las doce (12) Constituciones del Perú, sobre Reforma Constitucional.

Las Constituciones de 1823 (Art. 192), 1826 (Art. 140) y 1828 (Arts. 180 y 182) exigían poderes especiales de los congresistas para reformar la Constitución.

Las Constituciones de 1834 (Art. 180), de 1856 (Art. 134), de 1860 (Art. 131), de 1867 (Art. 131) se refieren expresamente a la reforma de uno o más artículos de la Constitución, por lo cual se descarta que el Congreso tenga facultad de sustituir o reformar totalmente la Constitución.

Las Constituciones de 1920 (Art. 160), de 1933 (Art. 236), de 1979 (Art. 306) y de 1993 (Art. 205) se refieren a las reformas o a toda reforma, lo cual, también interpretado gramaticalmente lleva a la conclusión de reforma parcial y no total.

En una entrevista radial y televisiva, el señor Presidente del Congreso, Dr. Carlos Ferrero Costa, manifestó que no puede derogarse la Constitución de 1993 y retornar a la Constitución de 1979, para en base a dicha Constitución hacer la reforma constitucional, por cuan-

to los poderes ahora constituidos, han jurado la Constitución de 1993 y por consiguiente la reforma debe hacerse de acuerdo a las normas de esta Constitución. Para graficar su pensamiento, señaló que cuando uno ingresa a una casa, lo hace por la puerta y no puede salir por el baño ni por la ventana, sino también por la puerta.

Ocurre, sin embargo, que no se está saliendo por la puerta, porque el artículo 205 de la Constitución vigente, no confiere al Congreso la facultad de reforma total de la Constitución y el artículo 32, que también invocan, **consagra un derecho de los ciudadanos y no del Congreso,** de someter a referéndum la reforma total o parcial de la Constitución.

De tal manera que **a la metáfora antes mencionada, puede agregarse, que, cuando una persona ingresa a una casa, no necesita derribarla y construir una nueva, para salir por la puerta.**

Se dice, también, que el Congreso ni el Gobierno, tienen facultad constitucional para convocar a una Asamblea Constituyente.

La Constitución debe interpretarse orgánicamente. El artículo 45 de la misma, dispone en forma categórica, que, el poder emana del pueblo; que quienes lo ejercen lo hacen con las responsabilidades y limitaciones que la Constitución y la leyes establecen.

Si el poder emana del pueblo, es el pueblo a través de un órgano constituyente, el único que puede modificar totalmente la Constitución. Así, pues, la convocatoria a una Asamblea Constituyente se basa en el primer párrafo del artículo 45 de la Constitución.

Finalmente la propia Comisión de Constitución nos da la razón porque no ha elaborado un «Proyecto de Constitución» sino un «Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución»; y no es lógico ni jurídico, que el país se rija por una Ley de Reforma de la Constitución, puesto que esta ley está modificando totalmente la Constitución de 1993.