ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PROYECTOS DE LEY DEL PODER EJECUTIVO PARA LA "REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA"

Dino Carlos Caro Coria*

1. El 1 de agosto de 2003, casi sin debate público sobre el mensaje del Presidente de la República de 28 de julio, en lo relativo a la reforma del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo envió dos proyectos de Ley al Congreso de la República, solicitando su urgente tramitación, se trata del Proyecto de Ley Nº 7710/2003 para crear la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia y del Proyecto de Ley Nº 7711/2003 sobre participación de la sociedad en los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público. Con la misma premura, y pese a las controversias que el mensaje presidencial ya había despertado en nuestro medio, el 12 de agosto el Poder Ejecutivo presentó los Proyectos de Ley Nº 7814/2003, 7815/2003 y 7816/2003, relativos al proceso extraordinario de ratificación de magistrados, el límite de 65 años de edad para el cese definitivo de magistrados y la incorporación de miembros adicionales al Consejo Nacional de la Magistratura, respectivamente[1]. Con ello, el Poder Ejecutivo ha ejecutado los anuncios de 28 de julio, quedando en manos del Congreso de la República el debate de estas propuestas y aprobación o archivo de las mismas. En ese contexto, la presente contribución expresa una valoración particular (2, 3, 4, 5 y 6) y general (7) de estas iniciativas, bajo la idea de participar en el necesario debate jurídico que debe imperar en este terreno.

2. El **Proyecto de Ley Nº 7710/2003, Ley que crea la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia**, sólo actualiza una vieja iniciativa que se viene discutiendo desde el Gobierno de Transición del Dr. Valentín Paniagua. Esta iniciativa merece una valoración positiva porque tiene como base el reconocimiento que la reforma de la administración de justicia tiene contenido trasversal o interinstitucional, dada la distribución de roles y competencias que diseña la Constitución.

   El Proyecto establece que la Comisión tiene por finalidad la elaboración consensuada de propuestas para la reforma integral de la administración de justicia, proponiendo la formulación de iniciativas ante las instancias respectivas (art. 1). Ello significa, como no podía ser de otro modo, que la Comisión carece de facultades ejecutivas para implementar la reforma de las propias instituciones representadas a las que la Constitución garantiza el autogobierno, limitándose a la articulación de propuestas de orbe interinstitucional o intrainstitucional cuya aprobación y ejecución dependerá exclusivamente de lo que asuma para sí cada institución, lo que concuerda plenamente con la autonomía que la Carta Magna reconoce por ejemplo al Poder Judicial o al Ministerio Público.

---

* Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca-España. Profesor de Derecho Penal en la PUCP y en la UPC.

[1] Todos los Proyectos pueden verse en www.congreso.gob.pe

Antes bien, resulta curioso que el Presidente de la República y algunos Ministros de Estado hayan criticado los trabajos de diagnóstico y elaboración de propuestas. Ello porque el Proyecto señala que la Comisión deberá formula en un plazo no mayor de 180 días (6 meses) el PLAN NACIONAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

En cuanto a la conformación de la Comisión, hacer recaer la Presidencia en el Presidente del Poder Judicial (no de la Corte Suprema como indica el Proyecto) parece acertado si se tiene en cuenta las iniciativas de este poder del Estado para la reforma de la administración de justicia, pero además el hecho que el Poder Judicial, de donde emanan las decisiones finales y vinculantes para los ciudadanos, es el órgano pilar de la administración de justicia en el Perú como se deduce del art. 138º de la Constitución.

Llama la atención la ausencia del Ministerio del Interior, bajo cuya dependencia opera la Policía Nacional del Perú, encargada de la prevención e investigación de delitos, más aún cuando el nuevo modelo de proceso penal acusatorio establecerá la dependencia funcional de la Policía frente al poder del Ministerio Público, conforme ordena el art. 159º num. 4 de la Constitución[2]. Si bien es positiva la incorporación de 5 representantes de la sociedad civil participantes del Acuerdo Nacional, no es oportuno que la decisión final frente a las ternas propuestas las asuma finalmente el Presidente de la República mediante Resolución Suprema. Esto implica una injerencia desmedida del Poder Ejecutivo en la conformación de la Comisión, más aún si el Ministro de Justicia y los 5 representantes nombrados por el Presidente de la República, conforman la mitad de los 12 miembros de la Comisión. Una concepción democrática de la participación ciudadana debe conllevar el reconocimiento de la autonomía de la sociedad civil, representada a través de diversas instituciones que pueden incluso estar al margen del escenario político, para designar a sus representantes en el desarrollo de tareas de interés público como lo es la reforma de la administración de justicia.

Con todo, esta propuesta legislativa para realizar esfuerzos interinstitucionales para el mejoramiento de la justicia, tiene un efecto positivo: el reconocimiento desde el Poder Ejecutivo que la reforma de instituciones como el Poder Judicial no puede dirigirse desde otro órgano o poder del Estado, sino por la propia entidad involucrada, sin perjuicio de entablarse los mecanismos necesarios para enlazar los propios procesos de reforma que se siguen en cada institución, bajo metas comunes. Pareciera finalmente que para encaminarse en esa dirección no hace falta siquiera la promulgación de una Ley que ordene la realización de trabajos interinstitucionales, los mismos que desde ya pueden efectuarse respetándose la autonomía de las instituciones concurrentes. Así lo expresa por ejemplo la convocatoria que, como cuarta propuesta, realizó el Presidente del Poder Judicial, en el reciente discurso de 4 agosto de 2003 por el Día del Juez, para conformar una instancia suprainstitucional que convoque a los órganos vinculados a la administración de justicia a fin de diseñar una plan integral de reestructuración e

[2] Así se pronuncia el Informe Final de la Comisión del Poder Judicial de Bases Para la Reforma Procesal Penal, Vid. ítem 2.3.5 en www.pj.gob.pe

implementación de un nuevo modelo procesal, especialmente en el ámbito de la justicia penal[3].

3. El **Proyecto de Ley Nº 7711/2003, Ley que incluye la participación de la sociedad en los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público**, plantea la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Ministerio Público en orden a cambiar la dirección de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial y la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, actualmente a cargo de un Vocal de la Corte Suprema y un Fiscal Supremo, respectivamente.

   Se plantea dejar intacta la organización de estas oficinas, proponiéndose sólo un cambio en la dirección de estos organismos de control. Es más, al no establecerse un régimen presupuestario propio, pareciera ser que el Poder Judicial y el Ministerio Público deberán mantener estas oficinas con cargo a sus gastos corrientes, pero permitiendo que la dirijan funcionarios nombrados por un órgano externo: el Consejo Nacional de la Magistratura. Así, la OCMA sería presidida por un Vocal Contralor Jefe nombrado por el Consejo para un periodo de 5 años y que cumpla con los requisitos para ser Vocal Supremo. Luego, la OCMA se integraría además por otros 6 miembros: 3 vocales contralores nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo de 3 años y que cumplan los requisitos para ser Vocal Superior, un representante de los Colegios de Abogados, un representante de la Facultades de Derecho de las 5 Universidades Públicas más antiguas del país y otro de las Facultades de Derecho de las 5 Universidades Privadas más antiguas.

   La configuración es idéntica en el caso de la Fiscalía Suprema de Control Interno, que pasaría a ser dirigida por un Fiscal Contralor Jefe nombrado por el Consejo Nacional por un periodo de 5 años y que debe reunir las condiciones para ser Fiscal Supremo. La Fiscalía se integraría además por otros 6 miembros: 3 fiscales contralores que satisfagan las condiciones para ser Fiscal Superior, nombrados por el Consejo por 3 años, y los representantes de los Colegios de Abogados y las Facultades de Derecho.

   Pues bien, mediante el fácil recurso de mantener la estructura de la OCMA y la Fiscalía Suprema de Control Interno, pero nombrándose desde fuera a las máximas autoridades de estos órganos de control, el Proyecto pretende zanjar la discusión sobre la necesidad de implementar o no un control externo de la actividad jurisdiccional y fiscal, debate que apenas se halla en sus inicios en nuestro medio. Así, frente al Proyecto pueden oponerse razones formales, por ejemplo la fundada duda sobre la facultad del Consejo Nacional de la Magistratura para nombrar vocales y fiscales contralores, cuando el art. 154º num. 1 de la Constitución concretamente le otorga la función de "Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles", función que parece ceñirse al nombramiento de funcionarios de carrera involucrados con el ejercicio directo de las facultades propias del Ministerio Público y la jurisdicción, y no ligados al ejercicio ad-hoc de facultades de control funcional de los propios fiscales y jueces. Es más puede cuestionarse a nivel constitucional la propia participación del Consejo en tareas de control o inspectoría teniendo las facultades que

[3] Vid. el texto del discurso en www.pj.gob.pe

excepcionalmente le reconoce el art. 154º num. 3 en esta materia, es decir vinculadas a la aplicación de sanciones de destitución a los vocales y fiscales supremos, y a pedido de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias.

Pero más allá de ello considero que existen razones materiales para postular cuando menos un control mixto de la actividad fiscal y jurisdiccional. En esa línea se inscribe por ejemplo el planteamiento de la Presidencia del Poder Judicial, anunciado como tercera propuesta en el citado discurso por el Día del Juez, según el cual se crearía una Sala Disciplinaria dentro de la actual Oficina de Control de la Magistratura, integrada por un vocal supremo, un magistrado cesante o jubilado, un representante del Consejo Nacional de la Magistratura, etc[4]. Sin duda esta propuesta preliminar puede aún perfeccionarse, estableciéndose mecanismos adicionales de participación ciudadana, pero sin renunciar por ello a una representación de los propios jueces en el sistema de control que los involucra.

Al respecto no sólo debe recordarse la configuración constitucional del Poder Judicial como un poder autónomo, con la consiguiente garantía de autonomía funcional e independencia frente a los otros poderes públicos, sino también el hecho generalizado de que cada institución pública cuenta con mecanismos autónomos de control interno. Así sucede por ejemplo a nivel del Congreso de la República, donde los propios congresistas votan para decidir si uno de ellos ha violado gravemente la Constitución y si le corresponde la sanción de inhabilitación hasta por 10 años para el ejercicio del cargo, o decidir si existe mérito, tras el antejuicio constitucional, a denunciarlo penalmente por delito de función ante el Poder Judicial a través de la Fiscalía de la Nación. El control interno y autónomo es también la regla en otras instituciones que en años anteriores no han sido ajenas a la corrupción, me refiero a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Los escándalos de corrupción más graves que se han visto en el seno de estas instituciones, incluido el Congreso de la República, no han conducido a defender la necesidad de que los congresistas, los militares o los policías pasen a ser controlados disciplinariamente desde afuera.

Si la frase "otorongo no come otorongo" expresa coloquialmente el argumento que los jueces son incapaces de autocontrolarse, la misma regla debiera defenderse para otras instituciones públicas manchadas por años por la corrupción de otros regímenes. Lo contrario no sólo implicaría una solución discriminatoria para los jueces, sino y sobre todo, el riesgo institucionalizado de enervar la autonomía de un poder del Estado, el Poder Judicial, tantas veces disminuido y sometido al poder político de turno a lo largo de su historia.

Pero tampoco se trata de taparse los ojos o los oídos. La virtud de un sistema de control no reside per se en su ubicación orgánica, si se halla fuera del Poder Judicial será siempre un riesgo de injerencia en la autonomía jurisdiccional, si se mantiene exclusivamente a cargo de los propios jueces permanecerán las dudas derivadas del "espíritu de cuerpo" que puede debilitar el control. Lo verdaderamente importante es

[4] Ibid.

que el sistema de control controle y para ello es importante crear las condiciones para un control equilibrado. Por ello creo que el camino a seguir, independientemente de que otras instituciones no sean permeables a contar con mecanismos de democratización y participación ciudadana en el control de sus funcionarios, es la construcción de un sistema mixto o compartido de control en el que intervengan decididamente los propios jueces, como en todas las instituciones públicas, y representantes de determinadas instituciones que canalicen la participación ciudadana.

4. El **Proyecto de Ley Nº 7814/2003, Ley de reforma constitucional que autoriza proceso extraordinario de ratificación de magistrados**, plantea la incorporación de una "Tercera Disposición Transitoria Especial" en la Constitución Política de 1993, es decir una norma de transición política semejante a las que aprobó el Congreso de la República el 5 noviembre de 2000, mediante la Ley Nº 27365, a fin de establecer que el tercer periodo presidencial del Sr. Alberto Fujimori debía concluir el 28 de julio de 2001 o que la función de los congresistas elegidos para el periodo 2000-2005 expiraba el 26 de julio de 2001. Pues bien, mediante esta Tercera Disposición, conforme al Proyecto, se ordenaría al Consejo Nacional de la Magistratura efectuar "un proceso de ratificación extraordinario de jueces y fiscales de todos los niveles, independientemente de los que hubiere realizado con anterioridad" conforme a sus atribuciones constitucionales.

   El fundamento de esta propuesta es bastante modesto, en cortas líneas la exposición de motivos señala la necesidad de iniciar un proceso de "reinstitucionalización" que permita "recuperar la confianza y legitimidad frente a la sociedad", "a fin de evitar la falta de credibilidad en el sistema judicial", lo que debilita "a la democracia en su conjunto". También se indica que la potestad de evaluar a los "operadores del proceso" debe efectuarse "en el marco del proceso de modernización de la administración de justicia" y que ello se efectuará bajo "una nueva concepción del servicio de justicia".

   La valoración negativa de esta iniciativa puede fundamentarse de diversas formas. Si el proyecto pretende servirse de la escasa confianza ciudadana frente al servicio que ofrecen el Poder Judicial y el Ministerio Público, con la misma lógica podría sostenerse la revocatoria del mandato del Presidente de la República que, tras varios meses de constante caída en los niveles de confianza ciudadana, alcanza en agosto de 2003 un nivel de desaprobación de 84% y apenas 12% de aprobación[5]. La situación del gobierno en general no parece mejor, su nivel de aprobación no supera el 16% frente a un porcentaje de desaprobación de 77%[6]. El Congreso de la República, quien deberá decidir si las propuestas de reforma judicial del Poder Ejecutivo se convierten en Ley, cuenta con un índice de desaprobación de 67% frente a un escaso 20% de aprobación ciudadana[7]. Así, si por niveles de popularidad debieran aprobarse iniciativas de esta naturaleza, ello conllevaría a motivar procesos extraordinarios de ratificación de jueces, fiscales, congresistas o del propio Jefe de Estado.

[5] Diario El Comercio de 18 de agosto de 2003.
[6] Ibid.
[7] Ibid.

Si seguimos el hilo de la exposición de motivos las dudas se profundizan, no se acaban de entender los conceptos de "reinstitucionalización", "modernización" o "nueva concepción" de la administración o servicio de justicia. El Poder Ejecutivo carece de un programa o plan de modernización o reinstitucionalización del sistema de justicia en el Perú que permita comprender qué lugar ocuparía o qué función podría satisfacer un proceso extraordinario de ratificación de magistrados, vacíos que impiden una sustentación coherente de esta propuesta pero que además conducen a advertir el peligro de una nueva pretensión de violar la autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público. Más aún cuando está fresco el recuerdo, y las consecuencias, de las reformas de la década fujimorista que, bajo el rótulo de la modernización o moralización del Poder Judicial y del Ministerio Público, amparó, como lo hicieran tantos gobiernos a lo largo de nuestra historia, el sometimiento de la administración de justicia a los deseos del régimen de turno.

Considero finalmente, conforme a lo antes expresado, que la discusión en torno a la necesidad de contar con procesos de ratificación de magistrados, incluso los ya amparados por el art. 154º num. 2 de la Constitución cada siete años, debe enmarcarse en el contexto general relativo al sistema de evaluación de magistrados. Si se trata de contar con un sistema eficiente de control de la actividad funcional de los magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial, no sólo cabe cuestionarse si el órgano de control debe formar parte o no de estas instituciones, sino y sobre todo, sobre el sistema de monitoreo y evaluación del desempeño. En esa línea, la opción más adecuada no parece ser reducir el control a lo disciplinario o sancionatorio, sino la implementación de un sistema de control o evaluación permanente que mida el rendimiento constante del juez o del fiscal, su producción, su nivel formativo, su capacidad de gestión judicial, etc., es decir el mérito vinculado a la competencia e idoneidad para el ejercicio de la función. Así, la evaluación del desempeño y la continuidad en el cargo dejará de depender de una fotografía que se toma cada siete años, la ratificación que ordena la Constitución, o peor aún de una toma extraordinaria susceptible de ser sometida a fines poco loables, la "ratificación extraordinaria" que para el 2004 plantea el Proyecto del Poder Ejecutivo.

5. El **Proyecto de Ley Nº 7815/2003 que establece en 65 años la edad máxima para el cese definitivo de jueces, fiscales y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura**, incluyendo los que se hallan actualmente en ejercicio, igualmente merece una valoración negativa. En este caso la exposición de motivos tampoco es satisfactoria, se indica que la iniciativa "forma parte de la estrategia de reforma del Estado orientada a garantizar una administración de justicia moderna, ágil, laboriosa, eficiente y eficaz" y que "el cabal cumplimiento de este objetivo exige de los funcionarios un dinamismo tal que, lamentablemente, se dificulta más allá de cierta edad". De otra parte, se estima que el proyecto permitirá "una mayor posibilidad de ascenso en la carrera judicial y una mayor rotación en los cargos de mayor responsabilidad". Por último, se precisa, casi en una perspectiva de consuelo para los funcionarios afectados por esta iniciativa, que su experiencia "podrá ser aprovechada en la formación de nuevos jueces en la Academia de la Magistratura, entre otros muchos aportes que podrían continuar brindando a la comunidad jurídica".

Estos argumentos son insuficientes si se recuerda lo antes mencionado, el Poder Ejecutivo carece de una estrategia, plan o proyecto relativo a la administración de justicia, por lo que es un misterio conocer qué lugar ocupa este iniciativa legislativa dentro de una estrategia inexistente. Tampoco queda claro qué tipo de dinamismo exigiría dicha "estrategia" al punto de perderse a los 65 años de edad. En apariencia no puede tratarse de un dinamismo intelectual pues de lo contrario la exposición de motivos no pondría de relieve la posibilidad de que los magistrados cesantes puedan realizar docencia en la Academia de la Magistratura. En tal sentido, el Proyecto no es coherente al sostener que a partir de los 65 años se pierde la capacidad para una adecuada aplicación o invocación de la ley, pero se mantiene la capacidad para enseñar y formar a quienes aplican esa misma ley. A su vez, el argumento de favorecer el ascenso y la rotación en los máximos cargos tampoco parece definitivo si se tiene en cuenta que a la fecha muy pocos magistrados superan los 65 años de edad, se estima por ejemplo que menos del 5% de los jueces cesaría si el Proyecto prospera. Lo que sí está claro es que determinados magistrados de la Corte Suprema, Fiscales Supremos y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, pasarían inmediatamente al retiro, lo que ha despertado específicas suspicacias políticas que importantes líderes de los partidos de oposición han expresado en los últimos días.

Creo sin embargo que el principal criterio que debe gobernar el debate se vincula al principio de igualdad ante la ley que garantiza el art. 2 num. 2 de la Constitución. Es importante conocer el límite temporal promedio del ser humano para mantener las capacidades intelectuales que requiere, por ejemplo, el juez, el fiscal o el consejero. En ello los juristas debemos abrir el espacio a los expertos en medicina o sicología y no pretender sustituir la ciencia a través de la intuición. Antes bien, el debate jurídico central debe extenderse al establecimiento de la edad máxima para el cese en el ejercicio de toda función pública, salvo que se quiera discriminar negativamente a los magistrados, regulando su caso específico sin una justificación para el desigual trato legislativo de quienes se hallan en situación de igualdad frente a otros funcionarios del Estado para quienes la ley no establece límite máximo de edad, como es el caso de los Ministro de Estado, el Presidente de la República o los Congresistas. Qué duda cabe que si a los 65 años se pierde la capacidad para aplicar o invocar las leyes, también debiera perderse para discutirlas, aprobarlas o modificarlas en el Congreso, enseñarlas en la Academia de la Magistratura o ejercer las delicadas tareas que demanda el gobierno del país.

6. La última iniciativa del Poder Ejecutivo es el **Proyecto Nº 7816/2003 de Ley que regula la incorporación de miembros adicionales al Consejo Nacional de la Magistratura**. La propuesta consiste en aligerar el proceso de incorporación de miembros adicionales al Consejo, opción permitida por la Constitución y por la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura para integrar a representantes de los sectores laborales y empresariales, pero bajo la exigencia que una mayoría calificada de dos tercios de los Consejeros apruebe tal iniciativa. En esa línea, el Proyecto plantea que la decisión de incorporar nuevos miembros opere con el acuerdo de la mayoría simple de los Consejeros que asistan a la sesión correspondiente, regla inconveniente porque entonces la mínima mayoría de Consejeros, sesionando con el mínimo quórum, podría decidir la ampliación del número de Consejeros, lo que no parece compatible

con el consenso que debe generarse en este proceso dada la alta responsabilidad de los Consejeros. Una fórmula intermedia entre la actual regulación y el Proyecto, y a la vez compatible con la demanda de consenso y democratización de las decisiones del Consejo, es considerar que estas decisiones deben tomarse por la mayoría simple del número total de Consejeros y no sólo de los que asistieron a la respectiva sesión.

De otro lado el Proyecto señala que tras decidirse la incorporación de nuevos miembros, el Presidente del Consejo debe solicitar ternas a la CGTP y a la CONFIEP, de donde la mayoría simple de los Consejeros asistentes podrá elegir a los nuevos miembros. Contra ello no sólo cabe oponer nuevamente la inconveniencia de que la mayoría más simple pudiera tomar estas importantes decisiones, sino además que se viola el art. 155º num. 6 de la Constitución que se refiere en general a las listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial. Así, el Proyecto recorta la amplitud de la Constitución al limitar el origen de las propuestas a las de la CGTP y la CONFIEP.

Por lo demás, considero que este Proyecto tiene la virtud de pretender activar una opción constitucional y legal hasta el momento inaplicada y que permitiría ampliar la representatividad del Consejo Nacional de la Magistratura, lo que debe valorarse positivamente. Empero, la propuesta podría perfeccionarse estableciendo que las decisiones de incorporar nuevos miembros, como la elección de estos, debe adoptarse cuando menos por la mayoría simple del número total de Consejeros. Asimismo, el Proyecto podría ampliar el bagaje de instituciones que pueden proponer ternas conforme establece la Constitución.

7. La revisión de estas propuestas legislativas permite arribar a las siguientes conclusiones:

   a. A pesar de lo que indican las exposiciones de motivos de los Proyectos, el Poder Ejecutivo carece de un programa, plan o estrategia de reforma del sistema de administración de justicia. Ello lo ratifica el Proyecto de Ley Nº 7710/2003 que persigue crear la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, según el cual los representantes de la diversos instituciones deberán gestar en 180 días un plan nacional para dicha reforma integral.

   b. El Poder Ejecutivo no expresa un deseo explícito de participar en la reforma interna de instituciones autónomas como el Poder Judicial o el Ministerio Público. Así se deduce del mismo Proyecto 7710/2003 antes citado que no otorga a la Comisión facultades ejecutivas para realizar reformas en las instituciones representadas. Pese a ello, el Poder Ejecutivo mantiene un claro liderazgo en la composición de la Comisión dado que participa en la elección de 6 de sus 12 miembros, con lo que pasaría a ocupar el papel central en la definición e implementación de las tareas interinstitucionales que, por el contrario, demandan el máximo pluralismo y distribución del poder.

   c. No contándose con un plan o estrategia general de reforma, las iniciativas del Poder Ejecutivo mantienen un enfoque extremadamente parcial y concentrado en el

control de los funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio Público, y por extensión del Consejo Nacional de la Magistratura. Esta política de reforma tiene "la virtud" de no generar gasto público, como sí lo demandaría un proyecto de reforma integral que también aborde los graves problemas de infraestructura de los órganos vinculados a la administración de justicia, y de favorecer un impacto político favorable en la ciudadanía al gestarse la idea de que se tiene mano dura con los jueces y fiscales corruptos o que no cumplen sus funciones adecuadamente. De esto dan cuenta los Proyectos de Ley Nº 7711/2003, 7814/2003 y 7815/2003, el primero orientado a externalizar el nombramiento de los funcionarios a cargo de la Oficina de Control de la Magistratura y de la Fiscalía Suprema de Control Interno, haciéndolos depender del Consejo Nacional de la Magistratura, el segundo para ordenar al Consejo a realizar una ratificación extraordinaria en el año 2004 de todos los jueces y fiscales del país, y el tercero para remover, bajo la regla del cese a los 65 años, a un determinado número de vocales supremos, fiscales supremos y consejeros. El complemento de estas iniciativas, cuyo efecto, de ser leyes, dependerá del comportamiento del Consejo Nacional de la Magistratura, se expresa en el Proyecto de Ley Nº 7816/2003 que pretende aligerar en demasía el proceso de ampliación y nombramiento de Consejeros a fin de dar protagonismo, no necesariamente sin réditos políticos para el Gobierno, a dos gremios importantes para la gobernabilidad que desea mantener el Poder Ejecutivo, la CGTP y la CONFIEP.

d. No parece coherente entonces que el Poder Ejecutivo promueva por una parte la creación de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia orientada a crear consenso sobre dicha reforma y, por otra parte, adelantándose o dejando de lado ese consenso, promueva la aprobación de un conjunto de normas, en unos casos polémicas y en otros de dudosa constitucionalidad, para controlar el ejercicio funcional de jueces y fiscales.

e. Pocas dudas cabe albergar en este contexto de iniciativas, no tanto de reforma del Poder Judicial o del Ministerio Público, sino para controlar la actividad de los jueces y fiscales, sobre la necesidad de custodiar la autonomía de estas instituciones ratificando la independencia de sus funcionarios frente a cualquier pretensión de control que no ampara la Constitución o las leyes vigentes, más aún cuando se originan en el poder político y bajo argumentos generales no siempre fundados en información verdadera sobre el estado de la administración de justicia en el Perú[8].

[8] En el discurso de 28 de julio de 2003 el Presidente de la República justificó las propuestas de Ley aquí comentadas en datos estadísticos que expresarían la inoperancia del Poder Judicial. El Jefe de Estado señaló que en "El último año se han llevado a cabo 11.000 operaciones policiales y se ha logrado capturar a 12.000 presuntos narcotraficantes, se han desarticulado 932 bandas y se ha detenido a más de 70.000 personas. ¿Pero qué sucede? Gran parte de los delincuentes son puestos en libertad o reciben penas benignas a pesar de que se trata de delitos muy graves; y en los procesos civiles la situación no es mejor …" El poco cuidado en el manejo de las cifras, pese a que el mensaje presidencial cuenta con la aprobación del Consejo de Ministros conforme establece el art. 118º num. 7 de la Constitución, ha sido señalado por el Poder Judicial a través del comunicado de 2 de agosto de 2003, donde se indica por ejemplo que según estadísticas de la Policía Nacional del Perú, el número de detenidos por tráfico de drogas en el año 2002 asciende a 2048 y no a 12.000 como indicó el Presidente Toledo.