Proyecto de Ley N° 4951/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
10 MAYO 2023
RECIBIDO
Hora 6:51 pm
Firma

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 74-A AL DECRETO LEGISLATIVO 767, LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, PARA PROMOVER LA MERITOCRACIA Y LA EXPERIENCIA EN LA PRESIDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto incorporar el artículo 74-A al Decreto Legislativo 767, Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad promover la meritocracia y la experiencia en la Presidencia del Poder Judicial, de manera que se permita que quien ha sido Presidente del Poder Judicial, en el caso de haber realizado una gestión eficiente, obtenga nuevamente la confianza de sus colegas jueces supremos titulares y sea reelecto para un único período adicional, de manera no inmediata.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 74-A al Decreto Legislativo 767, Ley Orgánica del Poder Judicial
Se incorpora el artículo 74-A al Decreto Legislativo 767, Ley Orgánica del Poder Judicial, en los siguientes términos:

> **"Artículo 74-A.- Quien ha sido Presidente de la Corte Suprema puede postular para ser reelecto meritocráticamente, por un período adicional no inmediato al de su Presidencia.**
>
> **Su elección se da con el voto favorable de la mayoría simple de los Vocales Supremos Titulares".**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2023 17:56:28-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4951/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO; y**
2. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Según Luigi Ferrajoli, jurista italiano y máximo exponente del garantismo jurídico:

> "Existe una correlación biunívoca entre Estado de Derecho y Jurisdicción: debido a que el Estado de Derecho consiste en la sujeción de los poderes públicos a la ley, el ámbito de la jurisdicción tiende a equipararse y a crecer con el desarrollo del sistema de límites y deberes legales impuestos a los poderes públicos"[1].

En ese sentido, en un sistema de límites al poder en el que contribuyen tanto los jueces como otros operadores de la justicia, es imperativo garantizar que el Poder Judicial posea un liderazgo sólido y eficiente, que promueva la independencia judicial, vele por la reducción de la carga procesal, combata la corrupción e implemente una política de gobierno al interior de la judicatura que permita materializar la defensa de los derechos fundamentales y la democracia.

Sobre la relevancia de emprender una reforma judicial, Javier De Belaunde, jurista peruano quien ha sido integrante de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), afirma lo siguiente:

> "Ahora resulta ya indiscutible que la vigencia de un auténtico Estado de Derecho, de los derechos fundamentales de la persona y el funcionamiento de una economía social de mercado, requieren de un sistema de justicia independiente, confiable, accesible y eficiente. Pero no sólo eso, sino es destacable tomar en cuenta que en los años precedentes se han llevado a cabo importantes esfuerzos en el camino de la reforma judicial. Tal vez, han carecido de organicidad, pero, a no dudarlo, se han generado importantes consensos"[2].

---

[1] FERRAJOLI, L. (2011). Constitución y jurisdicción. *Revista Oficial del Poder Judicial* (6), p. 340.
[2] DE BELAUNDE, J. (2006). *La Reforma del Sistema de Justicia, ¿En el camino correcto?*. Lima: Fundación Konrad Adenauer & Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, p. 20.

Es necesario que el Poder Judicial sea liderado por un profesional íntegro y con experiencia, más aún, considerando que, hace unos años, en el 2018, la institución padeció una de sus más severas crisis institucionales al propagarse audios que evidenciaban que muchos jueces supremos y de otros niveles de la judicatura formaban parten de una organización criminal, "Los Cuellos Blancos del Puerto", que habían capturado al sistema de justicia.

Asimismo, Laura Zuñiga, Directora del Observatorio de Criminalidad Organizada Transnacional afirma que:

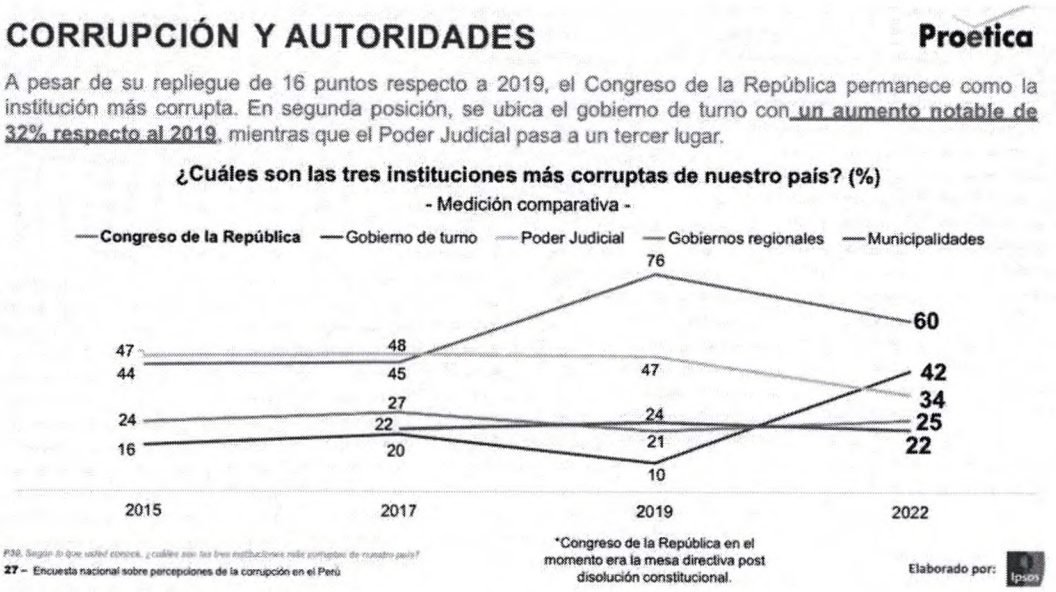
> "Lo grave en el asunto "cuello blanco del puerto" es la captura por parte del narcotráfico de personalidades emblemáticas, como es el caso del Presidente de la Corte Superior del Callao (máximo órgano de la Provincia) y de al menos un Magistrado de la Corte Suprema, muy vinculado con varios magistrados de instancias inferiores (a los que llamaba "hermanitos", según los audios), incluso presuntamente Fiscales Supremos que están siendo investigados con grandes dificultades dada su condición de aforados. Se trata pues, de que el narcotráfico en el Perú logró obtener la colaboración de funcionarios del Estado en las más altas esferas judiciales para asegurarse la impunidad"[3].

Entonces, ante un contexto de severa crisis institucional, ha sido vital para el Poder Judicial que sus siguientes presidentes; Víctor Prado Saldarriaga, José Luis Lecaros Cornejo y Elvia Barrios Alvarado hayan reorganizado la institución, implementando reformas y proponiendo proyectos de ley. En mérito a su labor como titulares de la institución, la ciudadanía ha ido progresivamente recuperando la confianza en el Poder Judicial.

Tal es así que, este cambio se refleja en la XIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022 elaborada por la encuestadora Ipsos, por encargo de Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, y con el

[3] ZUÑIGA, L. (2020). La captura del Estado peruano por el narcotráfico: el caso de los "cuello blanco del puerto". *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* (6), p. 185.

apoyo de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional, así como la Cooperación Alemana:



Fuente: Proética[4]

Por consiguiente, la labor del fortalecimiento institucional y recuperación de la confianza ciudadana impulsada por las gestiones de aquellos presidentes del Poder Judicial se ve reflejada concretamente en las cifras de la encuesta, pues el Poder Judicial, que durante el periodo de la revelación de los CNM audios y el caso "Cuellos Blancos" era percibida como la institución más corrupta.

En cambio, en el 2022, esta cifra se ha reducido exponencialmente, en mérito a las reformas adoptadas por quienes han liderado recientemente el Poder Judicial; desde la implementación del expediente judicial electrónico hasta el fortalecimiento de la transparencia de la labor jurisdiccional de los jueces, en tiempo real.

Además, otro factor importante que contribuyó a la rehabilitación y mejora de la imagen del sistema de justicia ha sido que desde la cúspide de la pirámide jerárquica del Poder Judicial se haya promovido en la judicatura una cultura de predictibilidad de las decisiones judiciales.

[4] Proética. (2022). *XIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022*. Lima: Ipsos, p. 27.

Al respecto, en el 2021, el Consejo para la Reforma de Justicia diagnosticó que:

> "(...) un primer paso para la uniformización de las decisiones judiciales puede encontrarse en la estandarización de la generación de precedentes, con la finalidad de brindar mayor claridad, tanto a los operadores del sistema de justicia como a la población, respecto a los lineamientos jurisprudenciales adoptados por las cortes y su validez en nuestro sistema de fuentes"[5].

Evidentemente, los lineamientos jurisprudenciales pueden sustentarse en criterios u objetivos que se adoptan desde la cúspide de la institución. No obstante, es evidente que 2 años de gestión tan solo permiten sentar las bases para algunas reformas y realizar cambios urgentes, más no las reformas estructurales que el Poder Judicial necesita para consolidarse como una institución del Estado moderna, eficiente, al servicio de los ciudadanos y que no se doblega ante la corrupción.

Por ello, se impulsa esta iniciativa legislativa, que permite postular, a quienes ya han sido presidentes del Poder Judicial, a una reelección no inmediata por única vez, si es que reciben nuevamente el voto favorable de la mayoría de jueces supremos titulares.

De manera que, ellos puedan contribuir a fortalecer la institucionalidad con su experiencia de gestión de dicho poder del Estado. Además de que, podrán continuar las políticas que se implementaron o iniciaron dentro de sus respectivas presidencias del Poder Judicial.

Desde el Poder Legislativo solo proveemos un marco legal para dar sustento y visibilizar dicha medida, ya que en mérito de la independencia del Poder Judicial, un expresidente del Poder Judicial podrá ser reelecto en un periodo no inmediato, solo si es que realizó una buena gestión de dicho poder de Estado. Ello dependrá de la valoración que cada juez supremo titular realice.

[5] Consejo para la Reforma de Justicia. (2021). *Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia*. Lima: Fundación Konrad Adenauer, p. 217.

Inclusive, Héctor Lama More, Juez Supremo Titular, citando a Bernales sostiene lo siguiente:

> "(...) la independencia del Poder Judicial no solo debe estar referida al manejo autónomo de su estructura orgánica, sino fundamentalmente a la autonomía de la decisión de los magistrados, es allí donde se verifica la real independencia de los órganos jurisdiccionales"[6].

En conclusión, es en el ejercicio de dicha autonomía en que los magistrados decidirán si es conveniente para la institución que alguno de sus expresidentes, que aún se encuentren laborando en el Poder Judicial como jueces supremos titulares, sea reelecto.

Lo que muchos de ellos podrían aportar será implementar políticas y adoptar medidas con la experiencia previa como presidentes de la institución. No hay que sumergir al Poder Judicial a la incerditumbre de que sea liderado por alguien que aún no ha probado ante sus pares que es digno para el cargo.

Y, más bien, que los jueces supremos titulares recompensen con la ratificación de su confianza, a quienes en su momento lideraron la institución con honor, en defensa de la democracia y los derechos fundamentales.

Por ello, es que se destaca que esta sería una reelección sustentada en la experiencia y en la meritocracia. Solo una adecuada gestión liderando el Poder Judicial y hacer méritos serán los factores contemplados por los jueces supremos titulares al momento de contemplar votar a favor de dicho respaldo.

II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de ley busca incorporar el artículo 74-A al Decreto Legislativo 767, Ley Orgánica del Poder Judicial, de modo que, se promueva la meritocracia y la experiencia en la Presidencia del Poder Judicial.

[6] LAMA, H. (2012). La independencia judicial. En: *Revista Jurídica*, p. 2.

En otras palabras, la presente iniciativa legislativa dota al Poder Judicial de un marco legal que permite que quien ha sido Presidente del Poder Judicial, en el caso de haber realizado una gestión eficiente y positiva, obtenga la renovación de la confianza de sus colegas, los jueces supremos titulares para que sea reelecto para un único periodo adicional, de manera no inmediata.

Ello, en mérito de que 2 años de gestión son insuficientes para poder implementar reformas sólidas. Además, bajo un enfoque preventivo, ante una futura y potencial situación de crisis institucional como la que el Poder Judicial padeció en el contexto de la revelación de los CNM audios del caso "Cuellos Blancos del Puerto", es importante que sea posible para los jueces supremos titulares depositen su confianza para liderar la Corte Suprema y el Poder Judicial en alguien que posee experiencia y ya tiene una trayectoria en el cargo.

En ese sentido, dicha modificación normativa se da de la siguiente manera:

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROPUESTA
_____	**"Artículo 74-A.- Quien ha sido Presidente de la Corte Suprema puede postular para ser reelecto meritocráticamente, por un período adicional no inmediato al de su Presidencia.** **Su elección se da con el voto favorable de la mayoría simple de los Vocales Supremos Titulares."**

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, en mérito de lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 79. Inclusive, lo que se pretende es fortalecer la institucionalidad del Poder Judicial otorgando, a los jueces supremos titulares de la Corte Suprema de Justicia de la República, la facultad reelegir ha quien ha sido Presidente de la Corte Suprema, por única vez, en un periodo no inmediato.

Dicha reforma permite que, en el marco de su independencia, cada juez supremo titular valore la gestión de cada Presidente de la Corte Suprema y, de postularse en

el futuro a una reelección, emitan un juicio de valor sobre el liderazgo ejercido ante la institución.

Uno de los principales beneficios para la sociedad es que esta iniciativa legislativa permitirá, de así respaldarlo los jueces supremos titulares con el voto favorable de la mayoría, que un expresidente del Poder Judicial vuelva a ocupar el cargo por única vez, para dar continuidad a las políticas y reformas emprendidas durante su gestión.

Asimismo, esta figura jurídica fungirá como un plan de contigencia para la Corte Suprema, ya que ante una situación futura de severa crisis y desprestigio institucional como lo atravesado durante la propagación de los CNM audios, en el marco del caso "Cuellos Blancos del Puerto", los jueces supremos titulares podrán contar con que uno de ellos, con experiencia jurisdiccional y trayectoria conocida presidiendo dicho poder del Estado, pueda liderar la institución lejos de la crisis.

También, contribuye a que la ciudadanía conozca a sus jueces y pueda identificar a quien lidera el Poder Judicial. Esto contribuye a una cultura de transparencia, donde los ciudadanos identifican a sus autoridades para poder pedir que les rindan cuentas por las decisiones institucionales adoptadas.

Inclusive, la mera posibilidad de ser reelectos en un futuro motivará a cada Presidente de la Corte Suprema a dar lo mejor de sí en el cargo, en defensa de la institucionalidad, la democracia y los derechos fundamentales. Adicionalmente, esta reforma servirá de incentivo adicional para que cada juez supremo titular que ocupa la Presidencia pueda cumplir con lo trazado en sus planes de gobierno del Poder Judicial, y realice un trabajo arduo e impecable a favor del sistema de justicia.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta iniciativa legislativa significa una modificación del ordenamiento jurídico peruano, específicamente, del Decreto Legislativo 767, Ley Orgánica del Poder Judicial, norma que pertenece al bloque de constitucionalidad.

La modificación recae en la incoporación del artículo 74-A, para promover la meritocracia y la experiencia en la Presidencia del Poder Judicial, de manera que se permita que quien ha sido Presidente del Poder Judicial, en el caso de haber realizado una gestión eficiente, obtenga nuevamente la confianza de sus colegas jueces supremos titulares y sea reelecto para un único periodo adicional, de manera no inmediata.

Anteriormente, se han dado otras reformas para modernizar el funcionamiento y autogobierno de los poderes del Estado y los órganos constitucionalmente autónomos. Por ejemplo, en el 2019, fue promulgada la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia. Adicionalmente, en el 2023, fue promulgada la Ley 31718, Ley que modifica el Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público, para asegurar el funcionamiento permanente de la Junta de Fiscales Supremos.

En suma, esta iniciativa legislativa se condice con ese espíritu reformista emprendido por el actual Congreso para revisar el ordenamiento jurídico y realizar las modificaciones que sean pertinentes para enmendar vicios y errores, así como mejorar las condiciones actuales.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente el punto 1 que gira en torno al funcionamiento de los órganos y organismos del Estado.

En ese sentido, para garantizar un adecuado gobierno y administración del Poder Judicial, y fortaleciendo la institucionalidad de dicho Poder del Estado, se busca promover la meritocracia y la experiencia en la Presidencia del Poder Judicial, de manera que se permita que quien ha sido Presidente del Poder Judicial, en el caso de haber realizado una gestión eficiente, obtenga nuevamente la confianza de sus

colegas jueces supremos titulares y sea reelecto para un único periodo adicional, de manera no inmediata.

Con esta modificación normativa, se asegura que quien dirige al Poder Judicial y a la Corte Suprema pueda también ser un juez supremo titular que ya ha ocupado el cargo con anterioridad. Por ende, se conocen sus lineamientos de gestión, las políticas institucionales que impulsa, las reformas que apoya y su visión para el Poder Judicial.

Asimismo, lo que revistiría de legitimidad a dicha reeleción sería obtener el respaldo de sus colegas, a pesar del transcurso de al menos un periodo de gobierno del Poder Judicial por parte de otro juez supremo titular. Es como una ratificación por parte de sus colegas, que inicialmente escogieron a dicho juez supremo para el cargo y que dicha voluntad se mantiene, y no ha sido debilitada por el transcurso del tiempo.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

A través del presente proyecto de ley, se consolida la promesa de implementar reformas al sistema de justicia. En este caso en concreto, fortaleciendo a la institución desde su cúspide; viabilizando una única reelección no inmediata en el cargo, que contribuya con el autogobierno e institucionalidad del Poder Judicial.

De esta forma, se garantiza que quien lidera la institución sea una persona preparada, que no solo posea una experiencia jurisdiccional destacada y relevante como juez supremo, sino también una trayectoria administrativa liderando la institución con honor.

Claramente, no todas las gestiones de los Presidentes del Poder Judicial han sido o serán óptimas, solo algunas destacan por los logros obtenidos, así como por haber sobrellevado crisis institucionales con eficiencia y solvencia moral.

Sin embargo, esta iniciativa legislativa se da con el propósito de que en uso de la indepencia judicial, el marco normativo no suponga un obstáculo para el retorno de quién ha realizado una buena labor. Si los jueces supremos desean dar la posibilidad, con sus votos favorables, de que vuelvan quiénes destacaron en sus gestiones presidenciales del Poder Judicial para la continuidad de la implementación de reformas, corresponde posibilitar ello.