



**LEY QUE PROPONE LA CREACIÓN DE LA
COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE
EVALUAR EL SISTEMA DE JUSTICIA
ACTUAL Y ELABORAR UNA PROPUESTA
PARA SU REFORMA**

Los congresistas miembros del Grupo Parlamentario ACCIÓN POPULAR, a iniciativa del congresista **WILSON SOTO PALACIOS**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa.

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente Ley:

PROYECTO DE LEY

**LEY QUE PROPONE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE
EVALUAR EL SISTEMA DE JUSTICIA ACTUAL Y ELABORAR UNA PROPUESTA PARA SU
REFORMA**

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto conformar la Comisión Especial para la evaluación del actual Sistema de Justicia y elaboración de una propuesta de reforma, con la finalidad de mejorar su funcionamiento y el cumplimiento de su labor de manera eficiente y eficaz en beneficio de los administrados del servicio de justicia y la sociedad en general.

Artículo 2. Conformación de la Comisión Especial

La Comisión Especial para la evaluación del actual sistema de justicia y la elaboración de la propuesta de reforma estará conformada por:

1. El Presidente del poder Judicial.
2. El Fiscal de la Nación.
3. El Defensor del Pueblo.

4. El Presidente del Tribunal Constitucional.
5. El Presidente de la Junta Nacional de Justicia.
6. El Contralor General de la República.
7. El Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

La presidencia de la Comisión Especial recaerá en la persona que sea elegida entre sus miembros.

La Comisión Especial podrá contar con personal técnico especializado y de acuerdo a las necesidades.

Artículo 3. Funciones

La comisión especial desempeña las siguientes responsabilidades:

1. Evaluar el estado actual del sistema de justicia en su totalidad, considerando aspectos relacionados con la organización, funciones y el cumplimiento del mandato constitucional.
2. Formular una propuesta integral para la reforma del sistema de justicia, ajustada a nuestra realidad, con el objetivo de abordar y superar todas las dificultades existentes.

Artículo 4. Informe Final

La Comisión especial emite un informe final y su aprobación dentro de los ciento veinte días de su instalación, el mismo que deberá contener entre otros; la evaluación de la situación actual del sistema de justicia, sus falencias y los motivos que lo ocasionaron; así como, la proyección de la propuesta de solución y el plazo de implementación de las medidas para materializar las disposiciones constitucionales que lleven a la prestación eficiente y eficaz del servicio de justicia.

Dicho informe luego de su aprobación será remitido a la Presidencia de la República y sustentado ante el Congreso de la República dentro del plazo de dos días siguientes a su presentación.

Artículo 5. Implementación

Luego de la exposición y aprobación de las recomendaciones por el Congreso de la República serán implementadas por las instancias que se indiquen en el Informe Final y dentro de los plazos establecidos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Del financiamiento

Los miembros de la Comisión Especial, los técnicos y especialistas ejercen el cargo ad honorem y cualquier gasto en el que incurran para el funcionamiento de la comisión se financian con cargo a los pliegos que los involucren, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Lima, febrero de 2023.



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/02/2024 14:08:52-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/02/2024 13:14:05-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAÑO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/02/2024 10:15:23-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/02/2024 14:09:06-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Bvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/02/2024 14:49:58-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/02/2024 17:15:19-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Ángel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/02/2024 10:27:57-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **19** de **febrero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **7054/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO, y**
- 2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**


.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

Problemática

La imagen y la institucionalidad de las principales entidades que integran el sistema de justicia en nuestro país atraviesan actualmente una profunda crisis en diversos aspectos. Esta problemática abarca desde la falta de un presupuesto adecuado, la presencia de personal no capacitado, deficiencias en la infraestructura, hasta la carencia de instrumentos y equipamiento esenciales. En otras palabras, estamos frente a una organización que se muestra incapaz de abordar de manera oportuna y previsible las necesidades del servicio de justicia. Este escenario genera insatisfacción entre los ciudadanos que buscan atención para sus asuntos jurídicos y, en última instancia, en la sociedad en general, que percibe a la justicia como inalcanzable y sesgada a favor de los poderes económicos o políticos.

Uno de los problemas fundamentales se manifiesta en la aplicación de la legislación y en la búsqueda de administrar justicia a través de los distintos tipos de procesos judiciales existentes. Estos procesos están estrechamente ligados a la estructura organizativa del Poder Judicial, el Ministerio Público y la Junta Nacional de Justicia. Este escenario se presenta ante una población insatisfecha que busca justicia y observa cómo ésta no alcanza a los estratos más bajos de la sociedad.

4

Entre los años 2000 y 2003, ya se contemplaba la posibilidad de llevar a cabo una reforma en el sistema de justicia. En ese contexto, se identificaron aspectos pendientes de modificación en nuestra regulación vigente. A continuación, se presenta un fragmento de ese antecedente:

"La reforma del sistema de justicia es, a no dudarlo, una prioridad fundamental en la agenda de las políticas de Estado a inicios del Siglo XXI. A los antiguos y crónicos problemas que lo aquejaban, se sumaron en los años 90 los derivados de las características de una utilización política tan perversa como organizada. Asumir la reforma de la justicia era y es una tarea apremiante.

Es así que a partir del año 2000, se inician diversos esfuerzos para definir las líneas de acción de una reforma judicial imprescindible. Una percepción cabal del estado de cosas y de las

dimensiones del problema, hace que se comience a hablar de una refundación del sistema de justicia.

En la línea de generar un marco constitucional adecuado, la Comisión de Bases de la Reforma Constitucional que constituyó el gobierno de transición que presidió el Dr. Valentín Paniagua, formuló importantes lineamientos de base para la reforma del sistema de justicia.

Después, han sido diversos los actores que, asumiendo de cara a la sociedad una responsabilidad compartida, han tratado de promover y generar cambios en el sistema judicial. Particularmente novedosa fue la actitud que asumió el propio Poder Judicial. En el 2003, siendo su Presidente el Dr. Hugo Sivina, a diferencia de actitudes de otros tiempos, fueron los propios magistrados quienes asumieron como propia la tarea de reforma. Así se generó la Comisión de Magistrados para la Reestructuración Judicial, que formuló un conjunto de propuestas de carácter sistemático e integral. El Acuerdo Nacional por la Justicia promovido también desde la Presidencia de la Corte Suprema como un encuentro del Poder Judicial con la sociedad civil a través de múltiples audiencias públicas, pudo formular un conjunto de políticas de indudable interés, resultando una experiencia fundamental de diálogo.

A iniciativa del Poder Ejecutivo y mediante ley, se crea, también en el 2003, la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) en la cual estuvieron representados los diversos órganos vinculados a la impartición de justicia, así como representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y representantes de la sociedad civil. La CERIAJUS entregó en abril del 2004 un documento conteniendo un Plan Integral de Reforma que constituye pauta obligada de cualquier proceso de reforma que se emprenda en el Perú. La Comisión de la Verdad y Reconciliación constituida el 2001 entregó su Informe Final el año 2003, el cual contiene importantes recomendaciones sobre el sistema judicial. 16 desde la sociedad civil se han generado diversos esfuerzos de promoción y seguimiento de la reforma judicial. La conformación del Consorcio Justicia Viva (inicialmente integrado por el Instituto de Defensa Legal, la Pontificia Universidad Católica y la Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia) quizás ha sido el más sólido en la elaboración de aportes y seguimiento de los esfuerzos de reforma. Con posterioridad a la entrega del Plan elaborado por la CERIAJUS, se constituyeron comisiones de seguimiento en el Poder Ejecutivo y Legislativo y se generó por decisión de la Defensoría del Pueblo la Iniciativa por la Justicia (IJU), que integró a diversos miembros provenientes de la sociedad civil. a situación es pues especial. Existe una creciente conciencia ciudadana en torno a la necesidad de emprender una reforma del sistema de justicia. 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. Por ello, en las vísperas de la elección de un nuevo gobierno, nos ha interesado establecer cuál es el estado de la cuestión, lo avanzado y los múltiples retos pendientes, fundamentalmente para llamar la atención sobre aspectos que consideramos constituyen ejes centrales en un proceso de reforma.¹

Dado lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la reforma del sistema de justicia es una asignatura pendiente tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo. En primer lugar, abordemos uno de los poderes del Estado, el **Poder Judicial**, que a lo largo de los años ha experimentado diversas modificaciones e iniciativas de reestructuración:

"Al lado de los hechos escuetamente enunciados, el Poder Judicial ha tenido relativamente pocos cuerpos normativos que lo han regido: en primer lugar, tenemos el llamado Reglamento de Tribunales de 1822, reemplazado por el de 1845 y éste por el de 1855, hasta que se dio la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 1510 de 1911, que es la primera que organiza técnicamente este órgano del Estado de manera coherente para su época. Esta norma fue reemplazada por la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 14605 de 1963, que representó un avance notable, y luego lo fue por una que nunca entró en vigencia (Decreto Legislativo N° 612 de 28 de julio de 1990). La actual Ley Orgánica del Poder Judicial fue sancionada por Decreto Legislativo N° 767 del 29 de noviembre de 1991, y tiene diversas modificaciones. Estas normas, por cierto, deben relacionarse con las diferentes leyes procesales que han existido en las últimas décadas, en especial, las de carácter civil y penal, que siguen siendo las áreas básicas del proceso.

6

En lo referente al Poder Judicial, cabe señalar en los hechos una aparente contradicción. Por un lado, y en términos generales, no ha habido interés por parte del poder político en dar una verdadera autonomía al Poder Judicial; autonomía en su manejo, tanto administrativo como económico y apartar toda influencia política en los nombramientos. Incluso desde el punto de

¹ LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA, ¿EN EL CAMINO CORRECTO? BREVE BALANCE DE SU SITUACIÓN ACTUAL Y DE LOS RETOS PENDIENTES: Javier De Belaúnde López de Romaña

vista de las facilidades infraestructurales, el Poder Judicial es uno de los peor atendidos, al extremo que en muchos lugares del país las secretarías de juzgado no cuentan ni siquiera con útiles de escritorio, y no reciben el diario oficial. Pero al margen de esto, desde 1930, ha existido de manera recurrente, en ciertos sectores de la magistratura, en el foro, en las facultades de Derecho y en la opinión pública, la sensación de que había que dotar al Poder Judicial de autonomía, de eficacia y de infraestructura adecuada..."²

En relación con lo expuesto, es imperativo convocar a todos los sectores del Poder Judicial, incluyendo abogados y la sociedad civil. Necesitamos lograr un acceso a la justicia más ágil, oportuno y, sobre todo, descentralizado.

Asimismo, es pertinente abordar la situación del Ministerio Público, un componente crucial del sistema de justicia que actualmente enfrenta una crisis funcional y de gestión, tal como se describe a continuación:

La crisis en el Ministerio Público y sus impactos en el sistema de justicia³

Desde el retorno a la democracia, tres fiscales de la nación dejaron el cargo sin haber concluido su mandato: Carlos Ramos Heredia, Pedro Chávarry Vallejos y Patricia Benavides Vargas. En ese mismo periodo, cuatro fiscales supremos fueron destituidos y otra inhabilitada por el actual Congreso en un proceso cuestionado. Estos hechos, así como los conflictos entre fiscales que investigan casos de altos funcionarios y organizaciones criminales, ponen en evidencia la creciente crisis que atraviesa el Ministerio Público. Especialistas consideran que estos hechos responden a un intento de tomar la institución por sectores políticos y económicos. En este marco, se abre un nuevo debate sobre la necesidad de una reforma integral del sistema de justicia.

INESTABILIDAD. Tres fiscales de la nación no completaron su período de gestión por hechos irregulares en el ejercicio de su función. La revelación del caso La Fiscal y su Cúpula de Poder, que involucra a la suspendida fiscal de la nación, Patricia Benavides Vargas, como presunta líder de una organización criminal al interior del Ministerio Público, expuso, una vez más, una crisis en la institución encargada de la persecución del delito en Perú. A raíz de esta investigación, la entidad ha quedado a cargo de un fiscal de la nación interino, Juan Carlos

² La Reforma del Poder Judicial en el Perú - Domingo García Belaunde. Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad de Urmá

³ <https://ojo-publico.com/politica/crisis-el-ministerio-publico-debilita-al-sistema-justicia>

Villena. Y se ha realizado una recomposición tanto en la Junta de Fiscales Supremos —máximo órgano del Ministerio Público, conformado por fiscales supremos titulares, nombrados por concurso público—, como en las fiscalías supremas y los equipos especiales a cargo de casos emblemáticos, como Cuellos Blancos y el Equipo Especial de Fiscales Contra la Corrupción del Poder (Eficcop). En los últimos días, se conocieron nuevas declaraciones de Jaime Villanueva Barreto, exasesor de Benavides Vargas, en las que hizo referencia a más negociaciones con actores políticos. Esta información —que aún falta corroborar— ha generado el inicio de investigaciones en la Junta Nacional de Justicia (JNJ). La institucionalidad en el Ministerio Público, como en otras instancias del Perú, se ha ido deteriorando. En menos de 10 años, tres fiscales de la nación no culminaron su mandato por hechos irregulares en el ejercicio de su función: a Benavides Vargas se suman Carlos Ramos Heredia, quien fue destituido en 2015, y Pedro Chávarry Vallejos, quien renunció al cargo en 2019, en medio de un escándalo por haber removido a los fiscales del caso Lava Jato, Rafael Vela Barba y José Domingo Pérez, aunque se mantuvo por un año más en la Junta de Fiscales Supremos. En el mismo periodo, cuatro fiscales supremos —tres de ellos integrantes de la Junta de Fiscales Supremos, y uno más, que era representante de este órgano ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)— fueron destituidos por sus vínculos con investigados en el caso Cuellos Blancos: Víctor Rodríguez Monteza, Tomás Aladino Gálvez, Luis Arce Córdova y, finalmente, Pedro Chávarry Vallejos. Todos ellos en 2021. Además, una fiscal suprema, Zoraida Ávalos Rivera, fue inhabilitada por el Congreso de la República por una supuesta infracción a la Constitución, en 2023. En ese contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo un llamado para que se respete el debido proceso, y no se vulnere la independencia judicial por medio de las denuncias constitucionales en el Legislativo, luego de tomar conocimiento del caso de Ávalos Rivera y de los miembros de la JNJ. Así como el Poder Ejecutivo se sumió en una marcada crisis política desde que el expresidente Pedro Pablo Kuczynski asumió el poder, en 2016, con la férrea oposición de Keiko Fujimori y su partido en el Congreso —que desencadenó, además, en el cambio de cuatro jefes de Estado en solo cinco años—, desde 2018, el Ministerio Público se ha encaminado por un sendero similar, a pesar de ser un órgano autónomo. "El Ministerio Público es una institución que no puede estar al margen de la crisis que vive el país, una crisis agudizada a partir del 2016, cuando Keiko Fujimori no es elegida presidenta y comienza a realizar una serie de actos de hostilización al Poder Ejecutivo. Eso ha generado una inestabilidad política muy grave. La crisis política no se

ha superado, y la crisis interna [del Ministerio Público] es un reflejo de eso", señala el exfiscal supremo provisional Víctor Cubas Villanueva.

A esta inestabilidad, en opinión del exministro de Justicia Eduardo Vega Luna, se añaden factores internos. "Hemos visto a fiscales supremos que han sido destituidos por sus arbitrariedades y otros, que están con medidas provisionales (...) Es necesario que las propias autoridades del Ministerio Público y de otras entidades autónomas cautelen y cuiden sus autonomías, que no cedan ante la presión del poder político de turno, del Ejecutivo o del Congreso", advierte.

La Junta Nacional de Justicia-JNJ

La destitución del exfiscal de la nación Carlos Ramos Heredia, en 2015, fue el primer hecho que puso de manifiesto la inestabilidad en el Ministerio Público, en este nuevo periodo. La suya fue, además, la única salida ordenada por el desaparecido Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), entidad que, luego, estuvo involucrada en el caso Cuellos Blancos. Inicialmente, Ramos Heredia fue retirado del cargo debido a su cuestionada actuación al mando de la Fiscalía Suprema de Control Interno. Cuando estaba en esa área, sancionó a cinco fiscales de Áncash que investigaban el caso La Centralita, en el que estaba involucrado el exgobernador regional César Álvarez Aguilar como presunto líder de una organización criminal. En 2020, la JNJ — institución que reemplazó al CNM a partir de 2019— encontró otra irregularidad que avalaba la destitución, si bien ya había dejado el cargo: Ramos Heredia tampoco había analizado correctamente un informe de la exfiscal María Camila Maguiña Torres, de 2012. La fiscal, entonces encargada del caso Sánchez Paredes, había decidido archivar las indagaciones sin una adecuada investigación de todos los hechos comprendidos en uno de los procesos más importantes de lavado de activos provenientes del narcotráfico. En noviembre pasado, la Tercera Sala Penal Superior Nacional Liquidadora Transitoria absolvió, en primera instancia, a la familia Sánchez Paredes de los cargos, con una cuestionada sentencia. Por esos años, señala Yván Montoya Vivanco, director del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp), las investigaciones del Ministerio Público ya no giraban solo alrededor de actos de corrupción ocurridos durante el régimen de Alberto Fujimori, sino que empezaron a involucrar a altos funcionarios y autoridades del momento. "El equipo fiscal empezó a trabajar fuertemente, y creo que la clase política empezó a tomar nota del tremendo poder que tenía el Ministerio Público para bloquear o plantear aquellos hechos

graves cometidos desde estructuras políticas. Y, entonces, comenzó a ser un objetivo político", explica. Tras la destitución de Ramos Heredia, el siguiente fiscal de la nación que no culminó su periodo fue Pedro Chávarry Vallejos. Su renuncia, en 2019, se dio ante las protestas ciudadanas por la remoción de los fiscales que investigaban el caso Lava Jato, Rafael Vela Barba y José Domingo Pérez. Estos últimos fueron reintegrados a la Fiscalía, a inicios de ese año. Pese a su desvinculación del principal puesto del Ministerio Público, Chávarry Vallejos permaneció por un año más en la Junta de Fiscales Supremos, donde también eran miembros Pablo Sánchez Velarde, Zoraida Ávalos Rivera, Víctor Rodríguez Monteza y Tomás Gálvez Villegas. En ese entonces, el exfiscal supremo Luis Arce Córdova era el representante del Ministerio Público en el JNE.

Recientemente, la crisis de la institución ha alcanzado uno de sus puntos más álgidos, con la suspensión de Patricia Benavides Vargas, la tercera máxima representante del Ministerio Público que no termina su mandato desde el retorno de la democracia.

Patricia Benavides y Marita Barreto Ministerio Público.

INVESTIGADA. El Equipo Especial de Fiscales Contra la Corrupción del Poder, a cargo de la fiscal Marita Barreto, reveló el caso La Fiscal y su Cúpula de Poder. La suspendida fiscal de la nación es investigada por ser la presunta líder de una organización criminal, en la que también estarían involucrados partidarios del Apra y congresistas de Renovación Popular, Avanza País, Fuerza Popular, Perú Libre y Bloque Magisterial, entre otras bancadas. "Lo que he percibido es que, con el ingreso de la señora [Patricia] Benavides, hay un intento de retomar el control del sistema de justicia por parte de sectores que fueron desplazados, una vez que se conoció la magnitud y la amplitud del caso Cuellos Blancos y el control que tuvieron del Consejo Nacional de la Magistratura", advierte el exfiscal supremo adjunto y exministro del Interior Avelino Guillén Jáuregui.

Aunque no es la primera vez que un fiscal de la nación resulta vinculado a organizaciones criminales, esta tiene un diferencial: según la tesis fiscal, en esta oportunidad, la estructura criminal fue promovida por la más alta autoridad del Ministerio Público. "Lo que hemos visto, en los últimos tiempos, es cómo las propias autoridades del Poder Judicial y del Ministerio Público han cedido ante el poder del Ejecutivo y el Congreso. El ejemplo más claro es [el de Patricia] Benavides, cómo negociaba [con congresistas] y, finalmente, vulneraba esa autonomía e independencia tan importantes en el funcionamiento del sistema de justicia", señala el exministro Eduardo Vega Luna.

Fiscales supremos agudizaron la crisis

Todos esos cambios en la Fiscalía de la Nación también han acarreado diversas recomposiciones al interior de la Junta de Fiscales Supremos, organismo que tampoco ha estado exento de la influencia de poderes políticos. La Junta de Fiscales Supremos es la máxima autoridad del Ministerio Público. Está presidida por el fiscal de la nación y la completan los fiscales supremos titulares. Es decir, aquellos que han sido nombrados a través de un concurso público, tanto por el desaparecido CNM, como por la actual JNJ. En más de dos décadas de democracia, cuatro fiscales supremos titulares fueron destituidos por cometer irregularidades en el ejercicio de su función y por tener vínculos con investigados del caso Cuellos Blancos. Uno de ellos fue Pedro Chávarry Vallejos, quien continuó en la Junta de Fiscales Supremos luego de renunciar al cargo de fiscal de la nación, en enero de 2019. Al año siguiente de esta desvinculación, tras la instalación de la JNJ, Chávarry Vallejos fue suspendido como fiscal supremo por estar involucrado en el deslacrado ilegal de una oficina de la Fiscalía, que era materia de indagación por el equipo Lava Jato. Esto en el marco de la investigación por lavado de activos y organización criminal contra la lideresa de Fuerza Popular, Keiko Fujimori. En un primer momento, la suspensión se dio por un plazo de seis meses y, luego, por tres meses más. La JNJ consideró que Chávarry Vallejos había vulnerado el Código de Ética y la Ley de Carrera Fiscal, por su injerencia en el deslacrado de la oficina y por sus llamadas con el prófugo exjuez supremo César Hinostroza Pariachi, investigado por el caso Los Cuellos Blancos. Teniendo en cuenta todos esos antecedentes, en febrero de 2021, fue destituido de manera definitiva de la Junta de Fiscales Supremos. Al igual que Chávarry Vallejos, el fiscal supremo Tomás Gálvez Villegas —quien asumió como fiscal supremo en 2015— fue suspendido de sus funciones, en julio de 2020. Meses después, en abril de 2021, fue destituido por la JNJ por falta "muy grave" por sus vínculos con el exjuez supremo César Hinostroza Pariachi.

Fiscales supremos:

DESTITUIDOS. Rodríguez Monteza, Chávarry Vallejos y Aladino Gálvez fueron destituidos por sus vínculos con Cuellos Blancos. Lo mismo ocurrió con Arce Córdova. El fiscal supremo titular Víctor Rodríguez Monteza corrió la misma suerte en noviembre de 2021, también por faltas "muy graves". Según argumentó la JNJ, el exfiscal supremo alertó sobre la interceptación de las comunicaciones telefónicas y estuvo en eventos con Hinostroza Pariachi, el expresidente de la Corte del Callao Walter Ríos Montalvo, y otros implicados en el caso Los Cuellos Blancos. Luis Arce Córdova, en tanto, perteneció a la Junta de Fiscales Supremos solo por cinco meses:

desde febrero de 2016 hasta julio de ese año. En ese momento, fue elegido representante del Ministerio Público ante el pleno del JNE. Su destitución se dio cinco años después, en julio de 2021, también por sus vínculos con César Hinostroza, quien, según la tesis fiscal, le pidió intervenir en expedientes en trámite en el máximo órgano electoral. Avelino Guillén Jáuregui, exfiscal supremo adjunto y exministro del Interior, recuerda que los audios del caso Cuellos Blancos pusieron en escena, nuevamente, la injerencia de sectores políticos en el sistema de administración de justicia. "Con la difusión de los centenares de audios y las investigaciones que se llevaron a cabo en relación al caso Cuellos Blancos se pudo constatar la presencia de actores políticos en el manejo del sistema de justicia", indica.

Mucho más recientemente, está el caso de la inhabilitación de la fiscal suprema Zoraida Ávalos Rivera por parte del Congreso de la República. Durante su gestión —sin relación con Los Cuellos Blancos, según las investigaciones— se dieron las sucesivas destituciones de sus colegas por sus vínculos con dicha organización criminal. En 2022, tras dejar el cargo de fiscal de la nación, Ávalos Rivera se mantuvo como integrante de la Junta de Fiscales Supremos. Unos meses antes de terminar su gestión, en diciembre de 2021, las congresistas Patricia Chirinos (Avanza País) y Gladys Echaíz (Renovación Popular) la denunciaron constitucionalmente ante el Congreso por presuntamente no haber iniciado investigación contra el expresidente Pedro Castillo Terrones. En ese momento, la fiscal suprema se defendió argumentando que la Constitución no permite la investigación al presidente en funciones y que, detrás de su proceso, existían sectores que pretendían quebrar el sistema de justicia. Sin embargo, fue inhabilitada por el Parlamento, en junio del año pasado. Días antes de que se votara su caso, Ávalos Rivera denunció públicamente que personal del despacho de Patricia Benavides Vargas había tenido reuniones con congresistas para negociar los votos para su inhabilitación. Este es otro de los hechos que se investiga en el caso La Fiscal y su Cúpula de Poder.

Conflictos internos: A los casos ya mencionados hay que sumar los constantes conflictos al interior del Ministerio Público, que se intensificaron tras la llegada de Patricia Benavides Vargas al cargo de fiscal de la nación, en julio de 2022. Este hecho marcó el inicio de una etapa de inestabilidad, que se mantiene hasta la actualidad. Entre estos destacan, por ejemplo, la remoción de la fiscal Bersabeth Revilla Corrales —quien investigaba a la jueza Enma Benavides Vargas, hermana de la exfiscal de la nación, por el presunto cobro de sobornos a narcotraficantes— y el fiscal Frank Almanza Altamirano —a cargo del caso Sánchez Paredes—, entre otros. Estas remociones generaron renunciaciones, como la del exfiscal supremo provisional

Víctor Cubas Villanueva, y de la misma Bersabeth Revilla Corrales, ambos con décadas de experiencia en la institución. Actualmente, el caso de esta última está siendo investigado por la JNJ y la Fiscalía.

A esto se añade el enfrentamiento entre Benavides Vargas y los fiscales del caso Lava Jato, Rafael Vela Barba y José Domingo Pérez, luego de que salieron a defender públicamente el trabajo que realizó su equipo en el proceso de extradición contra el expresidente Alejandro Toledo. Esto después de que la entonces fiscal de la nación se presentara en el recibimiento del exmandatario, asumiendo funciones en un caso que no era de su competencia.

Autonomía del Ministerio Público: Órgano autónomo

La Constitución Política de 1979 creó al Ministerio Público como ente autónomo encargado de representar a la sociedad en juicios y de defender los intereses públicos. No obstante, esta entidad recién inició funciones el 12 de mayo de 1981. En ese primer momento, el entonces CNM todavía no tenía la potestad de nombrar a jueces y fiscales, solo de proponerlos. La Carta Magna, promulgada ese año, establecía que era el presidente de la república quien decidía los nombramientos, con aprobación del Senado, es decir una de las cámaras del Congreso. Asimismo, el fiscal de la nación era elegido por orden de antigüedad. Eso generaba, en palabras del exfiscal supremo provisional Cubas Villanueva, una estabilidad en su elección. "Ese sistema era bueno, y no generaba conflicto porque el fiscal más antiguo asumía el cargo por dos años y, luego, era reemplazado por el que le seguía en orden de jerarquía y, luego, entraba el siguiente". El mandato, entonces, era solo de dos años. La norma cambió con la Constitución Política de 1993. Esta le otorgó la potestad al CNM no solo de proponer, sino también de nombrar a jueces y fiscales de todas las categorías. Con ese cambio, el presidente ya no interviene directamente en el proceso. REFORMAS. Con la Constitución de 1993, el CNM obtuvo la facultad de nombrar a jueces y fiscales de todos los niveles en el ámbito nacional. Sin embargo, a diferencia de la Constitución de 1979, que establecía que el CNM estaba integrado por el fiscal de la nación, un representante de la Corte Suprema, otro de la Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú, uno del Colegio de Abogados de Lima y uno más de las Facultades de Derecho, la de 1993 incluyó a un representante de los demás colegios profesionales, y a otros dos de universidades públicas y privadas. De igual modo, modificó la elección del fiscal de la nación, al establecer que la designación ya no sería por antigüedad de méritos, sino por la elección de la Junta de Fiscales Supremos. Además, se amplió el tiempo de gestión a tres años, con la posibilidad de una reelección de dos años más.

Esto generó que, en 2014, la Junta de Fiscales Supremos elija a Carlos Ramos Heredia como fiscal de la nación, pese a que solo llevaba tres años como fiscal supremo y que, entre los candidatos, estaba el fiscal Pablo Sánchez, quien, en ese entonces, era el más antiguo en el cargo. Desde la creación del Ministerio Público, la Junta de Fiscales Supremos también ha sufrido cambios. Hasta 1997, sus integrantes estaban compuestos por el fiscal de la nación y tres fiscales supremos. Sin embargo, a partir de entonces, con una ley modificatoria, se estableció que los fiscales supremos provisionales también serían parte del órgano, siendo estos nombrados por el fiscal de la nación, sin concurso público previo. Finalmente, en el año 2000, se volvió a modificar ese artículo. Desde ese entonces, la Junta de Fiscales Supremos solo está conformada por los fiscales supremos titulares. Actualmente, el órgano debe estar conformado por siete fiscales supremos: el fiscal de la nación y seis fiscales supremos titulares. La aparición de esta última fue promovida tanto por el Poder Ejecutivo como el Legislativo, como un paso necesario para la reestructuración del sistema de justicia. Para eso, se estableció la elección de sus miembros a través de un concurso público, a diferencia de la conformación representativa que se realizaba para los miembros del desaparecido CNM.

Sin embargo, después de cuatro años de funcionamiento, la JNJ también enfrenta cuestionamientos. Entre ellos, la elección de la suspendida fiscal de la nación, Patricia Benavides Vargas, en un concurso controversial y por el que está siendo investigada en la misma entidad. Este hecho ha llamado más la atención luego de que la Fiscalía Suprema Especializada en delitos cometidos por funcionarios públicos, que investiga el caso La Fiscal y su Cúpula de Poder incluyera como indicio de un presunto hecho delictivo la supuesta influencia que ejercieron el exministro aprista Hernán Garrido Lecca y el abogado José Luis Hauyón Dall'Orto sobre algunos consejeros de la JNJ. La tesis sostiene que el nombramiento de Benavides Vargas como fiscal suprema tendría un origen ilícito. A eso se añade la elección del jefe de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, Juan Fernández Jerí, en un proceso también cuestionado, luego de que la Contraloría encontrara evidencia de presuntos documentos fraudulentos presentados en el concurso. Actualmente, también hay un proceso abierto en la JNJ por este caso. Este medio también solicitó una entrevista con algún representante de la JNJ, pero el área de prensa de la entidad indicó que no brindarían entrevista.

Reforma del sistema de justicia

Tras la difusión de los audios que, en 2018, revelaron las coordinaciones entre miembros del CNM y autoridades judiciales para favorecer a investigados por casos de organización criminal,

el Poder Ejecutivo, entonces liderado por Martín Vizcarra Cornejo, creó la Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia, con la finalidad de proponer medidas urgentes a la crisis. La misma fue presidida por el excanciller Allan Wagner Tizón. Siguiendo las recomendaciones de este grupo, en mayo de 2019, se creó el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (CSRJ), como un espacio de coordinación al más alto nivel, que buscaría impulsar, precisamente, la tan esperada reforma judicial. Para eso, se requería elaborar una política nacional y políticas específicas, a cargo de las entidades que conforman el sistema de justicia. La Ley N° 30942 señala que el CSRJ está integrado por el presidente de la república, el del Congreso, el del Poder Judicial, el de la JNJ, el del Tribunal Constitucional (TC), el fiscal de la nación, el contralor general de la república y el defensor del pueblo. No obstante, desde 2019 hasta 2023, el TC no participó en este equipo por ser una institución autónoma y máximo intérprete de la Constitución que, eventualmente, tendría que dirimir modificaciones constitucionales controversiales impulsadas desde esta instancia. Es decir, se abstuvo de participar para no ser juez y parte.

"EL CONSEJO PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA BUSCA RETOMAR LA POLÍTICA QUE PLANEA UNA REFORMA INTEGRAL EN MEDIO DE LA CRISIS".

El CRSJ sesionó en reiteradas ocasiones durante el 2019. Pero, con los años, estas reuniones fueron menos frecuentes. Aun así, en julio de 2021, durante el gobierno del expresidente Francisco Sagasti Hochhausle, se aprobó la Política Pública de Reforma para el Sistema de Justicia. "Nosotros planteamos tres grandes ejes que, consideramos, debe tener una reforma de este tipo: modernización, lucha contra la corrupción, y acceso a la justicia de poblaciones vulnerables. Esos eran los tres grandes ejes y, alrededor de esos, había nueve objetivos prioritarios", cuenta el exministro de Justicia de entonces, Eduardo Vega Luna. A pesar de la existencia de ese documento guía, explica Vega Luna, las autoridades posteriores no continuaron con el proceso para iniciar con la implementación de la reforma.

Durante el 2022, el expresidente Pedro Castillo Terrones convocó en dos ocasiones al CRSJ, pero las sesiones quedaron frustradas por falta de quórum. En la primera, no asistieron la entonces presidenta del Congreso, María del Carmen Alva Prieto; del TC, Augusto Ferrero Costa; de la JNJ, Henry Ávila Herrera; y la defensora del pueblo Elena Revollar Añaños. En la segunda sesión, no acudieron, nuevamente, las mismas autoridades, con excepción de la entonces representante de la Defensoría del Pueblo. Otro de los ausentes fue el entonces fiscal de la nación Pablo Sánchez. A inicios de 2024, en medio de las revelaciones de una presunta organización criminal al interior del Ministerio Público, el CRSJ sesionó por convocatoria de la

presidenta Dina Boluarte. En esta ocasión, sí participó el actual presidente del TC, Francisco Morales Saravia. Tras la sesión, se firmó la Declaración por la justicia, un documento donde todas las autoridades integrantes del CRSJ reafirmaron "la necesidad de respetar y promover la plena autonomía" de las instituciones que lo conforman, y a "contribuir de manera directa" con la lucha anticorrupción. Sin embargo, para la exministra Marisol Pérez Tello, los reales cambios en el sistema de justicia no sucederán mientras no exista un compromiso firme de las autoridades. Según consideró, desde el Acuerdo Nacional por la Justicia —que se impulsó en 2016— "no ha habido esfuerzos serios" en el tema. "[El acuerdo] se cayó porque nadie quiere que el sistema funcione, porque quieren que sigan liberando bandas, que sigan venciendo los plazos procesales en una investigación de lavado de activos, de trata, de narcotráfico. Mientras todo sea oscuro y oculto, va a seguir pasando"⁴.

Esta propuesta busca retomar las consideraciones anteriores, destacando la imperante necesidad de reformar nuestro sistema de justicia. Se vuelve determinante que el Poder Ejecutivo priorice esta tarea, integrándola como una política de estado y ejecutándola de manera inmediata. La invitación es a involucrar a todos los sectores relevantes, promoviendo un enfoque colaborativo para replantear y mejorar la actual aplicación de la justicia en nuestra sociedad. La reforma debe convertirse en una iniciativa integral que abarque desde la legislación hasta la infraestructura, con el objetivo de lograr una administración de justicia más eficiente, accesible y acorde con las necesidades de la ciudadanía.

16

Marco legal

El artículo 1 de la Constitución Política del Estado establece que "*La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*". Esta premisa destaca la importancia fundamental de salvaguardar los derechos y la dignidad de cada individuo. La concreción de esta defensa se materializa principalmente a través del sistema de justicia, el cual tiene la responsabilidad de proporcionar paz y armonía a la sociedad. Para lograrlo de manera efectiva, es crucial que este sistema opere de manera oportuna, ágil y predecible.

La celeridad y predictibilidad en las acciones judiciales son esenciales no solo para garantizar la aceptación de las resoluciones por parte de las partes involucradas en un litigio, sino también para

⁴ Ídem

ganar la confianza y el respaldo de la sociedad en su conjunto. Un sistema de justicia eficiente no solo resuelve disputas, sino que también contribuye a la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

En este contexto, la labor del sistema judicial no solo se limita a resolver conflictos individuales, sino que también desempeña un papel fundamental en la construcción de un tejido social sólido y confiable. Por ende, es necesario promover y fortalecer constantemente la eficacia y la transparencia de este sistema para asegurar la defensa efectiva de los derechos fundamentales de cada persona y consolidar el respeto a su dignidad en el marco de una sociedad justa y equitativa.

En la misma línea, el artículo 44 de la Constitución Política establece claramente los deberes primordiales del Estado, entre los cuales se incluyen defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general basado en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Esta disposición evidencia el compromiso constitucional de velar por la vigencia de los derechos fundamentales.

17

En este contexto, la entidad encargada de evaluar la legalidad de una conducta que podría vulnerar un derecho fundamental es el Poder Judicial, con la participación del Ministerio Público y, en última instancia, incluso del Tribunal Constitucional. Estas instituciones forman parte integral del Sistema de Justicia y desempeñan un papel crucial en la protección y garantía de los derechos humanos consagrados en la Constitución. Su labor no solo implica juzgar casos individuales, sino también contribuir a la salvaguardia de la soberanía, la seguridad y el bienestar general de la sociedad. De este modo, el marco constitucional refleja la importancia estratégica del sistema judicial en la preservación de los principios fundamentales que sustentan la convivencia armoniosa y justa en la Nación.

Asimismo, el artículo 138 de la Constitución señala que *"La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes"*. De esta disposición se deriva claramente que el pueblo delega en el Poder Judicial la responsabilidad de administrar justicia. En una sociedad organizada bajo un Estado, resulta inconcebible prescindir de una entidad encargada de juzgar las conductas de los

ciudadanos, con la capacidad de aplicar sanciones cuando sea necesario. Esta atribución tiene como objetivo orientar el progreso de la sociedad hacia una convivencia pacífica y un bienestar general. La potestad judicial, emanada del pueblo, se convierte en un pilar esencial para mantener el orden, la equidad y la armonía en la vida colectiva.

En los últimos tiempos, la administración de justicia en el país ha sido objeto de críticas persistentes debido a su funcionamiento deficiente y al incumplimiento reiterado de la potestad delegada por la población. La constante descalificación por parte de la ciudadanía hacia las decisiones judiciales refleja una preocupación recurrente y pone de manifiesto la necesidad imperante de abordar las deficiencias existentes en el sistema judicial.

La evaluación de la aplicación de la justicia no se limita únicamente al Poder Judicial; también abarca al Ministerio Público y al Tribunal Constitucional. Las acciones llevadas a cabo por estas entidades han generado desestabilización y daño a la institucionalización de dichas dependencias y del aparato estatal en su conjunto. Por consiguiente, resulta imperativo prestar atención urgente a la evaluación de estas situaciones y proponer alternativas de solución que permitan restablecer la estabilidad y fortalecer la integridad institucional.

18

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La implementación de la presente norma no solo carece de generar costos adicionales para el Estado, sino que, por el contrario, conlleva beneficios sustanciales para la sociedad en su conjunto.

La aprobación de esta propuesta se traducirá en un impulso positivo para las instituciones que conforman nuestro sistema de justicia. Esto les posibilitará emprender acciones conducentes a una transformación del sistema, abordando de manera integral las problemáticas actuales en aras de establecer un sistema de justicia moderno, predecible y adecuado para todos los ciudadanos peruanos.

La evaluación de nuestro sistema de justicia es imperativa, dada su complejidad. Priorizar el acceso a la justicia para todos los ciudadanos es esencial. Desde una perspectiva cuantitativa, es esencial abordar la resolución de los miles de expedientes pendientes de atención y procesamiento. Este

análisis no solo permitirá proponer soluciones inmediatas, sino también contemplar la posibilidad de reestructurar el sistema judicial, si así lo determina la comisión encargada de esta tarea.

La propuesta busca brindar alternativas de solución para mejorar la elección de representantes y la composición general de quienes lideran las entidades del sistema de justicia.

Fomentar una convivencia pacífica es crucial para permitir que los ciudadanos actúen dentro del marco legal. Ante cualquier ruptura o amenaza, es fundamental contar con la certeza de que existen mecanismos y servidores de la administración de justicia dispuestos a resolver de manera justa y oportuna las controversias o problemas que enfrenten los ciudadanos.

El beneficio para la sociedad se extiende al contar con entidades de administración de justicia modernas, sólidas y con una reputación intachable. Esto capacita a dichas entidades para afrontar con responsabilidad y seriedad tanto las dificultades internas como las externas, contribuyendo así a una sociedad más justa y equitativa.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

19

La propuesta legislativa se desarrolla en pleno respeto a las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Perú y las normativas vigentes del ordenamiento jurídico. Su objetivo central es establecer una comisión integrada por funcionarios de la máxima jerarquía en la Nación, quienes desempeñarán sus funciones de manera ad honorem. Esta iniciativa no solo busca garantizar la coherencia con el marco legal existente, sino que también persigue el beneficio directo de toda la población.

El propósito fundamental de esta comisión es emprender una labor dedicada al mejoramiento de las instituciones, orientada a satisfacer las necesidades de la sociedad y ajustarse eficazmente a la realidad nacional. La participación de funcionarios de alto rango en este esfuerzo ad honorem refuerza el compromiso con la causa, destacando el servicio público en beneficio de la comunidad.

Al trabajar hacia la modernización de las instituciones, se busca no solo el cumplimiento de los preceptos constitucionales, sino también el fortalecimiento de una estructura institucional que responda de manera eficiente y efectiva a las demandas y desafíos actuales de la sociedad peruana.

Este enfoque proactivo y colaborativo tiene como fin último contribuir al progreso y bienestar general de la población, promoviendo una administración de justicia más eficiente y alineada con las realidades y aspiraciones del país.

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL.

La iniciativa legislativa guarda concordancia las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo nacional:

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho. ...

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran. ... (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

20

5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.

28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y el acceso a la justicia e independencia judicial

Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción d la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial así

como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional dentro de un proceso de modernización y descentralización del estado al servicio del ciudadano; (b) promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (c) promoverá entre la justicia comunal y el Poder Judicial una relación que respete la interculturalidad y regular las competencias, atribuciones y limitaciones de aquellas; ... (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación; (g) establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos. Así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil.

21

Asimismo, guarda relación con los siguientes temas contemplados en la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023:

Tema: 1. Funcionamiento de los órganos y organismos del estado

Tema: 6. Reformas constitucionales vinculadas a altos funcionarios públicos