

Proyecto de Ley N° 920/2016-CR



El Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio a iniciativa del Congresista Alberto de Belaunde, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República proponen la resolución legislativa que establece el siguiente reglamento:

REGLAMENTO ESPECIAL PARA EL NOMBRAMIENTO DE ALTOS FUNCIONARIOS POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Ámbito de aplicación del Reglamento

El presente reglamento regula el ejercicio de la competencia atribuida al Congreso de la República por los artículos 86°, 161°, y 201° de la Constitución para elegir a los siguientes altos funcionarios: Directores del Banco Central de Reserva, Magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo.

Artículo 2.- Condiciones para acceder al cargo

Serán designados como Magistrados del Tribunal Constitucional y Defensor del Pueblo profesionales que acrediten conocimiento en la especialidad de las materias propias de su función, cuenten con trayectoria en la defensa de la democracia y de los derechos humanos así como con reconocida solvencia moral e independencia de intereses particulares que puedan afectar su desempeño. Para estos efectos, tendrá especial importancia la acreditación de los antecedentes laborales, profesionales y personales de los candidatos.

Los Directores del Banco Central de Reserva deberán tener reconocida solvencia moral y poseer amplia competencia y experiencia en economía y finanzas. No podrán representar a entidad o interés particular alguno y su voto deberá tener en cuenta únicamente el cumplimiento de la finalidad y las funciones del Banco.

Artículo 3.- Instancias del procedimiento de nombramiento

El procedimiento de nombramiento se desarrolla en dos instancias. La Comisión Especial que se encargará de seleccionar a los candidatos y el Pleno del Congreso que se ocupará de elegir entre estos candidatos a la autoridad correspondiente.

Artículo 4.- Inicio del procedimiento

En el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional y los Directores del Banco Central de Reserva, se dará inicio al procedimiento para nombrarlos, dentro de los primeros 10 días de iniciado el sexto mes previo a que venza el plazo por el que fueron designados los Magistrados y/o los Directores que se encuentran en ejercicio. En el caso del Defensor del Pueblo, se dará inicio al procedimiento de nombramiento dentro de los 10 días de iniciado

el tercer mes previo a que venza el periodo por el cual fue designado el Defensor en ejercicio.

La Presidencia del Congreso dará inicio al procedimiento para designar a los altos funcionarios incorporando en la respectiva agenda del Pleno, la aprobación de la conformación de la Comisión Especial correspondiente, para lo cual los Grupos Parlamentarios informarán en su momento el nombre de sus representantes en dicho grupo de trabajo.

Artículo 5.- Conformación de la Comisión Especial

La Comisión Especial es una instancia de carácter técnico encargada de velar por satisfacer el componente meritocrático del procedimiento de nombramiento y estará conformada, bajo el principio de pluralidad, por dos representantes de cada Grupo Parlamentario.

Artículo 6.- Modalidades de convocatoria

La Junta de Portavoces aprobará si la convocatoria que realizará la Comisión Especial será bajo la modalidad de convocatoria pública o convocatoria por invitación, el mismo día en que el pleno aprueba la conformación de la Comisión Especial.

Artículo 7.- Etapas de la convocatoria pública

Cuando el procedimiento de nombramiento de altos funcionarios se realice bajo la modalidad de convocatoria pública, la Comisión Especial seguirá las siguientes etapas:

- 1° Publicación del aviso de convocatoria y del cronograma del procedimiento en el Diario oficial El Peruano y otro de circulación nacional;
- 2° Publicación de la lista de postulantes presentados;
- 3° Evaluación de las hojas de vida presentadas por los postulantes, a fin de velar por el cumplimiento de los requisitos de ley y la satisfacción del perfil referido en el artículo 2 del presente reglamento;
- 4° Revisión de las tachas interpuestas contra los candidatos que hayan superado la evaluación de las hojas de vida;
- 5° Audiencia Pública en la cual los postulantes a la Defensoría del Pueblo que hayan superado las etapas anteriores deberán exponer sus planes de trabajo y responder las preguntas realizadas por los miembros de la Comisión Especial;
- 6° Entrevista Pública en la cual los postulantes a magistrados constitucionales responderán las preguntas realizadas por los miembros de la Comisión Especial;
- 6° Selección de los postulantes a presentar al Pleno del Congreso.

Artículo 8.- Etapas de la convocatoria por invitación

Cuando el procedimiento de nombramiento de altos funcionarios se realice bajo la modalidad de convocatoria por invitación, la Comisión Especial seguirá las mismas etapas

que la convocatoria pública exceptuando la primera, la cual consistirá en cursar una invitación a los Grupos Parlamentarios para que presenten sus candidatos.

La Presidencia del Congreso se encargará de comunicar a los Grupos Parlamentarios el inicio del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Grupo podrá presentar hasta dos candidatos para cada cargo vacante, y al menos un tercio del total de los candidatos propuestos por el Grupo serán mujeres. Los Grupos Parlamentarios también tendrán que respetar el principio de alternancia de género cuando la convocatoria se realice sólo para una plaza vacante.

Artículo 9.- Funcionamiento de la Comisión Especial

En su sesión de instalación, la Comisión Especial deberá presentar una propuesta de cronograma de trabajo y reglamento interno que guiará el desarrollo de sus sesiones y de las diferentes etapas del procedimiento en todo lo que no esté regulado en el presente reglamento.

Las decisiones sobre la evaluación y las tachas se adoptaran por el voto conforme de los dos tercios del número total de sus integrantes.

Artículo 10.- Participación ciudadana

Los ciudadanos podrán presentar tacha contra los postulantes hasta antes que se convoque a Audiencia o Entrevista Pública, las cuales serán resueltas por el pleno de la Comisión Especial en instancia única, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

Las tachas sólo podrán sustentarse en que los postulantes incumplan con las exigencias legales. Asimismo deberán ser acompañadas de documentos que sustenten sus afirmaciones o, en su defecto, señalar donde se encuentran los mismos y los motivos por los que no se ha podido acceder a estos.

Artículo 11.- Principio de Publicidad del procedimiento

- 11.1. La Oficialía Mayor tendrá 10 días luego de que se apruebe la conformación de la Comisión Especial para disponer las acciones necesarias para que todos los documentos que reciba o genere esta Comisión sean accesibles a través de la página de la Web institucional del Congreso de la República.
- 11.2. El Oficial Mayor será el responsable administrativo de que esta información se mantenga actualizada con todos los documentos que la Comisión Especial vaya generando. Asimismo, deberá supervisar que se permita a los ciudadanos el acceso inmediato a esta información, la cual deberá incluir la relación de los miembros de la Comisión Especial, el Reglamento Interno aprobado por esta, el anuncio de convocatoria, el cronograma del procedimiento, la lista de postulantes inscritos, las hojas de vida presentadas por los postulantes, las grabaciones de las audiencias o

entrevistas públicas de estos, las tachas presentadas, la resolución que se pronuncia sobre ellas, entre otros.

- 11.3. La Oficialía Mayor también tiene la responsabilidad de que las entrevistas o audiencias públicas a los candidatos a los cargos de altos funcionarios se transmitan en directo en el canal del Congreso de la República.

Artículo 12.- Evaluación de los postulantes

La evaluación de los postulantes comprende tres momentos:

- a) La Evaluación de las hojas de vida, con el objetivo de seleccionar a aquellos postulantes que cumplan con los requisitos de ley y satisfagan el perfil que se requiere para ocupar las plazas vacantes.
- b) La Resolución de las eventuales tachas, respecto de quienes hayan superado la evaluación anterior.
- c) La Audiencia o Entrevista Pública que sólo incluirá a los postulantes que hayan superado la etapa anterior.

Artículo 13.- Selección de los postulantes para el pleno

- 13.1. Concluida la evaluación, se elaborará una lista final de todos los candidatos aptos que superaron la evaluación, la cual se elaborará en estricto orden alfabético. De esta lista, la Comisión Especial seleccionará a los candidatos que finalmente propondrá al Pleno del Congreso.
- 13.2. La Comisión deberá proponer a dos candidatos por cada plaza vacante, con un mínimo de tres en caso se trate de una sola plaza.
- 13.3. La elección se adoptara por votación secreta de todos sus integrantes, quienes votarán en cédulas que incluyan a todos los candidatos de la lista final de aptos, pudiendo votar incluso hasta por dos candidatos por cada plaza vacante. En caso la cédula tenga marcadas más opciones de las permitidas, se considerará como viciada y no podrá ser considerada en el recuento de votos.
- 13.4. En caso se produzca un empate en la votación, este se dirimirá con una nueva votación entre quienes hayan obtenido igual número de votos.
- 13.5. Con los resultados de la votación se elaborará una lista que estará integrada por los candidatos que obtuvieron por lo menos, los dos tercios de los votos del número total de miembros de la Comisión. Esta lista se ordenará en función del número de votos que hayan obtenido cada candidato.
- 13.6. Siguiendo el orden de la lista a la que se refiere el apartado anterior, la Comisión Especial seleccionará un número de candidatos igual al doble de las plazas vacantes para las cuales se realizó la convocatoria. Esta selección se realizará de conformidad

con el principio de alternancia de género, razón por la cual la lista final deberá incluir, por lo menos, a un tercio de mujeres. La lista final de candidatos seleccionados, se entregará a la Mesa Directiva del Congreso a fin de que incluya la votación de los altos funcionarios en la agenda del Pleno. Paralelamente, se publicará esta lista en la página Web institucional del Congreso como parte del proceso referido en el artículo 11.1.

Artículo 14.- Votación en el pleno

- 14.1. Luego de cumplidos los 10 días hábiles de recibida la lista final de candidatos propuestos por la Comisión Especial, la Presidencia del Congreso deberá convocar a sesión del Pleno para que los congresistas emitan su voto a efectos de elegir a las respectivas autoridades.
- 14.2. Los congresistas emitirán su voto en cédulas que incluirán a todos los candidatos propuestos por la Comisión Especial en la lista final, sólo podrá votarse hasta por el mismo número de plazas vacantes de dicho proceso. La cédula que comprenda un mayor número de votos será declarada viciada y no podrá ser considerada como válida.
- 14.3. Serán nombrados en las plazas vacantes, aquellos candidatos que obtengan más votos, siempre que hayan conseguido, como mínimo, los dos tercios de los votos del número total de congresistas.
- 14.4. En caso, no se llegara a completar el nombramiento de todas las autoridades vacantes, se realizará una segunda votación con los candidatos que no fueron elegidos en la primera votación.
- 14.5. En caso, no se lograra completar el nombramiento de todas las autoridades vacantes, se solicitará a la Comisión Especial que realice una nueva propuesta por única vez, la cual será sometida a doble votación conforme a lo señalado en los apartados inmediatamente anteriores.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

DISPOSICIÓN MODIFICATORIA

UNICA DISPOSICIÓN: Modificase el artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República en los siguientes términos:

Deberes Funcionales

Artículo 23. Los Congresistas tienen la obligación:

- a) De participar en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente cuando sean miembros de ella, de las Comisiones a las que pertenezcan y de la Mesa Directiva, del Consejo Directivo y de la Junta de Portavoces, cuando sean elegidos o designados para integrar estos organismos.

El deber de asistencia al Pleno será de especial exigencia para el caso de las sesiones convocadas para elegir al Defensor del Pueblo, Magistrados del Tribunal Constitucional y/o Directores del Banco Central de Reserva.

Las inasistencias injustificadas a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente se publican en el Portal del Congreso y dan lugar al descuento correspondiente, el mismo que se calcula en función a la ausencia por día en las votaciones que se realicen y registren en las sesiones. Dicho descuento se aplica de acuerdo a las siguientes reglas:

i) Al final de cada día se computa el registro de asistencia previo a las votaciones realizadas en las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, a los efectos de calcular el porcentaje de inasistencia a votaciones de cada Congresista.

ii) Si el porcentaje de inasistencia injustificada al número total de votaciones llevadas a cabo en un día es superior:

ii.1) Al 20% y hasta el 30%, se descontará un 30% de la remuneración diaria del Congresista;

ii.2) Al 30% y hasta el 40%, se descontará un 40% de la remuneración diaria del Congresista;

ii.3) Al 40% y hasta el 50%, se descontará un 50% de la remuneración diaria del Congresista;

ii.4) Al 50% o más, se descontará un día de remuneración del Congresista.

iii) En caso la inasistencia injustificada corresponda a las sesiones convocadas para elegir Defensor del Pueblo, Magistrados del Tribunal Constitucional y/o Directores del Banco Central de Reserva, se descontará el 100% de la remuneración diaria del Congresista; y si no asiste a las siguientes sesiones para realizar la misma elección en cada una de ellas, se descontará el mismo monto aumentado progresivamente en 10% por cada falta.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

UNICA: Quedan derogados el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, y el artículo octavo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N° 28301.

Lima, 23 de enero de 2017

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. EL PROBLEMA QUE PRETENDE SOLUCIONAR LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La Constitución Política de 1993 atribuye al Congreso de la República la competencia exclusiva para nombrar directamente a diferentes altas autoridades del Estado: tres Directores del Banco Central de Reserva, siete Magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo.

De conformidad con el diseño constitucional el periodo de ejercicio de estos cargos coincide con el periodo de gobierno presidencial, por ello, en principio, el proceso para su nombramiento debería realizarse al inicio de cada nuevo gobierno. No obstante, el retraso en el inicio del procedimiento o la ineficacia de sus resultados ha llevado a que los funcionarios se mantengan en el cargo más tiempo de aquél para el que fueron nombrados, habiéndose generando incluso casos en que la renuncia de uno de ellos ha dejado al organismo colegiado incompleto¹.

Pero el retraso en el nombramiento no ha sido el único problema, a ello se suma la falta de claridad sobre los principios que guían las etapas del procedimiento que se siguen lo que termina afectando la calidad del resultado que se obtiene.

En efecto, las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo, que regulan el nombramiento de Magistrados y del Defensor, bajo las cuales también se han llevado los procesos de nombramiento de los Directores del Banco Central de Reserva ya que este no cuenta con una reglamentación propia, no han mantenido uniformidad ni estabilidad desde que empezaron a aplicarse en el año de 1995, puesto que establecen procedimientos de nombramiento diferenciados para ambas autoridades en varios aspectos relevantes. Pero además, estos procedimientos han sufrido sucesivas modificaciones a lo largo de los años, generando unas veces que estas diferencias se ahonden, otras se mantengan y otras se eliminen

Por su parte, en lo que se refiere a los procesos de nombramiento en estricto, el Parlamento Nacional ha desarrollado desde 1995 a la fecha, seis procesos y ocho convocatorias para nombrar a los magistrados del Tribunal Constitucional; seis procesos y diez convocatorias para nombrar al Defensor del Pueblo; y cinco procesos y seis convocatorias para nombrar Directores del Banco Central de Reserva. Salvo estos últimos, todos los anteriores han presentado un retraso considerable en el momento de realizar los respectivos nombramientos.

¹ El caso más grave ha sido el de la Defensoría del Pueblo ya que el Congreso no pudo nombrar Defensor para los periodos de 2000 al 2005 ni para el periodo 2010 al 2016, en los cuales la entidad funcionó dirigida por un Defensor encargado. Aunque menos grave también es relevante el caso del Tribunal Constitucional en el cual, el mayor retraso fue de casi 5 años para nombrar al reemplazo del magistrado Vergara Gotelli, quien se mantuvo todo este periodo en exceso a su encargo. De menor intensidad pero no por ello menos grave es de resaltar el caso de los Directores del Banco Central de Reserva que no fueron nombrados el 2011 cuando correspondía sino hasta fines de 2013.

Dichos procesos han sido objeto de serios cuestionamientos por diferentes sectores de la política y la ciudadanía, generando incluso que el propio Congreso se haya visto forzado a anular dos de los seis procesos de nombramiento de los magistrados constitucionales – realizados en los años 2007 y de 2013- y uno de los procesos para nombrar al Defensor del Pueblo y a los directores del Banco Central de Reserva –realizado en el 2013-.

Sin embargo, los procesos de nombramiento no sólo se caracterizan por la dificultad de concluir con las designaciones para los que fueron iniciados, sino también porque entre cada proceso, los congresistas han implementado diferentes fórmulas o mecanismos para adoptar decisiones, de acuerdo a lo que consideraban que eran vacíos legales sujetos a su discrecionalidad. De esta forma, ha quedado en evidencia que la constante variación de estos mecanismos no ha permitido contar con un procedimiento predecible que tenga criterios estables.

En consecuencia, la presente iniciativa legal pretende reformar la regulación del proceso de nombramiento de estas altas autoridades no sólo para que resulten más eficaces en conseguir resultados sino también para que estos resultados –es decir, los nombramientos finalmente realizados— tengan la mayor legitimidad posible, tanto por la transparencia del proceso como por la calidad de los funcionarios nombrados.

En ese sentido, en el apartado de antecedentes que se desarrolla a continuación se revisa tanto la legislación y sus modificatorias como las dificultades que en aplicación de esta legislación se han presentado en los diferentes procesos de nombramiento, ya que ello sirve para sustentar el contenido y sentido de la presente iniciativa legislativa, la cual apunta a tener una propuesta integral para este proceso, a fin de uniformizar y mejorar esta atribución constitucional.

2.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo regulan un procedimiento de nombramiento que se desarrolla en dos instancias: la Comisión Especial y el Pleno. La Comisión Especial tiene por función seleccionar en tanto que el Pleno del Congreso debe elegir o nombrar. Ambas competencias se ejercen bajo el siguiente esquema:

Conformación de una Comisión Especial

- Convocatoria de candidatos
- Publicación de candidatos, presentación y resolución de tachas
- Evaluación de candidatos
- Selección de candidatos que serán propuestos al Pleno

Pleno del Congreso

- Votación
- Propuestas y votaciones sucesivas

Por su parte, el proceso de nombramiento de los Directores del Banco Central de Reserva se ha realizado en algunas oportunidades contando a la Comisión de Economía como la instancia que selecciona a los candidatos y los propone al pleno y en otras (como sucedió en 2006), contando encargando tal función a la misma Comisión Especial encargada de la selección de candidatos a Defensor o Magistrado Constitucional (como sucedió en 2013 y 2016).

2.2.1. Diferencias que se mantienen en los procedimientos desde el principio

Si bien estas leyes orgánicas establecían algunos aspectos diferentes en el procedimiento de nombramiento de sus respectivas autoridades, hay que destacar que algunos de estos planteamientos se fueron eliminando con las sucesivas modificatorias, sin embargo, otros permanecen hasta la fecha. Estas diferencias son las siguientes:

A) Los plazos entre la propuesta de la Comisión Especial y la votación en el pleno

Desde la primera versión de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo se estableció que debería existir un plazo mínimo entre la decisión adoptada por la Comisión Especial que selecciona a los candidatos para ser nombrados en el cargo y la votación a realizarse en el Pleno para elegir entre ellos a la autoridad respectiva.

Según dicha norma, este plazo no puede ser menor a siete días, y resulta importante este periodo porque se entiende como un tiempo necesario para que los candidatos seleccionados sean conocidos no sólo por los parlamentarios sino también por la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar de la importancia ya aludida, ninguna de las modificaciones que sufrió la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional incluyó este plazo para el caso de los magistrados constitucionales, con lo cual, en este procedimiento de nombramiento no se llegó a exigir este plazo intermedio que permite la publicidad suficiente de los candidatos seleccionados para que puedan ser elegidos por el Pleno del Parlamento Nacional.

B) La segunda votación de la propuesta de la Comisión Especial

Asimismo, desde su primera versión, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contemplaba la posibilidad de que el Pleno realice una segunda votación con los candidatos propuestos que no hubiesen obtenido el número de votos suficientes para ser nombrados.

Así, la segunda votación era un mecanismo que pretendía generar mayores consensos entre los parlamentarios.

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo por su parte, no contempla el mecanismo de la segunda votación, a pesar que podría ser necesario en este caso. En efecto, si bien en la primera votación ninguno de los candidatos podría obtener el número de votos suficientes para ser nombrado, el resultado preliminar de este proceso si representa una información valiosa para los congresistas, pues el número de votos obtenidos por cada candidato da pie a posibilidad de llegar a consensos en torno a ello en una segunda oportunidad.

2.2.2. Diferencias que se mantienen en los dos procedimientos luego de las modificaciones

Dos son los aspectos más relevantes en torno a los cuales los procedimientos de nombramiento de las dos autoridades mantienen diferencias a pesar de las modificaciones realizadas. Estos son los siguientes:

A) Modificaciones referidas al inicio del proceso de nombramiento

Las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo establecían **diferentes fechas para el inicio del proceso de nombramiento**. Así, mientras que la designación de los magistrados constitucionales debía iniciarse tres meses antes de que expire el periodo por el cual fueron designados, en lo que se refiere al Defensor del Pueblo, el inicio del procedimiento era de 60 días naturales, o lo que es lo mismo **dos meses**, antes de que venza el periodo del que se encuentre en funciones.

Sin embargo, la Ley N° 28943, modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a fin de que el proceso de nombramiento se inicie **seis meses antes** de que venza el periodo de estos magistrados; ello, con la finalidad de evitar que la demora de este proceso impida la adecuada renovación del cargo. Sin embargo, siendo que los mismos problemas se presentaron para el caso de la Defensoría del Pueblo y en algunos casos también para el nombramiento de los Directores del Banco Central de Reserva, y sin perjuicio de que la experiencia demuestra que este no era el principal obstáculo para conseguir un nuevo nombramiento, no resulta coherente que no se haya modificado su legislación para así permitir mayor anticipación en la realización de este proceso, y que ello no resulte también aplicable a la referida corporación financiera.

B) Modificaciones referidas al método de decisión en el Pleno

Las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo establecían inicialmente diferentes métodos de votación a emplearse en el proceso de nombramiento de estos altos funcionarios.

Así, mientras el Congreso aprobó un Reglamento Especial para elegir a los Magistrados Constitucionales según el cual la Comisión Especial debía **seleccionar a los candidatos por votación calificada** (2/3 de sus integrantes) y el **Pleno** debía elegir a la autoridad **votando individualmente y por cédula** (de forma secreta), teniendo incluso la alternativa de realizar una **segunda votación**; para el caso del Defensor del Pueblo el texto original de su ley no establecía un método de decisión ni para que la Comisión Especial seleccione a los candidatos que debía proponer al Pleno, ni para que este elija a la autoridad.

Las modificaciones legales posteriores también se concentraron en este tema. Así, para el caso de los magistrados constitucionales:

- Por Ley N° 26622 de 1996, el Congreso aprobó la posibilidad de que en caso no se lograra el nombramiento de esta autoridad por el procedimiento regular, entonces el 20% de los congresistas podían realizar una convocatoria complementaria por invitación, en donde la **votación se realizará por lista cerrada y mediante voto público. Es decir por votación en bloque.**
- Posteriormente, la Ley N° 28764 de 2006 estableció que en todos los casos la votación en el Pleno del Congreso debía ser una **votación pública y ordinaria.**

Originalmente, el Poder Ejecutivo observó la autógrafa de esta ley, argumentando que la nueva norma presentaba dos defectos; primero, que una votación pública no era idónea para votar sobre asuntos de conciencia que correspondía emitir para elegir a una alta autoridad, y segundo, que la redacción dejaba abierta la posibilidad de que la votación pueda ser en bloque, sistema de votación también impropio para el tipo de decisión que se adoptaba².

Sin subsanar estas observaciones y por insistencia, el Congreso aprobó esta última norma por dos razones fundamentales: para igualar el sistema de votación empleado para la elección del Defensor del Pueblo, que según el Reglamento del Congreso era bajo el sistema de votación pública y; porque ese tipo de votación generaba mayor transparencia a fin de que cada congresista asuma su responsabilidad y muestre a la ciudadanía su voto³.

Para el caso del Defensor del Pueblo:

² Ver:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/9d95d7fdcdf91c930525744700728ac6/\\$FILE/AOB13904090106.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/9d95d7fdcdf91c930525744700728ac6/$FILE/AOB13904090106.pdf)

³ Una posición representativa fue la intervención del congresista Flores-Aráoz en la sesión del Pleno del Congreso del 4 de mayo de 2006. Ver:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/16c590414411ea7c05257482005ba240/\\$FILE/TSP09040506.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/16c590414411ea7c05257482005ba240/$FILE/TSP09040506.pdf)

En esta misma fecha, se aprobó la modificatoria del artículo 57º del Reglamento del Congreso para efectos de que las votaciones en el pleno sean públicas por regla y sólo excepcionalmente, si el 80% de los congresistas lo solicitase, sea secreta³. Anteriormente, sólo bastaba que el tercio de los congresistas soliciten una votación secreta para que se aplique esta modalidad de votación.

- Por Ley N° 26535 de 1995, se precisó que la **votación** en el Pleno para nombrar a la autoridad se realizaría **candidato por candidato en el orden que presentas la Comisión Especial**.
- Por Ley N° 27831 de 2002, el Congreso aprobó la posibilidad de que cuando no se lograra el nombramiento de esta autoridad por el procedimiento regular, entonces el 20% de los congresistas podían realizar una convocatoria complementaria por invitación, caso en el cual la votación se realizaba por voto electrónico en el Pleno.

Finalmente, la falta de una regulación para el caso de los Directores del Banco Central de Reserva provocaba que fuese el Congreso quien decidiera cuál sería en cada caso la metodología de votación. Así, en el proceso de noviembre de 2006 el Pleno aprobó que la votación por los tres candidatos propuestos por la comisión seleccionadora para las tres vacantes se realice en bloque, a pesar de quienes reclaman una votación individual.

Por todo ello, actualmente se mantienen reglas diferentes sobre el método de votación para la elección de estos altos funcionarios. Asimismo, en la práctica, el Congreso ha aprobado en más de una oportunidad la utilización de un sistema de votación que o bien no estaba expresamente regulado, o incluso, resultaba contrario a lo señalado por la ley.

2.2.3. Semejanza de la regulación de los procedimientos luego de las modificaciones: Las modalidades de convocatoria

Tanto la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como de la Defensoría del Pueblo contemplaban una sola modalidad de convocatoria de candidatos, la convocatoria pública. Sin embargo, con la vigencia de la **Ley N° 26622 de 1996 para el caso de los magistrados constitucionales** y muchos años después con la **Ley N° 27831 de 2002 para el caso del Defensor del Pueblo**, se incorporó por primera vez la posibilidad de que se realice una convocatoria por invitación, de manera excepcional.

En efecto, ambas normas establecían que sólo en caso que el Pleno no consiguiera nombrar a la autoridad se podía realizar una convocatoria complementaria a solicitud del 20% de los congresistas, bajo la modalidad de invitación.

Posteriormente, mediante la Ley N° 29882 del 2012, esta modalidad de **convocatoria por invitación** dejó de ser una vía excepcional y se reguló como una modalidad alternativa a la convocatoria pública, cuya adopción dependía de la Junta de Portavoces. Los congresistas que defendieron esta posición, **señalaron que la finalidad de la reforma era incentivar la participación de juristas de destacada trayectoria que no se presentaban al concurso público pues este los exponía a un trato, por lo menos, inconveniente**⁴.

⁴ Diario de Debates de la sesión del Pleno del 10 de noviembre de 2011. Ver: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf8e305256f2e006d1cf0/78cad32797dc9b060525794f00566c11/\\$FILE/TSP170020010312011.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf8e305256f2e006d1cf0/78cad32797dc9b060525794f00566c11/$FILE/TSP170020010312011.pdf)

Como puede observarse en los Cuadros del Anexo I, el Congreso realizó convocatorias por invitación para elegir tanto a los magistrados constitucionales y al Defensor del Pueblo en todos los casos en los que la ley lo amparaba a optar por esta modalidad, en 1996 y en 2013 para los primeros y en 2005, 2012 y 2016 para el segundo. Es decir, el Congreso siempre prefirió en la práctica, la convocatoria por invitación.

2.3. LA EXPERIENCIA DEL CONGRESO EN NOMBRAMIENTOS ANTERIORES

El Parlamento Nacional ha venido realizando procesos de nombramiento de altos funcionarios, de los cuales sirve destacar no sólo las dificultades que enfrentaba sino también las soluciones que proponía para estos inconvenientes.

2.3.1. Entre la convocatoria pública y la convocatoria por invitación

A) No existe un procedimiento regulado para las dos modalidades de convocatorias

Si se revisan las seis convocatorias públicas realizadas por las respectivas comisiones especiales designadas para proponer candidatos al Pleno y así nombrar magistrados constitucionales, puede advertirse que, casi en todos los casos, el procedimiento que se siguió contemplaba las siguientes etapas: publicación de la lista de los postulantes; recepción y resolución de tachas; solicitud de información a las instituciones sobre los postulantes; evaluación de la hoja de vida; entrevista personal, y finalmente la selección de los candidatos a presentarse ante el Pleno.

De otra parte, el procedimiento seguido en el caso de las convocatorias por invitación no se encuentra regulado, y por ello no se ha establecido quien realiza las propuestas, ni si estas eran realizadas por cada grupo parlamentario y cuantos candidatos podría proponer cada uno, tampoco se tenían claras las etapas o el procedimiento, por más simplificado que este sea, que le corresponde cumplir a la Comisión Especial para proponer los candidatos al Pleno. Por ello, en algunos casos, prácticamente luego de elegido el nombre del invitado o invitados no se siguió ningún procedimiento, mientras que en otros, se recibieron propuestas de candidatos presentados por organizaciones de la sociedad civil y por grupos parlamentarios.

Sin embargo, los hechos muestran que en la práctica ambas modalidades de convocatoria han provocado controversia cuando fueron aplicadas. Así, tanto la convocatoria pública realizada en el año 2007 para nombrar a cuatro magistrados supremos como la convocatoria por invitación realizada para nombrar a seis magistrados y al Defensor del Pueblo en el año 2013, tuvieron que ser anulados por el propio Congreso.

La convocatoria pública de 2007 realizada por la Comisión Especial para nombrar a cuatro magistrados constitucionales siguió todas las etapas de publicidad y de evaluación, aunque

no hizo público los resultados finales, y concluyó su labor presentando a cuatro candidatos para que el Pleno elija a cuatro magistrados. En el caso de la convocatoria por invitación realizada en el año 2013, la Comisión Especial invitó a profesionales para ser nombrados magistrados constitucionales; sin embargo, no se hicieron público los nombres de los invitados como tampoco fue pública su evaluación. Lo único que la Comisión llegó a informar en este proceso, fue que había consensuado seis nombres para nombrar a seis magistrados.

Por tanto, las convocatorias públicas o por invitación realizadas al amparo de la Constitución de 1993, tienen en común que se realizaron con menos cuota de transparencia de la que se hubiese esperado en ambos casos.

B) La convocatoria pública no necesariamente desincentiva la participación de juristas reconocidos ni la convocatoria por invitación lo garantiza

De otra parte, los hechos han demostrado que la convocatoria pública no necesariamente desincentiva a reconocidos profesionales y especialistas para presentarse como candidatos a ocupar el cargo de magistrados del Tribunal Constitucional, ni tampoco que la convocatoria por invitación sea el medio para remediar esta supuesta situación.

Ello queda en evidencia cuando se recuerda que en el año 2004 el Dr. César Landa fue elegido Magistrado Constitucional, reconocido especialista en la materia, fruto precisamente de una convocatoria pública; o también por el hecho de que en la convocatoria por invitación realizada en 1996 para nombrar a Magistrados del Tribunal Constitucional, tres de los cinco invitados ya se habían presentado⁵ en la convocatoria pública realizada anteriormente. Asimismo, tres de los seis candidatos que finalmente fueron elegidos a fines de 2013 en la segunda convocatoria por invitación realizada en ese año ya se habían presentado⁶ en la convocatoria pública del año 2007.

No debe olvidarse que la convocatoria por invitación realizada a inicios de 2013, presentó a seis candidatos para seis vacantes, incluyó entre los invitados a tres candidatos que fueron severamente cuestionados, por ser ex congresistas vinculados al partido de gobierno⁷ y uno de ellos por ser un abogado defensor de oficiales de las Fuerzas Armadas procesados por casos de corrupción y violación de derechos humanos⁸.

De otro lado, si lo que se revisa son los procedimientos para nombrar al Defensor del Pueblo, habrá de recordarse que el Dr. Jorge Santistevan, primer defensor, fue elegido como fruto

⁵ Este es el caso de los doctores García Marcelo, Díaz Valverde y de la doctora Delia Revoredo.

⁶ Este es el caso de los doctores Ernesto Blume, Manuel Miranda, Carlos Ramos.

⁷ Este es el caso de Cayo Galindo y Víctor Mayorga ex congresistas del partido Unidad Nacional, partido de gobierno en las fechas que se realizaba el procedimiento de nombramiento.

⁸ Este es el caso del Dr. Rolando Sousa.

de una convocatoria pública a la que se presentó. No obstante, las convocatorias por invitación realizadas en junio de 2005 y en mayo de 2016 no tuvieron ningún éxito⁹.

En consecuencia, la experiencia nos demuestra que la modalidad de convocatoria pública no necesariamente desincentiva a los postulantes que tienen reconocida trayectoria profesional, ni tampoco que la convocatoria por invitación asegura mayor calidad en los postulantes o mayor formación de consenso en torno a ellos.

2.3.2. La selección de los candidatos por la Comisión Especial

La última etapa del proceso de nombramiento a cargo de la Comisión Especial consiste en la selección de los candidatos, para ello, resultan relevantes los siguientes aspectos:

a) El sistema de votación para adoptar la decisión.

- En caso se trate de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, la Comisión **decidirá cuáles son los candidatos, con el voto favorable de los 2/3 del número de sus miembros**¹⁰.
- En caso se trate del candidato a Defensor del Pueblo, la norma no prevé que se requiera una mayoría calificada o absoluta, por ello, se entiende que es mayoría simple o relativa.

b) El número de candidatos que puede proponerse al Pleno.

- En caso se trate de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, podrá presentar de **uno a más candidatos sin limitación**.
- En caso se trate del candidato a Defensor del Pueblo, podrá presentar de uno a cinco candidatos.

c) El orden en que se presentan los candidatos seleccionados.

- En caso se trate de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, la norma no establece que a Comisión Especial cuente con facultades para vincular al Pleno con un determinado orden de votación de los candidatos que propone.
- En caso se trate del candidato a Defensor del Pueblo, la votación sí es regulada esta vinculación, porque la norma establece que el Pleno efectuará la votación candidato por candidato **en el orden que presente la Comisión**.

d) La posibilidad de varias propuestas y votaciones

En ambos casos, la norma regula tanto la **segunda votación** de la primera lista de candidatos seleccionados por la Comisión Especial, como la presentación de **sucesivas propuestas** de seleccionados al pleno del Congreso en caso no se haya conseguido nombrar a todos los cargos para los cuales se realizó la convocatoria.

⁹ Al Dr. Walter Albán y al Dr. Walter Gutiérrez, respectivamente.

¹⁰ Reglamento Especial de Selección de Magistrados del Tribunal Constitucional aprobado por Resolución Legislativa N° 031-95-CCD.

De otro lado, si bien los procedimientos de nombramiento de magistrados en los cuales los candidatos se proponen por votación calificada han tenido mayor éxito, también es cierto que han tenido dos procesos anulados.

En la mayoría de los procesos de nombramiento de Magistrados Constitucionales la Comisión Especial ha presentado un número de candidatos mayor al número de plazas a cubrir. En este contexto, es que se entiende que en dos oportunidades la Comisión Especial haya tenido que ampliar el número de seleccionados que presentó al Pleno, ya sea a solicitud del propio Pleno o de la Junta de Portavoces¹¹.

De otro lado, sólo en tres de las ocho convocatorias se propuso un número de seleccionados igual al número de plazas por cubrir, en dos de estos casos estos nombramientos fueron objeto de graves cuestionamientos y terminaron siendo anulados por el propio Congreso.

En suma, la experiencia señala que el primer Defensor del Pueblo fue elegido en un proceso en el cual la Comisión Especial seleccionó mediante votación calificada (de los dos tercios de los votos del total de sus integrantes) a un solo candidato; sin embargo, en la convocatoria anterior en la cual la Comisión Especial presentó dos candidatos seleccionados al Pleno, algunos grupos parlamentarios solicitaron que la propuesta regrese a Comisión para que esta amplíe el número de candidatos seleccionados¹². En el resto de procesos de nombramiento, los candidatos seleccionados fluctuaron entre uno y dos, salvo en dos casos de diez, en que se propusieron un total de cinco candidatos¹³.

2.3.3. El sistema de votación implementado en el Pleno

Cuando el Pleno recibe la propuesta de candidatos que le entrega la Comisión Especial, este tiene que decidir cuál es el procedimiento de votación que debe seguir para elegir a quien nombrará como alto funcionario, lo que implica decidir sobre:

A) La publicidad del voto, ¿secreto o público?

Si bien la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional estableció hasta el 2006 que la votación para elegir a los magistrados era por cédula, es decir secreta; en el procedimiento de selección iniciado en el 2002 el Pleno puso a debate la publicidad de la votación, acordando que esta debería ser pública ya que la norma aplicable era el Reglamento del Congreso que preveía que todas las elecciones son públicas y no la Ley Orgánica. Sin embargo, en la votación que realizó en el procedimiento iniciado en 2007, el Pleno cambió nuevamente de opinión adoptando una votación secreta por cédula.

¹¹ Así sucedió en el 2007 cuando luego de anulado el nombramiento realizado el 13 de junio de 2007, la Comisión Especial entregó al Pleno la lista de los 16 candidatos que resultaron aptos luego de la evaluación inicial y que no fueron originalmente entregados, procedimiento que finalmente concluyó con el nombramiento de los cuatro cargos vacantes. Así también sucedió en la convocatoria pública realizada en el año 2009 en donde la Comisión sólo seleccionó dos candidatos para dos cargos vacantes y la Junta de Portavoces le solicitó a la Comisión Especial que incluya un tercer seleccionado en la lista presentada, hecho que determinó que posteriormente el Pleno nombrara al Dr. Urviola Hani como magistrado constitucional.

¹² Así puede apreciarse en la pp. 1996-97 del Diario de Debates del 14 de diciembre de 1995.

¹³ Este es el caso del procedimiento de nombramiento iniciado en diciembre de 2000 y octubre de 2001.

Para el caso del nombramiento de Defensor del Pueblo ha sucedido lo contrario. La ley orgánica de esta entidad no establece ninguna regulación referida a la publicidad de la votación por lo cual que correspondía aplicar las normas contempladas en el Reglamento del Congreso según las cuales, desde 1998, el acuerdo de nombramiento de esta autoridad debía adoptarse por votación pública. Sin embargo, el Pleno emitió su voto por cédula en las tres votaciones¹⁴ realizadas con ocasión del procedimiento de nombramiento iniciado en diciembre del año 2000.

Sólo en los procedimientos de nombramientos iniciados en los años 2011 y en el 2016, el Pleno realizó una votación pública en aplicación de las normas del Reglamento del Congreso.

En consecuencia, como puede advertirse no sólo las leyes han modificado el régimen de publicidad de la votación, sino que el propio Pleno del Congreso ha modificado su interpretación incluso contra lo que las propias leyes disponían.

B) Cómo ordenar las opciones de voto

Ninguna de las leyes que regulan los procedimientos de nombramiento establece un criterio para determinar **el orden en que el Pleno debe votar por los candidatos** seleccionados por la Comisión Especial. Este hecho cobra mayor importancia en el caso que la votación sea pública porque en ellos no es posible realizar una votación simultánea.

Para cubrir este vacío legal, el Pleno ha recurrido a diferentes criterios, estableciendo en algunos casos un orden en función al mérito conforme a los resultados obtenidos en la evaluación realizada en la Comisión Especial¹⁵, un orden alfabético¹⁶ o finalmente un orden aleatorio recurriendo para ello al sorteo¹⁷.

Sin embargo, cuando el Pleno definía que **una votación fuera por cédula, se discutía si esta debía realizarse de forma sucesiva o simultánea, y si en caso fuese sucesiva si esta debía tener efecto cancelatorio**; es decir, si correspondía votar por todos los candidatos o si la votación concluía cuando un número de candidatos igual al número de vacantes alcanzaban la votación suficiente para ser nombrados.

Así, en lo que se refiere al nombramiento del Defensor del Pueblo, si bien su Ley Orgánica establece desde su primera versión, la cual no ha sido modificada, que la votación en el Pleno se realizará “candidato por candidato, en el orden que presente la Comisión Especial”, la poca claridad de esta fórmula legal generó diferentes interpretaciones, de manera tal que en más de una oportunidad el Pleno puso a debate la forma de votación.

¹⁴ En las votaciones realizadas en las sesiones del pleno de 3 de mayo de 2001, 25 de abril de 2002 y 30 de abril del mismo año.

¹⁵ Así sucedió en el procedimiento de nombramiento de magistrados de 2010.

¹⁶ Así sucedió en el procedimiento de nombramiento de magistrados de 1996, de 2002 y en la propuesta de la segunda Comisión Evaluadora de 2013.

¹⁷ Así sucedió en el procedimiento de nombramiento de Defensor del Pueblo iniciado en mayo de 2016.

Así pues, en 1995, durante el procedimiento de nombramiento iniciado, el Pleno decidió finalmente realizar su votación de forma individual, en cédulas separadas por cada candidato y; de manera sucesiva con efecto cancelatorio, es decir, pasando a votar por el segundo sólo si el primero no reunía la votación necesaria. Posteriormente, en el procedimiento de nombramiento iniciado en diciembre del año 2000, cuando el Pleno finalmente optó porque la votación se realice por cada candidato y en cédula individual con reserva del escrutinio para el final, luego de concluida la votación de todos los candidatos¹⁸.

En otras ocasiones, el Pleno ha ordenado sus opciones de votación por descarte, realizando votaciones para seleccionar y sólo después de ello estableció una votación para elegir. Este proceso se dio cuando tuvo que votar el 25 de abril de 2002 entre cuatro candidatos propuestos por la Comisión Especial. En esas circunstancias aprobó realizar la votación en dos vueltas, a fin de que en la primera, el Pleno vote seleccionando 2 de 4 candidatos, y en la segunda, se vote por uno de los dos candidatos. Asimismo, con ocasión de realizar la segunda vuelta de ese proceso, el Pleno volvió a debatir las opciones de votación, aprobando que se votara entre los dos candidatos a fin de descartar a quien tenía menor número de votos y, que se volviera a votar por quien obtuvo el mayor número de votos, permitiendo así una reflexión entre los congresistas¹⁹.

Para el caso del nombramiento de Magistrados Constitucionales, su Ley Orgánica estableció hasta el año 2006 que la votación debía ser individual y por cédula, norma que en opinión del pleno le permitía ensayar diferentes fórmulas de votación.

Así, por ejemplo, en el proceso de nombramiento iniciado por la convocatoria de abril de 1996, el Pleno recibió una lista de diez candidatos para nombrar siete magistrados. Generando que en su primera votación, acordaran votar en forma individual y sucesiva, y en la segunda votar por orden alfabético, cambiando así la forma de votación sucesiva por una votación sucesiva con reserva de escrutinio hasta el final, lo que en la práctica tiene los mismos efectos que una votación simultánea.

De otro lado, en el procedimiento de nombramiento del 2004, el Pleno realizó una votación por cédula en forma simultánea por los tres candidatos en una misma cédula, sistema que también se aplicó para la segunda terna para la cual además la votación tuvo la particularidad que se desarrolló a lo largo de todo el día, con la intención de convocar al mayor número de congresistas a la votación²⁰. En la segunda votación de la segunda terna se siguió el orden propuesto por la Comisión, y la votación fue pública en forma sucesiva con efecto cancelatorio; es decir, no se votó por todos los candidatos, sino que la votación concluyó cuando el primero de ellos obtuvo el número de votos necesarios.

Por otra parte, cuando el Pleno decidía que la votación tenía carácter público no tenía cabida discutir sobre si correspondía que se vote de manera simultánea o sucesiva, ya que una

¹⁸ Así puede apreciarse en el Diario de Debates del 3 de mayo de 2001, p. 2880 y ss.

¹⁹ Así lo señaló el congresista Javier Diez Canseco en su intervención en el pleno del 30 de abril de 2002 (Diario de Debates del 30 de abril 2002, pg. 1378).

²⁰ Así puede advertirse en el Diario de Debates del 23 de junio de 2005.

votación pública simultánea no es posible, En estos casos lo que sí se prestaba a debate era: (i) si la votación no tenía efecto cancelatorio, es decir si debía votarse por todos los candidatos y no darse por concluida cuando un número de candidatos igual al número de las plazas vacantes alcancen la votación suficiente, y (ii) si la votación podía ser en bloque o bloques.

Así, en el proceso de nombramiento de magistrados constitucionales del año 2002, el Pleno consideró que la votación debía ser pública y siguiendo un orden alfabético de los candidatos elegidos, acordó que la votación fuese sucesiva sin efecto cancelatorio. De esta forma, se votó por todos los candidatos, incluso después que cuatro de ellos ya habían obtenido el número de votos necesarios para ser nombrados.

Otro caso se dio en el procedimiento de nombramiento de 2007, cuando la Comisión Especial seleccionó cuatro candidatos y en el mismo día los presentó al Pleno para su votación, con la particularidad de proponer una votación en bloque, la cual fue admitida.

Posteriormente, luego de que se anularan los resultados de esta votación, el Pleno procedió a votar por los otros 16 candidatos propuestos por la Comisión, implementando una votación pública sucesiva, y posteriormente, en la segunda votación se acordó votar en bloque por ternas, de manera sucesiva y sin efecto cancelatorio. Se organizó así a los candidatos en cuatro ternas, cuyo integración y orden de votación fue acordada por algunos voceros y aprobada en el Pleno. Sin embargo, en medio de la votación y habiendo alcanzado la primera terna el número de votos suficientes para nombramiento, se volvió a cambiar el sistema de votación a una votación sucesiva con efecto cancelatorio y se consideró que ya no procedía seguir votando por las siguientes ternas.

Finalmente, otro caso particular se dio en el proceso de nombramiento del año 2013 en momentos en que la Comisión Especial propuso al Pleno seis candidatos para nombrar autoridades en seis plazas, y el Pleno puso a debate si se realizaría la votación en bloque o individualmente, aprobándose finalmente la primera opción. Al anularse posteriormente los resultados de esta votación, y propuestos nueve candidatos al Pleno, la Comisión Especial y la Junta de Portavoces acordaron que votarían en estricto orden alfabético y de manera individual y sucesiva.

2.3.4. La dilación en el nombramiento de los altos funcionarios

La vigencia de las normas que regulan los procedimientos de nombramiento y las prácticas parlamentarias adoptadas en su ejecución a lo largo de estos años, no han podido garantizar un adecuado cumplimiento de esta función. Todo lo contrario, la dificultad para llegar a los amplios consensos que exige el nombramiento de estas autoridades se ha visto reflejada en la constante dilación para proveer los cargos.

El caso más grave se ha presentado respecto del Defensor del Pueblo pues el retraso en el nombramiento ha alcanzado 5 años en una oportunidad y 6 años en otro, con lo cual en un

periodo de 20 años en el que se debía contar con cinco autoridades nombradas sólo se ha podido llegar a designar a tres autoridades en dicho cargo

En el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional la dilación en su nombramiento ha implicado en algunos casos meses y en otros años de retraso, siendo el supuesto más grave los cinco años que tuvieron que pasar para en nombrar al magistrado que reemplace al Dr. Vergara Gotelli. Asimismo, es de destacar el caso de los Directores del Banco Central de Reserva que debiendo ser nombrados en el 2011 recién fueron designados a fines del 2013.

2.4. LAS PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES ESPECIALIZADAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como parte del proceso de elaboración de esta iniciativa legislativa, se consideró necesario realizar consultas especializadas a diversos sectores académicos de la sociedad civil a fin de poder enriquecer el proyecto con planteamientos concretos que hayan sido elaborados por entidades con conocimiento del tema.

En esta tarea, se recibieron aportes de prestigiosas instituciones²¹ especializadas en la temática parlamentaria. Todas coincidieron en identificar que la actual situación en la que se encuentra el proceso de elección de este tipo de autoridades, no brinda lineamientos idóneos y por ello necesita ser regulado de una mejor manera. Para ello plantearon diversas fórmulas legales a nivel constitucional, legal y reglamentario.

- a) La propuesta que plantea la **Asociación Civil Transparencia**, apunta esencialmente a modificar el artículo 102 de la Constitución, de forma tal que se faculte a la Corte Suprema a poder designar a estos funcionarios en caso el Congreso no cumpla con ejecutar esta competencia en el plazo de un año, luego de vencidos sus mandatos. El objetivo final es “completar el marco regulatorio necesario para que el Congreso de la República y los grupos parlamentarios cuenten con los incentivos suficientes para cumplir con este poder - deber que les otorga el Poder Constituyente desde la Constitución”²²
- b) La propuesta alcanzada conjuntamente por el **Instituto de Defensa Legal (IDL)**, la **Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH)** y la **Asociación DEMUS**, se ocupa específicamente de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional y plantea importantes modificaciones al Reglamento de elección de estas autoridades. Para este fin, plantean la elaboración de un Reglamento Especial sobre este tema, que consta de 34 artículos en total, que buscan entre otros puntos: definir un perfil adecuado de los magistrados, incorporan veedores en el proceso de elección y adoptar medidas para asegurar la publicidad de dicho proceso
- c) La propuesta del **Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)**²³, identifica claramente que la actual situación “coloca en una

²¹ Asociación Civil Transparencia; Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP); Instituto de Defensa Legal (IDL) y Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

²² Asociación Civil Transparencia: Propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático. p. 66

²³ REYES, Valeria y BLANCO, Cristina: Informe de análisis y propuestas en torno a la elección de magistrados del Tribunal Constitucional y Defensor del Pueblo por parte del Congreso de la República – IDEHPUCP, 2016

posición de riesgo la legitimidad de estas instituciones” y sugiere establecer lineamientos mínimos como un “perfil idóneo” para designar a estos candidatos tales como que se trate de personas que sean independientes e imparciales, honorables, con conducta intachable y conocimiento legal notable, entre otros puntos. Para ello, hace referencia a un informe de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)²⁴, que aborda a detalle estos puntos. De otro lado, también se alude a una propuesta de la Asociación Civil Transparencia²⁵ del año 2013, para definir las etapas y características de este proceso de elección

- d) La información brindada por la **Fundación para el Debido Proceso (DPLF)**, permitió tomar en cuenta aquellos principios mínimos que deben regir estos procesos de selección, y la importante experiencia comparada en países como México y El Salvador sobre el tema.

2.5. LOS PRINCIPIOS EN LOS QUE SE SUSTENTA LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa que se presenta, responde a la realidad normativa y práctica que se ha presentado en el acápite anterior, y tiene en cuenta las recomendaciones de las organizaciones avocadas al estudio de estos temas desde la sociedad civil y se sustenta en los principios que se desarrollan en los siguientes apartados.

2.5.1. Previsibilidad o seguridad jurídica

El Tribunal Constitucional ha reconocido que el principio de seguridad jurídica forma parte consustancial del Estado Constitucional²⁶, puesto que tiene por fin limitar, encausar o hacer previsible el ejercicio del poder del que son titulares las autoridades o funcionarios públicos, garantizando así los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ello, nuestra Corte asume la misma definición elaborada por el Tribunal Constitucional español, el cual señala que la seguridad jurídica es “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho (STCE 36/1991, FJ 5)”.

Por tanto, para cumplir con este principio, sería necesario que las normas que regulan la función de nombramiento de altas autoridades establezcan criterios **expresos, uniformes** y, en la medida de lo posible, **estables** en el tiempo que permitan contar con procedimientos previsibles para los candidatos a los cargos (respetando así su derecho de acceso a la función pública en igualdad de condiciones), para todos los congresistas, y también para los ciudadanos que son, finalmente, quienes serán los directamente afectados por las autoridades elegidas.

²⁴ Fundación para el Debido Proceso Legal. Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos

²⁵ AC Transparencia. Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y Directores del Banco Central de Reserva

²⁶ Sentencia recaída en el Expediente 016-2002-AI/TC (Fundamento Jurídico 3).

Esta previsibilidad es la mejor garantía de que los candidatos no estarán sujetos a permanentes cambios de criterios que no sólo afectan sus legítimas expectativas sino que también perjudican la credibilidad del proceso, generándose así que se desincentive la participación de muchos juristas. Es claro que una regulación uniforme y previsible unida a una práctica responsable del ejercicio de esta competencia es lo que realmente genera incentivos para que se presenten juristas de calidad.

La falta de previsibilidad también genera la sensación de que cada cambio de criterio se realiza con intereses o fines particulares de quienes participan en cada proceso, hecho que genera desconfianza en la ciudadanía mermando así la legitimidad tanto del Congreso como de los candidatos finalmente elegidos.

En suma, como se ha visto en los acápite anteriores, la regulación actual de los procedimientos de nombramiento de altas autoridades del Congreso es imprecisa, dispersa y así mismo mantiene, sin mayor justificación, regímenes diferenciados para designar las autoridades. Asimismo, la revisión de los procedimientos de nombramiento realizados hasta la fecha demuestra que estos defectos normativos fueron los que permitieron que el Pleno adopte decisiones contrarias a estas normas y que en cada proceso, hayan cambiado constantemente los criterios de publicidad de la votación, del otorgamiento de prioridad a los candidatos propuestos y también, de los que desarrollan la misma votación.

Por tanto, con la finalidad de subsanar esta situación la presente iniciativa legislativa, acorde con el principio de seguridad jurídica, propone que la regulación de la función de nombramiento de altas autoridades subsane los vacíos, imprecisiones y diferencias injustificadas que actualmente presenta. Para ello, es imperativo que exista un solo cuerpo normativo que al amparo de lo dispuesto por el artículo 93º del Reglamento del Congreso²⁷, tenga la forma de Reglamento Especial y se considere parte del propio Reglamento.

2.5.2. Idoneidad funcional para el cargo

El Tribunal Constitucional ha precisado que la función pública se rige, entre otros, por el principio de mérito, especialmente en lo que se refiere al acceso a esta función²⁸, en los siguientes términos:

²⁷ **“Formas de la designación, elección y ratificación de funcionarios**

Artículo 93. El Congreso, a través de la Comisión Permanente, designa y remueve al Contralor General de la República y ratifica la designación del Presidente del Banco Central de Reserva, a quien puede remover, y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y con aprobación del Pleno **elige al Defensor del Pueblo**, observando las condiciones señaladas en la Constitución Política y las leyes orgánicas de las respectivas instituciones públicas, así como el **procedimiento determinado en los reglamentos especiales que apruebe el Congreso**. En todos los casos, se expedirá resolución legislativa. (...).

Los reglamentos especiales para la designación, elección y ratificación de los funcionarios del Estado que señala la Constitución, forman parte del presente Reglamento del Congreso.” (El resaltado es agregado).

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional que recae en el Expediente N° 5057-20013-AA.

*“... el derecho de acceso a la función pública tiene como un principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que **este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio basilar de acceso por mérito**; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación al acceso a la función pública de las personas²⁹.” (El resaltado es agregado).*

En este sentido y conforme el artículo 39 de la Constitución, tanto el Defensor del Pueblo como los magistrados del Tribunal Constitucional son funcionarios públicos que integran la función pública profesionalizada. En consecuencia, las normas que regulan su régimen de acceso deben, como se señala en la referida sentencia, desarrollarse en concordancia con el principio de mérito a fin de garantizar la calidad de los funcionarios. En este sentido, el procedimiento de nombramiento incorpora finalmente criterios técnicos para este propósito.

Sin perjuicio de ello, la función de nombramiento de los altos funcionarios por parte del Congreso también tiene un componente de discrecionalidad política, entendida como la posibilidad de ejercer una competencia en función de criterios de conveniencia y oportunidad.

A) La evaluación del componente meritocrático requiere de requisitos y perfiles claros

En esta línea, la presente iniciativa propone que estos dos componentes puedan distinguirse claramente en las dos etapas del procedimiento de nombramiento. La etapa de preselección a cargo de la Comisión Especial, estaría guiada por el principio de mérito. En tanto, que la segunda etapa de elección a cargo del Pleno del Congreso, estaría guiada por criterios políticos.

Sin embargo, la regulación actual del procedimiento de nombramiento no contempla criterios claros que se refieran a los méritos personales y a las capacidades profesionales que los candidatos deben satisfacer para garantizar un idóneo desempeño en el cargo. Así, con excepción de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo que establece que un candidato para acceder a este cargo, debe tener como perfil profesional el “goce de conocida reputación de integridad e independencia”, el resto de normas pertinentes no incorporan criterios de este tipo.

Esta ausencia en la regulación ha generado que cada una de las Comisiones Especiales que desarrollaron convocatorias públicas encargadas de realizar la preselección, tuviesen que aprobar sus propios criterios y perfiles para realizar la evaluación de los candidatos. Asimismo, en la mayoría de estos casos, estos procesos sólo se concentraron en la

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional que recae en el Expediente N° 5057-20013-AA, Fundamentos Jurídicos 8, literal e).

evaluación de títulos y publicaciones, restando atención a la experiencia del candidato, y a la necesaria idoneidad profesional para los altos cargos.

Para efectos de superar esta deficiencia normativa que ahonda la inseguridad jurídica, la presente iniciativa considera necesario que la regulación haga referencia expresa a las características propias del perfil profesional del cargo al que se postula. Proponemos entonces que se ponga especial atención a la experiencia de los candidatos, a las instituciones en que se desempeñaron, a las labores realizadas y a los productos o resultados conseguidos en su ejercicio.

B) El acceso a la función pública en igualdad de condiciones en la Comisión Especial

Como señala el Tribunal Constitucional, el principio de mérito debe hacerse presente sobre todo en el acceso a la función pública, garantizándose así que dicho acceso se realice en igualdad de condiciones.

Por tanto, considerando que la Comisión Especial no sólo recibe la presentación de candidatos sino que los evalúa en función de sus méritos personales y capacidades profesionales y que, finalmente, tiene que decidir entre todos los candidatos que cumplen con el perfil para presentar una propuesta al Pleno del Congreso; resulta indispensable que la composición de esta Comisión no llegue a afectar la igualdad de condiciones en que deben realizar estas labores.

En efecto, actualmente la Comisión Especial se conforma en función del principio de proporcionalidad y sólo subsidiariamente en base al principio de pluralidad. Es decir, el número de sus miembros sólo replica la proporción del Pleno, con lo cual cualquier decisión adoptada por la Comisión se verá afectada indefectiblemente por el grupo parlamentario que tiene la mayoría. Tal situación, sólo resultaría siendo legítima si es que la decisión tiene un criterio político pero como ya hemos precisado, la decisión de esta Comisión tiene que sustentarse en función de criterios objetivos, como los de mérito.

Por tanto, corresponde evitar que la Comisión Especial actúe con un criterio político en ejercicio de su función de preselección de candidatos pues ello no se condice con el respeto al principio de mérito y a la vez, impide el debido respeto al derecho de acceso a la función pública en igualdad de condiciones. En consecuencia, la presente iniciativa legislativa establece claramente que la Comisión Especial se conformará únicamente en función de un criterio de pluralidad, es decir, por igual número de representantes por cada grupo parlamentario.

2.5.3. Legitimidad democrática

El nombramiento de altas autoridades a través del Parlamento busca, entre otros objetivos, transferirles la legitimidad democrática que caracteriza a este estamento, al representar tanto a la mayoría como a las distintas minorías que existen en la sociedad.

Precisamente por ello, las reglas de una elección de este tipo, exigen contar con una mayoría calificada de votos para designar estas autoridades. De esta forma, se reconoce la importancia de que las minorías participen teniendo un rol relevante en el proceso de nombramiento³⁰. Esta participación tiene entonces dos implicancias para las minorías. Primero, reconocerles el derecho a presentar candidatos o apoyar a candidatos presentados por la ciudadanía y; segundo, apostar por la formación de consensos entre mayorías y minorías.

Para ello se requiere que la regulación del nombramiento considere a los candidatos de las minorías y de la mayoría de manera equiparable, lo que además se condice con el principio de igualdad en el acceso a la función pública.

Sin embargo, el sistema de votación pública contemplado en la actual regulación, constituye un obstáculo para mantener esta necesaria consideración de igualdad entre los candidatos, ya que no permite que la votación pueda realizarse de manera simultánea entre todos, sino que determina que deba darse de manera sucesiva, candidato por candidato, siguiendo el orden en que estos se dispongan y que resulta finalmente determinante en la elección. Con el sistema descrito, quienes ocupan los últimos lugares pueden terminar siendo excluidos de la votación, si es que los primeros obtienen el número de votos igual o mayor a los dos tercios exigidos por la Constitución³¹. Ello, a pesar de que los últimos también podrían haber alcanzado esa votación si hubiesen sido los primeros.

Por esta razón, en más de una oportunidad este tema ha generado serios debates en el Pleno, a partir de los diferentes criterios establecidos para definir el orden correspondiente entre los candidatos. Méritos, orden alfabético o sorteo, han sido las modalidades adoptadas. Sin embargo, ninguno de estos criterios para ordenar a los candidatos a efectos de la votación ha conseguido respetar la igual consideración que merecen todos ellos.

De otro lado, el sistema de votación pública también afecta la consideración de todos los candidatos pues no garantiza el mismo quorum en la votación de cada uno de ellos, y deja abierta la posibilidad que en tanto la votación sea sucesiva y no simultánea, que los congresistas puedan retirarse o llegar sólo para una votación en particular.

³⁰ García Costa, Francisco, 2009, *La Función Electoral del Parlamento*, Barcelona: Atelier Libros, pp. 116

³¹ Henry Pease se refería a este problema en los siguiente términos: "Los candidatos ocho, nueve y diez pueden no tener siquiera la ocasión de ser votado; porque si se elige a los siete primeros, los tres últimos ya no pasa. Lo que se mostró en la elección anterior es que se baloteó a todos porque no se eligió al primero. Entonces deja de haber simultaneidad, que es condición necesaria para que una elección de este tipo pueda ser balanceada..." En: Diario de Debates, sesión del Pleno de 09 de mayo de 1996, p. 1044.

Finalmente, el tercer efecto contraproducente del actual sistema de votación pública, se produce en el momento en que se obtienen los resultados parciales de las votaciones de cada candidato, antes de que se inicie la votación del siguiente. Dicho ambiente es propicio para que los congresistas cambien su voto en función de conversaciones que se desarrollen en el camino, con lo cual se distorsiona un legítimo consenso y se da entrada a un eventual cuoteo o reparto de cargos entre los grupos políticos³².

En este contexto, podría pensarse que la solución a estos problemas, sería la presentación de candidatos en bloque a fin de que los congresistas en el Pleno emitan un solo voto de aceptación o rechazo, y así la votación pública se realice de manera simultánea por todos los candidatos al mismo tiempo. Sin embargo, esta opción resulta ser igual o más contraproducente que el sistema de votación actual, pues otorga a un conjunto de congresistas (ya sea quienes conforman la Mesa Directiva, la Junta de Portavoces o la Comisión Especial) una competencia exclusiva del Pleno, a la que no podría abdicar, porque de aceptarse ello, se convalidaría que la mayoría se imponga sobre la minoría en un tema en el que debe primar el consenso.

Asimismo, la propia experiencia parlamentaria demuestra que las votaciones en bloque han generado una distorsión en el ejercicio de la competencia de elección de altas autoridades. Tal situación se presentó en las elecciones realizadas en los años 2007 y 2013, procesos que finalmente tuvieron que ser anulados por la forma en que se desarrollaron.

En consecuencia, el actual sistema de votación pública afecta la equidad entre todos los candidatos propuestos por la mayoría y las minorías, y con ello, el principio de legitimidad democrática en el cual se sustenta.

Por tanto, la presente iniciativa pretende superar estas dificultades modificando el sistema de votación pública a fin de poder optar por un sistema de votación secreta y simultánea de todos los candidatos propuestos al Pleno³³. Para este fin, se prevé incluir cláusulas para solucionar escenarios en donde más de un candidato cuenta con el número mínimo de votos para ser nombrado, caso en el cual, será designado aquél candidato que reciba el mayor número de votos y asimismo, también contempla una segunda votación como solución para los casos en los que se produzca un empate.

2.5.4. Publicidad, Transparencia y Participación Ciudadana

³² Henry Pease se refería a este problema en los siguientes términos: *“En cuanto a la simultaneidad del voto, quiero decir, en primer lugar, que todas hemos visto que cuando la votación es uno por uno ya se sabe lo que pasó con el candidato anterior, y los votos por los que siguen van cambiando en función de lo que pasó con el primero...”* En: Diario de Debates, sesión del Pleno de 09 de mayo de 1996, p. 1042.

³³ Esta posición ya era defendida por el congresista Henry Pease cuando señalaba que:

“...el objetivo: cada uno vota en conciencia por los que considera mejores; por el sí, por el no, a en blanco (...) no es posible conseguir un método de votación que logre simultaneidad y publicidad al mismo tiempo...” en el Diario de Debates, de la sesión del Pleno del 09 de mayo de 1996, p. 1043.

La actual regulación del procedimiento de nombramiento de altos funcionarios admite la participación de la ciudadanía mediante el mecanismo de tachas; sin embargo, en la práctica esta resulta insuficiente para satisfacer las exigencias que plantean el principio de publicidad y transparencia de la función pública, y el de respeto a la participación ciudadana.

Ello es así porque el principio de publicidad o de transparencia activa, impone al Estado, y con ello a todos sus estamentos, la obligación de:

- *“...publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público³⁴”* y
- *“aun en la ausencia de una petición específica, (...) deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible³⁵”*.

En respeto de estos principios, la iniciativa legislativa propone que la transparencia esté presente en todas las etapas del procedimiento de nombramiento y sobre todas las actuaciones realizadas por los miembros de la Comisión Especial y los miembros del Pleno, en un formato accesible para la ciudadanía.

Por ello, la iniciativa legal impone la obligación a los órganos administrativos del Parlamento de implementar un sistema virtual en la página web del Congreso de la República en donde se publiquen todas las actividades que se realicen en el procedimiento de nombramiento y en especial, la Audiencia o Entrevista Pública realizada a cada candidato.

En el mismo sentido, considerando que los hechos han demostrado que la calidad de los candidatos no depende del tipo de convocatoria que se realiza, y que incluso muchos de los postulantes finalmente invitados ya se habían presentado en convocatorias públicas anteriores; la iniciativa propone que los candidatos invitado también sean evaluados bajo el mismo procedimiento que se aplica para los candidatos que se presentan por convocatoria pública, ya que el principio de publicidad y transparencia exige a quien está dispuesto a ser funcionario público, a ser transparente.

Por tanto, un candidato a asumir el cargo de alto funcionario debe presentarse ante la ciudadanía y tener la capacidad de exponer sus méritos personales y su capacidad profesional, sin que ello pueda considerarse un desincentivo para su presentación, pues tanto la disposición para realizar esta exposición pública como la forma en que se

³⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009. Párr. 33. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>; Declaración Conjunta de los Relatores de Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE de 6 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

³⁵ Asamblea General de la OEA en su Resolución AG/RES. 2607 (XL- O/10), a través de la cual acoge la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”

desenvuelva en ella, son parte del perfil que un profesional debe tener para ocupar este tipo de cargos.

2.5.5 Principio de igualdad y cuota de género

Las normas que actualmente regulan los procedimientos de nombramiento no contemplan ninguna disposición que haga efectiva el principio de igualdad de acceso a la función pública. Es más, para el caso de las mujeres, no se ha contemplado a la fecha, la figura legal de la cuota y menos aún la de la alternancia de género.

Por esta consideración, la iniciativa legislativa subsana esta ausencia en concordancia con lo dispuesto por los tratados e instrumentos internacionales así como con la legislación nacional, según los cuales el Estado se compromete a implementar cambios normativos y mecanismos necesarios para hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer en el acceso a la función pública. Al respecto sirve citar las siguientes disposiciones:

- *Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979:*

“Artículo 7.-

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

(...)

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

(...)”.

- *Consenso de Quito aprobado el 2007, en la X Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL, en el cual los Estados parte acuerdan en el párrafo 25. ii):*

“Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.”

- *Ley N° 28983, Ley de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres:*

“Artículo 4.- Del rol del Estado

1. Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que

impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación.

2. *Adoptar **medidas de acción positiva** de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y hombre, las que no se considerarán discriminatorias*

3. *.(...)”*

- *Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones modificada por la Ley N° 27387 de 29 de diciembre de 2000:*

*“Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir **un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.**”*

Por tanto, en consecuencia, con estas disposiciones se propone incorporar en el procedimiento de nombramiento de altos funcionarios mecanismos similares a los que actualmente se encuentran regulados en la Ley Orgánica de Elecciones, garantizando que, al menos un tercio de los candidatos que presenten los grupos parlamentarios y un tercio de los candidatos que la Comisión Especial finalmente presente al Pleno, este cubierto por candidatas mujeres.

2.5.6. Responsabilidad de los parlamentarios

Un problema adicional que afecta el regular desarrollo del procedimiento de nombramiento se encuentra en la dificultad para congregar el quorum necesario para que se realice las sesiones en las que corresponde realizar la votación correspondiente.

En efecto, a partir que la votación requerida para el nombramiento de los altos funcionarios exige contar con dos tercios del número legal de congresistas, y que los retrasos de estos nombramientos merman la legitimidad de los funcionarios que incluso tienen el encargo vencido del ejercicio de sus funciones; la iniciativa legislativa incluye expresamente la obligación de los congresistas de asistir a las sesiones del pleno en donde se realice la votación. Asimismo, dispone sanciones que van en concordancia con la especial responsabilidad de cumplir con el ejercicio de esta competencia.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

3.1. BENEFICIOS

La iniciativa legislativa propone conformar un cuerpo normativo único para que el Congreso ejerza su competencia de elección de altos funcionarios lo que conlleva como principal beneficio la institucionalización. Ello pasa por eliminar la normativa que sin justificación regulaba de manera diferenciada el ejercicio de esta función, distinguir mejor la evaluación técnica de la evaluación política sin perjuicio que ambas tengan cabida en el procedimiento, y por reducir la discreción de los representantes para adoptar regulaciones ad hoc o luego de iniciado el procedimiento que afectan la previsibilidad del mismo.

En su lugar la propuesta adopta normas que enfatizan el respeto de los derechos de los participantes (igualdad de trato y consideración) y el principio de transparencia, y que, a su vez, reducen los espacios de discrecionalidad y tiene vocación de permanencia a fin de generar un contexto de seguridad jurídica que incentive la presentación de candidatos de calidad en estos procedimientos.

Con ello, los principales beneficiados por la institucionalización del procedimiento de nombramiento de altos funcionarios por parte del Congreso son todos los sujetos directamente involucrados en este, tales como los candidatos, la mayoría y minorías parlamentarias, e indirectamente sus representados y la ciudadanía en su conjunto.

Los candidatos son beneficiados puesto que la iniciativa reduce los ámbitos de discrecionalidad en el procedimiento de nombramiento y, asimismo, reafirma que este se rige por el principio de mérito garantizando además la igual consideración de todos ellos. En estricto, las candidatas mujeres también son directamente beneficiadas por la incorporación de la cuota de género en la regulación de este procedimiento que sirve para eliminar las barreras que tradicionalmente las han excluido de ocupar estos altos cargos públicos.

Los diferentes grupos parlamentarios, sobre todo de minoría, también son beneficiados, tanto porque en la conformación de la Comisión Especial, que actúa como instancia más técnica que política, no prima el criterio de proporcionalidad sino de pluralidad, como porque sus candidatos serán igualmente considerados en la votación que se realice en el Pleno.

La ciudadanía también es beneficiada con las disposiciones que fortalecen los mecanismos de transparencia, los cuales permiten a las organizaciones civiles tener mejor acceso a la información sobre los candidatos y sobre las decisiones adoptadas en el desarrollo del procedimiento. Con ello, la ciudadanía puede cumplir el rol de acompañante que vigila de manera efectiva y eficaz este procedimiento, participación que resulta valiosa porque puede aportar información sobre situaciones que deben ser consideradas por quienes deciden finalmente y porque, en caso de ser satisfactoriamente aclaradas termina por fortalecer la legitimidad del procedimiento y del funcionario designado.

Finalmente, en suma, la iniciativa legislativa presentada es valiosa porque fortalece nuestra democracia. Lo que se corrobora cuando se tiene en cuenta que el índice de democracia IDD-LAT elaborado por la Fundación Konrad Adenauer con la participación del portal Polilat.com³⁶ considera como un indicador de mayores niveles de democracia varios de los principios que han sido incorporados como sustento de la presente iniciativa legislativa, tales como: i) la transparencia de los procedimientos seguidos por funcionarios públicos; ii) la garantía de independencia de los procedimientos de selección y elección de la más alta magistratura y iii) la participación femenina en las instancias judiciales.

3.2. COSTOS

La regulación que propone la iniciativa considera que la Comisión Especial es una instancia esencialmente técnica que asegura el principio del mérito en el procedimiento de nombramiento, por ello, también propone que su composición se realice en función del criterio de pluralidad, dejando de lado el criterio de proporcionalidad, lo que trae como consecuencia que en la Comisión Especial los Grupos Parlamentarios de la mayoría tengan igual participación que los de minoría.

Por tanto, si bien los Grupos Parlamentarios de mayoría podrían considerarse afectados por esta medida, tal afectación se encuentra justificada.

El segundo costo que generaría la implementación de la presente iniciativa legislativa está relacionado con los mecanismos de mayor transparencia, tales como incorporar medios tecnológicos para transmitir las audiencias o entrevistas públicas de los candidatos, o generar accesos en la página web para todas las actuaciones e informaciones producidas en el procedimiento de designación. Sin embargo, estos costos no resultan relevantes puesto que el Congreso ya cuenta con las plataformas tecnológicas y el personal necesario para implementarlos.

Finalmente, los mecanismos de mayor transparencia pueden considerarse como un costo para los candidatos, en el sentido que su exposición frente a la ciudadanía es mayor, sin embargo, habiéndose reconducido el criterio político a la actividad en el Pleno y promovido una mayor previsibilidad del procedimiento y sus etapas, consideramos que este costo ha quedado reducido, de tal forma que se condice con los niveles de transparencia que debe asumir un funcionario público en Democracia. Puesto que la Democracia exige a todos sus funcionarios una actuación transparente lo que, necesariamente, implica la exposición de sus antecedentes y el ejercicio de sus funciones ante la ciudadanía.

3.3. MATRIZ COSTO – BENEFICIOS

³⁶ Para mayor información, revisar: http://www.idd-lat.org/2014/cuestiones_metodologicas/8/index.html

Como puede apreciarse en el siguiente cuadro los beneficios que genera la implementación de la presente iniciativa legislativa son mayores que los costos, porque promueven aumentar los niveles de legitimidad y consecuente aceptación de las instituciones democráticas.

ENTIDAD	BENEFICIOS	COSTOS
Candidatos	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores garantías de igual consideración para todos los candidatos • Mayores garantías de que las normas que rigen el procedimiento no cambiarán o se precisarán luego de que este se haya iniciado • Mayores garantías de que la instancia técnica no reciba influencias políticas que le sobrepasen 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor transparencia en la presentación de candidatos
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce la igual consideración de los candidatos, promoviendo la remoción de los obstáculos que tradicionalmente ha tenido la mujer para acceder a los cargos de altos funcionarios. 	
Grupos Parlamentarios	<ul style="list-style-type: none"> • Igual consideración a todos los candidatos, tanto propuestos o apoyados por la mayoría como por las minorías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se resta el control político en la Comisión Especial que se rige por el principio de proporcionalidad
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos que mejoran la accesibilidad para conocer a los candidatos y a las decisiones adoptadas en ejercicio de esta función • Mayor transparencia • Mayores garantías de que no priman las negociaciones políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos de transparencia implican costos patrimoniales que tienen un carácter marginal porque depende de infraestructura y personal que ya existe.
Democracia	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor institucionalización del procedimiento de nombramiento • Mayor transparencia en el ejercicio de la función pública, reforzamiento de los criterios de mérito reconduciendo el criterio político a la instancia que le corresponde y la remoción de obstáculos para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones. 	

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

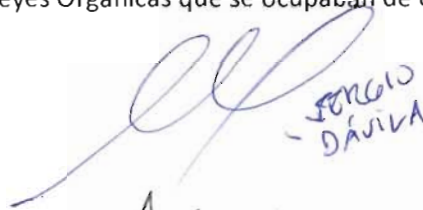
La iniciativa legislativa propone aprobar un cuerpo normativo particular para efectos de regular la competencia del Congreso de la República de elegir Defensor del Pueblo, Magistrados del Tribunal Constitucional y Directores del Banco Central de Reserva, sustrayendo esta materia del ámbito de las Leyes Orgánicas de las dos primeras instituciones.

Este cuerpo normativo adopta la forma legal de Reglamento Especial conforme lo establece el artículo 93 del Reglamento del Congreso de la República y, en consecuencia, deroga las normas de las Leyes Orgánicas que se ocupaban de esta materia.

Lima, 23 de enero de 2017



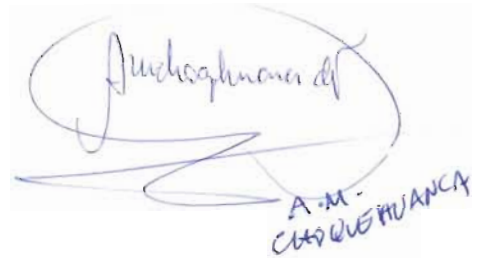
C. BRAVO VIZCARRA



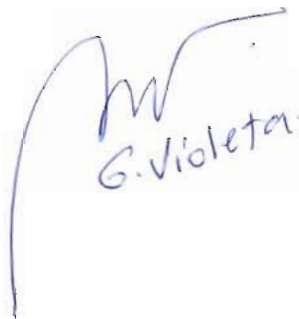
FENGLIO DÁVILA



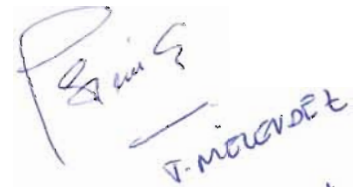
A. DE BELANDIER



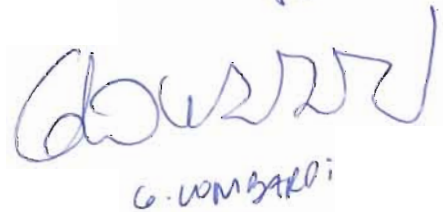
A.M. CARRASQUIN



G. Violeta



T. MORENO



G. LOMBARDI

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,02.....de FEBRERO.....del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 920 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
CONSTITUCION y REGLAMENTO

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA