Proyecto de Ley Nº 1786/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
15 AGO 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 4:55p

INICIATIVA LEGISLATIVA QUE PROPONE REFORMA DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

El Congresista de la República **JAVIER VELASQUEZ QUESQUÉN**, representante de la nación, a través del grupo parlamentario Célula Parlamentaria Aprista que integra, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y siguientes del Reglamento del Congreso de la República; presentan la siguiente proposición legislativa:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROPONE REFORMA DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura a fin de fortalecer su idoneidad e independencia en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 155 y 156 de la Constitución Política de 1993

*"**Artículo 155.-** Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:*

1. *Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena.*
2. *Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos.*
3. *Uno elegido, en votación secreta, por los miembros de los Colegios de Abogados del país.*
4. *Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país.*
5. *Uno elegido, en votación secreta, **entre los profesores principales de las Facultades de Derecho de las universidades públicas del país, por los Decanos de dichas facultades.***

6. *Uno elegido, en votación secreta,* ***entre los profesores principales de las Facultades de Derecho de las universidades particulares del país, por los Decanos de dichas facultades.***

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años."

"Artículo 156.- Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren ***los siguientes requisitos:***

1. ***Ser peruano de nacimiento.***
2. ***Ser ciudadano en ejercicio.***
3. ***Ser mayor de cuarenta y cinco años.***
4. ***Tener trayectoria personal y profesional destacada, éticamente intachable y acorde con los principios democráticos.***

Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura gozan de los mismos beneficios y derechos y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los magistrados de la Corte Suprema."

Artículo 3.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, agosto 2017

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
Portavoz (T)
Célula Parlamentaria Aprista

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 21 de AGOSTO del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 1786 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.—

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los orígenes del Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante, el "CNM") en nuestro país, se encuentran en la Constitución de 1979. En efecto, las Constituciones precedentes establecían mecanismos de nombramiento de jueces y fiscales que no dependían de un órgano independiente y que contenían, más bien, un componente político con diversas modalidades de elección. Así, García Toma señala que pueden identificarse dos etapas en el Perú: i) una que surge con la Constitución de Cádiz de 1812 y se extiende hasta la Constitución de 1933; y, ii) una que se inicia con la Constitución de 1979 y se mantiene hasta la actualidad.[1]

Es así que, no existen antecedentes de un órgano como el actual CNM en las Constituciones del Perú, desde la de 1823 hasta la de 1933[2] y, fue por primera vez, en la Constitución de 1979, que el CNM es establecido de la siguiente manera:

> ***Artículo 245.-*** *El Presidente de la República nombra a los Magistrados a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura.*
>
> *El Senado ratifica los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema.*

Y, en lo referido a su estructura, el artículo 246 de la Constitución de 1979 estipulaba lo siguiente[3]:

> ***Artículo 246.-*** *El Consejo Nacional de la Magistratura está integrado en la siguiente forma:*
>
> *El Fiscal de la Nación que lo preside.*
> *Dos Representantes de la Corte Suprema.*
> *Un Representante de la Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú.*
> *Y Un Representante del Colegio de Abogados de Lima y*
> *Dos Representantes de las Facultades de Derecho de la República.*
> *Los Miembros del Consejo son elegidos cada tres años.*
> *No están sujetos a mandato imperativo.*
> *Son remunerados con dietas que se fijan en el Presupuesto General de la República.*
> *La ley establece la organización y el funcionamiento del Consejo.*
> *Este se reúne cada vez que es necesario.*

---

[1] GARCÍA TOMA, Víctor. El Consejo Nacional de la Magistratura. p. 299 En: Ius et Veritas. Nº 53. Diciembre, 2016.
[2] RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Gaceta Jurídica. Lima. 1999. p. 22
[3] Se encontraba previsto un Capítulo de la Constitución, el Capítulo X, que comprendía de los artículos 245 a 249, a la regulación del Consejo Nacional de la Magistratura.

En ese sentido, Marcial Rubio sostiene que la Constitución de 1979 establece el CNM como un órgano independiente de los poderes del Estado.[4] Ello representó una innovación respecto de sus predecesoras, si bien aún era el Presidente de la República - y con ratificación por parte del Senado - quien realizaba los nombramientos de los magistrados, a propuesta del CNM.[5] Por tal motivo, en la Constitución de 1993, se mantiene la propuesta de un CNM independiente, conformado por representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los colegios profesionales y de las universidades, y al que se le asigna la función de nombramiento de magistrados al CNM, lo cual representó un cambio respecto de la Constitución de 1979. Asimismo, se añadió la posibilidad de incrementar de siete a nueve el número de miembros, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo CNM, entre listas propuestas por instituciones del sector laboral y empresarial.

Como sostiene Javier de Belaunde, en el debate constitucional, primó una estructura caracterizada por ser un órgano técnico y que mantenía, con algunas variantes, el esquema de la Constitución de 1979.[6] Por ello, según señala, la Constitución de 1993 reafirmó en el Perú un sistema de ingreso a la judicatura exento de la intervención tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, los cuales tampoco tienen presencia en la conformación del CNM. Por consiguiente, la Constitución de 1993 garantiza un CNM independiente y autónomo, en tanto no depende de ningún órgano de poder y sus miembros, no deben obediencia a ningún funcionario o autoridad ajeno al propio CNM. En ese sentido, sus decisiones solo se sujetan al mandato imperativo de la Constitución y a su ley orgánica, Ley N° 26397.[7] Por lo tanto, en la Constitución de 1993, el CNM quedó establecido de la siguiente manera:

> ***Artículo 155°.- Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura***
>
> *Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:*
> *1. Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena.*
> *2. Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos.*
> *3. Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.*
> *4. Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley.*
> *5. Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.*
> *6. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.*

[4] RUBIO CORREA, Marcial. *op.cit.* p. 230
[5] AUTORES VARIOS. La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo. Gaceta Jurídica. Lima. 2005. p. 713-715
[6] *Ibíd.* p. 715-771
[7] *Ibíd.* p. 715-771

El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años.

Un aspecto que fue resaltado por diversos constituyentes durante el debate parlamentario, fue la conformación del CNM tanto por abogados como por no abogados y se aceptó un porcentaje de participación de consejeros no abogados. En ese sentido, es positivo e importante que se mantenga una participación provenientes de otras profesiones, puesto que ello permite contar con una perspectiva interdisciplinaria en el CNM. Además, la experiencia de funcionamiento del CNM ha demostrado que ha habido consejeros no abogados que han tenido una participación destacada.[8] Asimismo, es importante señalar que el CNM tiene una estructura de carácter único que ha sido reconocida como de vanguardia a nivel comparado.

Pese a ello, la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura en cuanto a sus funciones, organización y conformación ha sido objeto de análisis y debate continuo desde hace varios años. A nivel legislativo, tanto en legislaturas anteriores como en la actual, se han presentado diversos proyectos de ley, e incluso dictámenes[9], con la finalidad de llevar a cabo la referida reforma. El propio Consejo Nacional de la Magistratura ha presentado, durante el período legislativo 2016-2017, un proyecto de reforma de los artículos 154º, 155º y 156º de la Constitución. Asimismo, se han elaborado diversos informes y estudios, siendo el más significativo debido a que implicó una propuesta contextualizada en el marco de una reforma integral del sistema de justicia, el estudio realizado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia - CERIAJUS, creada mediante Ley N° 28083 en el año 2003. En efecto, la CERIAJUS emitió en el año 2004, un *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, el cual incluía una propuesta de reforma del CNM para efectos de contribuir a una mejor composición y funcionamiento del mismo. Al respecto, la CERIAJUS reafirma que éste sea un órgano autónomo e independiente del poder político. [10] En ese sentido, la CERIAJUS proponía una conformación del CNM integrada de la siguiente manera:[11]

---

[8] Así, por ejemplo, Silva Del Carpio, experta en materia de reforma del CNM, señala que ha habido casos de consejeros no abogados que han tenido una participación importante.
En: https://www.youtube.com/watch?v=M2VDjcpxKLY

[9] Uno de los dictámenes más recientes fue emitido por la Comisión de Constitución y Reglamento, con fecha 29 de mayo de 2007, a partir de los Proyectos de Ley Nº 116/2006-CR, 131/2006-CR, 220/2006-CR, 322/2006-CR, 331/2006-CR, 613/2006-CR, 665/2006-CR, 704/2006-CR, 734/2006-CR, 833/2006-CR, 841/2006-PE, los cuales proponían una reforma parcial de la Constitución en lo referente a la Administración de Justicia, la cual incluía también una modificación del CNM.

[10] COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA - CERIAJUS. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. 2004. p. 30

[11] *Ibíd*. p. 402

- un miembro elegido por los Jueces Supremos;
- un miembro elegido por los Fiscales Supremos;
- un miembro elegido por y entre los integrantes del Colegio de Abogados de Lima;
- un miembro elegido por y entre los integrantes de los restantes Colegios de Abogados del país;
- un miembro elegido por y entre los integrantes de los otros Colegios Profesionales del país;
- un miembro elegido entre todos los profesores principales de las facultades de derecho de las universidades públicas del país [que], a esa fecha, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento;
- un miembro elegido entre todos los profesores principales de las facultades de derecho de las universidades privadas del país [que], a esa fecha, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento;
- un miembro representante del sector empresarial del país, elegido por las dos instituciones más representativas del sector; y,
- un miembro representante del sector laboral del país, elegido por las dos instituciones más representativas del sector.

Asimismo, el Consorcio Justicia Viva, conformado por el Instituto de Defensa Legal (IDL) y la Facultad y Departamento de Derecho de la PUCP, realizó una propuesta de reforma constitucional del CNM, con algunos cambios respecto de la presentada por la CERIAJUS. Entre dichos cambios, cabe resaltar la propuesta que los representantes de las universidades sean profesores principales elegidos por los decanos. Ello, con la finalidad de dar preponderancia al mérito y profesionalismo en la elección.[12]

Respecto de los límites de toda ley de reforma constitucional, el Tribunal Constitucional señala que:

> *Los límites que caracterizan al órgano reformador pueden, ser formales y materiales.*
>
> *a) Los límites formales se encuentran referidos a todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere. (...)*
>
> *b) Los límites materiales se refieren a los contenidos de la Constitución. Con ellos no se indica la presencia de condicionamientos de tipo procedimental, sino algo mucho más trascendente; esto es, la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma.* (...).[13]

[12] PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. Comisión de profesores para impulsar el debate sobre la reforma de la justicia en el Perú. Selección, Nombramiento, Evaluación, Ratificación y Destitución de Jueces y Fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) Breve Balance y Algunas Propuestas. Lima. 2014. p. 28

[13] STC N° 014-2002-AI/TC. Fundamentos 72 a 74.

Por ello, en la presente propuesta se mantiene el carácter independiente del poder político del CNM y se reafirma su composición con representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, colegios profesionales y universidades. Como señala Eloy Espinosa-Saldaña, actual magistrado del Tribunal Constitucional: *"la opcion asumida por el constituyente de 1993 va en la línea de quienes entienden que estamos ante tareas que demandan una labor conjunta de todos los involucrados con las labores de impartición de justicia"*.[14] Al respecto, Javier de Belaunde destaca también la naturaleza independiente del poder político del CNM al afirmar que ésta implica un avance significativo, puesto que se ha definido un *"ambito organico y funcional de no interferencia de los poderes políticos con la justicia"*.[15]

En ese sentido, la presente propuesta mantiene el número de miembros del actual CNM pero, con la finalidad de dar preponderancia a un criterio académico, meritocrático y especializado, propone que los consejeros representantes de las universidades públicas y privadas sean elegidos entre los profesores principales de las Facultades de Derecho y que esta elección sea realizada por los Decanos de las mismas. Ello, a fin de evitar que prime solamente un criterio numérico en la elección de los representantes de las universidades. De manera adicional, la presente propuesta propone eliminar el último párrafo del artículo 155 de la Constitución en el que se establece que el número de miembros del CNM puede ser ampliado hasta nueve incluyendo dos representantes de los sectores laboral y empresarial, toda vez que ello podría afectar la seguridad jurídica, puesto que no queda claro del texto constitucional cuáles son las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.[16]

Un elemento importante es que, a nivel constitucional, y dada la importancia de una institución como el CNM, sus miembros tengan una trayectoria personal y profesional destacada, éticamente intachable y acorde con los principios democráticos. Por ello, la presente propuesta añade este requisito en el artículo 156 de la Constitución, a fin de contribuir a garantizar una institución independiente y conformada por profesionales de alta calidad profesional y ética.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta de reforma constitucional no irroga gastos adicionales al presupuesto nacional en tanto que consiste en una modificación de la conformación del CNM que no genera un aumento del número de sus miembros, y, en la adición de un requisito para ser elegido miembro del CNM que no genera impacto en materia presupuestal.

---

[14] AUTORES VARIOS. *op.cit.* p. 746
[15] *Ibíd.* p. 715-771
[16] RUBIO CORREA, Marcial. *op.cit.* p. 253

IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley se enmarca dentro de los fines de la Constitución de afianzar la y no contraviene la legislación sobre la materia, sino que, por el contrario, reafirma los principios constitucionales de garantía de independencia y autonomía del sistema de justicia en el Perú.

RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene concordancia con dos políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional: i) la Política I: *Democracia y Estado de Derecho* y la Política IV: *Estado Eficiente, Transparente y Democrático*, puesto que la justicia y las garantías de su independencia e idoneidad, son componentes esenciales de ambas políticas.