Proyecto de Ley N° 3159/2018-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
02 AGO 2018
RECIBIDO
Firma ____ Hora 12:00

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 1 de agosto de 2018

OFICIO Nº 160 -2018 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted para saludarlo y hacerle llegar un primer proyecto de reforma parcial de la Constitución Política del Perú, el que conforme a lo establecido por la propia Constitución en su artículo 206, hemos aprobado en el Consejo de Ministros en la sesión del día de hoy.

Como es de su conocimiento, el Perú atraviesa una situación de crisis sistémica y de gran corrupción. El Consejo Nacional de la Magistratura, institución responsable de nombrar, ratificar y destituir a los jueces y fiscales del país, ha perdido su legitimidad y no cuenta con la confianza ciudadana. Por el contrario, sus autoridades se han visto comprometidas en actos contrarios a la ética y la ley, lo que es intolerable para nuestra democracia.

Esta situación nos exige que tomemos medidas urgentes, en el más breve plazo y en el marco del debido proceso establecido por la Constitución. Por ello, haciendo uso de la atribución de iniciativa de reforma constitucional conferida al Presidente de la República, **solicitamos por su intermedio** al Congreso que debata y apruebe la presente propuesta, para que sea **inmediatamente** consultada a la ciudadanía, por la vía del referéndum.

Para tal fin se adjunta el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura, el que posibilitará que el proceso de selección de sus miembros cumpla con los más altos estándares de mérito y capacidad, así como de transparencia.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle nuestra consideración.

Atentamente

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

169539/ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...16.....de...AGOSTO.....del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 3159 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.—

.....

JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Artículo único.- Modificación de los artículos 155 y 156 de la Constitución Política del Perú

Modifícase los artículos 155 y 156 de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

Artículo 155.- Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos por concurso público de méritos por una Comisión Especial conformada por el Presidente del Poder Judicial, quien la preside, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República.

La Comisión Especial debe instalarse seis (6) meses antes del vencimiento del mandato de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura convocada por el Presidente del Poder Judicial.

La elección de los consejeros es realizada a través de un procedimiento regulado legalmente, con el apoyo técnico del órgano rector para los recursos humanos del Estado a cargo del servicio civil y la carrera pública. El procedimiento de selección brinda garantías de máxima publicidad y transparencia y promueve la vigilancia ciudadana.

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son cinco (5) y son elegidos conjuntamente con tres (3) suplentes, por un período de cinco (5) años.

La elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura garantiza una participación equilibrada de consejeros hombres y mujeres.

Artículo 156.- Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requiere ser peruano de nacimiento, abogado colegiado con más de treinta (30) años de ejercicio profesional, una intachable trayectoria personal, profesional, democrática, de integridad y respeto a los derechos humanos. Asimismo, haber ejercido con solvencia cargos públicos o privados y no tener antecedentes penales o judiciales. Adicionalmente, se garantiza que los postulantes seleccionados no incurran en conflicto de intereses.

El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos de un juez de la Corte Suprema y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades.

Disposición Complementaria Transitoria

ÚNICA. - Revisión a cargo de la nueva composición del Consejo Nacional de la Magistratura

El Consejo Nacional de la Magistratura, elegido bajo la presente reforma constitucional, en un plazo no mayor a dieciocho (18) meses, se encuentra facultado para revisar los nombramientos, ratificaciones y evaluaciones en trámite efectuados por los consejeros removidos por el Congreso de la República conforme a la Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR, en aquellos casos que existan indicios de graves irregularidades.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley de reforma constitucional, ha sido elaborado por la comisión consultiva denominada Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, creada mediante Resolución Suprema N° 142-2018-PCM, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de julio de 2018, con el objeto de proponer medidas urgentes y concretas para reformar el Sistema de Justicia a fin de aportar a la construcción de una justicia eficaz, oportuna, transparente, eficiente y libre de corrupción.

De conformidad con dicho mandato, el proyecto plantea la necesidad de reformar el sistema de elección y el perfil de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, con el fin de garantizar su integridad y adecuado funcionamiento.

El Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano constitucionalmente autónomo que, de conformidad con los artículos 150 y 153 de la Constitución Política del Perú, se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, la ratificación de los mismos cada siete años, y de aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, y a los jueces y fiscales de todas las instancias. Asimismo, es competente para extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En la actualidad, de acuerdo con el artículo 155 de la Constitución, el Consejo Nacional de la Magistratura se compone por miembros que representan a instituciones del Estado y la sociedad civil de la siguiente manera: 1) uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta de la Sala Plena, 2) uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos, 3) Uno elegido 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, por los rectores de las universidades nacionales, 6) uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares. Este número puede ser ampliado a nueve miembros, 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 son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años.

Por su parte, el artículo 156 determina que para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema, salvo el previsto en el inciso 4 del artículo 147 de la Constitución.

El modelo vigente, basado en la representación de sectores del Estado y la sociedad civil, fue adoptado por el Congreso Constituyente Democrático de 1993, y buscó que el consejo estuviese conformado en su mayoría (cinco de siete) por representantes de la sociedad civil, con el fin de evitar que el poder político tuviese una influencia indebida en el nombramiento de jueces y fiscales y de hacer que sectores vinculados con el sistema de justicia tuvieran participación en esta delicada tarea. Así, se esperaba que los representantes de los colegios de abogados y de las universidades aportaran su conocimiento e investigación sobre la materia para asegurar un nombramiento de jueces y fiscales competentes que coadyuvasen a superar la problemática que afronta, desde hace muchas décadas, el sistema de justicia.

El sistema de representación previsto en la Constitución de 1993, en su momento, fue reconocido y valorado favorablemente por la comunidad nacional e internacional, debido a que incorporaba a la sociedad civil en la elección, ratificación y destitución de jueces y fiscales, minimizando, de esta manera, los riesgos que el poder político tuviera una influencia indebida en dichas tareas. De esta forma, se superó lo que bajo la vigencia de la Constitución de 1979 había representado uno de las principales taras del sistema de justicia.

No obstante esta inicial valoración, durante los últimos años se ha cuestionado seriamente la forma en que se han llevado a cabo las elecciones de los representantes de los colegios profesionales y de las universidades públicas y privadas desnaturalizando el sistema de representación. Asimismo, hay cuestionamientos a la labor que ha desarrollado el CNM en el nombramiento, ratificación y sanción de los magistrados. Esto ha significado que en el Congreso de la República se planteen diversos proyectos de ley de reforma del Consejo Nacional de la Magistratura tales como:

Autor	**Nro. de Proyecto**	**Fecha**
Poder Ejecutivo	1720-2017-PE	28.07.17
Poder Judicial	2902-2017-PJ	14.05.18
Congreso. Fuerza Popular	3046-2017-CR 1902-2017-CR	19.06.18 18.09.17
Congreso. Peruanos por el Cambio	955-2016-CR	14.02.17
Congreso. APRA	1786-2017-CR	15.08.17
Congreso. Nuevo Perú	1930-2017-CR	03.10.17
Congreso. Alianza para el Progreso	1895-2017-CR	14.09.17
Congreso. Frente Amplio	1847-2017-CR	07.09.17

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Por su parte, la Comisión Presidencial de Integridad creada mediante Resolución Suprema N° 258-2016-PCM, del 20 de octubre del 2016, recomendó "Reformar constitucionalmente el Consejo Nacional de la Magistratura con el fin de modificar su composición y asegurar su idoneidad, autonomía e independencia...". (ver: Informe de la Comisión Presidencial del Integridad: Detener la Corrupción, la gran batalla de este tiempo. Recomendación N° 66. Editado por Asociación Civil Transparencia, Lima. Pág. 27).

PROBLEMÁTICA QUE SE PRETENDE SUPERAR

En la actualidad, el Consejo Nacional de la Magistratura es una de las instituciones públicas más desprestigiadas a raíz de una serie de sucesos que ponen en duda la capacidad ética de la mayoría de sus miembros para ejercer la delicada labor que le ha encargado la Constitución Política del Perú.

Los cuestionamientos a sus integrantes y a la forma en que se ha desnaturalizado el sistema de representación de los colegios profesionales y de las universidades públicas y privadas, plantea la urgente necesidad de reformar la institución con el fin de devolverle legitimidad y recuperar la confianza ciudadana, indispensables para el adecuado funcionamiento no solo del sistema de justicia, sino también, del sistema democrático nacional.

Esto se vuelve más urgente frente a los gravísimos hechos de tráfico de influencias, intercambio de favores y otras formas de corrupción revelados por los audios difundidos por medios periodísticos en las últimas semanas, que dan cuenta que algunos consejeros han utilizado sus puestos para negociar nombramientos, evaluaciones y favores políticos, entre otros actos irregulares.

Además, se han puesto en evidencia el bajo nivel de las entrevistas desarrolladas a los postulantes a jueces y fiscales y los casos de discriminación a postulantes con discapacidad, que evidencian que el sistema de elección por representación de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, contrariamente al objetivo de la Constitución, ha facilitado que lleguen a estos altos cargos personas sin las mínimas calidades académicas, profesionales y éticas. Esta situación ha puesto en serio cuestionamiento la legitimidad de la institución y de su actuación y pone en grave riesgo al sistema de justicia y a la propia gobernabilidad del país.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S

Debido a ello, diversas propuestas legislativas provenientes del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, y organismos de la sociedad civil concuerdan en la importancia de realizar un cambio sustantivo en la composición del Consejo y en las características y perfil de los consejeros como condición para superar esta difícil y delicada problemática. (Ver Anexo: Proyectos de ley y propuestas de reforma del CNM, que acompaña esta exposición de motivos).

Las propuestas y proyectos de ley coinciden, en gran medida, en mejorar el sistema de representación y en establecer mayores exigencias al momento de elegir a los consejeros. La propuesta que presenta la Comisión Consultiva de Reforma del Sistema de Justicia sale de este esquema y plantea que la reforma constitucional contemple un sistema de elección de los consejeros basado en un concurso público de méritos llevado a cabo por una Comisión Especial que para este efecto se constituye.

JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La presente propuesta de reforma constitucional busca evitar tanto la indebida influencia del poder político en el Consejo Nacional de la Magistratura, como que la institución sea captada por intereses privados ajenos al bien público que la Constitución le encarga garantizar. Por ello plantea un nuevo modelo de elección de miembros del Consejo, el cual tiene como fundamento principal el mérito, la probada integridad y la capacidad como requisitos para acceder a este alto cargo.

Este nuevo modelo garantizará que el Consejo esté conformado por abogados de una gran trayectoria, solvencia académica e integridad, estableciendo requisitos más rigurosos para el acceso al consejo. La propuesta parte del hecho que la tarea de nombramiento, ratificación y sanción a magistrados requiere de un conocimiento y especialización en la tarea jurídica y en el conocimiento del derecho. Por ello plantea que los miembros del Consejo sean abogados con más de 30 años de ejercicio profesional y reconocido prestigio. Es decir, profesionales que cuenten con una larga trayectoria, una probada conducta ética y una trayectoria académica, profesional y democrática ejemplar.

Para elegir este alto perfil de consejeros, la Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia propone establecer la conformación de una Comisión Especial de selección integrada por el Presidente del Poder Judicial, quien la presidirá, y por los titulares del Ministerio Público, del Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República. Asimismo, plantea que la Comisión cuente con la asistencia técnica y asesoría del órgano rector de los recursos humanos del Estado a cargo del servicio civil y la carrera pública, que deberá garantizar un proceso transparente y público, así como un adecuado escrutinio de dichos requisitos al momento de elegir a los miembros del CNM y la correspondiente vigilancia ciudadana.

En efecto, es importante destacar que el modelo incorpora obligaciones de transparencia, publicidad y vigilancia ciudadana en el proceso de selección de miembros, que contribuyen a fortalecer la legitimidad del proceso. Asimismo, la propuesta de modificación constitucional garantiza que se cumpla con la equidad que debe existir en la designación de hombres y mujeres cuando se trata de entidades colegiadas.

La modificación constitucional de la composición del Consejo Nacional de la Magistratura permitirá que recupere la legitimidad y confianza ciudadana perdidas y que el nombramiento, ratificación y destitución de jueces y fiscales sea reconocida como una función que aporta a la justicia y a la institucionalidad democrática del país.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Para tal efecto, los nuevos miembros del Consejo Nacional de la Magistratura deberán actuar con la mayor transparencia en su función y rendir cuentas de su labor a la ciudadanía. Junto con la transparencia en su actuación es necesario establecer, mediante ley, un régimen amplio para regular y sancionar el conflicto de intereses en que puedan incurrir

Del mismo modo, el proceso de reforma constitucional del CNM debe ser acompañado de un proceso de fortalecimiento de su institucionalidad. Para ello, es necesario incorporar al personal del Consejo Nacional de la Magistratura a la Ley del Servicio Civil a fin de incentivar la carrera meritocrática y fortalecer la calidad del servicio que brindan a la nación.

Finalmente, frente a los graves casos que se han observado en el nombramiento y ratificación de magistrados se plantea otorgar al nuevo Consejo Nacional de la Magistratura, mediante una disposición complementaria transitoria, la facultad de revisar los nombramientos y ratificaciones en aquellos casos que existan indicios de graves irregularidades cometidas por los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura que han sido removidos por el Congreso de la República mediante la Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Comisión Especial para la selección de sus integrantes se financia con cargo al presupuesto institucional de la entidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Como se ha explicado, la entrada en vigencia de este nuevo modelo de selección de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura tendrá un impacto notable en la legitimidad y confianza ciudadana en la institución, pues permitirá que el proceso de selección de sus miembros cumpla con los más altos estándares de mérito y capacidad, así como de transparencia y publicidad. Para lograr dicho objetivo, se requiere la

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

modificación del artículo 155 y 156 de la Constitución Política del Perú y de los artículos 5, 17, y demás conexos de la Ley N° 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

De este modo, se contribuirá significativamente a que el Consejo cumpla con su mandato constitucional de nombrar y destituir jueces y fiscales garantizando la autonomía e independencia del sistema de administración de justicia. Finalmente, se procura la meritocracia como mecanismo idóneo para el ingreso en la actividad estatal para la prestación de un servicio público de esta naturaleza.