Proyecto de Ley N° 3123/2017-CR

El congresista **GINO COSTA SANTOLALLA**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley de reforma constitucional:

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE EL PROCESO DE SELECCIÓN,
FORMACIÓN Y NOMBRAMIENTO PARA LOS CARGOS DE JUECES Y FISCALES DE TODOS
LOS NIVELES**

Artículo 1.- Incorporación del artículo 150-A de la Constitución Política del Perú

Incorpórase el artículo 150-A de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

«**Artículo 150-A.-** El acceso a los cargos de jueces y fiscales de todos los niveles se realiza previo cumplimiento de las fases de selección, formación y nombramiento, en estricto orden de méritos».

Artículo 2.- Modificación de los artículos 151 y 154 de la Constitución Política del Perú

Modifícanse los artículos 151 y 154 de la Constitución Política del Perú, conforme a los textos siguientes:

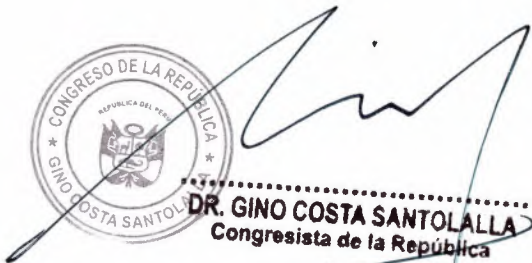
«**Artículo 151.-** La Academia de la Magistratura organiza, imparte y evalúa los cursos de formación teórico prácticos para los candidatos a jueces y fiscales de todos los niveles seleccionados por el Consejo Nacional de la Magistratura.

También se encarga de la capacitación permanente de los jueces y fiscales, y de llevar a cabo estudios e investigaciones sobre el sistema de administración de justicia.

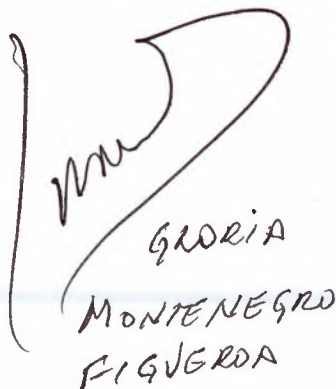
La Academia de la Magistratura forma parte del Poder Judicial y goza de autonomía administrativa, académica y económica, de acuerdo a su ley orgánica».

«**Artículo 154.-** Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:

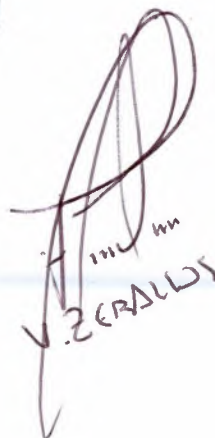
1. **Seleccionar, a los candidatos a jueces y fiscales de todos los niveles que realizarán los cursos de formación teórico prácticos que organiza, imparte y evalúa la Academia de la Magistratura.** Dicha selección requiere el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.
2. **Nombrar, luego de la aprobación de los cursos de formación a cargo de la Academia de la Magistratura y en estricto orden de mérito, a los jueces y fiscales de todos los niveles, extendiéndoles el título oficial que los acredita.**
3. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias.
4. Aplicar la sanción de destitución a los **jueces** de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable».



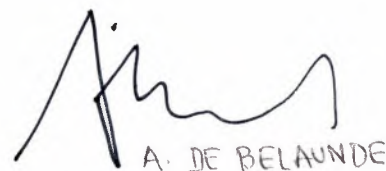
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
GINO COSTA SANTOLALLA
DR. GINO COSTA SANTOLALLA
Congresista de la República



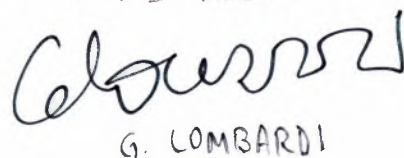
GLORIA
MONTENEGRO
FIGUEROA



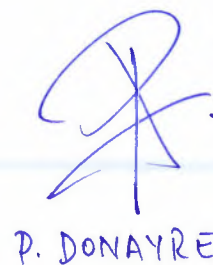
V. ZERALLIS



A. DE BELAUNDE



G. LOMBARDI



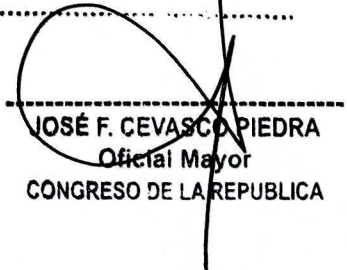
P. DONAYRE

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima,1.....de.....AGOSTO.....del 2010.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3123 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
.....
.....



JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objetivo del presente proyecto de ley es garantizar que los jueces¹ y fiscales² nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) cuenten con los mayores niveles de idoneidad y calidad profesional para el ejercicio de dichos cargos públicos, consagrando a nivel constitucional la exigencia de la aprobación previa de los estudios de formación que brinda la Academia de la Magistratura a los candidatos seleccionados por el propio CNM.

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El CNM es el organismo constitucional autónomo que se encarga de la selección y el nombramiento, la ratificación y la destitución de los jueces y fiscales de todos los niveles en el país. Su composición es plural e incorpora como miembros a representantes del Poder Judicial, el Ministerio Público, los colegios de abogados y demás colegios profesionales, y las universidades públicas y privadas.³

Es fundamental que el Estado asegure que las personas que ejercerán los cargos de jueces y fiscales cuenten con las capacidades éticas, académicas

¹ Se considera tanto a los jueces titulares como a los provisionales –titulares que ocupan una plaza vacante de nivel inmediato superior– y los supernumerarios –quienes sin ser titulares cubren plazas vacantes– señalados en el artículo 65 de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, publicada el 7 de noviembre del 2008.

² Se considera a los fiscales titulares y provisionales señalados en el artículo 64 de la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal, publicada el 6 de julio del 2016. Los últimos «son aquellos fiscales titulares que ocupan en caso de vacancia, licencia o impedimento el nivel superior inmediato vacante y aquellos abogados que cumplen con los requisitos para el nivel que se le designa».

³ El artículo 155 de la Constitución Política de 1993 establece que «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. El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por este 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».

y profesionales necesarias para atender de manera idónea las demandas del sistema de administración de justicia. Así, el Tribunal Constitucional ha sostenido que «(...) la idoneidad de la magistratura constituye un principio implícito de nuestro ordenamiento constitucional. (...) Desde el aspecto objetivo, la potestad de administrar justicia, la función jurisdiccional, tiene como elemento básico la idoneidad de jueces y de otros funcionarios, como el caso de fiscales, que colaboran desde sus respectivas atribuciones, en el ejercicio de la función jurisdiccional»⁴.

Esto exige hacer realidad una formación especializada teórico práctica, antes del nombramiento, a los candidatos que hayan superado la etapa de selección por el CNM, donde la meritocracia constituya el único criterio que defina el acceso al cargo público. La formación se sustenta «en la propia naturaleza del cargo de juez del Poder Judicial o de fiscal del Ministerio Público al que se postula»,⁵ cuyas habilidades, destrezas y conocimientos difieren de aquellas que se adquieren las facultades universitarias de Derecho. Solo los candidatos que hayan adquirido las aptitudes requeridas en función a los perfiles del juez y del fiscal –lo que se corroborará con una evaluación al final de los cursos– serán nombrados en estricto orden de mérito.

Este modelo ha sido adoptado por la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, cuyo artículo 5 precisa que el ingreso a la carrera judicial se realiza «previo proceso de selección y formación», después del cual se efectúa el nombramiento y la juramentación en el cargo. Sin embargo, en la práctica no se cumple, quizá porque el artículo 154 de la Constitución establece que el CNM nombra a los jueces y fiscales previo «concurso público de méritos y evaluación personal», que constituirían las dos etapas de la selección, sin hacer mención a la formación como una fase exigible para el acceso al cargo.

⁴ Fundamento 82 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 25 de abril del 2006 en el proceso de inconstitucionalidad iniciado por los colegios de abogados de Arequipa y del Cono Norte de Lima contra el inciso c) del artículo 22 de la Ley 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), publicada el 7 de diciembre de 1994 (expedientes 0025 y 0026-2005-PI/TC).

⁵ Fundamento 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 13 de julio del 2001 en el proceso de inconstitucionalidad iniciado por 5077 ciudadanos y el Colegio de Abogados de Lima contra el inciso c) del artículo 22 de la Ley 26397, Ley Orgánica del CNM (expedientes 003 y 006-2001-PI/TC).

En efecto, el proceso de selección vigente de los jueces y fiscales comprende las siguientes etapas: i) el examen escrito para evaluar las habilidades, destrezas y conocimientos para el ejercicio de la función; ii) la evaluación curricular de los antecedentes o el desarrollo profesional del postulante, teniendo en consideración su formación académica, capacitación, experiencia profesional, publicaciones e idiomas; iii) la evaluación psicológica y psicométrica; y, iv) la entrevista personal.

Las dos primeras etapas tienen carácter eliminatorio, es decir, solo los postulantes que aprueban el examen escrito y, luego, la evaluación curricular continúan con la evaluación psicológica y/o psicométrica, y la entrevista personal. Con los puntajes obtenidos el Pleno del CNM procede al nombramiento en el cargo de juez y fiscal según el orden de mérito, para lo cual requiere el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.⁶

Después del nombramiento, y antes de tomar posesión del cargo, los nuevos jueces y fiscales que ingresan a la carrera participan en los programas de habilitación o inducción que organiza la Academia de la Magistratura, según el nivel al que postulan. Los primeros tienen una duración de cinco semanas y están dirigidos a los jueces de paz letrado y jueces especializados o mixtos, así como a los fiscales adjuntos provinciales, los fiscales provinciales y los fiscales adjuntos superiores; mientras que la inducción dura tres semanas y se dirige a los jueces y fiscales superiores, los fiscales adjuntos supremos y los jueces y fiscales supremos.⁷

Quedan exonerados de participar en la habilitación e inducción los nuevos jueces y fiscales que, como parte de su preparación para postular en el proceso de selección que lleva a cabo el CNM, cursaron voluntariamente⁸ el

⁶ El artículo 33 de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, precisa que si la persona a quien corresponde nombrar conforme al orden de mérito no obtiene la mayoría de los dos tercios de votos conformes, el CNM puede elegir entre las dos siguientes, siempre que fundamente debidamente esta decisión. Si ninguna de las tres personas que encabezan el orden de mérito obtiene la mayoría de votos requerida, el concurso de esa plaza se declara desierto.

⁷ Véanse los artículos 27, 28 y 32 de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, y los artículos 26, 27 y 31 de la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal.

⁸ El artículo 2 de la Ley 27368, publicada el 3 de diciembre de 1996, modificó el inciso c) del artículo 22 de la Ley 26397, Ley Orgánica del CNM, precisando que para ser candidato y someterse al concurso público de jueces y fiscales se requería haber aprobado el Programa de Formación de

Programa de Formación de Aspirantes (PROFA) de la Academia de la Magistratura.⁹ El PROFA se realiza de manera presencial o semi-presencial, tiene una duración aproximada de ocho meses y puede otorgar –de acuerdo a la calificación que obtengan los participantes– hasta catorce puntos en la evaluación curricular, que tiene una nota máxima de cien puntos.¹⁰

Por su parte, los jueces de paz letrado y los especializados o mixtos, así como los fiscales adjuntos provinciales, provinciales y adjuntos superiores que ya se encuentran en la carrera y pretenden postular al ascenso deben aprobar previamente los cursos especiales que la Academia de la Magistratura organiza e imparte para estos efectos.¹¹

Cabe recordar que, conforme lo disponen el artículo 151 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley 26335,¹² la Academia de la Magistratura es la institución que se encarga de la formación y la capacitación de los jueces y fiscales de todos los niveles; forma parte del Poder Judicial y goza de autonomía administrativa, académica y económica.

El máximo órgano de la Academia de la Magistratura es el Consejo Directivo, que está integrado por siete consejeros, designados de la siguiente manera: tres por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, dos por la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público, uno por el CNM y uno por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados. Cuenta, además, con un director general designado, previo concurso de oposición y mérito, por un período de

Aspirantes (PROFA). Esta disposición fue declarada inconstitucional por afectar el derecho de acceso a la función pública, mediante sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 25 de abril del 2006 en el proceso de inconstitucionalidad iniciado por los colegios de abogados de Arequipa y del Cono Norte de Lima (expedientes 0025 y 0026-2005-PI/TC).

⁹ El Reglamento de Concurso Público de Méritos para la Admisión al Programa de Formación de Aspirantes a Magistrados (PROFA) del Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Nivel de la Magistratura fue aprobado mediante Resolución 03-2017-AMAG/CD del 10 de enero del 2017, emitida por el Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura.

¹⁰ Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura 180-2018-CNM del 8 de mayo del 2018, que modifica el Reglamento de Concursos para el Acceso Abierto en la Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales y aprueba las Tablas de Calificación Curricular del citado Reglamento.

¹¹ Véase el segundo párrafo del artículo 151 de la Constitución, así como la segunda disposición general y el artículo 7 del Reglamento de Concursos para el Ascenso de Jueces y Fiscales, aprobado mediante Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura 050-2018-CNM, del 15 de febrero del 2018.

¹² Ley 26335, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, publicada el 21 de julio de 1994.

tres años;¹³ y, con un director académico nombrado a propuesta del director general.¹⁴

En suma, el modelo vigente de ingreso a la carrera judicial y fiscal en el país tiene tres fases, que se llevan a cabo en el siguiente orden: la selección y el nombramiento, realizados por el CNM; y, posteriormente, la formación, a través de la participación en los programas de habilitación o inducción que organiza e imparte la Academia de la Magistratura, según el nivel que corresponda.

Gráfico 1
MODELO VIGENTE DE INGRESO A LA CARRERA JUDICIAL Y FISCAL



Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

Este modelo vigente no cumple cabalmente el principio de idoneidad en la administración de justicia. Por esta razón, es necesario modificar el texto de la Constitución, a efectos de explicitar las tres fases para el acceso a los cargos de jueces y fiscales de todos los niveles –tanto de aquellos que buscan ingresar por primera vez a la carrera como de quienes pretenden ocupar un nivel superior al que ostentan–, alineadas hacia un mismo objetivo y como parte de un único proceso, que se llevarían a cabo en el siguiente orden: primero, la selección por parte del CNM de los candidatos que realizarán los cursos de formación, de acuerdo a las etapas previstas en las correspondientes leyes de la carrera judicial y fiscal; segundo, la

¹³ Conforme lo dispone el artículo 7 de la Ley Ley 26335, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, para ser director general se requiere título de abogado y haber ejercido la profesión, la magistratura o la docencia universitaria por un período de ocho años. Es quien dirige y representa la Academia, correspondiéndole, principalmente, la administración de los recursos y la selección, contratación y dirección del personal docente y no docente.

¹⁴ Según el artículo 8 de la Ley 26335, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, para ser director académico se requiere tener título de abogado y haber ejercido la profesión, la magistratura o la docencia universitaria por un período no menor de cinco años. Le corresponde formular y desarrollar el plan de estudios y dirigir las actividades académicas, así como proponer al director general la designación del personal docente seleccionado por concurso.

organización, impartición y evaluación por la Academia de la Magistratura de los cursos teórico prácticos que brinden las habilidades, destrezas y conocimientos necesarios para la prestación de un adecuado servicio de justicia; y, finalmente, el nombramiento, también por el CNM, de los candidatos que aprobaron satisfactoriamente dichos cursos, en estricto orden de mérito.

Gráfico 2
MODELO PROPUESTO DE ACCESO A LOS CARGOS DE JUECES Y FISCALES



Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

Esta propuesta recoge las recomendaciones de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), que sostuvo que el desempeño de las funciones judicial y fiscal exige habilidades, destrezas y conocimientos que le son particulares, distintos –aunque no en todo– a los que ostentan los profesionales del derecho que ejercen la abogacía¹⁵. Empero, a diferencia de la CERIAJUS, que recomendó una fase previa de formación como parte del concurso de acceso a la magistratura para los jueces y fiscales de los dos primeros niveles¹⁶, la presente propuesta de reforma constitucional es aplicable para todos los niveles¹⁷, en tanto cada uno de estos exige conocimientos diferenciados para el idóneo ejercicio del cargo.

Se trata, además, de una medida adoptada en otros países de la región, como Colombia, Ecuador y Brasil, y por países europeos como Italia,

¹⁵ Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) (2004). Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima, páginas 525 a 527.

¹⁶ Los jueces de los dos primeros niveles son los de paz letrado y los especializados o mixtos, mientras que sus equivalentes en la Fiscalía son los adjuntos provinciales, los provinciales y los adjuntos superiores.

¹⁷ La ampliación incluye a los jueces superiores y supremos, y a los fiscales superiores, adjuntos supremos y supremos.

Francia, Portugal y España.¹⁸ Nuestro propio Tribunal Constitucional, refiriéndose al caso español, ha reconocido que la medida permitió asegurar una magistratura idónea sin restringir el derecho al acceso a la función pública en igualdad de condiciones.¹⁹

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

La aprobación del presente proyecto de ley tiene efectos directamente sobre el Capítulo IX «Del Consejo Nacional de la Magistratura», del Título IV «De la Estructura del Estado», de la Constitución Política del Perú.

En primer lugar, se incorporaría el artículo 150-A, con el propósito de precisar las tres fases del proceso de acceso a todos los niveles de las funciones judicial y fiscal, a saber, la selección, la formación y el nombramiento en estricto orden de méritos.

Cuadro 1

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE INCORPORACIÓN
	« Artículo 150-A.- El acceso a los cargos de jueces y fiscales de todos los niveles se realiza previo cumplimiento de las fases de selección, formación y nombramiento, en estricto orden de méritos».

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

¹⁸ Los artículos 306 y 307 de la Ley Orgánica 6/1985, Ley Orgánica del Poder Judicial de España, del 1 de julio de 1985 –citados en el fundamento 94 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el proceso de inconstitucionalidad iniciado por los colegios de abogados de Arequipa y del Cono Norte de Lima contra el inciso c) del artículo 22 de la Ley 26397, Ley Orgánica del CNM (expedientes 0025 y 0026-2005-PI/TC)– señalan que el curso teórico práctico que organiza e imparte la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial tiene lugar con posterioridad a la oposición o concurso-oposición y una duración no menor de dos años; solo quienes superan el curso son nombrados por el Consejo General.

¹⁹ Fundamentos 92 y 93 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida con fecha 25 de abril del 2006 en el proceso de inconstitucionalidad iniciado por los colegios de abogados de Arequipa y del Cono Norte de Lima contra el inciso c) del artículo 22 de la Ley 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (expedientes 0025 y 0026-2005-PI/TC).

En segundo lugar, se modificaría el artículo 151 de la Constitución, que establece la competencia de la Academia de la Magistratura para la formación y capacitación de los jueces y fiscales, con el objeto de establecer como función de esta institución la organización, impartición y evaluación del curso de formación teórico práctico a los candidatos que hayan sido previamente seleccionados por el CNM, para los efectos de su posterior nombramiento en el cargo en todos los niveles.

Se mantiene la función de capacitación permanente a los jueces y fiscales que ya han sido nombrados y se encuentran en el ejercicio de sus funciones; y, se agrega la de realizar estudios e investigaciones en profundidad sobre los principales desafíos del sistema de administración de justicia.

Cuadro 2

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>«Artículo 151.- La Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección.</p> <p>Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha Academia».</p>	<p>«Artículo 151.- La Academia de la Magistratura organiza, imparte y evalúa los cursos de formación teórico prácticos para los candidatos a jueces y fiscales de todos los niveles seleccionados por el Consejo Nacional de la Magistratura.</p> <p>También se encarga de la capacitación permanente de los jueces y fiscales, y de llevar a cabo estudios e investigaciones sobre el sistema de administración de justicia.</p> <p>La Academia de la Masgistratura forma parte del Poder Judicial y goza de autonomía administrativa, académica y económica, de acuerdo a su ley orgánica».</p>

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

Finalmente, se modificaría el artículo 154 de la Constitución, que consagra las funciones del CNM, con el propósito de precisar que esta institución se encarga, inicialmente, de la selección de los candidatos a jueces y fiscales de todos los niveles que cursarán los estudios de formación teórico prácticos

de la Academia de la Magistratura; y, luego, nombrará en estricto orden de mérito solo a quienes aprobaron dichos estudios.

Cuadro 3

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>«Artículo 154.- Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:</p> <ol style="list-style-type: none"> Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias. Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita». 	<p>«Artículo 154.- Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:</p> <ol style="list-style-type: none"> Seleccionar a los candidatos a jueces y fiscales de todos los niveles que realizarán los cursos de formación teórico prácticos que organiza, imparte y evalúa la Academia de la Magistratura. Dicha selección requiere el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. Nombrar, luego de la aprobación de los cursos de formación a cargo de la Academia de la Magistratura y en estricto orden de mérito, a los jueces y fiscales de todos los niveles, extendiéndoles el título oficial que los acredita. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable».

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

El desarrollo de esta reforma constitucional implicaría que, posteriormente, el Congreso de la República modifique las leyes orgánicas del CNM²⁰ y de la Academia de la Magistratura,²¹ así como las leyes de las carreras de los jueces del Poder Judicial²² y de los fiscales del Ministerio Público.²³ A su vez, estas instituciones deberán hacer lo propio respecto de sus normas administrativas.

3. ANÁLISIS COSTO–BENEFICIO

La aprobación del presente proyecto de ley de reforma constitucional favorecerá la idoneidad y calidad profesional de los jueces y fiscales del país, de manera que puedan brindar un mejor servicio de administración de justicia, lo que permitirá que se solucionen adecuadamente los conflictos interpersonales para garantizar una convivencia pacífica y el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

Esta mejor idoneidad y calidad profesional contribuirá a elevar los bajos niveles de confianza ciudadana en las instituciones de la justicia. En efecto, el 2017 el 18.0% de los peruanos afirmaron tener confianza en el Poder Judicial, ubicándose siete puntos porcentuales por debajo del promedio latinoamericano (25.0%) y superando solo a Paraguay, que apenas alcanzó el 15.0% en esta muestra²⁴.

²⁰ Ley 26397, Ley Orgánica del CNM.

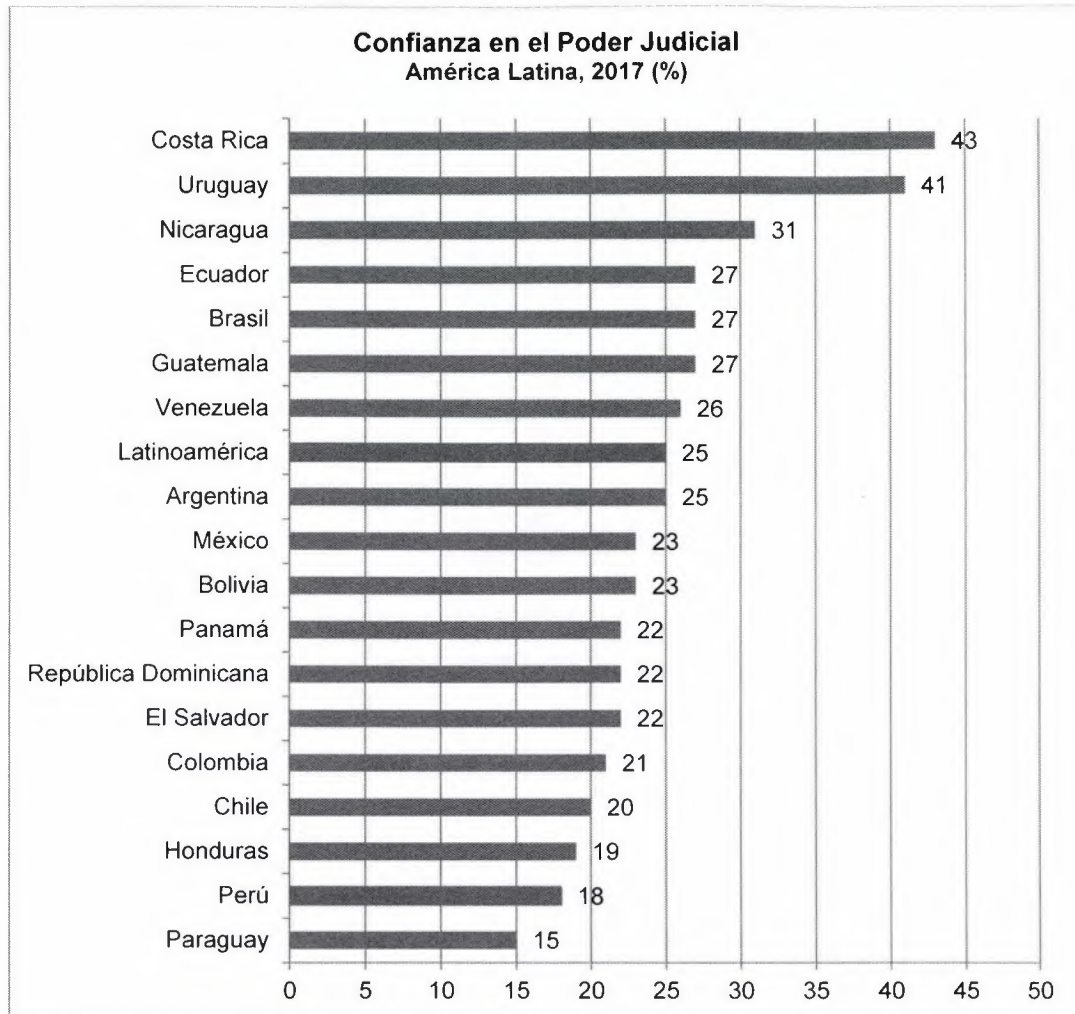
²¹ Ley 26335, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura.

²² Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial.

²³ Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal.

²⁴ Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2017. Buenos Aires, página 25.

Gráfico 3

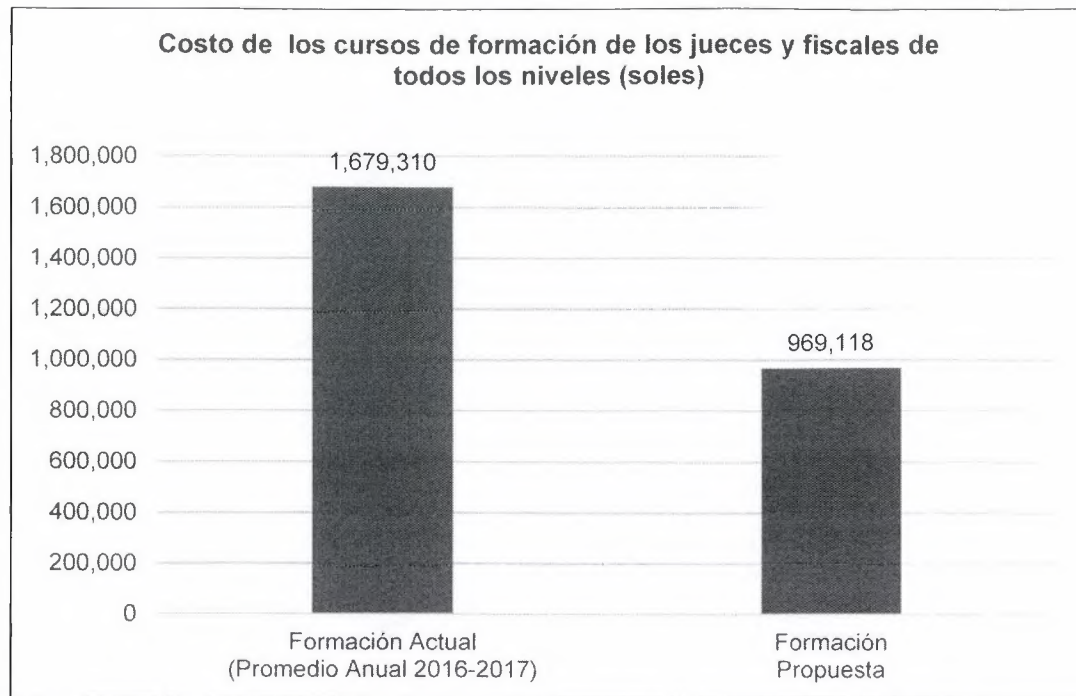


Fuente: Latinobarómetro

Cabe señalar, además, que el financiamiento de los cursos de formación teórico prácticos que organice, imparta y evalúe la Academia de la Magistratura, como fase previa para el nombramiento de los jueces y fiscales de todos los niveles, puede ser asumido por esta institución con sus propios recursos ordinarios, sin demandar presupuesto adicional.

En efecto, la cifra anual de 1'679,310 soles que, en promedio, la Academia de la Magistratura destinó de sus recursos ordinarios para los distintos cursos de formación entre el 2016 y el 2017 permitiría solventar los 969,118 soles que, se estima, costarían los de formación teórico prácticos que se proponen mediante la presente ley de reforma constitucional.

Gráfico 4



Nota: Los costos de la formación actual incluyen el Programa de Formación de Aspirantes (PROFA), la habilitación e inducción, y la capacitación para el ascenso

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

La mencionada cifra de 1'679,310 soles se obtiene de la suma de los recursos ordinarios que la Academia de la Magistratura ejecutó anualmente, en promedio, entre el 2016 y el 2017 para la formación de los abogados aspirantes que participaron voluntariamente como parte de su preparación para postular en los procesos de selección del CNM (449,274 soles), la habilitación e inducción de los jueces y fiscales recién nombrados que no llevaron los cursos de formación (93,029 soles), y las capacitaciones para el ascenso (1'137,007 soles).²⁵ Esto es así por cuanto la nueva formación teórico práctica se propone tanto para los candidatos a jueces y fiscales seleccionados previamente por el CNM que pretenden ingresar a la carrera por primera vez, como para quienes buscan acceder a un cargo de nivel superior.

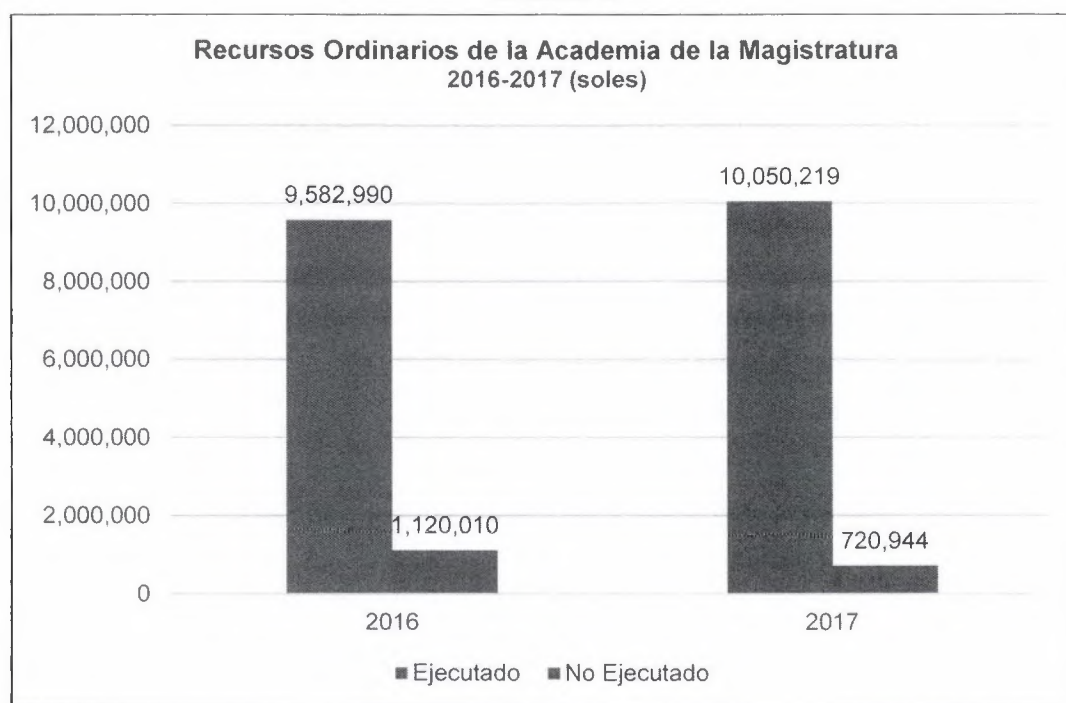
El costo de 969,118 soles se obtiene de la multiplicación del costo promedio por participante de los programas de formación de aspirantes (PROFA) que la Academia de la Magistratura brindó entre los años 2016 y el 2017 (3,209

²⁵ Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Transparencia Económica.

soles),²⁶ con el promedio anual de jueces y fiscales seleccionados y nombrados por el CNM en el mismo período (302).²⁷ La estimación se realiza sobre la base de los actuales programas de formación de aspirantes (PROFA), por su mayor duración y sus características académicas, diseñadas para quienes buscan acceder por primera vez a la carrera.

Incluso, el 2016 y el 2017 la Academia de la Magistratura devolvió al Tesoro Público un promedio anual de 920,477 soles de sus recursos ordinarios que no fueron ejecutados oportunamente.²⁸

Gráfico 5



Nota: Se considera el Presupuesto Institucional Modificado

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

²⁶ El promedio anual de participantes en los Programas de Formación de Aspirantes (PROFA) de la Academia de la Magistratura fue de 832 abogados. En efecto, el 2016 participaron 605 y el 2017, 1058. Información proporcionada por la Dirección General de la Academia de la Magistratura mediante comunicación electrónica del 1 de junio del 2018.

²⁷ El 2017 el CNM realizó seis convocatorias para 852 plazas vacantes para jueces y fiscales, pero solo nombró a 312.

²⁸ Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Transparencia Económica.

4. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio del 2002 por el gobierno y las más importantes instituciones políticas y sociales del país, con el propósito de definir los lineamientos generales para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, y afirmar la gobernabilidad democrática. Sus 35 políticas de Estado están agrupadas en cuatro objetivos, a saber, la Democracia y Estado de Derecho, la Equidad y Justicia Social, la Competitividad del País, y el Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

El presente proyecto de reforma constitucional guarda relación con la primera política de Estado «Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho», en la medida que la defensa del imperio de la Constitución y la aplicación de las normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad solo podrá realizarse de manera efectiva si se cuenta con jueces y fiscales debidamente seleccionados, formados y nombrados por sus méritos.

También con la séptima política de Estado «Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana», que exige que el Estado desarrolle una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad y la justicia.

Además se relaciona con la vigésimo octava política del Estado «Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos, y acceso a la justicia e independencia judicial», que obliga al Estado a promover, entre otros, la institucionalización de un sistema de administración de justicia que respete la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, así como la designación transparente de las autoridades judiciales y su valorización y capacitación permanente.

Cabe precisar que las tres mencionadas políticas de Estado del Acuerdo Nacional han sido consideradas entre los veintiocho temas prioritarios de la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el Período Anual de

Sesiones 2017-2018,²⁹ aprobada mediante Resolución Legislativa 004-2017-2018-CR.³⁰

²⁹ La Agenda Legislativa es un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario, cuyos proyectos de ley ahí consignados tienen prioridad en el debate en las comisiones dictaminadoras y en el Pleno del Congreso de la República.

³⁰ Publicada el 5 de octubre del 2017.