CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 3333/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
12 SEP 2018
RECIBIDO
Firma _____ Hora 9:50m

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA EL ORGANISMO DE CONTROL DE LA MAGISTRATURA Y EL MINISTERIO PÚBLICO

El congresista Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República propone la siguiente iniciativa legislativa:

I.- FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA EL ORGANISMO DE CONTROL DE LA MAGISTRATURA Y EL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 1°. - Objeto de la ley

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
PEDRO OLAECHEA ÁLVAREZ CALDERÓN

El objeto de la presente Ley de Reforma Constitucional es crear el Organismo de Control de la Magistratura y el Ministerio Público, entidad constitucionalmente autónoma encargada de supervisar, investigar, auditar y sancionar el desempeño funcional de los Magistrados y Auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial y de los Fiscales del Ministerio Público.

Artículo 2°. - Incorpórese a la Constitución Política del Estado los artículos 160-A°, 106-B° y 160-C°.

> **"Artículo 160-A°. - Del Organismo de Control de la Magistratura y el Ministerio Público**
>
> El Organismo de Control de la Magistratura y el Ministerio Público es la entidad autónoma que supervisa, investiga, audita y sanciona la conducta funcional, idoneidad y desempeño de los Magistrados y Auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial y de los Fiscales del Ministerio Público. Todos los jueces, funcionarios, servidores y empleados del Poder Judicial

192625-ATD

y el Ministerio Público están obligados a cumplir sus solicitudes y requerimientos.

Su estructura, en el ámbito nacional, se define por ley orgánica.

Artículo 160-B°. - El Jefe del Organismo de Control de la Magistratura y el Ministerio Público es elegido y removido por el Congreso de la República con el voto de dos tercios de su número legal. Goza de los mismos privilegios, remuneración, beneficios e incompatibilidades que los Jueces Supremos.

Para ser elegido Jefe del Organismo de Control de la Magistratura y el Ministerio Público se requiere haber cumplido los 55 años de edad, ser abogado y haber hecho carrera al interior de dicha entidad.

El cargo es ejercido por un plazo de siete años, sin reelección inmediata.

Artículo 160-C°. – Son funciones del Organismo de Control de la Magistratura y el Ministerio Público:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
PEDRO OLAECHEA ALVAREZ CALDERÓN

1. Realizar el control de la conducta funcional, idoneidad y desempeño de Magistrados y Auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial y de los Fiscales del Ministerio Público de todos los niveles. Para ello verifica que estos cumplan con las normas legales y administrativas vigentes en el ámbito de su competencia.
2. Aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan a Auxiliares jurisdiccionales, Jueces y Fiscales de todos los niveles, con excepción de la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos.
3. Proponer a la Asamblea Nacional de Justicia aplicar la sanción de destitución a Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos. Estas deberán ser aprobadas por mayoría calificada para ser aplicadas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. - Ley Orgánica

Queda a cargo del Congreso de la República aprobar la Ley Orgánica del Organismo de Control de la Magistratura y del Ministerio Público.

SEGUNDA. - Reglamento de Organización y Funciones

El Jefe del Organismo de Control de la Magistratura y del Ministerio Público tiene la competencia para revisar, adecuar y aprobar su Reglamento de Organización y Funciones

TERCERA. - Financiamiento

La implementación de las disposiciones contenidas en la presente ley se financiará con cargo a las partidas presupuestales de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial y de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, las cuales se fusionarán y serán transferidas al Organismo de Control de la Magistratura y del Ministerio Público.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. - Personal y presupuesto de la Oficina del Control de la Magistratura y del Ministerio Público

A la entrada en vigencia de la presente ley, el personal actual de la Oficina de Control de la Magistratura y de las Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura, así como de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público y sus respectivas Oficinas Desconcentradas, permanecerá en funciones hasta que el Organismo de Control de la Magistratura y el Ministerio Público cubra la totalidad de las plazas por sus titulares vía concurso público.

Los jueces y fiscales que hoy integran ambos órganos de control interno serán reemplazados por personas que no desempeñen ni hayan desempeñado el cargo de juez o fiscal.

SEGUNDA. - Jefe Interino

El Congreso de la República, a propuesta del Presidente de la República, designará al Jefe Interino del Organismo de Control Interno de la Magistratura y el Ministerio Público, quien será el encargado de dirigir y supervisar el proceso de adaptación a lo prescrito por la presente ley. Este no puede desempeñar o haber desempeñado el cargo de juez o fiscal.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

PRIMERA. - Deróguese los artículos 102°, 103°, 104°, 105° y 106° del Decreto Supremo N° 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

SEGUNDA. - Déjese sin efecto la Resolución Administrativa N° 242-2015-CE-PJ, Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial.

TERCERA. - Déjese sin efecto el Reglamento del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial.

CUARTA. - Deróguese el artículo 51°, 52°, 53° y 54° del Decreto Legislativo N°052, Ley Orgánica del Ministerio Público.

QUINTA. - Déjese sin efecto el Resolución N° 071-2005-MP-FN-JFS, Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público.

II.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta plantea la creación de un organismo constitucionalmente autónomo que esté encargado de supervisar, investigar y sancionar el desempeño funcional de los jueces y fiscales que forman parte del sistema de justicia. Los actuales organismos de control interno del Poder Judicial y del Ministerio Público serán reemplazados por el Organismo de Control de la Magistratura y del Ministerio Público.

El Organismo de control tendrá la facultad de sancionar a jueces y fiscales de todos los niveles, salvo cuando se trate de la suspensión o destitución de Vocales y Fiscales Supremos. En ese caso, dicha facultad le corresponde a la Asamblea Nacional de Justicia.

Actualmente, el control del desempeño funcional de los jueces está a cargo de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial (Ocma). Esta es un órgano interno del Poder Judicial que goza de independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones[1], las cuales consisten en investigar y sancionar a los magistrados, con excepción de los jueces supremos, así como a los auxiliares jurisdiccionales y personal de control.[2]

Bajo la actual Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ocma es dirigida por un Vocal de la Corte Suprema, quien es designado por la Sala Plena de la Corte Suprema por votación[3], y está integrada por Vocales Superiores y Jueces Especializados o Mixtos nombrados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (Art. 103). Dicho Consejo está compuesto por el Presidente de la Corte Suprema, el Vocal Jefe de la Ocma, un Vocal designado por la Sala Plena de la Corte Suprema, un Vocal Superior titular elegido por los presidentes de las Cortes Superiores del país y una persona experta en Gerencia Pública o Privada.[4]

Los magistrados integrantes de la Ocma son designados por los miembros del Consejo Directivo por un plazo de tres (03) años, período tras el cual los magistrados vuelven a ocupar las plazas de las que son titulares.

La Ocma también cuenta con la participación de miembros de la sociedad civil a través de los Órganos de Fiscalización y Veeduría, los cuales son integrados por un magistrado cesante y por representantes de los Colegios de Abogados y las facultades de Derecho Públicas y Privadas del país. Sin embargo, estos no cumplen un rol directivo, sino meramente consultivo.[5]

---

[1] Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Artículo 2°.
[2] Id. Artículo 1°.
[3] TUO Ley Orgánica del Poder Judicial, Artículo 103°
[4] Art. 81 Ley Orgánica del Poder Judicial
[5] Capítulo III del Reglamento de Organización y Funciones de la Ocma.

En lo que respecta al Ministerio Público, la supervisión del desempeño funcional de los Fiscales está a cargo de la Fiscalía Suprema de Control Interno[6], cuya organización y composición es similar a la de la Ocma.

Quien dirige la Fiscalía Suprema de Control Interno es un Fiscal Supremo elegido por la Junta de Fiscales Supremos por un plazo de tres (03) años[7]. Asimismo, la Fiscalía de Control Interno está integrada por Fiscales Adjunto Supremos, Adjuntos Superiores, Provinciales y Adjuntos Provinciales.[8]

La Oficina Central de Control Interno del Ministerio Público tiene un Pleno de Control Interno integrado por un Fiscal cesante o jubilado y agentes externos a la Fiscalía. Estos últimos son un representante de los Colegios de Abogados del país, un representante de las Facultades de Derecho de las cinco Universidades Públicas más antiguas del país y un representante de las Facultades de Derecho de las cinco Universidades Privadas más antiguas del país.[9] Al igual que en la Ocma, estos agentes externos no cumplen un rol directivo dentro del órgano de control.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
PEDRO OLAECHEA ALVAREZ CALDERÓN

El hecho de que quienes están a cargo del desempeño funcional de los magistrados y fiscales sean otros magistrados y fiscales genera un problema de incentivos que explica, en parte, los altos niveles de corrupción al interior del sistema de justicia nacional.

Estamos frente a un escenario en el cual quienes fiscalizan la labor de los jueces y fiscales son también jueces y fiscales nombrados, a su vez, por otros jueces y fiscales. Además, una vez culminado el periodo en el cual desempeñan el control de la magistratura, estos vuelven a desempeñar su rol jurisdiccional, lo cual genera un serio impedimento para que quienes tienen el encargo de investigar y fiscalizar hagan su trabajo de manera transparente, imparcial e independiente.

Si tomamos en cuenta, como han revelado los más recientes escándalos de corrupción, que al interior del Poder Judicial existen redes de poder en base a

---

[6] Artículo 51° de la Ley Orgánica del Ministerio Público.
[7] Artículo 4° del Reglamento de Control Interno del Ministerio Público
[8] Artículo 5° del Reglamento de Control Interno del Ministerio Público
[9] Artículo 4° del Reglamento de Control Interno del Ministerio Público

relaciones de parentesco y amistad, queda aún más claro que, con el actual sistema de control interno, no están presentes los incentivos necesarios para que un juez que se encuentra temporalmente en la Ocma investigue y sancione sin reparos a otros jueces, pues pasados tres años los magistrados sancionados pueden convertirse en sancionadores.

Este problema es uno de los tantos que contribuyen a que hoy el Poder Judicial sea un poder del Estado autorregulado que no encuentra contrapesos suficientes en los otros dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo.

Quienes fundaron el sistema democrático estadounidense entendieron muy bien la importancia de generar contrapesos para cada poder del Estado como mecanismo para evitar los excesos de poder y las tiranías.

El concepto de los "checks and balances", fundamento del diseño constitucional estadunidense desarrollada en los Papeles Federalistas por los estadounidenses James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, plantea que el poder estatal, además de ser controlado por el pueblo, debe poder controlarse a sí mismo.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PEDRO C... ÁLVAREZ CALDERÓN

En el Papel Federalista N° 51, Madison señaló que el objetivo debía ser "dividir y distribuir las distintas entidades de tal manera que cada una sea un control para la otra"[10]. Para ello, Madison postuló que cada poder del Estado debía tener un pequeño rol en la designación de los miembros de las otras para evitar que cada Poder estatal acumule poderes.[11]

Es bajo dicha lógica que este proyecto plantea que haya algún mecanismo de control del Poder Judicial por parte del Ejecutivo y el Legislativo. Al establecer como mecanismo de elección del Jefe del Organismo encargado de supervisar la labor de jueces y fiscales la propuesta por parte del Ejecutivo y la ratificación por el Legislativo se generarán mecanismos que permitirán exigir un mayor rendimiento de cuentas por parte de las autoridades.

A diferencia de lo que ocurre hoy, la responsabilidad de quienes eligen a la autoridad encargada del control de la magistratura y fiscalía no estará diluida, sino que estos serán claramente identificables y, como resultado, habrá mayor

[10] Beck, Glen. The Original Argument. P. 132.
[11] Id. P. 134.

compromiso por parte del Ejecutivo y Legislativo en la lucha contra la corrupción en el Poder Judicial.

Por el mismo motivo, el Organismo de Control de la Magistratura y el Ministerio Público debe poder controlar y sancionar a jueces, auxiliares jurisdiccionales y fiscales de todos los niveles, salvo a los Vocales y Fiscales Supremos. Estos últimos, por consideraciones de rango dentro de la República, podrá ser sancionada por la Asamblea Nacional de Justicia a propuesta del Organismo de Control.

Ahora, ambos sistemas de control interno han sido diseñados teniendo en consideración que quienes supervisan a Magistrados y Fiscales deben conocer a fondo la labor que estos realizan para poder llevar a cabo el control de manera óptima. No obstante, dicha lógica no implica necesariamente que el control de la actividad judicial y fiscal deba llevarse a cabo internamente y entre pares.

Quienes integran el Organismo de Control de la Magistratura y del Ministerio Público deben ser funcionarios con la misma formación académica que aquellos que se convierten en jueces y fiscales, con la salvedad de que estarán especializados en Control Disciplinario.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
PEDRO OLAECHEA ALVAREZ CALDERÓN

La presente propuesta legislativa está orientada hacia la creación de la especialidad de Control Disciplinario, como una opción dentro de la Carrera Judicial. Así, aquellos postulantes que ingresen a la Academia de la Magistratura podrán optar por dicha especialización para integrar Organismo de Control de la Magistratura y el Ministerio Público y hacer carrera dentro del mismo a dedicación exclusiva y excluyente. Es decir, aquellos que postulen al Organismo de Control renuncian a seguir una carrera como Magistrados o Fiscales y viceversa, de tal manera que se evite que exista identidad entre fiscalizados y fiscalizadores.

Este planteamiento es, además, acorde a las recomendaciones que hizo la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), creada por el Congreso de la República mediante Ley N° 28083 el año 2003. Una de las conclusiones a las que llegó la CERIAJUS en el Plan Nacional de Reforma del Sistema de Administración de Justicia fue,

precisamente, que los órganos de control deberían convertirse en órganos externos al Poder Judicial y al Ministerio Público.[12]

Por estos motivos es que la presente propuesta plantea fusionar ambos Órganos de Control para crear una sola entidad que tenga verdadera autonomía e independencia respecto de los poderes que está llamada a supervisar.

III.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En lo que concierne al Presupuesto de la República, esta propuesta legislativa no debiera generar mayor gasto al Estado, pues el nuevo Órgano de Control Interno de la Magistratura y del Ministerio Público operará con el presupuesto que hoy es designado a la OCMA y a la Fiscalía de Control Interno. Incluso llega a significar un ahorro para el erario público, pues al no tener dos órganos operando por separado, el gasto en personal administrativo y de apoyo se verá reducido.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ALVAREZ CALDERÓN

No obstante, al representar una reducción de personal, esta modificación significará la pérdida de empleo del personal administrativo que vea obligado a dejar su puesto de trabajo. Asimismo, serán necesarios tiempo y recursos para la ejecución de las modificaciones planteadas, entre los que está la necesidad de contar con una sede habilitada para el nuevo Organismo de Control de la Magistratura y Fiscales.

Sin embargo, los beneficios que traerá la adopción del control externo de Magistrados y Fiscales serán considerablemente mayores a los costos generados. Entre ellos está reducir la impunidad y la corrupción al interior del Poder Judicial y el Ministerio Público. Por otro lado, generar una coordinación cercana entre los funcionarios que supervisan la labor de la Fiscalía y aquellos que supervisan al Poder Judicial agilizará y facilitará la tarea de detectar irregularidades y faltas disciplinarias.

[12] Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. P. 143.

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

La propuesta legislativa modifica la Constitución Política del Estado al incorporar el Artículo 160-A que crea el Organismo de Control de la Magistratura y Fiscalía como un organismo constitucionalmente autónomo. Este reemplazará y asumirá las funciones que actualmente cumplen la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial y la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público al interior de ambas instituciones, así como el Consejo Nacional de la Magistratura, en lo que a sancionar Jueces y Fiscales se refiere.

Por ello, se derogan los artículos 102°, 103°, 104°, 105° y 106° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, referentes a la organización, competencia y funciones de la Oficina de Control de la Magistratura. De igual manera, se derogan los artículos 51°, 52°, 53° y 54° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, referentes a la responsabilidad, competencia y funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PEDRO OLAECHEA ALVAREZ CALDERON

Consecuentemente, quedan sin efecto la Resolución Administrativa N° 242-2015-CE-PJ, Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, y el Reglamento del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial. De igual manera se deja sin efecto la Resolución N° 071-2005-MP-FN-JFS, Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, así como el resto de normativas de dicho órgano.

Adicionalmente, la presente propuesta modifica el inciso 3 del Artículo 154° de nuestra carta política referente a las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, eliminándose de entre sus facultades la de imponer sanciones a Jueces y Fiscales. Por consiguiente, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura también se verá modificada en sus artículos 2° (competencias del CNM), 21°, inciso c) (sanciones a Vocales y Fiscales Supremos), 31° (sobre la aplicación de sanciones), 32° (investigación a efectos de aplicar sanciones), 33° y 34°.

III. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Lima, 04 de setiembre del 2018,

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
PEDRO OLAECHEA ALVAREZ CALDERÓN

PEDRO OLAECHEA ALVAREZ CALDERÓN
Congresista de la República

JULIO ROSASH

ROY VENTURA

F. VILLAVICENCIO

MARTORELL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...14...de SETIEMBRE.....del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3333 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