

Proyecto de Ley N° 3349/2018-CR

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LA
CONFORMACIÓN Y ELECCIÓN DE LOS
MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL
DE LA MAGISTRATURA**

EL Grupo Parlamentario "Fuerza Popular" a iniciativa del Congresista **CESAR ANTONIO SEGURA IZQUIERDO**, en ejercicio de sus atribuciones que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, conforme lo establece los Artículos 67° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; proponen el siguiente proyecto de ley.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:



**"LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LA CONFORMACIÓN Y
ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA"**

ARTÍCULO 1°. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto la reforma parcial de la Constitución a fin de modificar su conformación y su elección.

ARTÍCULO 2°. Modificación del artículo 155° y 156° de la Constitución

Modifícase el artículo 155 de la Constitución, el cual estará redactado de la siguiente forma.

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

Para ser miembro el Consejo Nacional de la Magistratura se requiere ser abogado y está conformado por siete miembros, nombrados de la siguiente manera:

1. Dos designados por el Poder Ejecutivo
2. Dos designados por el Congreso de la República, con voto de dos tercios del número legal de sus miembros.
3. Uno nombrado por todos los jueces del Perú en voto secreto y universal
4. Uno nombrado por todos los fiscales del Perú en voto secreto y universal
5. Uno por los colegios de Abogados del Perú en voto secreto y universal

Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos por un periodo de cinco años."

Artículo 156°. - para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se quiere ser **abogado y** se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema, salvo lo previsto en el inciso 4 del artículo 147°. El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades

Lima, 28 de agosto de 2018



CESAR ANTONIO SEGURA IZQUIERDO
Congresista de la República

Ursula Letona Pereyra
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

Lizana Santa Hilarina

DIPAS.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,/4.....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° 3349 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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMÁTICA

1.1. Hechos que conllevaron a la remoción de los integrantes y la declaratoria en emergencia del Consejo Nacional de la Magistratura.

En estos últimos meses el Sistema de Administración de Justicia ha sido sacudido por hechos y actos de corrupción en el mismo seno de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Superior del Callao y, en el Organismo encargado de Seleccionar, nombrar, ratificar y suspender jueces y fiscales en todo el Perú, hecho que nos ha permitido advertir las falencia y debilidades del mecanismo de elección y conformación de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

En estas últimas semanas se viene difundiendo audios y videos, de escuchas legales, filtradas por IDL Reporteros, donde se descubrió hechos graves de corrupción y, actos irregulares generados por algunos miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, este hecho ha generado una crisis de envergadura en sistema de administración de justicia, el mismo que encandilo la indignación de toda la población, antes esos hechos graves el Congreso la República, a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos inició investigación, el mismo que concluyó con el informe N° 001-2017-2018-CJDH/CR, donde recomendó la remoción total de los siete miembros del Consejo Nacional de la Magistratura por falta grave, señalado que han menoscabado la dignidad del cargo y ha generado el desprestigio del Consejo Nacional de la Magistratura, por haber infringido el principio democrático de autonomía, transparencia e idoneidad y, así, habrían vulnerado el estado constitucional de Derecho y han quebrantado las reglas constitucionales de convivencia pacífica, configurándose causa grave conforme al artículo 157 de la Constitución Política del Perú. Los Consejeros Orlando Velásquez, Iván Noguera, Julio Gutiérrez Pebe, Baltazar

Morales, Hebert Marcelo Cubas, Guido Águila y Maritza Aragón¹

Además, el Congreso de la República, a través de la Ley N° 30833, declaró en emergencias al Consejo Nacional de la Magistratura y Suspendió su Ley Orgánica para proponer modificaciones y reformas que logren establecer la institucionalidad democrática de este importante órgano de sistema de administración de justicia.

"LEY N° 30833

**LEY QUE DECLARA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA EL
CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA Y SUSPENDE
SU LEY ORGÁNICA**

Artículo 1. Declaración de emergencia

Declárase mediante la presente ley, de naturaleza orgánica, en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y suspéndese su funcionamiento, dado que sus miembros titulares han sido removidos del cargo por causa grave declarada por el Congreso de la República, con el objeto de someterlo a un proceso de reevaluación y reestructuración de su composición, objeto, funciones y estructura orgánica, hasta por un periodo de 9 meses.

(...)²

No sólo se removió a los ex Consejeros ni se declaró en emergencia el CNM, sino también, como por esos mismos hechos irregulares se han presentaron once (11) Denuncias Constitucionales, en contra de los ex consejeros del CNM Iván Noguera Ramos, Julio Gutiérrez Pebe, Guido Águila Grados y el suspendido Juez Supremo César Hinostroza Pariachi, de los cuales cinco son declarados procedentes (Denuncia Constitucional N° 211, 215, 217, 218, 2019) y están en etapa de investigación en la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, a la fecha de elaboración de la presente iniciativa.

En la Constitución de 1993, el sistema de elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura no proviene del sistema de elección política, que tiene como

¹ Parte considerativa de la Resolución Legislativa del Congreso N° 116- 2017 – 2018-CR, publicado en el diario oficial "El Peruano", el sábado 21 de julio de 2018

² El Congreso de la República, a consecuencia de las sendas denuncias de actos irregulares en el Consejo Nacional de la Magistratura, determino declarar en emergencia a través Ley N° 30833, Ley que declara en situación de Emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y suspende su Ley Orgánica, Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de julio de 2018.

fundamento al principio de soberanía popular basado en la democracia, sino de un conjunto de instituciones de la sociedad civil, como Colegios de Profesionales no abogados, los representantes de las facultades de derecho, rectores de las universidades públicas y privadas y, uno elegido por la junta de jueces supremos, otro por los fiscales supremos. Esta forma de elección, no proviene de la transferencia del poder democrático de la representación nacional; sino, de una élite o cuadros de representantes legales de entidades colegiadas que hacen una elección plural; sin embargo, esta conformación ha fracasado, porque antes de cumplir sus funciones con idoneidad crearon una estructura y relación clientelares con interés propios y serviles en favor de grupos con intereses subalternos y se convirtieron protectores de jueces corruptos como el ahora encarcelado ex Juez y presidente de la Corte Superior Walter Benigno Ríos Montalvo. Asimismo, subastaban y vendían puestos de jueces y funcionarios al mejor postor.

Otro elemento por lo cual no funciona el sistema actual, es porque no ha permitido afianzar el modelo de organización judicial, por la amplia participación de una cuota de representantes de los sectores de la sociedad civil organizada que no tienen formación especializada en ciencias jurídicas. El sentido Plural fue mal entendido porque no tuvo en cuenta la alta especialización jurídica en el perfil para ser miembro del CNM, para ejercer funciones de evaluación, selección, nombramiento, ratificación o destitución de los Jueces y fiscales de todos los niveles a nivel nacional y, estas deben ejercerse para preservar los principios de independencias e imparcialidad judicial, hecho que no ha ocurrido,

En ese sentido, es necesario afianzar el proceso de selección de los miembros del CNM para garantizar el ejercicio del poder de los jueces es de modo racional y no poético como decía Montesquieu, y de esta forma se garantiza la paz social en justicia.

Entonces, una de las formas de legitimar el poder de los jueces, es a través de la transferencia de poder democrático ejercido por el Congreso de la República y por el Legislativo. Esta forma de elección no debe ser entendido

como injerencia política, porque su autonomía del Juez no proviene de su "legitimación de origen" sino de su "legitimación en el ejercicio", tal como dice el profesor López Guerra: "(...) La legitimación democrática del Juez, a la vista de los mandatos constitucionales, se produce por otra vía: es una legitimación de ejercicio, no de origen. El juez, en el ejercicio de su "terrible poder" (decía Montesquieu) no aplica más voluntad que la voluntad de la ley; no aplica la voluntad de otros sujetos, ni siquiera la suya propia. El juez se inserta dentro de la legitimidad democrática de los poderes del Estado en cuanto se convierte en mecanismo de aplicación, en casos concretos, de la voluntad popular manifestada de forma general en la ley. Tal es el fundamento de la exigencia de independencia e imparcialidad del juez. No puede, por otro lado, decidir en virtud de preferencias personales (imparcialidad, (...))."³

Para garantizar esta imparcialidad de los jueces y no ser arrasado por el poder político, el Perú tomó el modelo de la ley Orlando de Italia (Ley aprobado por Vittorio Enmanuel Orlando), en donde se creó, por primera vez, el Consejo de la Magistratura, así la Constitución Italiana de 1947 lo regula, luego siguieron ese mismo sistema Francia en su constitución de 1946 y 1958, Asimismo, la Constitución española de 1978, la Constitución Colombiana de 1991, la Constitución de Argentina, Paraguay, Bolivia, El Salvador.

1.2. Sobre el Consejo Nacional de la Magistratura antecedentes históricos

En este acápite se tomarán fracciones de las Constituciones del Perú, desde constitución de Cádiz de 1812 hasta la constitución de 1993 y, algunas referencias del ensayo denominado "El Consejo Nacional de la Magistratura" cuyo autor es el Profesor Víctor García⁴.

"Vemos las referencias

- **La Constitución de Cádiz de 1812** establecía que el nombramiento de los jueces lo efectuaba el rey a propuesta del Consejo de Estado (constituido por

³ Este párrafo fue recogido por el Profesor Luis López Guerra, en su libro "El poder judicial en el Estado Constitucional" Editorial Palestra, del año 2001. Pág. 23.

⁴ GARCIA TOMA, Víctor, "El Consejo Nacional de la Magistratura", Publicada por IUS ET CERITAS 53, diciembre 2016/ ISSN 1995 - -2929. Pág. 298 al 312. Información revisada en la página electrónica: <file:///C:/Users/anatividad/Downloads/16550-65799-1-PB.pdf>

cuarenta ciudadanos responsables de ilustrar al rey emitiendo opiniones y juicios cada vez que les fuere solicitado)

- **En la Constitución de 1823**, los nombramientos de los Jueces Supremos correspondían al Poder Ejecutivo.
- **En la Constitución de 1826**, conocida como la Vitalicia, estipuló que el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema era una de la Cámara de Censores⁵, sobre la base de una terna presentada por el Órgano Ejecutivo a propuesta de una primera selección, en número no definido, generada por la Cámara de Senadores.
- **En la Constitución de 1828** se facultó la formación de las ternas a las Juntas Departamentales, tanto para los miembros de la Corte Suprema como para los de las Cortes Superiores, de las que el Poder Ejecutivo escogía a su libre criterio. La selección de los jueces de primera instancia tuvo un proceso más complejo: elaboración de dos ternas a cargo de las Juntas Departamentales⁶; las cuales eran reducidas a una por el Poder Judicial, de la cual el Poder Ejecutivo elegía.
- **En la Constitución de 1834**, los colegios electorales presentaban las ternas al Congreso para la designación de los vocales de la Corte Suprema; al Senado, para el caso de los vocales de las Cortes Superiores; y a la Cámara de Diputados, para el caso de los jueces de primera instancia. Este sistema se fusionaba con el de cooptación, ya que las propuestas solo tomaban en cuenta a quienes ya habían iniciado la carrera judicial.
- **En la Constitución de 1839**, se estableció que el Poder Ejecutivo elija a los miembros de la Corte Suprema y Cortes Superiores sobre la base de una terna preparada por el

⁵ La Cámara de Censores formaba parte de la estructura parlamentaria y, al igual que su antecedente romano, tenían la atribución de velar por el respeto de la legalidad y por la salud moral de la República, Sus integrantes cumplían funciones vitalicias.

⁶ La Junta Departamental era una entidad creada con la finalidad de promover los intereses económicos, sociales y culturales de cada una de las circunscripciones en que había sido dividido el país. Funcionaban en la sede de cada departamento y sus componentes eran elegidos por voto popular.

Consejo de Estado. Los jueces de primera instancia también eran designados por el Ejecutivo a partir de una terna doble presentada por las respectivas Cortes Superiores. El Consejo de Estado estuvo constituido por quince personas elegidas por el Congreso, las cuales podían incluso no pertenecer a su seno. Este ente tenía por misión promover la defensa del orden legal y el velar por la recta administración de justicia.

- **En la Constitución de 1856**, el Congreso de la República era quien elegía los vocales de la Corte Suprema, a propuesta, en terna doble, del Poder Ejecutivo; y los vocales de las Cortes Superiores y los jueces de primera instancia, eran elegidos Ejecutivo, a pedido con propuesta en terna doble, de las Juntas Departamentales.
- **En la Constitución de 1860**, era el Congreso el que designaba a los miembros de la Corte Suprema, en base a una propuesta en terna doble presentada por el Poder Ejecutivo. Los miembros de las Cortes Superiores eran nombrados por el Ejecutivo, a partir de postulaciones en ternas dobles presentadas por la Corte Suprema. Los jueces de primera instancia eran elegidos por la Corte Suprema, previa propuestas de ternas dobles formuladas por las Cortes Superiores.
- **En la Constitución de 1867**, se estipuló que el Congreso elegiría a los miembros de la Corte Suprema a partir de una relación, que debía remitirle la misma corte, que contuviera los nombres de todos aquellos abogados con estudio abierto durante más de veinte años. Los jueces de primera instancia debían ser designados por la Corte Suprema a propuesta de las respectivas Cortes Superiores.
- **En la Constitución de 1920**, era el Congreso de la República quien elegía a los miembros de la Corte Suprema, previa presentación de una terna de diez candidatos propuesta por el Poder Ejecutivo. Los miembros de las Cortes Superiores eran nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema. Los de primera instancia lo eran de similar manera, con la salvedad de que la presentación de las ternas era atribución de las respectivas Cortes Superiores.

- **En la Constitución de 1933**, el Congreso elegía a los miembros de la Corte Suprema, de una terna de diez candidatos presentada por el Poder Ejecutivo. Los miembros de las Cortes Superiores eran elegidos por el Ejecutivo de una terna doble propuesta por la Corte Suprema. Los magistrados de primera instancia eran designados por la Corte Suprema, previa formulación de una terna doble por las Cortes Superiores.
- **En la Constitución de 1979**, se creó el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), encargado de efectuar las propuestas para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores. Señalaba además que, para las referidas a los magistrados de primera instancia y demás cargos de inferior jerarquía, actuaba un Consejo Distrital de la Magistratura en cada sede de Corte. La propuesta era elevada al Presidente de la República a efectos de que este estimase o desestimase el nombramiento correspondiente. En el caso de los cargos ante la Corte Suprema, el Senado debía ratificar los nombramientos.

De esta manera, el Perú se acogía, por primera vez a nivel constitucional, al sistema de designación por concurso técnico.

La composición del Consejo Nacional de la Magistratura era la siguiente:

- i) El Fiscal de la Nación, quien ejercía la presidencia.
- ii) Dos representantes de la Corte Suprema.
- iii) Un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú.
- iv) Un representante del Colegio de Abogados de Lima.
- v) Dos representantes de las facultades de Derecho de la República."⁷

- **En la Constitución de 1993**, en los artículos 154° y 155°, se estableció que la selección, el nombramiento, ratificación y destitución de los Jueces y Fiscales de todos los niveles estaba a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura, cuyos integrantes se elegía de la siguiente manera:

⁷ El orden utilizado en este acápite es lo utilizado del trabajo realizado por el Doctor Víctor García Toma, "El Consejo Nacional de la Magistratura" Revista IUS ET VERITAS N° 53. diciembre de 2016.

1. Uno elegido, en votación secreta, por la junta de Fiscales Supremos.
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.

Además, dejaba la posibilidad de que los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden 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.

Del análisis de las constituciones y de la comparación se concluye, coincidiendo con el maestro Víctor García Toma, que la Constitución de 1993 adoptó una fórmula dual, en razón del plantear la coexistencia simultánea y paralela de dos sistemas de nombramiento:

- a. El sistema de designación por concurso de mérito, a través de la postulación ante el Consejo Nacional de la Magistratura.
- b. El sistema de designación por elección popular, a través de la postulación electoral ante el pueblo.

Este último, aún no se ha utilizado en el Perú a pesar de estar regulado en la constitución.

1.3. Importancia del modelo elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

Consideramos que el modelo de creación y funcionamiento de un organismo encargado específicamente de la selección de los jueces y fiscales, como en CNM es para evitar que la selección y nombramiento responda a intereses extraños y que

desvirtúen las funciones genuinas que el constituyente ha encomendó al CNM.

Por eso, proponemos mantener el modelo de elección de jueces y fiscales, pero proponemos modificar el mecanismo de elección de los integrantes del CNM. El Congreso de la República debe elegir a dos integrantes, el Poder Ejecutivo a dos, otro en votación secreta y universal por todos los jueces del Perú, uno en votación secreta y universal por todos los fiscales del Perú y uno por el Colegio de Abogados del Perú, para garantizar la selección de magistrados probos y eficientes, mediante la intervención de organismos permanentes constituidos y por el mecanismo de designación por concurso técnico.

En ese sentido, tanto en el constitucionalismo histórico del Perú, y por la legislación comparada, la transferencia del Poder se hace a través del Parlamento y del poder Ejecutivo. En la designación o elección de otros Organismos Constitucionalmente autónomos el sistema de transferencia de poder a través del parlamento y el Ejecutiva funciona muy bien; por ejemplo, en la elección de los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú, el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional,

- **El artículo 86° de la Constitución establece:** "El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El Congreso ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. (...). El Congreso puede removerlos por falta grave. En caso de remoción los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional."
- **Artículo 201° de la Constitución:** (...). Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. (...)"

- **Artículo 161° de la Constitución:** (...) El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. (...)"

Estos mecanismos de elección o conformación de un organismo constitucionalmente autónomo, con participación del Congreso de la República está dando resultado, por ejemplo, el BCR viene cumpliendo con solvencia y autonomía su función de preservar la estabilidad monetaria, administrar las reservas internacionales, regular la moneda y el crédito del sistema financiero, entre otros. En el Caso del Tribunal Constitucional, asimismo, cumple sus funciones con autonomía e independencia y Conoce en instancia única la acción de inconstitucionalidad, en última instancia y definitiva las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento, Conoce los conflictos de competencia, entre otros.

En estos casos, la injerencia política en contenido de sus decisiones no ha tenido eco, y viene ejerciendo sus funciones garantizando autonomía e imparcialidad en su ejercicio propio de su función.

Por el contrario, la composición plural de sectores sin formación jurídica le resta idoneidad en el ejercicio del cargo y en estas últimas difusiones de audios y videos de IDL reporteros se demostrado que este sistema a fracasado.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

Con la presente iniciativa de reforma constitucional se propone, modificar el artículo 155° y 156° de la Constitución cambiando el mecanismo y la forma de elección y designación de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y estableciendo como requisito para conformar ser abogado.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Del estudio realizado y por fundamentos que soportan la presente propuesta, no generará gasto al erario público por cuanto, no se incrementa gasto alguno. Por el Contario dicha iniciativa en caso de ser aprobado, redundará en el

fortalecimiento del sistema de elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura a través de la Transferencia del poder de parte de la representación nacional y permitirá su legitimidad de origen con la participación del Poder Ejecutivo y por el voto universal de todos los Jueces y Fiscales.

En consecuencia, permitirá garantizar el ejercicio autónomo e imparcial de la selección, evaluación, nombramiento, ratificación, y destitución de jueces y fiscales para garantizar un estado constitucional de derecho que al final de cuentas repercute en garantizar la convivencia pacífica de la sociedad y la justicia.