CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley Nº 1847/2017-CR

El Grupo Parlamentario del Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a propuesta del congresista **Zacarías Reymundo Lapa Inga**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República presenta la siguiente iniciativa legislativa:

Ley de Reforma Constitucional que Democratiza y Fortalece la Conformación de los Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
07 SEP 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 11:40AM

El Congreso de la República
Ha Dado la Ley siguientes

Artículo 1°
Modificanse el artículo 155º y el artículo 156º de la Constitución Política del Perú con el siguiente texto:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Z. REYMUNDO LAPA INGA

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

1. *Uno elegido* ***por los jueces titulares del Poder Judicial*** *en votación* ***universal y*** *secreta.*
2. *Uno elegido,* ***por los fiscales titulares del Ministerio Público*** *en votación* ***universal y*** *secreta.*
3. *Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.*
4. ***Uno*** *elegido, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a Ley.*
5. ***Uno elegido de las facultades de derecho, por los docentes nombrados de las universidades nacionales y particulares en votación universal y secreta.***
6. ***Uno elegido en votación secreta por las instituciones representativas del sector laboral.***
7. ***Uno elegido, en votación secreta por las instituciones representativas del sector empresarial.***

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

Según sus competencias, los organismos del Sistema Electoral participan en el proceso de elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

Artículo 156°.- *Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema* ***y tener el grado académico de doctor,*** *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 que los Vocales de la Corte Suprema.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- Los nuevos miembros del Consejo Nacional de la Magistratura asumen sus cargos al culminar los periodos de elección de los actuales consejeros.

Lima, agosto de 2017

Z. REYMUNDO LAPA INGA
Congresista de la República

MARCO ARANA Z.

HERNANDO CEVALLOS FLORES

Wilbert Gabriel Rozas Beltran
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO PARLAMENTARIO FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD

EDILBERTO CARRO Z.

Humberto Morales

Rogelio Tucto Castillo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Finalidad

El proyecto de Ley tiene por finalidad proponer una nueva conformación de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura de manera que sea democrática representativa y meritocrática la que debe darse a través del voto universal y secreto conservando su independencia y autonomía frente a los otros poderes de Estado

Cabe señalar que el Poder Ejecutivo también ha presentado una iniciativa legislativa con una propuesta de conformación distinta a la presente donde, entre otros, dos (02) de sus miembros son elegidos por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, propuesta que discrepamos por cuanto se pretende politizar a un organismo constitucionalmente autónomo[1].

Antecedentes

Constitución Política de 1933

No son muy gratas las experiencias de nombramiento de magistrados en nuestra historia republicana ya que siempre ha existido mayor participación del poder político y una mínima participación de la Corte Suprema en este último recaído sólo para los efectos de la ratificación de Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores y de los Jueces y Agentes Fiscales, así lo establecía la Constitución Política de 1933:

> ***Artículo 222.-*** *Los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por el Congreso entre diez candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo.*
>
> ***Artículo 223.-*** *Los Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores serán nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema; y los Jueces de Primera Instancia y los Agentes Fiscales, a propuesta, en terna doble, de la respectiva Corte Suprema.*
>
> ***Artículo 224.-*** *Los nombramientos de los Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores y de los Jueces y Agentes Fiscales, serán ratificados por la Corte Suprema en el tiempo y en la forma que determine la ley. La no ratificación no constituye pena, ni priva del derecho a los goces adquiridos conforme a la ley; pero sí impide el reingreso en el servicio judicial.*[2]

Consejo Nacional de Justicia - CNJ

En el año 1968, el gobierno democrático de Fernando Belaunde Terry, fue interrumpido por el gobierno de facto del general Juan Velasco Alvarado quién

---

[1] *Proyecto de Ley N° 1720/2017-PE. Proyecto de Ley de reforma de los artículos 155 y 156 de la Constitución Políticas del Perú sobre la conformación y requisitos para ser miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Pág. 2. 28 de julio de 2017*

[2] *Constitución Política del Perú (29 de marzo de 1933). http://www4.congreso.gob.pe/historico/quipu/constitu/1933.htm*

mediante el Decreto Ley N° 18060, de fecha 23 de diciembre de 1969, creó el Consejo Nacional de Justicia - CNJ.

Sin duda y pese a encontrarnos en un gobierno de facto, este fue el inicio de una primera experiencia al crearse un ente técnico del Estado encargado de seleccionar a los jueces para su nombramiento por el Presidente de la República con excepción de los jueces de paz.

"El Consejo Nacional de Justicia, estaba integrado de la siguiente manera: dos delegados del Poder Ejecutivo, dos del Poder Legislativo, dos del Poder Judicial, uno de la Federación Nacional de Colegios de Abogados, uno del Colegio de Abogados de Lima y uno por cada programa académico de derecho (facultades) de las dos universidades nacionales más antiguas. Con esta conformación el gobierno aseguraba el control del organismo, pues no existía Congreso, y los vocales de la Corte Suprema que eligirían en sala plena a sus dos delegados habían sido nombrados por el gobierno. De este modo, éste tenía asegurados seis votos: los dos del Poder Ejecutivo, los dos del Legislativo y los dos del Poder Judicial. El control fue aún mayor cuando se redujo a ocho el número de consejeros, al haberse eliminado la participación del representante del Colegio de Abogados de Lima y del delegado de la Universidad Nacional del Cusco. El Consejo Nacional de Justicia se erigió en una especie de contralor del Poder Judicial, pues no solamente tenía a su cargo la selección de magistrados, sino la evaluación periódica de todos los miembros del Poder Judicial, del Fuero del Trabajo y del Fuero Agrario, así como la propuesta de sanciones (incluyendo la separación o destitución).
Si bien es cierto que el gobierno podía asegurar un control del Poder Judicial con este sistema, es necesario aclarar que los integrantes del consejo, y en particular sus presidentes, fueron reputados juristas que siguieron concitando respeto intelectual y popular después de instaurada la democracia en 1980. Lo que ocurrió es que no sólo en este terreno, sino en muchos otros, se produjo una especie de sintonía entre las propuestas del gobierno militar y un amplio sector de la intelectualidad peruana. Más todavía: muchos intelectuales ejercieron una influencia en el sentido contrario, es decir, no solamente vieron con simpatía el modelo propuesto por el gobierno, sino que se incorporaron a diversas comisiones y organismos en los cuales hicieron prevalecer sus propias ideas, que fueron aceptadas por el gobierno militar"[3].

"Es importante destacar que el Consejo Nacional de Justicia proponía al Poder Ejecutivo, para su nombramiento, un solo candidato. Desde la creación del Consejo, hasta 1976, el Ejecutivo nombró siempre a los magistrados

[3] *Consejo Nacional de la Magistratura. Lorenzo Zolezzi Ibárcena, Pág. 124, 125.*
file:///C:/Users/Gustavo/Documents/Downloads/Dialnet-ElConsejoNacionalDeLaMagistratura-5085275.pdf
El Consejo Nacional de la Magistratura1 - Dialnet

propuestos por aquél, pero en noviembre de 1976 se produjo una primera discrepancia. Un vocal supremo elegido por el consejo no fue nombrado por el gobierno, y en su lugar se nombró a uno que no había concursado. Desde esa fecha el Consejo Nacional de Justicia vivió bajo la espada de Damocles, ya que sabía que en el caso de que eligiese a un magistrado que no contaba con el beneplácito del poder político, éste simplemente no lo nombraba. Este incalificable atropello que motivó la renuncia irrevocable del presidente y vicepresidente del consejo, ha puesto en evidencia la necesidad de que no sólo la elección, sino también el nombramiento, deba recaer exclusivamente en el organismo especializado creado por la ley para estos efectos" [4] .

Constitución Política de 1979

En el Título IV, Capítulo X de la Constitución Política de 1979, aparece el Consejo Nacional de la Magistratura integrado por el Fiscal de la Nación, representantes de la Corte Suprema, Federación Nacional y Colegio de Abogados de Lima y representantes de las facultades de derecho pero nunca se desligó de la presencia política del Ejecutivo y Legislativo, pues el presidente de la República nombraba a los magistrados de la Corte Suprema y Cortes Superiores a propuesta del Consejo Nacional y el Senado ratificaba los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema y, para las propuestas de magistrados de primera instancia y de menor jerarquía se creó el Consejo Distrital de la Magistratura en cada sede de Corte. A continuación desarrollamos los artículos pertinentes:

> ***Artículo 245.-*** *El Presidente de la República nombra a los Magistrados a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura.*
> *El Senado ratifica los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema.*
>
> ***Artículo 246.-*** *El Consejo Nacional de la Magistratura está integrado en la siguiente forma:*
> *El Fiscal de la Nación que lo preside.*
> *Dos Representantes de la Corte Suprema.*
> *Un Representante de la Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú.*
> *Un Representante del Colegio de Abogados de Lima. y*
> *Dos Representantes de las Facultades de Derecho de la República.*
>
> *Los Miembros del Consejo son elegidos cada tres años. No están sujetos a mandato imperativo.*
>
> *Son remunerados con dietas que se fijan en el Presupuesto General de la República. La ley establece la organización y el funcionamiento del Consejo. Este se reúne cada vez que es necesario.*

---

[4] *Consejo Nacional de la Magistratura. Lorenzo Zolezzi Ibárcena, Pág. 126.*
file:///C:/Users/Gustavo/Documents/Downloads/Dialnet-ElConsejoNacionalDeLaMagistratura-5085275.pdf
El Consejo Nacional de la Magistratura1 - Dialnet

Artículo 247.- *El Consejo Nacional de la Magistratura hace las propuestas para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores. Para las propuestas de magistrados de Primera Instancia y demás cargos de inferior jerarquía actúa un Consejo Distrital de la Magistratura en cada sede de Corte, presidido por el Fiscal más antiguo de la Corte y dos representantes elegidos por el Colegio de Abogados de la jurisdicción. Las propuestas se hacen previo concurso de méritos y evaluación personal.*

Artículo 248.- *La Corte Suprema investiga, en forma permanente y obligatoria, bajo responsabilidad, la conducta funcional de los jueces. Les aplica las sanciones a que haya lugar. Les garantiza el derecho de defensa. Anual y públicamente da cuenta del cumplimiento de esta función.*
La destitución de los magistrados requiere resolución, previo proceso administrativo.

Artículo 249.- *El Consejo Nacional de la Magistratura recibe denuncias sobre la actuación de los magistrados de la Corte Suprema. Las califica, las cursa la Fiscal de la Nación si hay presunción de delito, y a la propia Corte Suprema para la aplicación de medidas de carácter disciplinario.*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Z. REYMUNDO LAPA INGA

Constitución Política de 1993

Fue con la Constitución Política de 1993 que el Consejo Nacional de la Magistratura adquiere independencia y autonomía respecto de los otros poderes del Estado, tanto en su conformación como en la selección y nombramiento de los jueces y fiscales y ratificación en todos los niveles cada siete (07) años. También destituye a los Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos a los jueces y fiscales de todas las instancias.

Según el artículo 155 de la Constitución, el Consejo Nacional de la Magistratura está conformado por i) Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta por la Sala Plena; ii) Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos; iii) Uno elegido por el Colegio de Abogados del país en votación secreta; iv) Dos elegidos en votación secreta por los miembros de los demás Colegios Profesionales; y v) Dos elegidos en votación secreta por los rectores de la universidades nacionales y particulares. Adicionalmente, el número de miembros puede ser ampliado por el Consejo Nacional a nueve entre las listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y empresarial.

Asimismo, para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requiere ser peruano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio y ser mayor de cuarenticinco (45) años. Son elegidos conjuntamente con los suplentes por un periodo de cinco (05) años.

Sólo interviene el Congreso de la República para la remoción de los miembros del Consejo Nacional por causa grave con el voto de los dos (02) tercios del número legal de sus integrantes.

Como se podrá advertir en lo señalado precedentemente, el legislador del Congreso Constituyente Democrático, al elaborar la Constitución Política del Perú de 1993, ha expresado su voluntad de constituir al Consejo Nacional de La Magistratura como un Organismo Constitucionalmente Autónomo e independiente de cualquier poder político del Estado, ello queda demostrado, entre otros, en su conformación y funciones es decir no existe participación política alguna en la conformación de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura ni en el nombramiento o ratificación de jueces y fiscales, situación que le da un carácter trasparente, técnico e independiente en la selección y nombramiento de quienes formarán parte de la administración de justicia.

También observamos que en la actual conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, el perfil profesional de algunos de sus miembros, que se merecen nuestro mayor respeto, no tienen conocimiento en materia técnico jurídica para evaluar adecuadamente a los postulantes a jueces y fiscales, por lo que consideramos que existiendo tres representantes de los colegios profesionales, sólo dos, entre ellos obligatoriamente el Colegio de Abogados, formen parte de del Consejo Nacional.

Asimismo, representando a la academia aparecen las universidades nacionales y particulares donde sólo sus rectores eligen a dos representantes, número que debe ser reducido a un representante docente de la facultad de derecho de ambas universidades y para darle una autentica representatividad éste debe ser elegido a través del voto universal y secreto por los docentes de las universidades donde existan las facultades de derecho.

No obstante, haberse establecido, en la actual Constitución, la ampliación del número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura a nueve con dos miembros elegidos por en votación secreta por el Consejo entre listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y empresarial, esto ha sido letra muerta y nunca implementado por la voluntad mezquina e injustificada de sus miembros, razón por la cual consideramos necesario que esta elección debe hacerse efectiva a través del voto universal y secreto de las instituciones representativas de dichos sectores[5].

Cabe señalar que a diferencia de lo establecido en la actual conformación de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y el proyecto de Ley N° 1720/2017-PE del Ejecutivo, la propuesta que planteamos es que la elección sea a través del **voto universal y secreto**. Adicionalmente a los requisitos establecidos para ser miembro del Consejo Nacional, planteamos que éste debe tener el **grado académico de doctor** y sólo así podemos garantizar la representatividad, legitimidad y calidad profesional de nuestros Consejeros la que debe verse reflejado en una adecuada evaluación y selección de los magistrados pilar fundamental de nuestra justicia.

[5] *Constitución Política del Perú, Art. 155, segundo párrafo*

A manera de comentario podemos señalar la incongruencia que se viene dando en las evaluaciones realizadas por miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, con sólo el título profesional y un postulante para juez de paz con el grado de doctor, situación inconcebible pero real y permitido por la Ley, por eso y a fin de superar esta irregularidad, planteamos como requisito indispensable la meritocracia que debe ir acompañada de una moral intachable y reconocida trayectoria profesional.

Finalmente, para que la elección de los miembros al Consejo Nacional sea transparente y no cuestionada, muchas veces mediáticamente, y siendo que la votación es universal y secreta, planteamos la participación de los organismos del sistema electoral en lo que corresponde a sus competencias.

A continuación presentamos un cuadro comparativo de los artículos de la Constitución Política que proponemos modificar:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Z. REYMUNDO LAPA INGA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993	PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
Artículo 155.- Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia: 1. Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena. 2. Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos. 3. Uno elegido 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 éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial. Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un periodo de cinco años.	**Artículo 155.-** Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia: 1. Uno elegido **por los jueces del Poder Judicial** en votación **universal y** secreta. 2. Uno elegido, **por los fiscales del Ministerio Público** en votación **universal y** secreta. 3. Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta. 4. **Uno** elegido, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a Ley. 5. **Uno elegido de las facultades de derecho por los docentes de las universidades nacionales y particulares en votación universal y secreta.** 6. **Uno elegido, en votación secreta por las instituciones representativas del sector empresarial.** 7. **Uno elegido en votación secreta por las instituciones representativas del sector laboral.** Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un periodo de cinco años. **Según sus competencias, los organismos del Sistema Electoral participan en el proceso de elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.** Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un periodo de cinco años.
Artículo 156.- Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema, salvo lo previsto en	**Artículo 156.-** Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema **y tener el grado**

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.	**académico de doctor**, 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.
	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA **Única.-** Los nuevos miembros del Consejo Nacional de la Magistratura asumen sus cargos al culminar los periodos de elección de los actuales consejeros.

Fuente: Constitución Política del Perú – 1993
Elaborado: Despacho congresista Zacarías Lapa Inga

EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa de reforma constitucional no colisiona con la Constitución Política del Perú por cuanto mantiene su espíritu de independencia y autonomía frente a los demás poderes del Estado. Implica la modificación de los artículos 155 ° y 156° de la Constitución al implementar una nueva conformación de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura de manera que sea democrática, representativa y meritocrática cuya elección debe darse a través del voto universal y secreto.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa no genera costo alguno al tesoro público, por el contrario resulta beneficiosa para la justicia en razón de que la nueva conformación del Consejo Nacional de la Magistratura a consecuencia de una elección democrática, representativa y meritocrática, legitima y fortalece a la Institución la que redundará en una mejor calidad profesional y moral de quienes administran justicia.