

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



Lima, 28 de julio de 2017

OFICIO N° 214 -2017 -PR

Señor
LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de reforma de los artículos 155 y 156 de la Constitución Política del Perú sobre la conformación y requisitos para ser miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el Artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

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

Atentamente,



PEDRO-PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros



Proyecto de Ley

PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 155 Y 156 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ SOBRE LA CONFORMACIÓN Y REQUISITOS PARA SER MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos de la Constitución Política del Perú que regulan la composición, elección y requisitos para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 155 y 156 de la Constitución Política del Perú

Modifícase los artículos 155 y 156 de la Constitución Política del Perú con el siguiente texto:

“Artículo 155.- Composición del Consejo Nacional de la Magistratura

Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:

1. Uno elegido por el Poder Ejecutivo, designado mediante Resolución Suprema con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.
2. Uno elegido por el Poder Legislativo, con el voto de los dos tercios del número legal de congresistas.
3. Uno elegido por el Poder Judicial, entre los magistrados de la Corte Suprema jubilados y en actividad, conforme al procedimiento determinado en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.
4. Uno elegido por el Ministerio Público, entre la Junta de Fiscales Supremos jubilados y en actividad, conforme al procedimiento determinado en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.
5. Uno elegido por los miembros señalados precedentemente de acuerdo a lo que establezca la ley orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.



M. Larrea S.

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura eligen a su Presidente, de acuerdo a su ley orgánica. Son elegidos por un periodo de cinco años.”

“Artículo 156.- Requisitos para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura.-

Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requiere **ser peruano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio, ser mayor de cuarenta y cinco años y cumplir los demás requisitos que estipule su ley orgánica.** 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 magistrados de la Corte Suprema.”**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA.- DESIGNACIÓN

El representante del Poder Ejecutivo asume el cargo al cesar el periodo del representante de las universidades particulares.

El representante del Poder Legislativo asume el cargo al cesar al culminar el periodo del representante de las universidades públicas.

El representante de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados asume el cargo al culminar el periodo del representante del colegio de abogados.

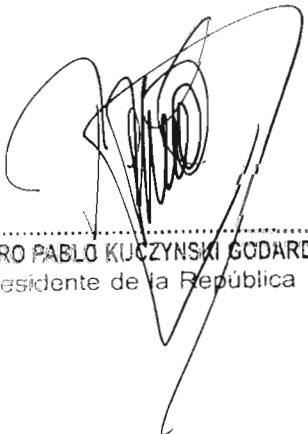
El representante del Poder Judicial asume el cargo al culminar el periodo del representante de los demás colegios profesionales que juramentó primero.

El representante del Ministerio Público asume el cargo al culminar el periodo del otro representante de los demás colegios profesionales.

SEGUNDA.- FUNCIONAMIENTO

En tanto esté vigente el periodo de designación de los actualmente representantes de la Corte Suprema y de la Junta de Fiscales Supremos, el Consejo Nacional de la Magistratura funciona con 7 miembros.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.


PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República


FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 155 Y 156 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ SOBRE LA CONFORMACIÓN Y
REQUISITOS PARA SER MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE LA
MAGISTRATURA

I. El poder constituyente derivado y los límites a la reforma constitucional

Cualquier modificación constitucional, con independencia de cuál sea su contenido, su orientación o su especificidad, supone necesariamente una alteración del equilibrio anteriormente vigente y de las normas que regulan la relación entre las tres partes principales de toda Constitución: el estatuto de las libertades, el estatuto del poder y el estatuto del control¹. Por ello, las normas constitucionales deben tender a la permanencia para garantizar la estabilidad y previsibilidad jurídica y política. Esto no impide que el texto constitucional y su interpretación se adapten a los cambios sociales, siempre que se recurran a los mecanismos previstos por la propia norma fundamental.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 206 de la Constitución, toda reforma debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum; este último se omite sólo cuando el acuerdo del Congreso obtiene más de dos tercios del número legal de congresistas en dos legislaturas consecutivas. En ambos casos el poder constituyente, se ejerce de manera derivada por el Poder Legislativo.

No obstante, el ejercicio del poder constituyente derivado, al no encarnar una auténtica soberanía popular, está sujetos a las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

En este sentido, a pesar de que la reforma sea un acto político, no es absolutamente discrecional, sino sujeto a límites que son:

- **Límites formales:** establecidos en el artículo 206 de la Constitución, respecto a los métodos de aprobación de la reforma que hemos mencionado.
- **Límites materiales:** impiden que el poder constituyente derivado a los órganos constituidos modifique cláusulas que el texto fundamental ha establecido como 'intangibles', que son parámetros de identidad o esencia constitucional inmunes a toda posibilidad de reforma. Estos límites son²:

4

¹ STC 0030-2005-AI/TC.

² STC N° 014-2002-AI/TC.



- Explícitos: denominados cláusulas pétreas, pueden ser límites absolutos o cláusulas de intangibilidad, referidas a la protección del contenido fundamental de la Constitución, es decir, su esencia misma³.
- Implícitos: son principios supremos que están contenidos en la fórmula política del Estado y no pueden ser modificados a pesar de que la Constitución no diga nada sobre la posibilidad de su reforma, debido a que significaría la destrucción de la Norma Fundamental. Estos preceptos son: dignidad, soberanía del pueblo, Estado de Derecho, forma republicana de gobierno, régimen político y forma de Estado. Además, la reforma está sometida a parámetros como el principio de razonabilidad, ya que pueden existir normas modificatorias de la Constitución que atenten “*contra los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta, como contra los procedimientos establecidos para una reforma constitucional*”⁴.

En conclusión, el poder constituyente derivado ejercido por el Congreso, solo puede reformar la Constitución siguiendo los mecanismos procesales correspondientes y sin afectar materias relacionadas con preceptos esenciales de la misma, es decir, está limitado jurídicamente, para que el poder revisor no se convierta en poder constituyente, por lo tanto, no se cometa fraude constitucional.



M. Larrea S.

El proyecto de ley materia de análisis no propone la modificación de preceptos considerados intangibles, pues no se trata de modificaciones sobre la dignidad, soberanía del pueblo, Estado de Derecho, forma republicana de gobierno, régimen político y forma de Estado, por lo tanto, la propuesta de reforma constitucional es adecuada con los parámetros que rigen nuestro actual sistema constitucional.

II. JUSTIFICACIÓN

El artículo 150 de la Constitución señala que “*el Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular. El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica.*”

Dentro de sus funciones están:

³ STC N° 014-2002-AI/TC, “(...) en caso que los poderes constituidos pretendieran distorsionar el marco de las atribuciones que les ha conferido la Constitución, estarían desconociendo la voluntad del poder creador e invadiendo competencias que, por principio, se encuentran totalmente vedadas. Consecuentemente, que el Poder Constituyente no pueda ser desconocido por los poderes constituidos, depende, en buena medida, de que la Constitución haya establecido sobre aquéllos un sistema de limitaciones explícitas en su ejercicio y un adecuado sistema de control que asegure el cumplimiento de tales límites”.

⁴ STC N° 014-2002-AI/TC.

1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles.
2. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años.
3. 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.
4. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

El CNM es un órgano constitucionalmente autónomo. El artículo 150 de la Constitución señala que el mismo es independiente en el ejercicio de sus funciones. Esto implica un amplio rango de acción en el ejercicio de sus competencias, sin interferencia de otros órganos del Estado. No obstante, las funciones otorgadas al CNM deben ser ejercidas *“dentro de los límites y alcances que la Constitución le otorga, y no a otros distintos, que puedan convertirlo en un ente que opera fuera o al margen de la misma norma que le sirve de sustento”*⁵.

Por su parte, la función jurisdiccional y la función del Ministerio Público tienen un rol fundamental en el equilibrio de poderes, a partir del control de la juridicidad de las leyes dadas por el Poder Legislativo; así como las disposiciones y actuaciones administrativas, dadas por el Poder Ejecutivo y otros órganos constitucionalmente autónomos que realizan función administrativa.

La importancia de la función jurisdiccional y la intervención fiscal en los procesos judiciales radica en que intervienen en la heterocomposición de los conflictos surgidos entre los privados y estos con el Estado, a efectos de procurar la paz social.

Es por ello que se requiere que la institución que se encargue de designar, ratificar y destituir a los jueces y fiscales sea un ente cuya composición interna asegure la participación de los principales poderes del Estado y entidades directamente relacionados con el quehacer jurídico y la administración de Justicia.

En efecto, en la doctrina se ha sostenido lo siguiente:

*“La participación de los distintos sectores en la integración del consejo es, en nuestra opinión, una decisión acertada. Por un lado, incluir a los jueces coadyuva a su independencia, a la par que **establecer la participación de otros sectores aparece como necesario para evitar que los Consejos se encuentren aislados de otras instituciones y propensos a inclinaciones y expectativas meramente corporativas.** En ese contexto, no deberá descartarse de ningún modo la inclusión de representantes directos de la sociedad, pues aportarían una nueva perspectiva al Consejo...”*⁶

⁵ STC No. 03784-20012-AA/TC; F. J. 5.

⁶ ALONSO, Melania. *LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA: ANÁLISIS A PARTIR DEL DERECHO COMPARADO*. En: *El Consejo de la Magistratura. Abordaje Crítico y sistémico desde diversas perspectivas*. Coord. Alejandra B. Petrella. Pág. 41. Disponible en: editorial.jusbaires.gob.ar/libro/descargar/126/pdf



M. Larrea S

(Resaltado agregado)

En el documento denominado “Plan de Reforma de la Administración de Justicia de la Ceriajus: El acuerdo por la Justicia que debemos respetar”⁷, se señala que una de las conclusiones del informe emitido por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia –CERIAJUS- fue que,

“debe llamarse la atención sobre la importancia que cobra el Consejo Nacional de la Magistratura, pues como ente encargado de administrar la carrera judicial, requiere de una nueva estructura y ordenamiento de funciones”.

Asimismo, se ha afirmado que la composición del Consejo Nacional de la Magistratura debe responder a las funciones que el mismo realiza. Las funciones del CNM, establecidas en la Constitución son:

- Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles.
- Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años.
- 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
- Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.



Las funciones antes descritas, delimitan el perfil que deben tener los miembros del CNM; en primer lugar, por los cargos que son materia de evaluación, debe primar el conocimiento jurídico entre sus miembros en tantos se eligen abogados para desempeñar el cargo de jueces y fiscales; en segundo lugar, para garantizar la independencia en las decisiones, de tal manera que no solo estén en las manos de los miembros de las entidades que administran justicia, los miembros deben ser elegidos entre diferentes poderes del Estado, para generar un equilibrio y evitar la manipulación política de las decisiones.

III. CONTENIDO DE LA REFORMA

3.1 Modificación del artículo 155 de la Constitución Política

La presente Ley de Reforma Constitucional modifica el artículo 155 de la Constitución Política del Perú, incorporando al estamento político a partir de un representante del Poder Ejecutivo y uno del Poder Legislativo; al estamento profesional judicial, con la designación de los representantes del Poder Judicial y el Ministerio Público, entre sus magistrados en actividad y jubilados; y finalmente, se establece que el quinto miembro sea seleccionado por los demás miembros. Esta elección es un reconocimiento al

⁷ Instituto de Defensa Legal. Plan de Reforma de la Administración de Justicia de la Ceriajus: El acuerdo por la Justicia que debemos respetar, 2004, pág. 59.

carácter de institución deliberativa del CNM, en donde se hayan representados los tres poderes del Estado, de tal manera que la elección del quinto miembro responderá a un proceso de deliberación libre de presiones de orden político que reconoce la paridad de los mismos.

Con esta nueva conformación, se pretende un Consejo Nacional de la Magistratura más equilibrado, teniendo un mayor compromiso de parte del poder político en el mejoramiento y reforma judicial a partir de la designación de jueces y fiscales; así como a su vez, el compromiso de los actores de Justicia y la academia.

La Ley de Reforma Constitucional establece que los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura eligen a su Presidente, de acuerdo con lo establecido en su Ley Orgánica. Asimismo, establece que el mandato de sus miembros es de 5 años.

3.2 Modificación del artículo 156 de la Constitución Política

La presente Ley de Reforma Constitucional modifica el artículo 156 de la Constitución Política del Perú, estableciendo que los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura también deben cumplir con los requisitos que se establezcan en su Ley Orgánica. De esta manera se deja a que sea la norma de desarrollo la que pueda establecer otros requisitos adecuados para garantizar la probidad de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

3.3 Disposiciones Transitorias

Se ha formulado un régimen de transitoriedad atendiendo a las fechas de designación de los actuales miembros del CNM.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente Ley de Reforma Constitucional no irroga gastos al Tesoro Público, por el contrario, se estaría ahorrando los costos referidos al pago y mantenimiento de la figura de dos magistrados del Consejo Nacional de la Magistratura que se está recortando a partir de la modificación del artículo 155, de 7 miembros a solo 5 miembros.

Asimismo, excluir los representantes de las facultades de Derecho del país y a los colegios profesionales que no son especializados en materia jurídica, se está ahorrando el costo en organización y tiempo de los agremiados que tienen que participar en dicho proceso de selección.

Esta reforma contribuye a la lucha contra la corrupción, pues fortalece un órgano constitucionalmente autónomo trascendental.

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente Ley de Reforma Constitucional modifica los artículos 155 y 156 de la Constitución Política del Perú, para fortalecer la composición del Consejo Nacional de



M. Larrea S.



la Magistratura; lo cual tendrá consecuencia en la modificación de los artículos pertinentes de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.