



PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

El programa Justicia Viva del Instituto de Defensa Legal – IDL, teniendo en cuenta el actual debate constitucional sobre la composición del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) a raíz del proyecto de ley N° 1720/2017-PE presentado por el presidente Pedro Pablo Kuczynski, alcanza la siguiente propuesta de reforma constitucional.

La misma, ha sido producto de un estudio y acompañamiento a todos los procesos de elección de Consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura, participando como organización de la sociedad civil interesada por que la integración de esta importante institución sea de la más alta calidad y garantía en el desempeño de sus funciones. En ese tiempo, el IDL ha identificado y comunicado cuáles son los problemas del actual modelo constitucional de elección, los mismos que han sido resumidos en la publicación *“Paren la farsa. Apuntes sobre la elección y la fiscalización a los consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura”*¹, de septiembre del 2016, donde se reseñan además los problemas que surgen en el desarrollo de sus funciones a partir de un inadecuado proceso de elección de Consejeros.

Nuestra preocupación por que lleguen personas con perfil idóneo al Consejo, y que sean garantía de independencia e imparcialidad en dicha función, se ha expresado por ejemplo en la presentación de tachas frente a diversas candidaturas. Algunas de esas razones han sido el conflicto de interés que significa el pertenecer una institución que capacita a abogados, el trabajo conjunto con una fundación relacionada a abogados investigados por

¹ *“Paren la farsa. Apuntes sobre la elección y la fiscalización a los consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura”*. Instituto de Defensa Legal, Justicia Viva. Septiembre del 2016. En: http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2016/12/2_Todo_libro_Paren-la-farsa.pdf

presunta comisión de delitos (caso Rodolfo Orellana), el patrocinio de personas finalmente sentenciadas por narcotráfico (caso Zevallos), el haber sido sentenciado por causa relacionada a la protección de los derechos de menores de edad (como el de identidad), entre otros.

A continuación, resumimos cuáles son los tres principales ejes en los que se debe basar la actual reforma constitucional:

1. Dejar de lado fórmulas que permitan la injerencia del poder político en la elección de los Consejeros del CNM.

Ello, teniendo en cuenta la anterior experiencia constitucional, que tuvo como consecuencia la vulneración de las garantías que protegen la independencia del sistema de justicia. Si bien el CNM debe ser reformado, no se puede regresar a fórmulas que ya han demostrado ser perjudiciales, en las que el poder político participaba de la elección de jueces y fiscales y que actualmente es función exclusiva del Consejo Nacional de la Magistratura. Por ejemplo, de acuerdo a la Constitución de 1979, el poder ejecutivo se encargaba del nombramiento de magistrados mientras el Senado los ratificaba (artículo 245). Sobre este sistema, donde el ejecutivo y el parlamento participaban de una de las actuales funciones del CNM, el Diario de Debates del denominado Congreso Constituyente Democrático que dio origen a la actual Constitución de 1993 consigna lo siguiente²:

“... Ante todo debo manifestar que estoy en absoluto desacuerdo con que vaya a haber delegados del Congreso de la República al interior de este Consejo de la Magistratura; porque también se va a decir que los apadrinados por el Congreso recibirán ese padrinazgo por intermedio de los delegados del Congreso, que éstos recibirán órdenes del Congreso para votar en favor de tal o cual. *Tenemos que cortar esa relación. No debe haber delegados del Ejecutivo ni del Congreso, porque a través de esas vías se va a establecer la sujeción que no queremos que retorne: del Poder Judicial hacia el Ejecutivo y el Legislativo.*” Intervención de Roger Cáceres Velásquez, página 1335.

“Este Consejo Nacional de la Magistratura fue copado por un partido político, y realmente ese copamiento significó lo que hemos podido observar todos: que no

² 29ª V sesión (vespertina), lunes 26 de julio de 1993, presidencia de Jaime Yoshiyama. Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático.

siempre la selección de los magistrados obedecía a criterios lógicos, a criterios en que se tuviera como meta el valor de la justicia.” Intervención de Ántero Flores-Araoz, página 1340.

Para evitar que lo anterior suceda, y teniendo en cuenta que:

- (i) el actual sistema de elección ha tenido buenos resultados al conjugarse con escenarios de excepcional fiscalización ciudadana y escrutinio público (que la norma no garantiza),
- (ii) que el problema central se basa en *cómo* se elige a los Consejeros, y que
- (iii) la presencia de representantes de la sociedad civil es vital porque democratiza a la institución, involucra a los usuarios del sistema de justicia y otorga contrapesos internos en su composición;

la presente propuesta se basa en la actual representación, pero integrando reformas necesarias que buscan resolver los problemas identificados en la práctica. En ese sentido, ésta es una oportunidad para que estas modificaciones centrales se realicen y se cumpla con el espíritu de la norma constituyente.

2. Determinar requisitos mínimos en el perfil de Consejero del CNM que promuevan idoneidad e independencia.

Actualmente, los requisitos constitucionales del artículo 156 y 147 para ser Consejero solo se remiten a no ser menor de 45 años de edad, ser peruano de nacimiento, y ser ciudadano en ejercicio de sus derechos. No existen requisitos que aseguren una mínima idoneidad en el cargo o que prevengan conflictos de interés o redes de interés particular, en resguardo de la autonomía e independencia de la institución.

3. Establecer principios clave en los procesos de elección.

En la práctica no existe una base normativa que garantiza que los procesos de elección sean transparentes, públicos, con participación de la sociedad civil, entre otros. Tampoco se asegura la existencia de una ley o reglamento de elección que regule el proceso. Por ejemplo, a la fecha, ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público cuentan con uno. En ese sentido, teniendo en cuenta además la importancia intrínseca de principios como la meritocracia o la transparencia, es necesario contemplarlos a nivel constitucional.

En el marco de estos tres ejes centrales de la reforma constitucional que se propone, se integran otras propuestas ausentes en el texto constitucional, como la paridad en la composición del CNM para garantizar la presencia de las mujeres en esta institución, o la necesaria rendición de cuentas de los Consejeros en el desarrollo de sus funciones, las mismas que serán fundamentadas brevemente a continuación.

La composición y elección actual

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

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 período 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 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.

Artículo 157°. Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.

Propuesta del IDL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 155°. Son integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia **y sus respectivos reglamentos de elección:**

1. Uno elegido por los **jueces titulares** del Poder Judicial, en **votación directa y secreta. El candidato debe ser un ex juez.**

No puede ser elegido Consejero del Consejo Nacional de la Magistratura quien no haya dejado el cargo de juez un (1) año antes de la convocatoria a la elección.

2. Uno elegido por los **fiscales titulares** del Ministerio Público, en **votación directa y secreta. El candidato debe ser un ex fiscal.**

No puede ser elegido Consejero del Consejo Nacional de la Magistratura quien no haya dejado el cargo de fiscal un (1) año antes de la convocatoria a la elección.

3. Uno elegido **por y entre** los miembros hábiles de los Colegios de Abogados del país, en votación **directa** y secreta.
4. Dos elegidos, **en votación directa y secreta, por y entre** los miembros hábiles de los demás Colegios Profesionales del país. Los Consejeros elegidos pertenecerán a colegios profesionales diferentes.
5. Uno elegido, en **votación pública y decisión motivada, por los consejos universitarios** de las universidades nacionales **que cuenten con una antigüedad no menor de 50 años y que se encuentren acreditadas. Los decanos de las facultades de derecho pertenecientes a las universidades votantes serán quienes declaren aptos a los candidatos para la elección. El elegido será un docente ordinario de alguna facultad de Derecho de las universidades nacionales votantes.**
6. Uno elegido, en **votación pública y decisión motivada**, por los consejos universitarios de las universidades privadas **que cuenten con una antigüedad no menor de 50 años y que se encuentren acreditadas. Los decanos de las facultades de derecho pertenecientes a las universidades votantes serán quienes declaren aptos a los candidatos para la elección. El elegido será un docente ordinario de alguna facultad de Derecho de las universidades privadas votantes.**
7. **Uno elegido, en votación directa y secreta, por los gremios más representativos de los trabajadores.**
8. **Uno elegido, en votación directa y secreta, por los gremios más representativos de los empresarios.**
9. **Uno elegido por los representantes de las comunidades campesinas, de las comunidades indígenas y de las rondas campesinas del país.**

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años. **No hay reelección alguna. El proceso de elección será desarrollado por la ONPE y el JNE.**

La edad de cese de los Consejeros es de 70 años, lo que será considerado al momento de la elección.

El Consejo Nacional de la Magistratura estará compuesto en mismo número por hombres y mujeres, en el caso de los Consejeros titulares como en el caso de los Consejeros suplentes.

Artículo 156°. Para ser integrante del Consejo Nacional de la Magistratura se requiere **cumplir con el siguiente perfil:**

1. Ser peruano de nacimiento.
2. Ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos.
3. Ser mayor de cuarenta y cinco años.
4. **Contar con título profesional.**
5. **Trayectoria personal y profesional irreprochable.**
6. **Acreditar un buen desempeño en los cargos públicos o privados ejercidos.**
7. **Contar con conocimiento sobre el sistema de justicia y sus problemáticas.**
8. **No estar inmerso en situaciones que representen un conflicto de interés en el cargo.**
9. **No estar inmerso en situaciones que cuestione la garantía de independencia e imparcialidad de la función.**
10. **No haber pertenecido a un partido político en los dos años previos a la convocatoria de elección de Consejero del Consejo Nacional de la Magistratura.**
11. **No haber sido condenado, ni haber sido pasible de una sentencia con reserva de fallo condenatorio, por la comisión de un delito doloso. La rehabilitación, luego de cumplida una sentencia condenatoria, no habilita para el ejercicio del cargo de Consejero.**
12. **No hallarse procesado y a partir de la etapa de juicio, por delito doloso.**
13. **No haber sido sentenciado, o hallarse procesado y a partir de la etapa de juicio, por materias que afecten los derechos del niño, niña o adolescente.³**

³ Este requisito es un importante aporte de DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer. El mismo, toma como referencia una “condición general” en aquellas convocatorias de régimen CAS del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), que refiere que: “No ser parte denunciada/demandada en procesos de violencia familiar o violencia sexual; no haber sido demandado por materias que afecten los derechos del niño, niña o adolescente.”. (Convocatoria CAS N° 516-2017-MIMP-PNCVFS).

14. No encontrarse en estado de quiebra culposa o fraudulenta, ni ser deudor alimentario.
15. No haber sido destituido o no ratificado del Poder Judicial o del Ministerio Público, ni despedido de cualquier otra dependencia de la Administración Pública, empresas estatales o de la actividad privada por falta grave.
16. No encontrarse sancionado con suspensión por falta grave, separado definitivamente o expulsado de algún colegio profesional.

El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades. ***Los Consejeros están impedidos de recibir condecoraciones o algún tipo de reconocimiento nacional durante el ejercicio del cargo.***

Artículo XXX°. Los procesos de elección de Consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura se realizan en plazos razonables y se rigen por los principios de transparencia, publicidad, meritocracia, escrutinio público y participación ciudadana.

Los postulantes al cargo que omitan información no podrán continuar en el proceso de elección.

Artículo XXX°. Los Consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura no están sujetos a mandato imperativo, y presentan cada uno un informe público dando cuenta de su gestión y por lo menos una vez al año.

Como puede observarse, las reformas que se plantean en cada articulado consisten y se basan en:

A. Sobre La composición del CNM

Se amplía el número de Consejeros, de 7 a 10: 1 representante de los trabajadores, 1 representante de los empresarios, 1 representante de las comunidades campesinas, comunidades indígenas y rondas campesinas. Además, se señala que la integración debe ser paritaria (5 hombres, 5 mujeres) entre titulares y suplentes, y que no hay reelección.

La ampliación del número de Consejeros del CNM es importante porque democratiza la composición. La incorporación de representantes de trabajadores y de empresarios

siempre fue una posibilidad constitucional, e incluso se contó con la aprobación de un proyecto de reglamento de elección elaborado por una comisión integrada por delegados del CNM, de los trabajadores y de los empresarios⁴; pero debía ser habilitada por el consenso de los otros siete Consejeros, quienes nunca lo hicieron. Y esto, a pesar de que el ingreso de dos Consejeros más no solo democratizaba y creaba sanos contrapesos internos, sino que era coherente para con la carga de trabajo de esta institución que es a nivel nacional. Por ello se propone la participación directa de los representantes de trabajadores y empresarios, sin decisión previa de los otros siete Consejeros.

Asimismo, teniendo en cuenta la legitimidad del Consejo y su democratización en un país donde un porcentaje importante lo conforman los pueblos originarios, es necesario el diálogo intercultural en el sistema de justicia, por lo que se propone un integrante más en el CNM, en representación de las comunidades campesinas, las comunidades indígenas y las rondas campesinas. Al respecto, es necesario tener en cuenta el estudio de la Comisión Económica para América Latina y Caribe – CEPAL, del 22 de septiembre del 2014:

“Se advierte también un aumento de la participación política de los pueblos indígenas, un continuo fortalecimiento de sus organizaciones y el establecimiento de alianzas para la incidencia política, pero **sigue habiendo una escasa representación de estos pueblos en órganos de los poderes del Estado.** (...)

Respecto a sus características demográficas, el informe señala que, de acuerdo con los datos censales, para el año 2010 **la población indígena estimada en América Latina rondaba los 45 millones de personas**, de los que 17 millones vivían en México y otros 7 millones, en Perú. En tanto, **los países con mayor proporción de población indígena son Bolivia (62,2 %), Guatemala (41,0 %), Perú (24,0 %) y México (15,1 %).** (...)

Brasil posee la mayor cantidad de pueblos indígenas (305), seguido por Colombia (102), **Perú (85)**, México (78) y Bolivia (39). (...)

El potencial de crecimiento de la población indígena es mayor que el de la no indígena, ya que su estructura etaria es más joven y sus tasas de fecundidad son más elevadas, si

⁴ A invitación del Consejo Nacional de la Magistratura, representantes de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP, señores Luis Isarra Delgado y Javier La Rosa Calle), de la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP, señores Harry Stewart Rotondo y Manuel Villa-García Noriega) y del propio CNM (señores Mario Álvarez Quispe, Jorge Rucoba Rucoba y Roger Casafranca García), se reunieron para elaborar un anteproyecto de reglamento para la elección de los miembros del CNM provenientes del sector laboral y empresarial. Dichas reuniones fueron el 14 y el 21 de mayo del 2010, acordando proponer al Pleno del CNM la aprobación de un proyecto de reglamento que se logró elaborar conjuntamente.

bien se observa una reducción en este indicador en los cinco países con datos disponibles (Brasil, Ecuador, México, Panamá y Venezuela).”⁵ Los subrayados son nuestros.

Se propone además que la composición del Consejo sea paritaria en razón al sexo, teniendo en cuenta la importancia de un sistema de justicia que responda a la realidad social donde se vulneran gravemente los derechos de las mujeres. La paridad en la cantidad de su integración responde además al derecho de las mujeres y su necesidad de participar, con igualdad, en las instancias de gobierno del sistema de justicia. Sobre este particular, *ONU Mujeres* en su informe “El progreso de las mujeres en el mundo. En busca de la justicia (2011-2012)”⁶, señala que:

“... Si bien las soluciones instantáneas no existen, **velar por la presencia de mujeres en los servicios que imparten justicia puede ayudar a fortalecer la rendición de cuentas y crear un sistema sensible hacia las mujeres.** Por ejemplo, las denuncias por violación aumentan si hay mujeres en la policía, lo que pone de manifiesto la necesidad de que haya mujeres en la primera línea de prestación de servicios judiciales.” Página 13. El resaltado es nuestro.

“Barreras institucionales. Los obstáculos que las mujeres deben enfrentar en el plano institucional son el resultado de la **incapacidad de los sistemas judiciales y de la falta de respuesta adecuada a sus necesidades especiales.** Pese a que por décadas los donantes han apoyado proyectos para la construcción de tribunales y capacitación de la policía y la judicatura, en muchos países en desarrollo el alcance del sistema formal es muy limitado.” “Si bien la falta de capacidad afecta a todos los usuarios de los servicios de justicia, **la discriminación de género implica que las mujeres suelen tener menos tiempo y dinero, y niveles más bajos de educación, lo que incrementa el desafío.** Además, las mujeres particularmente excluidas, es decir, aquellas que forman parte de minorías étnicas, raciales, religiosas o lingüísticas; mujeres pobres o portadoras del VIH; mujeres con discapacidades; y mujeres migrantes se enfrentan barreras aún mayores”. Página 53. El resaltado es nuestro.

⁵ “América Latina logra mejoras en salud, educación y participación política de pueblos indígenas en última década. Los pueblos indígenas representan 8,3 % del total de la población de la región, de acuerdo con un estudio del organismo presentado en Nueva York”, 22 de septiembre del 2014, en: <http://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-logra-mejoras-en-salud-educacion-y-participacion-politica-de-pueblos>

⁶ En: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1850B6B7D8875DFC05257AF400769C1F/%24FILE/sp_Report_Progress.pdf

“La policía, el personal de los juzgados y de otras instancias del sector judicial con frecuencia reflejan las actitudes discriminatorias de la sociedad. En algunos casos, no conocen la ley ni su obligación de atender a las mujeres. (...) **Con demasiada frecuencia, las mujeres que acuden a la justicia deben enfrentar actitudes hostiles y humillantes de parte de aquellas personas que supuestamente deberían hacer valer sus derechos.** En muchos países, la policía no acepta las denuncias de violencia doméstica y las considera un asunto privado que debe resolverse dentro del hogar.” Página 54. El resaltado es nuestro.

De la misma forma, es preciso tener en cuenta el rol democrático e inclusivo de las mujeres en la función pública:

“**La democracia requiere que se escuchen las voces y los intereses de los ciudadanos, y que se delibere y legisle al respecto. Las mujeres constituyen la mitad de la población mundial y, por ende, su voz debe ser escuchada en el proceso democrático.** La democracia necesita a las mujeres para preservar su autenticidad y las mujeres necesitan la democracia para cambiar los sistemas y las leyes que les impiden, y le impiden a las sociedades en su conjunto, lograr la igualdad.

Es mediante la representación democrática que pueden estar representados los intereses de las mujeres y pueden oírse sus voces. **El Artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) reitera la importancia de la representación de las mujeres en la vida política de sus países:**

«...los Estados Partes garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:...

(b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.». El resaltado es nuestro. En: <http://www.un.org/es/globalissues/democracy/women.shtml>

Finalmente, se plantea la no reelección para no promover permanencias en el cargo y sí, en su lugar, sanas renovaciones en la representación de los diferentes grupos que integran el Consejo Nacional de la Magistratura.

B. La forma de elección de los Consejeros del CNM

En la elección del representante del Poder Judicial y del Ministerio Público se han presentado problemas básicos: no existe reglamento de elección por lo que no ha habido transparencia ni escrutinio público sobre los candidatos, ni se sabe en qué criterios de meritocracia se ha basado (por la imposibilidad de conocer el proceso de elección y las

competencias de los otros candidatos). Además de ello, siempre se ha concentrado en el reducido grupo de la Corte Suprema y la Junta de Fiscales Supremos, no obstante requerirse a un representante del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Cabe recordar que fruto de la última elección, por ejemplo, integra el CNM el Consejero Baltazar Morales Parraguez en representación de los jueces supremos, quien ha sido cuestionado públicamente por la contratación de la pareja de su hija en una oficina en el CNM⁷.

En ese sentido, se propone que la elección de los jueces sea a través de los votos directos y secretos de todos los jueces titulares. Es decir, que se cambie de la elección de los magistrados supremos por la universal, lo que promueve sobre todo la democracia y la representatividad. Asimismo, se propone que el elegido sea un ex juez o una ex jueza.

Teniendo en cuenta que la elección general también tiene sus problemas, es necesario que la ley o reglamento que desarrolle esta elección adopte las garantías necesarias (por ejemplo, las mismas que se han propuesto en el debate de la elección general presidencial): (i) que el candidato presenta la información sobre quiénes proponen o apoyan su candidatura, (ii) la información de quiénes conforman lo que se conoce como el comando de campaña de difusión de la candidatura, (iii) información sobre el financiamiento de su postulación (quiénes y qué cantidades de dinero), (iv) las declaraciones juradas de quienes aporten a su campaña, (v) información de las actividades económicas de promoción de su postulación, (vi) bancarización de los costos incurridos, (vii) la prohibición de la entrega de cualquier tipo de material en el periodo de postulación a los magistrados electores, o la prohibición de la presencia de estos materiales en los centros de labores de los magistrados. Otra alternativa es que solo se permita el financiamiento público de estas candidaturas para el conocimiento de su perfil y su trayectoria a los votantes, a fin de promover la igualdad entre los postulantes. Estas regulaciones se consideran para todas las elecciones “generales” que se plantean, incluyendo la elección de los profesionales abogados y no abogados.

⁷ Ver: <http://peru21.pe/politica/segundo-morales-parraguez-consejero-que-contrato-su-futuro-verno-como-asesor-cnm-2259287> (10 de octubre del 2016); <http://elcomercio.pe/politica/justicia/cnm-renuncio-asesor-vinculado-consejero-morales-parraguez-399354> (10 de octubre del 2016). Ver comunicado del consejero Morales aquí: https://extranet.cnm.gob.pe/upload/archivosBoletinOficial/1546_Comunicado%20caso%20Consejero%20Morales%20Parraguez.pdf

En la elección de los representantes de las universidades públicas y privadas se plantean filtros de idoneidad y representatividad que hoy no existen. Desde ahora, la elección ya no la realizarán ni los rectores ni todas las universidades; sino, los consejos universitarios de las universidades que tengan 35 años de antigüedad y se encuentren acreditadas. Los candidatos al cargo deberán ser docentes ordinarios de las Facultades de Derecho de las universidades votantes, y serán los decanos de dichas facultades quienes garanticen el cumplimiento de los requisitos para que los candidatos sean considerados aptos para el proceso de elección. Tratándose de un número cerrado de votantes, se propone además que la votación por tal o cual candidato sea pública, con motivación de la elección.

La presencia de los representantes de las universidades en el CNM tiene una fundada razón de ser: se requiere el aporte de la academia en la reflexión por un mejor sistema de justicia, y es de las Facultades de Derecho de donde provienen los futuros jueces y fiscales. En ese sentido, lo más idóneo es que el Consejero sea un profesor de Derecho a tiempo completo, y elegido por las universidades de cierta trayectoria y con calidad certificada.

En su lugar, lo que ha venido sucediendo (por ejemplo) es que las universidades votantes no han tenido requisitos de calidad o trayectoria reconocida, los postulantes al cargo han sido los propios rectores integrantes de la ex Asamblea Nacional de Rectores (ANR) o la actual Asociación de Universidades del Perú (ASUP), rectores que además no necesariamente son docentes de derecho; perdiéndose así la finalidad de la norma constitucional. Además de ello, ha sido cuestionada la elección en estas instancias cerradas, sin previa participación de otra que signifique un contrapeso (como la de los Decanos de las Facultades de Derecho, que ahora se propone); teniendo resultados cuestionados.

Los miembros de los Colegios Profesionales no abogados tuvieron un serio problema en la última elección, debido a la ley N° 29521 de abril del 2010, que cambió la forma de votación que se realizaba bajo el mismo texto constitucional de 1993. Esa modificación legal fue el resultado de un debate propuesto, por ejemplo, con el proyecto de ley N° 03395/2009-PE firmado por Alan García y Javier Velásquez. Así, se pasó de la votación directa y general (“1 profesional, 1 voto”), a la elección final en la denominada Junta de Delegados. La norma y la nueva elección, además de ser discriminatorias en relación a los miembros de los colegios de abogados (quienes mantenían el sistema “1 profesional, 1 voto”), redujo drásticamente la participación directa de los profesionales no abogados: dejó de lado a los colegiados de 31 colegios profesionales, y se definió finalmente entre

los delegados de 10 colegios profesionales (es decir, entre 10 votantes). De acuerdo al informe de la Defensoría del Pueblo dicha situación originó que “los dos consejeros hayan sido elegidos solo por el 3.9% de electores hábiles, es decir, por 35,910, de un total de 919,263 electores”⁸; vulnerando el derecho de voto y participación de los profesionales y la representatividad en esta elección. Por ese motivo, **se propone que se redacte con claridad la norma constitucional, a fin de que se retorne en los hechos a la forma de elección democrática y representativa de “1 voto, 1 profesional”, con el voto directo y universal de todos los profesionales colegiados.**

C. Sobre el perfil del Consejero

Como se ha señalado con anterioridad, los únicos requisitos constitucionales para ser Consejero es: tener como mínimo 45 años de edad, ser peruano de nacimiento y ser ciudadano en ejercicio de sus derechos. No existe ningún otro tipo de exigencia, lo que ha causado que en las elecciones se presenten candidatos con diversos cuestionamientos de idoneidad y conducta, y que a pesar de ello, sigan participando. Lo anterior es una seria omisión, más aún teniendo en cuenta el alto cargo del Consejero del CNM.

En ese sentido, se han identificado los requisitos mínimos que de acuerdo a elecciones pasadas son garantía de un buen perfil del Consejero. Con ellos se busca garantizar la idoneidad en el cargo, una trayectoria intachable tanto personal como profesional, la prevención de conflictos de interés en el cargo o la vulneración de la garantía de apariencia de independencia e imparcialidad en sus funciones (principio, derecho y deber funcional que se le exigen a todos los magistrados a nivel nacional). Asimismo, se ha considerado otros requisitos que se exigen a los postulantes a juez o fiscal.

Finalmente, se ha integrado la disposición que prohíbe a los Consejeros recibir reconocimientos nacionales durante su gestión, como garantía formal y de defensa a la imparcialidad en la función.

D. Sobre los principios que rigen los procesos de elección

⁸ Informe de Adjuntía N° 02-2015-DP/AAC, “Posición de la Defensoría del Pueblo sobre el actual sistema de elección de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura por parte de los colegios profesionales distintos a los de abogados”, remitido al Dr. Francisco Távara Córdova entonces Presidente del Jurado Nacional de Elecciones mediante oficio N° 0406-2015-DP, del 24 de julio del 2015.

Como se ha señalado, uno de los problemas en la elección de los Consejeros del CNM es la ausencia de reales transparencia, escrutinio público, publicidad, presentación de candidatos, conocimiento de su perfil y trayectoria, participación ciudadana; así como la carencia de plazos razonables que hagan posible los principios anteriores (en efecto, en la última elección de Consejeros representantes de las universidades, la organización civil Transparencia no participó⁹ como veedor a pesar del pedido de la ASUP, toda vez que los plazos establecidos no aseguraba una debida elección y transparencia). Por ello, es esencial otorgarle rango constitucional a tales principios para el común de los procesos de elección de Consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura.

De otro lado, teniendo en cuenta la naturaleza de la función de los Consejeros (elección, evaluación y destitución de magistrados a nivel nacional), se le ha dado rango constitucional a la garantía y obligación de entregar información que prevea de conflictos de interés en la función. Ello, no solo por al valor intrínseco de dicha obligación, sino también porque la práctica ha demostrado que diversos conflictos de interés en los que han incurrido los Consejeros han quedado en la impunidad hasta el día de hoy, perjudicando la legitimidad y la autonomía de la institución así como la apariencia de la independencia en su funcionamiento:

- conflictos de intereses por patrocinios ejercidos como profesionales, pero que no son comunicados durante el ejercicio del cargo de Consejero (por ejemplo, en su oportunidad, un ex Consejero ocasionó con inhibiciones tardías que procesos de ratificación ya iniciados retrocedan, a causa litigios recientemente informados a sus pares),
- por investigaciones que han involucrado a los Consejeros mientras han ejercido el cargo (por ejemplo, el caso denunciado por la “Comisión Áncash”, por el que se refiere que la ex consejera Luz Marina Guzmán había participado en el proceso de evaluación y ratificación de la fiscal Cheguayén, quien se encontraba investigándola por presunto delito de falsificación de firmas),
- por el patrocinio de familiares directos de los Consejeros (por ejemplo, los conflictos de interés por los que se le cuestionó públicamente al ex Consejero Vladimir Paz de la Barra a causa del patrocinio del estudio de abogados que integraba su hijo, conflictos de interés que al día de hoy continúan en la impunidad), entre otros.

⁹ Carta de fecha 26 de noviembre del 2014, de la Asociación Civil Transparencia, en respuesta a la carta de fecha 25 de noviembre del 2014 remitida por la Asociación de Universidades del Perú.

E. La necesaria rendición de cuentas

Como se sabe, toda función independiente y autónoma tiene como correlato una gran responsabilidad. Los Consejeros del CNM son autónomos e independientes en su función, y si bien es cierto no están por ello sujetos a mandato imperativo, sí es necesario establecer a nivel constitucional la rendición de cuentas de su labor.

La inexistencia de la misma ha contribuido en la realidad a la deslegitimación de los Consejeros, ya que se desconocen los avances de su función o la calidad de su desempeño, lo que contrasta con la difusión de casos de conflicto de interés. Contemplarla, no solo genera mayor legitimidad del CNM. La transparencia que la rendición de cuentas genera además mejoras en la labor de cada Consejero. Cabe precisar que la rendición de cuentas no se limita a la exposición de las cifras de los procesos de selección, ratificación o procedimientos disciplinarios de jueces y fiscales: se trata de la exposición del trabajo cualitativo y de control de cada Consejero, sus propuestas para mejorar las garantías de la independencia del CNM y de jueces y fiscales, las dificultades identificadas en ese objetivo, los resultados cualitativos en su trabajo de selección de magistrados, su participación en casos paradigmáticos o de interés nacional, la transparencia en el desempeño de sus funciones, la relación con la sociedad civil, entre otros.

Como resumen, cabe precisar que la presente propuesta de reforma constitucional del CNM se centra en lo siguiente:

- Mantiene al CNM como un órgano completamente autónomo del poder político.
- Conserva la combinación de integrantes elegidos del Estado (jueces y fiscales titulares) con integrantes elegidos por la sociedad civil, lo que democratiza y hace representativa su composición.
- Se continúa con la necesidad de tener un CNM integrado por abogados (mínimo 5), pero también por otros perfiles.
- Mantiene la base del sistema de representación actual en el Consejo Nacional de la Magistratura, pero mejora sustancialmente la forma de elegir a sus integrantes y los contrapesos en su elección.
- Se integra y otorga rango constitucional a requisitos de idoneidad y conducta en el perfil del Consejero del CNM; en pro de la calidad de su composición y prevención de conflictos de interés.
- Se otorga rango constitucional a los principios básicos de los procesos de elección de estas altas autoridades del sistema de justicia.

- Se amplía la composición del CNM (de siete a diez), incorporando de manera obligatoria a representantes de los gremios empresariales y de trabajadores, e integrando a un representante de las poblaciones originarias, lo que aporta a la mayor democratización del Consejo, su representatividad e interculturalidad.
- Se introduce la paridad en la composición del Consejo.
- Se introduce la rendición de cuentas en la labor de cada Consejero del CNM, promoviendo la transparencia en la función de cada uno de sus integrantes y el control social y democrático.

En este sentido, se buscan los siguientes cambios:

- Que solo lleguen a ser miembros del CNM las personas que garanticen compromiso, idoneidad e independencia en el cargo.
- Que la selección de los Consejeros se base en la meritoria y la trayectoria.
- Que las elecciones de los miembros del CNM se caractericen por la transparencia, la participación ciudadana y el cumplimiento de reglas preestablecidas; y que otorguen al Consejo una adecuada representación.
- Que las decisiones del CNM y de cada uno de los Consejeros sean autónomas, pero a la vez caracterizadas por la transparencia y rindiendo cuentas.
- Que no se repitan los conocidos errores del pasado en los procesos de elección de los Consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura.