Proyecto de Ley N° 4891/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
04 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 5:36 pm

PROYECTO DE LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 156°, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

El Grupo Parlamentario **"AVANZA PAÍS"**, por iniciativa de la Congresista **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA HA DADO LA LEY SIGUIENTE

PROYECTO DE LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 156°, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto desarrollar el criterio interpretativo del artículo 156°, el numeral 3), de la Constitución Política del Perú, a efectos de asegurar la probidad en el ejercicio profesional de la función pública.

Artículo 2. Interpretación del numeral 3) del artículo 156°, de la Constitución

Los miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia al cumplir los setenta y cinco (75) deberán ser cesados automáticamente en el ejercicio de sus funciones, para lo cual deberá convocarse al miembro titular suplente en estricto orden de mérito obtenido en el concurso respectivo; en virtud a que la función desarrollada resulta de trascendencia social y jurídica.

Lima, 02 de mayo del 2023

Diana Gamboa
Lady Camones
Noelia Herrera
Paul Gutiérrez T.
Vocera Avanza País
PATTY CHIRINOS
Jessica Córdova Lobatón
Diego Bazán
Norma Serrano
Vincent Olivos
Alejandro Cavero
E. Sylvana
Américo Gonza
America

Scanned with CamScanner

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Fundamentos de la propuesta

La Junta Nacional de Justicia es un organismo constitucionalmente autónomo e independiente que se encuentra sometido a la Constitución, a su ley orgánica y a las demás leyes sobre la materia. Constituye un pliego presupuestario.

La Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, aprobado mediante Ley N.° 30916, establece que la Junta Nacional tiene como competencia, entre otras, nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles, así como ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete (7) años.

Al respecto, la Constitución Política del Perú establece que para ser miembro de la Junta Nacional del Justicia debe ser mayor de cuarenta y cinco (45) años y menor de setenta y cinco (75) años, de conformidad con el numeral 3) del artículo 156°. Ello se encuentra en concordancia con lo contemplado en la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, específicamente en el literal c) del artículo 10°.

De otro lado, la Ley N.° 29277, Ley de la Carrera Judicial, sobre el límite de edad, establece lo siguiente:

> ***Artículo 35.- Derechos***
> *Son derechos de los jueces:*
> *(...)*
> *2. La permanencia en el servicio hasta los setenta (70) años, de acuerdo con la Constitución y la ley;*
> (...)

Dicho precepto legal establece que los jueces deben cesar en su cargo al cumplir los setenta años de edad, de modo que se genera un cese automático al cumplir la edad máxima, siendo imposible extender su permanencia en el cargo después de ese periodo de tiempo.

De ello se desprende que, en nuestro ordenamiento jurídico, existe una distinción estableciéndose que, los miembros de la Junta Nacional de Justicia, pueden prestar sus servicios hasta los setenta y cinco (75) años de edad; mientras que los jueces supremos titulares, sólo hasta los setenta años. Sin desmedro de ello, en ambos casos queda claro que existe un límite y no hay excepción para ello.

Scanned with CamScanner

Bajo ese tenor, al haberse establecido la edad máxima para ejercicio de la función de los integrantes de la Junta Nacional de Justicia, debería aplicarse el mismo criterio contemplado para los jueces supremos titulares.

1.2. Criterios para la interpretación constitucional

El principio de unidad constitucional consiste en considerar los principios y postulados constitucionales como un todo armónico y sistemático, donde las garantías y los límites que establece la Constitución deben lograr un equilibrio para optimizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la parte dogmática de nuestra constitución y estas, a su vez, integrarse con la estructura orgánica en donde las entidades tienen diferentes funciones asignadas para contribuir a un todo orgánico de manera autónoma e independiente, pero también de manera integrada.

Así, en el orden de ideas ya expuestos en el párrafo anterior, tanto el artículo 39 como 99 de la Constitución Política establecen que los jueces supremos y los magistrados de la Junta Nacional de Justicia tienen el mismo rango jerárquico y están sujetos a los mismos procedimientos constitucionales, los mismos que han sido desarrollados en el Reglamento del Congreso de la República en caso sean pasibles de denuncias constitucionales por el proceso de antejuicio y juicio político. Tal es así, que incluso la propia Constitución prevé en su artículo 157 que los miembros de la Junta Nacional de Justicia pueden ser removidos por causa grave por el Congreso de la República con los mismos números de votos para destituir e inhabilitar a un juez supremo.

Al respecto, la Constitución precisa de manera taxativa, que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso de la República a los jueces y fiscales supremos, así como a los miembros de la Junta Nacional de Justicia por infracción a la Constitución (juicio político) y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones (antejuicio). Así entonces, desde una interpretación de unidad constitucional podemos notar que las facultades e incompatibilidades tienen un único camino a seguir, por lo que, si la norma precisa que, si un juez supremo cesa en el cargo por límite de edad, y la Constitución establece un límite de edad para ejercer como miembro de la Junta Nacional de Justicia, debe aplicarse ese mismo criterio lógico, más aún sin son ellos quienes nombran a los jueces supremos.

En ese mismo orden de argumentos, si analizamos e interpretamos el artículo 156 de la Constitución, este dispone de manera taxativa lo siguiente:

> (....) Los miembros de la Junta Nacional de Justicia gozan de los mismos beneficios y derechos, y están sujetos a las mismas

Scanned with CamScanner

obligaciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Su función no debe de incurrir en conflicto de intereses y es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada fuera del horario de trabajo. Salvo la docencia universitaria.

Si un mayor análisis, este postulado constitucional fija claramente las equivalencias funcionales e incompatibilidades entre un juez supremo y un miembro de la Junta Nacional de Justicia, por lo que, si la Constitución prevé que para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia es requisito excluyente ser mayor de 45 y menor de 75 años, el cese en el cargo debe ser automático cuando se supera este límite de edad. Sin embargo, nada impide que el Congreso de la República pueda precisar, a través de una norma de desarrollo constitucional, los alcances específicos de lo establecido en el artículo 156 de la Constitución.

En esa línea, la Constitución Política del Estado, en su artículo 102°, numeral 1, señala que constituye una prerrogativa del Congreso la siguiente:

> ***Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:***
> 1. *Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.*
>
> *(...)*

De ahí que el Tribunal Constitucional, en el Expediente N.° 00032-2021-AI/TC[1], enfatiza que "*al legislador le compete no solo la expedición de normas legales, como las leyes propiamente dichas y las resoluciones legislativas, sino la facultad de interpretarlas, modificarlas parcialmente o derogarlas*".

Al respecto debemos tener en cuenta lo establecido en el Expediente N.° 002-96-I/TC[2], que señala que la ley interpretativa es "*aquélla que busca aclarar el sentido de una norma anterior, no desde que la disposición interpretativa es aprobada (...) sino desde que el precepto interpretado entró en vigencia. La norma interpretativa nada crea, tiene como única finalidad aclarar una norma, a la que en modo alguno modifica, y no pretende innovar sino evitar el error de aplicación*".

---

[1] Fundamento 126 del Pleno de la Sentencia 6/2022 en el Expediente N.° 000032-2021-PI/TC, de fecha 3 de febrero de 2022. https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sistematizacion-jurisprudencial/busqueda

[2] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente N.° 002-96-I/TC, de fecha 03 de enero de 1997. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1997/00002-1996-AI.html

Scanned with CamScanner

Y sobre ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que una norma se autodefina como interpretativa cuando se cumple con tres requisitos, tomando en consideración el derecho comparado, que se detallan a continuación:

> *"(...)*
> ***Primero**, debe referirse expresamente a una norma legal anterior.*
> ***Segundo**, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior.*
> ***Tercero**, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito materia.*
>
> *Evidentemente, cuando una norma cumple estos requisitos, entonces es interpretativa y se integra a la norma interpretada, pero cuando no los cumple debe ser entendida como una norma innovativa.[3]"*

Teniendo en cuenta dichos requisitos, la presente iniciativa legislativa tiene las características de una norma interpretativa y resulta necesaria su interpretación, por lo siguiente:

i) Se refiere expresamente al artículo 156°, numeral 3, de la Constitución Política del Perú.

ii) El sentido del límite de la edad a los miembros integrantes de la Junta Nacional de Justicia es a los setenta y cinco (75) años; deberán cesar automáticamente en el cargo al cumplir el límite de edad máximo permitido por la Constitución.

iii) La propuesta no agrega a la norma interpretada contenido distinto al que está comprendido en el ámbito de su materia.

De la jurisprudencia antes citada, se desprende que mediante una interpretación auténtica se busca aclarar y explicar el significado y alcance de una norma ya existente; y bajo ese tenor la finalidad de la presente propuesta legislativa es contemplar el mismo criterio establecido para los jueces supremos titulares a los miembros integrantes de la Junta Nacional de Justicia.

---

[3] Fundamento 23 de la sentencia recaída en el expediente nº 002-2006-PI/TC, recuperado de: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00002-2006-AI.pdf

Scanned with CamScanner

En atención a lo contemplado en la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, se establece que los miembros integrantes de este organismo autónomo tienen como límite de edad a los setenta y cinco (75) años; por tanto, efectuando una interpretación auténtica del numeral 3 del artículo 156° de la Constitución los integrantes de la Junta Nacional de Justicia deben cesar automáticamente en el cargo al cumplir el límite de edad máxima.

En ese orden de ideas, la presente iniciativa legislativa guarda las características de una norma interpretativa, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional en diversas sentencias.

Idoneidad para ejercer el cargo

El artículo 3 de la Ley 27815, ley del Código de Ética de la Función Pública, establece que:

Los fines de la función pública son el servicio a la Nación, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, y la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, conforme a lo dispuesto por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

En ese orden, la referida ley establece uno de los principios rectores del ejercicio de la función pública al precisar que la idoneidad es la aptitud técnica, legal y moral, y condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe propender a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones. Así entonces, si la propia norma constitucional establece límites para el ejercicio de la función pública, es totalmente congruente creer que si se superan estos límites debe prevalecer el espíritu de la norma constitucional a fin de garantizar de manera correcta los fines de la función pública.

Es en esa misma línea que, por ejemplo, el Poder Ejecutivo ha desarrollado la Ley 31419, ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, con la finalidad de precisar los requisitos mínimos y los impedimentos para el acceso a los cargos de funcionarios y directivos públicos de libre designación y remoción, con el fin de garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de su función.

Por su parte, si el poder constituido ha legislado y precisado que el límite de edad para el ejercicio de la función de magistrado en la Junta Nacional de Justicia es de 75 años, ello responde a un procedimiento parlamentario sustentado, necesario,

Scanned with CamScanner

idóneo y proporcional en la medida que los miembros de esta esta entidad ejercen una función crucial para el nombramiento, ratificación y destitución de jueces y fiscales de todos los niveles, incluyendo los supremos, por lo que la idoneidad y capacidad de sus miembros de el ejercicio del cargo debe ser ponderado a esos límites.

Asimismo, el derecho fundamental de acceso a la función pública no otorga la titularidad a las personas de acceder a un cargo público per se, ni permanecer en ella de manera indefinida, sino le garantiza las condiciones de igualdad y no discriminación para acceder a un puesto público. Como todo derecho, se rige por el fundamento que ningún derecho es absoluto, y los límites se establecen de manera natural por otros derechos o por una norma como se da en el presente caso. Este derecho, además, va conexo al principio de la meritocracia por lo que para el acceso a la función pública debe prevalecer el mejor competidor.

En ese sentido, los miembros de la Junta Nacional de Justicia han asumido dicha función a través de un concurso público tal como lo precisa el artículo 155 de la Constitución, y si bien es cierto esa función le es encomendada por el período de 5 años, es su derecho, y es lógico pensar así, que una persona pueda postular al cargo y asumir dicha función aun cuando está próximo a superar el límite de edad, y le será imposible cumplir el ejercicio del cargo por el periodo exacto de 5 años. Impedírselo sería un acto discriminatorio, pues al momento de asumir el cargo, cumple con los requisitos establecidos, pero no está obligado a cumplir con el periodo completo para ejercer dicha función. **En simple, se establece una restricción para asumir el cargo, pero no para ejercerlo de manera obligatoria hasta cumplir con el período**; por ejemplo, no se está impedido de renunciar luego de asumido el cargo. Precisamente por estas circunstancias, los miembros de la Junta Nacional de Justicia cuentan con suplentes en el estricto orden de méritos, quienes también tienen los mismos derechos de asumir dicha función si las circunstancias lo exigen así.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene el ordenamiento jurídico actual, por el contrario, es una norma interpretativa que precisa el sentido o alcance del numeral 3 del artículo 156° de la Constitución Política del Perú respecto al límite de edad de los miembros integrantes de la Junta Nacional de Justicia.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Scanned with CamScanner

La presente iniciativa legislativa no genera presupuestos adicionales ni recursos presupuestales al Ministerio de Economía y Finanzas, ya que solo cuenta con carácter interpretativo ya que la autoridad encargada de nombrar a jueces y fiscales a nivel nacional está integrada por miembros que cumplan las exigencias constitucionales.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, a continuación se realizará un análisis que identifique los sectores y las personas o grupo de personas que se beneficiarán o perjudicarán con el proyecto de ley, así como los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta.

Actor involucrado	Efectos directos	Efectos indirectos
Junta Nacional de Justicia	Implica conocer y aplicar el criterio interpretativo del artículo 156°, numeral 3, de la Constitución que establece que el límite de edad para los integrantes de la Junta Nacional de Justicia es a los setenta y cinco (75) años, y excedido el límite permitido se deberá cesar automáticamente en el ejercicio del cargo.	Al cumplimiento de la edad de los setenta y cinco (75) deberán ser cesados automáticamente en el ejercicio de sus funciones, debiendo convocarse al miembro titular suplente en estricto orden de mérito obtenido en el concurso respectivo.

RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DE LA AGENDA NACIONAL

La presente aclaración normativa guarda concordancia con la Política de Estado I del Acuerdo Nacional relativa al cuarto objetivo "Estado eficiente, transparente y descentralizado" en la Política de Estado 24 sobre la "Afirmación de un Estado eficiente y transparente" (aprobada recientemente el 22 de julio de 2022), que señala:

> *"Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las*

Scanned with CamScanner

demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (...)"

En ese sentido, en mérito a la Política señalada queda clara la obligación que el Estado tiene para con los ciudadanos, consistente en asegurar el otorgamiento de los servicios públicos como lo es brindar el servicio de justicia.

Lima, 02 de mayo 2023.

Scanned with CamScanner