Proyecto de Ley N° 11074/2024-CR

CONGRESO REPÚBLICA

PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
08 MAYO 2025
RECIBIDO
Firma: Hora 9:10

# PROYECTO DE LEY QUE DISPONE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL Y DEFINITIVO DE JUECES SUPERNUMERARIOS Y FISCALES PROVISIONALES CON MÁS DE CINCO AÑOS DE SERVICIO

El Grupo Parlamentario **Bancada Socialista**, a iniciativa del congresista que suscribe, **PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

## FÓRMULA LEGAL

## LEY QUE DISPONE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL Y DEFINITIVO DE JUECES SUPERNUMERARIOS Y FISCALES PROVISIONALES CON MÁS DE CINCO AÑOS DE SERVICIO

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto establecer un mecanismo excepcional y por única vez para el nombramiento definitivo de jueces y fiscales provisionales que cuenten con cinco (5) años de servicio en la misma plaza, a fin de eliminar la provisionalidad prolongada en la administración de justicia.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación**

La presente ley es aplicable a los jueces provisionales, jueces supernumerarios, fiscales provisionales titulares que ocupan un nivel superior y fiscales provisionales designados directamente como abogados, que cuenten con cinco (5) años de ejercicio en el mismo cargo, sean estos años consecutivos o acumulados.

**Artículo 3. Nombramiento excepcional**

Dispóngase el nombramiento excepcional y definitivo como jueces y fiscales titulares a los magistrados señalados en el artículo anterior que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, cumplan con las siguientes condiciones:

a) No contar con sanciones disciplinarias graves o muy graves en los últimos cinco (5) años.

b) En el caso de jueces provisionales y supernumerarios, haber sido designados conforme a los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de la Carrera Judicial.

c) En el caso de fiscales provisionales, haber sido designados conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley de la Carrera Fiscal, ya sea por promoción provisional de fiscales titulares o por designación directa de abogados que cumplen los requisitos.

d) Cumplir con los requisitos mínimos establecidos para el cargo que ocupa según la Ley de la Carrera Judicial o la Ley de la Carrera Fiscal, según corresponda.

**Artículo 4. Procedimiento de implementación**

La Junta Nacional de Justicia, en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá implementar un procedimiento especial de evaluación para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3 y proceder con el nombramiento de los jueces y fiscales que califiquen según la presente ley.

El nombramiento se realizará en el nivel y especialidad en los que el juez o fiscal provisional ha ejercido funciones durante el periodo mínimo establecido en el artículo 2.

**Artículo 5. Exclusiones**

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente ley:

a) Los jueces y fiscales provisionales que ocupen plazas de magistrados con reserva de plaza.

b) Los jueces y fiscales provisionales que hayan recibido sentencia condenatoria firme por delito doloso.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA. Adecuación normativa**

La Junta Nacional de Justicia, el Poder Judicial y el Ministerio Público, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberán adecuar sus instrumentos normativos para la implementación de la presente ley.

**SEGUNDA. Supervisión y fiscalización**

El Congreso de la República, a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, supervisará el cumplimiento de la presente ley.

**TERCERA. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días calendario, aprueba el reglamento de la presente ley.

**CUARTA. Suspensión de procesos de selección en curso**

Suspéndanse los procesos de selección en curso para las plazas ocupadas por jueces y fiscales provisionales que se encuentren en el supuesto de los artículos 2 y 3 de la presente ley, hasta la culminación del procedimiento especial establecido en el artículo 4.

Lima, mayo del año dos mil veinticinco

**CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA**

PASIÓN NEOMIAS DAVILA ATANACIO
Congresista de la República

ALEX FLORES.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11074/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

**1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y,**
**2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**PROYECTO DE LEY QUE DISPONE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL Y DEFINITIVO DE JUECES SUPERNUMERARIOS Y FISCALES PROVISIONALES CON MÁS DE CINCO AÑOS DE SERVICIO**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

### Marco Constitucional

La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento en los principios constitucionales y normativos que rigen el sistema de justicia peruano. La Constitución Política del Perú establece en su artículo 138° que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos. Asimismo, el artículo 158° reconoce al Ministerio Público como órgano autónomo, encargado de promover la acción judicial en defensa de la legalidad y los intereses públicos tutelados por el derecho.

Estos mandatos constitucionales requieren, para su efectiva materialización, de un sistema de justicia sólido, independiente y profesional, cualidades que solo pueden garantizarse cuando los operadores de justicia cuentan con estabilidad en el ejercicio de sus funciones.

El diseño institucional de la administración de justicia contempla a la Junta Nacional de Justicia como el órgano constitucional autónomo encargado de seleccionar, nombrar, ratificar y destituir a los jueces y fiscales de todos los niveles, conforme lo establece el artículo 154° de la Constitución. Sin embargo, esta competencia constitucional debe armonizarse con la realidad de un sistema de justicia que, por décadas, ha operado con altos niveles de provisionalidad.[1]

### Problemática de la provisionalidad

La provisionalidad en la administración de justicia peruana constituye una problemática estructural que se ha perpetuado durante décadas, convirtiéndose en

[1] Gonzales Mantilla, G. (2022, 27 de septiembre). La provisionalidad de jueces y fiscales: entre la crisis y la conveniencia. LP Derecho. https://lpderecho.pe/la-provisionalidad-de-jueces-y-fiscales-entre-la-crisis-y-la-conveniencia/

un fenómeno crónico que afecta seriamente la independencia judicial y fiscal, así como la calidad del servicio de justicia.

Según datos institucionales, aproximadamente el 40% de los jueces y el 35% de los fiscales a nivel nacional ejercen sus funciones en condición de provisionales[2]. Estos porcentajes se incrementan en determinadas especialidades y distritos judiciales, especialmente en zonas alejadas de los principales núcleos urbanos, donde la provisionalidad puede alcanzar cifras superiores al 60%.

Esta situación se ha consolidado a pesar de que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público reconocen que la alta tasa de provisionalidad constituye una debilidad institucional que afecta la independencia, la imparcialidad y la eficiencia en la administración de justicia.

La provisionalidad, que por definición debería ser temporal y excepcional, se ha convertido en una constante del sistema de justicia peruano[3]. Numerosos jueces y fiscales provisionales han permanecido en esta condición por períodos que superan ampliamente los cinco, diez e incluso quince años, desnaturalizando completamente el carácter transitorio que debería caracterizar a estos nombramientos.

Este fenómeno se ha convertido en una "provisionalidad permanente", una contradicción en sus propios términos que revela la incapacidad del sistema para resolver estructuralmente esta problemática. La Junta Nacional de Justicia, así como anteriormente el Consejo Nacional de la Magistratura, han sido incapaces de reducir estos índices a pesar de los múltiples concursos públicos realizados.[4]

La provisionalidad prolongada genera una afectación directa a la independencia judicial y fiscal. Los magistrados provisionales, carentes de estabilidad en el cargo, se encuentran en una situación de vulnerabilidad que puede afectar la adopción de decisiones imparciales, especialmente en casos sensibles o de alta relevancia política, económica o social.

La provisionalidad no puede ser un medio para mediatizar o condicionar la función jurisdiccional. Sin embargo, la realidad demuestra que la falta de estabilidad genera, cuando menos, un contexto de potencial presión sobre los magistrados provisionales.

---

[2] Ídem.
[3] Limo Sánchez, J. (2022, 27 de diciembre). ¿Favorece a la erradicación de la provisionalidad judicial que la JNJ impida a los magistrados de carrera formar parte de los candidatos en reserva? LP Derecho. https://lpderecho.pe/favorece-erradicacion-provisionalidad-judicial-que-jnj-impida-magistrados-carrera-formar-parte-candidatos-reserva/
[4] Op. Cit., p. 4

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado su preocupación por los altos índices de provisionalidad en los sistemas judiciales de la región, señalando que esta situación "puede facilitar injerencias indebidas y afectar la independencia judicial". En igual sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la provisionalidad "no equivale a libre remoción" y que los jueces provisionales "deben gozar de cierto tipo de estabilidad en el cargo".[5]

La normalización de la provisionalidad ha generado una distorsión en la carrera judicial y fiscal. Se ha consolidado un sistema paralelo de acceso a la magistratura que, aunque formalmente temporal, en la práctica constituye una vía alternativa y permanente para el ejercicio de la función jurisdiccional y fiscal.

Esta situación desincentiva la participación en los concursos públicos regulares, debilita la meritocracia y genera desigualdades injustificadas entre magistrados que realizan idénticas funciones, pero cuentan con diferentes estatus y garantías laborales.

La provisionalidad prolongada afecta la calidad del servicio de justicia. La falta de estabilidad genera discontinuidad en criterios jurisprudenciales, dificulta la especialización y el desarrollo de habilidades específicas, y compromete la celeridad procesal debido a la constante adaptación que suponen los cambios de magistrados.

Adicionalmente, la inseguridad laboral inherente a la condición provisional puede afectar el compromiso institucional y la dedicación plena a la función, generando un impacto negativo en la eficiencia y calidad del servicio de justicia.

La incertidumbre judicial actual demuestra que el Congreso de la República tenga la oportunidad de adoptar soluciones excepcionales frente a problemas sistémicos que afectan la administración de justicia y que no pueden ser resueltos a través de los mecanismos ordinarios, tal como se viene evidenciando.

**Fundamentos de la Propuesta**

El principio de primacía de la realidad, ampliamente reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, establece que, en caso de discordancia entre los hechos y los documentos o formalidades, deben prevalecer los hechos. Aplicando este principio al ámbito de la administración de justicia, resulta evidente que un juez o fiscal que ha ejercido funciones jurisdiccionales o fiscales por más de cinco años de manera consecutivo o acumulado está realizando, en los hechos, una labor

[5]Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela https://corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=295&lang=es

permanente y no provisional.[6] Y, en muchos casos, ya mayoría de estos magistrados transitaron por rigurosas etapas de evaluación y concurso.

La ficción de la "provisionalidad" como situación transitoria queda desvirtuada por la realidad de una permanencia prolongada en el ejercicio de la función, lo que justifica un reconocimiento legal de esta situación fáctica mediante su conversión a una condición de titularidad.

La presente iniciativa se fundamenta en la necesidad de adoptar una medida excepcional y por única vez para resolver un problema estructural que los mecanismos ordinarios no han logrado solucionar en décadas. La persistencia y agravamiento de la situación justifica la intervención legislativa directa, como última ratio frente a un problema que afecta la independencia judicial y fiscal, así como la calidad del servicio de justicia.[7] Siendo ello asi, el Congreso de la República se encuentra facultado para adoptar medidas excepcionales para regularizar situaciones anómalas prolongadas.

La estabilidad en el cargo constituye una garantía fundamental para la independencia judicial y fiscal. Así lo ha reconocido la doctrina especializada y los instrumentos internacionales sobre la materia, como los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura, que establecen que "se garantizará la inamovilidad de los jueces" y que "gozarán de las garantías de un cargo fijo hasta la edad de jubilación".[8]

La presente iniciativa busca fortalecer esta garantía para un grupo de magistrados que, pese a ejercer funciones jurisdiccionales o fiscales por un tiempo prolongado, carecen de la estabilidad necesaria para el ejercicio independiente e imparcial de sus funciones. Al respecto el profesor Nelson Ramírez Jiménez, señala que *"...el Poder Judicial es el único poder del Estado que no está actuando conforme a los mandatos de la Constitución, en el sentido que la Constitución no prevé justicia otorgada por órganos transitorios..."*[9]

El establecimiento de un plazo de cinco años como requisito para acceder al nombramiento excepcional responde a un criterio temporal objetivo y razonable, que permite presumir la idoneidad y experiencia suficiente para el ejercicio del cargo. Este plazo se acerca al período de evaluación para la ratificación de

[6] Para mayor información y estadísticas ver: https://larepublica.pe/politica/2021/08/19/poder-judicial-y-fiscalia-se-desborda-la-provisionalidad-de-los-jueces-juezas-y-fiscales

[7] Araceli Acuña (2022, 21 de julio). La provisionalidad de jueces y fiscales y su impacto en la independencia en el ejercicio del cargo. LP Derecho. https://sudaca.pe/noticia/opinion/la-provisionalidad-de-jueces-y-fiscales-y-su-impacto-en-la-independencia-en-el-ejercicio-del-cargo/

[8] Naciones Unidad. (aprobado en 1985, 6 de setiembre). Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura | OHCHR

[9] Academia de la Magistratura. La Provisionalidad y reforma del Poder Judicial. YouTube. Disponible en: https://www.facebook.com/nelson.ramirez.5602/videos/10155855439461667/?rdid=CaqMElbZPVU0KSEI#

magistrados titulares, lo que evidencia su razonabilidad como parámetro temporal de evaluación de desempeño.

La permanencia por cinco años o más en una misma plaza demuestra objetivamente la necesidad permanente del servicio y la idoneidad del magistrado para cubrir dicha necesidad, lo que justifica la conversión de su estatus a titular.

**Sobre la propuesta de Solución**

Frente a la problemática estructural descrita anteriormente, se propone una solución excepcional y definitiva mediante el nombramiento directo como jueces y fiscales titulares a aquellos magistrados provisionales que han ejercido sus funciones por más de cinco años consecutiva o acumulada.

Esta medida excepcional se fundamenta principalmente en el reconocimiento de la realidad, donde la permanencia prolongada en el ejercicio de la función demuestra que, en los hechos, estos magistrados realizan labores permanentes y no provisionales. La experiencia acumulada durante más de cinco años en el cargo evidencia su capacidad y competencia para el desempeño de estas funciones jurisdiccionales.

La implementación de esta propuesta permitirá estabilizar la situación de muchos magistrados, reduciendo los índices de provisionalidad que tanto han afectado al sistema de justicia peruano. La titularidad otorgará mayor estabilidad, independencia y compromiso institucional a estos servidores, lo que redundará en un mejor servicio de justicia para la ciudadanía. Debemos destacar que la medida se plantea con carácter extraordinario y por única vez, estableciendo requisitos específicos y un procedimiento especial de verificación que garantice la idoneidad de los magistrados beneficiados.

La propuesta reconoce la competencia constitucional de la Junta Nacional de Justicia, asignándole un rol central en la verificación del cumplimiento de los requisitos y la implementación del procedimiento especial de nombramiento, lo que asegura el respeto al diseño institucional establecido en la Constitución. Sin embargo, esta es una medida excepcional ante la alarmante provisionalidad, reconocida por la propia Junta Nacional de Justicia.[10]

La implementación de esta medida excepcional reducirá la provisionalidad en el Poder Judicial y el Ministerio Público, lo que constituirá un cambio estructural en la conformación de ambas instituciones. Esta transformación contribuirá al

[10] Consultar en: https://elcomercio.pe/politica/justicia/justicia-y-provisionalidad-mas-del-50-de-fiscales-y-mas-de-del-30-de-jueces-no-son-titulares-junta-nacional-de-justicia-noticia/ y https://peru21.pe/politica/presidente-de-la-jnj-provisionalidad-de-jueces-y-fiscales-alcanza-niveles-alarmantes-junta-nacional-de-justicia-jnj-provisionalidad-jueces-fiscales-alcanza-niveles-alarmantes-antonio-de-la-haza-noticia/

fortalecimiento de la independencia judicial y fiscal, ya que la estabilidad en el cargo permitirá a los magistrados ejercer sus funciones con mayor autonomía e imparcialidad, especialmente en casos complejos o sensibles donde las presiones externas, como las políticas, pueden ser considerables.

La calidad del servicio de justicia experimentará una mejora al generarse mayor compromiso institucional y continuidad en el desarrollo de criterios jurisprudenciales. La estabilidad permitirá a los magistrados profundizar en la especialización de sus materias. Paralelamente, la Junta Nacional de Justicia podrá optimizar sus recursos al concentrar sus esfuerzos y capacidades en la selección y nombramiento de magistrados para las plazas efectivamente vacantes, evitando así la duplicidad de procesos que implica la realización permanente de concursos para plazas ocupadas por provisionales de larga data.

La iniciativa promoverá una normalización de la carrera judicial y fiscal al regularizar la situación de un grupo de magistrados que, pese a su desempeño prolongado, permanecen en una condición precaria, incluso perciben un sueldo muy por debajo de los magistrados titulares. Asimismo, se logrará una mayor seguridad jurídica para todo el sistema al generarse estabilidad y predictibilidad en la conformación de los órganos jurisdiccionales y fiscales, lo que beneficiará tanto a los propios magistrados como a los abogados litigante y los justiciables.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene disposiciones constitucionales ni legales vigentes. Por el contrario, desarrolla los principios constitucionales de independencia judicial, estabilidad en la función pública y eficiencia en la administración de justicia.

La propuesta reconoce la competencia constitucional de la Junta Nacional de Justicia, asignándole un rol central en la verificación de requisitos y la implementación del procedimiento especial de nombramiento. No modifica las atribuciones constitucionales de este órgano, sino que establece un procedimiento excepcional y por única vez para resolver un problema estructural.

El proyecto es compatible con la Ley de la Carrera Judicial (Ley N° 29277) y la Ley de la Carrera Fiscal (Ley N° 30483), pues mantiene los requisitos establecidos en estas normas para el acceso a la magistratura. La propuesta simplemente establece un mecanismo excepcional de acceso para un grupo específico de magistrados que cumplen con determinadas condiciones objetivas.

En suma, la norma propuesta se integra al ordenamiento jurídico vigente, complementando las disposiciones existentes y estableciendo una solución

excepcional para un problema específico, sin desnaturalizar el marco normativo que regula la carrera judicial y fiscal.

## III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

De aprobarse esta iniciativa, generará los siguientes costos y beneficios:

### 3.1. Costos

| Costo | Sustento |
|---|---|
| Presupuestal | Posible incremento moderado en el presupuesto del Poder Judicial y Ministerio Público debido a la equiparación de beneficios entre magistrados provisionales y titulares. |
| Administrativo | Se podría requerir recursos para la implementación del procedimiento especial de verificación por parte de la Junta Nacional de Justicia. |
| Capacitación | Formación adicional para los magistrados nombrados en materias específicas de su competencia. |

### 3.2. Beneficios

| Beneficios | Sustento |
|---|---|
| Independencia Judicial y Fiscal | Mayor estabilidad en el cargo, reduciendo vulnerabilidades y presiones indebidas sobre los magistrados. |
| Eficiencia del Sistema de Justicia | Continuidad en el desarrollo de criterios y reducción de la rotación de magistrados. |
| Calidad del Servicio | Mejora en la prestación del servicio de justicia por magistrados con mayor estabilidad y compromiso institucional. |
| Desarrollo Profesional | Fomento de la carrera en el sistema de justicia, incentivando la especialización y formación continua. |
| Clima Laboral | Reducción de la incertidumbre en los magistrados asociados a la condición provisional. |
| Institucionalidad | Fortalecimiento de la institucionalidad del Poder Judicial y Ministerio Público a través de la estabilización de su conformación. |
| Derechos Laborales | Reconocimiento de la situación de permanencia prolongada. |

## IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se encuentra relacionada con las siguientes políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional[11]:

4.1. **Primera Política: "Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho".** La presente iniciativa contribuye al fortalecimiento del Estado de Derecho mediante la consolidación de un sistema de justicia independiente e imparcial, pilar fundamental de todo régimen democrático. La estabilidad en el cargo de los magistrados constituye una garantía esencial para la independencia judicial y fiscal, elemento central del Estado de Derecho.

4.2. **Cuarta Política: "Institucionalización del Diálogo y la Concertación".** La presente iniciativa responde a una demanda histórica de los operadores de justicia y busca resolver, mediante un mecanismo concertado y excepcional, una problemática estructural que afecta la administración de justicia.

4.3. **Vigésima Cuarta Política: "Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente".** Con esta propuesta se busca fortalecer la eficiencia y eficacia del sistema de justicia mediante la reducción de la provisionalidad y la consolidación de un cuerpo de magistrados estable y comprometido con la función jurisdiccional y fiscal.

4.4. **Vigésima Octava Política: "Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial".** La presente iniciativa contribuye directamente al fortalecimiento de la independencia judicial y fiscal, así como a la mejora en el acceso a la justicia, al establecer un mecanismo excepcional para la reducción de la provisionalidad y la consolidación de un sistema de justicia más estable y profesional.

[11] Acuerdo Nacional. Disponible en: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/