CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROYECTO DE LEY N° 13822/2025-CR RU 2199611
23 ENERO 2026 04:46 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA EL SISTEMA DE JUSTICIA Y ESTABLECE LAS BASES Y CONDICIONES PARA SU CORRECTO FUNCIONAMIENTO

La congresista de la república que suscribe, **MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO**, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular, con la facultad establecida en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA EL SISTEMA DE JUSTICIA Y ESTABLECE LAS BASES Y CONDICIONES PARA SU CORRECTO FUNCIONAMIENTO

Artículo 1. Objeto

La presente ley de reforma constitucional tiene como objeto incorporar en la Constitución Política del Perú el Sistema de Justicia, determinando sus fines y las instituciones que lo conforman, bajo los criterios de calidad y predictibilidad en el servicio de justicia, así como en los principios de independencia, razonabilidad e interoperabilidad eficiente.

Asimismo, establece las normas esenciales para el funcionamiento idóneo del Sistema de Justicia.

Artículo 2. Incorporación de capítulos y artículos en la Constitución Política del Perú

Incorpóranse el Capítulo VII-A, con los artículos 137-A, 137-B, 137-C y 137-D; el Capítulo VIII-A, con los artículos 149-A y 149-B; y el Capitulo X-A, con los artículos 160-A y 160-B, a la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

TÍTULO IV
ESTRUCTURA DEL ESTADO

(…)

Capitulo VII-A
Sistema de Justicia

Artículo 137-A. El Sistema de Justicia es el conjunto de instituciones del Estado que, por razón de sus competencias, garantizan la funcionalidad integral del Sistema de Justicia en el país; para la necesaria coordinación e interoperabilidad las mismas que se rige bajo los principios de igualdad en la garantía de los derechos fundamentales, calidad, eficiencia, predictibilidad, colaboración e independencia de cada institución que conforman el Sistema de Justicia.

Artículo 137-B. El Sistema de Justicia, respetando la autonomía de cada institución, está conformado por las siguientes:

1. ***El Poder Judicial.***
2. ***El Tribunal Constitucional.***
3. ***El Ministerio Público.***
4. ***La Escuela Nacional de Justicia.***
5. ***La Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial.***
6. ***La Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público.***

7. ***Las instancias y órganos adscritos al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que, por razón de sus competencias, están vinculados al Sistema de Justicia.***

El Sistema de Justicia cuenta con la labor coadyuvante de entidades especializadas que contribuyen a su funcionamiento y fines. Estas entidades son la Policía Nacional del Perú, y las instituciones que desarrollan los mecanismos alternativos de solución de controversias reconocidos por ley.

Los colegios de abogados debidamente reconocidos tienen el deber de contribuir a la calidad integral del servicio jurídico y de justicia del país, dentro de la proyección social de la abogacía. Su relación con la administración de justicia se regula de acuerdo a ley.

Artículo 137-C. Son fines del Sistema de Justicia:

1. ***Garantizar el derecho de acceso a un Sistema de Justicia oportuno, predictible, eficiente e imparcial, en el marco de la cultura de paz y la promoción de la conciliación.***
2. ***Garantizar la independencia funcional con base en la titularidad de todos los jueces y fiscales a nivel nacional, con impedimento de ejercer la función bajo cualquier otra modalidad.***
3. ***Garantizar la celeridad procesal y la ejecutabilidad de las decisiones jurisdiccionales.***
4. ***Promover una administración de justicia de calidad, basada en una carga procesal razonable y coherente.***
5. ***Promover una administración de justicia eficiente y sostenible, contribuyendo en la difusión y utilización razonable de los mecanismos alternativos de solución de controversias.***
6. ***Garantizar la necesaria interoperabilidad y cooperación entre las entidades integrantes e instituciones coadyuvantes del sistema de administración de justicia.***
7. ***Impulsar la constante modernización y transparencia en el servicio de administración justicia.***

8. ***Contribuir al fortalecimiento del régimen de control de jueces y fiscales y personal administrativo.***
9. ***Contribuir en la definición y actualización permanente de perfiles idóneos de quienes administran justicia en el Perú, así como su capacitación integral y permanente; y la correspondiente evaluación en el desempeño de la función.***
10. ***Contribuir en la permanente consolidación del Sistema de Justicia integral, incorporando medidas efectivas en los ámbitos formativo, ético y preventivo.***

Las instituciones integrantes del Sistema de Justicia tienen la obligación de contribuir al cumplimiento de sus fines. Para este propósito, también impulsan acciones para fortalecer una cultura de compromiso permanente con los fines del sistema por parte de todos sus integrantes y trabajadores.

Artículo 137-D. Las instituciones conformantes del Sistema de Justicia, en el marco del respeto de su autonomía funcional, conforme a su definición y fines sostienen reuniones periódicas, convocadas por cualquiera de sus integrantes, con la participación de sus máximos representantes. En las reuniones evalúan el cumplimiento de los fines del sistema y la problemática e implementación de medidas necesarias de colaboración e interoperabilidad que permitan el fortalecimiento progresivo y sostenible de cada institución conformante del sistema; a fin de lograr un servicio de justicia eficiente y de calidad.

(…)

Capitulo VIII-A

Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial

Artículo 149-A. El control funcional de los jueces de todas las instancias y del personal auxiliar jurisdiccional del Poder Judicial está a cargo de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, que cuenta con autonomía.

La Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial es gobernada por un Consejo Directivo integrado por cinco miembros elegidos por la Escuela Nacional de Justicia, la que elige también a los jefes de las respectivas oficinas descentralizadas.

La organización, funciones y permanencia en el cargo de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial se rige por ley orgánica.

Artículo 149-B. Para postular y ejercer como miembro del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial se requieren los mismos requisitos exigidos para ser designado como juez supremo y los que fije su respectiva ley orgánica.

Los requisitos para ser designado jefe de la autoridad de control de una oficina descentralizada son establecidos por la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial conforme a su reglamento."

(…)

Capitulo X-A

Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público

Artículo 160-A. El control funcional de los fiscales de todos los niveles y del personal de función fiscal del Ministerio Público está a cargo de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, que cuenta con autonomía.

La Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público es gobernada por un Consejo Directivo integrado por cinco miembros elegidos por la Escuela Nacional de Justicia, la que elige también a los jefes de las respectivas oficinas descentralizadas.

La organización, funciones y permanencia en el cargo de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público se rige por ley orgánica.

Artículo 160-B. Para postular y ejercer como miembro del consejo directivo de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público se requieren los mismos requisitos exigidos para ser designado como fiscal supremo y los que fije su respectiva ley orgánica.
Los requisitos para ser designado como jefe de la autoridad de control de la oficina descentralizada son establecidos por la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, conforme a su reglamento.

Artículo 3. Modificación de artículos de la Constitución Política del Perú
Modificanse los artículos 2, 14, 23, 47, 99, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 177, 182, 183, 200 y 201 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Artículo 2. Toda persona tiene derecho:
(…)
24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:
(…)
c. No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios.
La falta de pago del íntegro de la reparación civil por quien tiene una condena penal por delito doloso genera su inhabilitación para realizar trámites, contrataciones en el ámbito público y privado, y restringe el acceso a la función pública. Las restricciones en el ámbito privado son determinadas por ley.
25. Al acceso a un Sistema de Justicia oportuno, imparcial, independiente y sin discriminación, con garantía del derecho al contradictorio, respetando las exigencias y limitaciones que establecen la Constitución y la ley.

(…)

Artículo 14. La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad.
Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país.
La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos, ***así como la importancia de contar con un Sistema de Justicia eficaz en el marco de la cultura de paz y la promoción de la conciliación,*** son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar.
La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias.
La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa.
Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.

(…)

Artículo 23. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan.
El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.
Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.
Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento, ***sin perjuicio del trabajo obligatorio dispuesto para las personas privadas de su libertad como parte del proceso de reinserción social***.

(…)

Artículo 47. La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los procuradores públicos conforme a ley. ***Los procuradores públicos se eligen bajo estrictos criterios de meritocracia y neutralidad, mediante concurso público por el órgano competente. Gozan de independencia en el ejercicio del cargo.*** Solo pueden ser separados por causa grave prevista en la ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.

(…)

Artículo 99. Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado; a los magistrados del Tribunal Constitucional; ***a los miembros del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia***; a los jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

(…)

Artículo 138. La potestad de ***impartir*** justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos ***jurisdiccionales, en las materias de su competencia***, con arreglo a la Constitución y a las leyes.
En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior. ***Para la validación del control difuso de constitucionalidad de la ley, las sentencias son elevadas en consulta a la Corte Suprema de Justicia.***

Artículo 139. Son principios y derechos ***exigibles***:

1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.

   No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral. Por ley orgánica se regulan ambas excepciones. ***No cabe el control difuso de constitucionalidad de las leyes en sede militar ni en sede arbitral, cualquiera sea su modalidad.***

   No hay proceso judicial por comisión o delegación.

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

   Los jueces están sujetos a evaluación de desempeño permanente, de acuerdo a ley. Esta evaluación considera la identificación de infracciones bajo los criterios de legalidad y gradualidad. La máxima sanción en este ámbito es la separación de la entidad.

   Los jueces no pueden ser objeto de acusación por sus votos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que ejerce el órgano de control correspondiente. Los jueces solo ejercen la función en su condición de titulares y en estricto respeto de la plaza respectiva, conforme a ley.

   Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. ***La ley señala los casos de ejecución provisional de la sentencia que no tiene calidad de firme.*** Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de la Cámara de Diputados, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

(...)

6. ***El doble grado de jurisdicción, salvo disposición legal distinta.***

(…)

14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún ***tipo de proceso y estado procesal.***
    Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad.

(…)

21. El derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados. ***El Estado, por razones fundadas de riesgo para la seguridad nacional, la seguridad ciudadana y la seguridad penitenciaria, puede establecer regímenes penitenciarios excepcionales.***

22. El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, ***sin perjuicio de la regulación restrictiva de derechos para los agentes de delitos de gravedad***.

(…)

Artículo 141. Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación. ***La ley regula las características, materias sujetas a discrecionalidad judicial, requisitos de admisibilidad, tramitación y los efectos de la casación, incluidas las sanciones por su interposición temeraria o con abuso de***

derecho. El desarrollo del criterio de cuantía para limitar el acceso a la casación es fijado por ley.

La Corte Suprema solo resuelve en última instancia en los procesos iniciados en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley. Asimismo, conoce ***excepcionalmente*** en casación las resoluciones del Fuero Militar, con las limitaciones que establece el artículo 173. **La Corte Suprema tiene la facultad de establecer criterios uniformizadores para garantizar el principio de predictibilidad en la función jurisdiccional. Los cambios de criterios deben estar debidamente motivados.**

El número de jueces de la Corte Suprema lo determina la Ley Orgánica del Poder Judicial, respetando el principio de racionalidad. La Corte Suprema puede organizarse en salas especializadas, bajo criterios estrictos de permanencia y plena titularidad de sus miembros.

Artículo 142. No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las de la ***Escuela Nacional de Justicia*** en materia de evaluación y ***nombramiento*** de jueces ***y fiscales***. ***Es ineficaz toda resolución que altere el calendario electoral prestablecido.***

Artículo 143. El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que ***imparten*** justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración.

Por ley orgánica se determina su funcionamiento, estructura, composición y administración. La gestión administrativa de los despachos judiciales es una actividad especializada y diferenciada de la labor jurisdiccional.

Artículo 144. El Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial. La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial.

El Presidente es elegido de conformidad con su ley orgánica. Solo por ley orgánica se determina el número total de jueces supremos.

El cargo de Presidente de la Corte Suprema dura tres (3) años y puede ser prorrogable, por reelección, solo por otros dos (2) años.

Para ser juez supremo y ejercer el cargo se requiere:

1. ***Ser peruano de nacimiento.***
2. ***Ser ciudadano en ejercicio.***
3. ***Tener entre cuarenta y cinco (45) años y setenta (70) años de edad.***

La designación de los jueces supremos se realiza bajo las siguientes modalidades:

1. ***Jueces de carrera judicial (modalidad ordinaria): haber ejercido como juez por más de veinte (20) años.***
2. ***Abogados en ejercicio y académicos (modalidad por concurso): haber ejercido la abogacía con reconocida trayectoria profesional por más de veinte (20) años o, siendo abogado, haber ejercido la docencia universitaria a tiempo completo en disciplinas jurídicas por más de veinte (20) años. Los jueces supremos designados bajo esta modalidad no podrán exceder el veinte por ciento (20%) del número total de integrantes de la Corte Suprema.***
3. ***Invitación directa (modalidad excepcional por designación honorífica): se podrá designar a jueces supremos por invitación directa a profesionales que cumplan los requisitos establecidos en el numeral 2 de este artículo. Los jueces supremos designados bajo esta modalidad no podrán exceder el cinco por ciento (5%) del número total de integrantes de la Corte Suprema.***

Artículo 145. El Poder Judicial ***goza de autonomía en la elaboración y aplicación de su presupuesto*** y lo sustenta ante el Congreso. ***El presupuesto del Poder Judicial no puede ser menor al 4% del total del***

Presupuesto General de la República, aprobado por el Poder Legislativo.

El sustento del porcentaje presupuestal y su eventual incremento debe incluir los avances cuantitativos y cualitativos del cumplimiento de los fines del Sistema de Justicia, en el ámbito de las competencias del Poder Judicial.

Artículo 146. La función jurisdiccional es incompatible con cualquiera otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria ***y en los cursos que imparte la Escuela Nacional de Justicia***, fuera del horario de trabajo.

Los jueces sólo perciben las remuneraciones que les asigna el Presupuesto y las provenientes de la enseñanza o de otras tareas expresamente previstas por la ley.

El Estado garantiza a los magistrados judiciales:

1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley.
2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento.
3. Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función. Y
4. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.

(…)

Artículo 148. Las resoluciones administrativas que causan estado, son susceptibles de impugnación ***judicial únicamente*** mediante la acción contencioso administrativa, **salvo disposición expresamente establecida por ley. La interposición de la demanda contencioso administrativa no suspende los efectos de la resolución administrativa respectiva y su tramitación judicial se agota de manera definitiva en segunda instancia.**

(…)

Artículo 150. ***La Escuela Nacional de Justicia es el centro superior de alta especialización e investigación académica encargada de la formación de los aspirantes a personal jurisdiccional, asistentes en función fiscal, jueces y fiscales de todas las jerarquías y especialidades, así como de su selección y posterior nombramiento conforme a su ley orgánica. Asimismo, es responsable de su actualización y perfeccionamiento continuo, y de su preparación con fines de ascenso.***

La Escuela Nacional de Justicia otorga el título que los acredita en el correspondiente grado y especialidad, y lo cancela en los supuestos previstos por su ley orgánica. Es la única vía de acceso, evaluación y promoción en la carrera y especialidades señaladas en el primer párrafo.

La Escuela Nacional de Justicia también se encarga de la selección y posterior nombramiento de los miembros del Consejo Directivo de las autoridades de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, así como de los respectivos jefes de las oficinas descentralizadas de dichas autoridades.

La Escuela Nacional de Justicia es autónoma y configura el ente rector en el deber de asegurar la titularidad plena de los jueces y fiscales a nivel nacional, erradicar y evitar la provisionalidad en estos ámbitos.

La Escuela Nacional de Justicia también brinda capacitación periódica, especializada y obligatoria para los procuradores públicos.

Artículo 151. ***El ingreso a la Escuela Nacional de Justicia es mediante concurso público de méritos.***

La formación en la escuela es del más alto nivel académico y multidisciplinario.

Los aspirantes a personal jurisdiccional, asistente en función fiscal, jueces y fiscales de todo nivel jerárquico y especialidad se forman por un periodo de dos años, reciben un estipendio que prevé la norma correspondiente.

Concluida satisfactoriamente su formación y, una vez seleccionados, ejercen, en condición de pasantes, el cargo por el lapso de seis (6) meses, bajo supervisión institucional. Este período se reconoce para el cómputo de tiempo de servicios en el ejercicio profesional. Culminada satisfactoriamente la pasantía, la Escuela Nacional de Justicia otorga el respectivo título.

Los jueces de paz provienen de elección popular. Esta elección, el número de jueces y su distribución, los requisitos, las condiciones del desempeño jurisdiccional, la condición remunerativa, la capacitación y la duración en los cargos son normadas por ley.

Artículo 152. ***El personal jurisdiccional, los asistentes en función fiscal, los jueces y fiscales tienen derecho a participar en los procesos de ascenso convocados por la Escuela Nacional de Justicia. Para su ascenso deben aprobar los estudios especiales correspondientes impartidos por esta escuela.***

La escuela considera y resguarda el cuadro de méritos académicos, los resultados de la evaluación de su desempeño con enfoque cualitativo, los informes de la autoridad nacional de control correspondiente y otros que señale la ley.

Artículo 153. ***El personal jurisdiccional, los asistentes en función fiscal,*** los jueces y los fiscales están prohibidos de participar en política, de emitir posiciones políticas, ***y de recibir cualquier beneficio que pueda comprometer o interferir en el desempeño de sus funciones. Adicionalmente, solo los jueces y fiscales están impedidos de sindicalizarse y de declararse en huelga.***

En caso de recibir, luego de su designación y nombramiento, sentencia firme por la comisión de un delito quedan inhabilitados de forma definitiva para trabajar, ejercer o accionar en el sistema de administración de justicia.

Artículo 154. ***El órgano de gobierno de la Escuela Nacional de Justicia es el Consejo Directivo, que se encuentra integrado por:***

1. ***Un representante del Tribunal Constitucional, elegido por los integrantes de su Pleno, entre los exmagistrados.***
2. ***Un representante del Poder Judicial, elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, entre los exjueces supremos.***
3. ***Un representante del Ministerio Público, elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre los exfiscales supremos.***
4. ***Un representante de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial designado por el Consejo Directivo de dicha autoridad.***
5. ***Un representante de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público designado por el Consejo Directivo de dicha autoridad.***
6. ***Un representante de las facultades de derechos de las universidades públicas licenciadas, con más de cincuenta años de antigüedad.***
7. ***Un representante de las facultades de derechos de las universidades privadas licenciadas, con más de cincuenta años de antigüedad.***
8. ***Un representante de la Procuraduría General del Estado, designado por su Consejo Directivo.***

La elección del respectivo representante, debe contar con el voto favorable de al menos, los dos tercios del número legal de los miembros titulares de los órganos mencionados.

Los miembros del Consejo Directivo son elegidos por ocho (8) años, ejercen el cargo a dedicación exclusiva, salvo la docencia universitaria en el régimen de tiempo parcial por asignatura.

El Pleno del Consejo Directivo elige a su presidente, cuyo mandato es de cuatro años.
En ambos casos se requiere del voto favorable de los dos tercios de los integrantes del Consejo Directivo.

Artículo 155. ***Para ser miembro del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia y ejercer como tal, se requiere:***

1. ***Ser peruano de nacimiento.***
2. ***Ser ciudadano en ejercicio.***
3. ***Ser abogado***
4. ***Tener no menos de cincuenta y no más de setenta y cinco años.***
5. ***Tener no menos de veinticinco (25) años de ejercicio profesional.***
6. ***Tener el grado académico de doctor otorgado por universidad licenciada; dicho grado debe estar registrado en la entidad competente.***
7. ***Contar con solvencia moral y reconocida trayectoria profesional, académica y democrática.***
8. ***No haber sido condenado por delito, ni destituido o inhabilitado de la función pública.***

En el caso de la acreditación de grados y títulos se toma en cuenta los respectivos trabajos de investigación desarrollados para tal efecto.

Artículo 156. Los miembros del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia gozan de los mismos beneficios, derechos y prerrogativas, y están sujetos a las mismas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que los jueces y los fiscales supremos.
Son removidos del cargo por el Senado del Congreso de la República, con el voto conforme de dos tercios del número legal de sus miembros, por causa grave prevista en su ley orgánica. Las causales para su apartamiento temporal son determinadas por su ley orgánica.

Artículo 157. ***El personal jurisdiccional, los asistentes en función fiscal, los jueces y los fiscales de todos los niveles, grados, jerarquías y especialidades están sujetos a la evaluación permanente del desempeño funcional, así como al control disciplinario por las autoridades de control respectivas. Los resultados de su evaluación permanente de desempeño se incorporan en los cuadros de méritos de cada institución y de la Escuela Nacional de Justicia.***

Artículo 158. El Ministerio Público es autónomo ***dentro del marco legal vigente***. El Fiscal de la Nación lo preside. ***Es elegido de conformidad con su ley orgánica.*** El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos años. ***El número de miembros de la Junta de Fiscales Supremos es determinado por ley orgánica.***

Los ***fiscales*** tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los ***jueces en su respectiva categoría***. Les afectan las mismas incompatibilidades, ***estando igualmente sujetos a la respectiva evaluación de desempeño permanente***. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los ***jueces*** en su respectiva categoría. ***Los fiscales solo ejercen la función en su condición de titulares y en estricto respeto de la plaza respectiva, conforme a ley.***

Artículo 159. Corresponde al Ministerio Público:

(...)

4. Conducir desde su inicio la investigación del delito, conforme a ley. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función. ***El inicio de toda investigación debe tener parámetros obligatorios establecidos en la ley, bajo responsabilidad.***

5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte, ***sin perjuicio de los delitos de acción privada que prevé la ley de la materia***.

(...)

Artículo 160. El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso.
El presupuesto del Ministerio Público no puede ser disminuido con relación al año anterior, salvo por motivo de fuerza mayor objetivamente acreditado. Su incremento responde a hechos que la demanda de su labor exige para el cumplimiento de sus fines.

(…)

Artículo 177. El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, ***como ente rector***; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones y sus respectivas leyes orgánicas.

(…)

Artículo 182. El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por ***la Escuela Nacional de Justicia*** por un período renovable de cuatro años. ***La renovación está sujeta a evaluación previa.*** Puede ser removido por ***la propia Escuela Nacional de Justicia*** por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.
Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. ***Asimismo, le***

corresponde la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que su ley orgánica le señala.

Artículo 183. El jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por ***la Escuela Nacional de Justicia*** por un período renovable de cuatro años. La renovación está sujeta a evaluación previa. Puede ser removido por dicha Escuela Nacional de Justicia por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones ***de todos los ciudadanos peruanos en el Perú y el extranjero***, y otros actos que modifican el estado civil ***y el ejercicio de la ciudadanía, conforme a ley***. Emite ***el documento nacional de identidad*** y las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

Ejerce las demás funciones que su ley orgánica le señala.

(…)

TÍTULO V
DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

Artículo 200. Son procesos constitucionales:

1. El ***Proceso*** de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o

amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.

2. El ***Proceso*** de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente. No procede contra normas legales ***heteroaplicativas***, contra resoluciones judiciales ***ni contra decisiones de los fueros excepcionales reconocidos por la Constitución, emanadas de procedimiento regular***. Tampoco procede ***contra resoluciones que no son revisables por mandato constitucional.***
3. El ***Proceso*** de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.
4. El ***Proceso*** de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.
5. El ***Proceso*** de Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.
6. El ***Proceso*** de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

Una ley orgánica regula el ejercicio de ***estos procesos*** y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas.

El ejercicio de ***los procesos*** de hábeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción a que se refiere el artículo 137 de la Constitución.

Cuando se interponen ***procesos*** de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo.
No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio.

Artículo 201. El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de ***nueve*** magistrados elegidos por ***ocho*** años. ***El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa. Puede, por acuerdo mayoritario de sus miembros, tener sesiones descentralizadas en cualquier otro lugar de la República.***
Para ser magistrado del Tribunal Constitucional se exigen los mismos requisitos que para ser juez supremo. Los magistrados del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los senadores y diputados. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata. ***No pueden ser objeto de acusación por sus votos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que ejerce el propio Tribunal Constitucional.***
Los magistrados del Tribunal Constitucional son elegidos por el Senado con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

PRIMERA. Toda denominación referida a la Junta Nacional de Justicia y/o Academia de la Magistratura debe entenderse como Escuela Nacional de Justicia, a partir de su pleno funcionamiento.
La designación de los representantes que integran el Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia, referida en el artículo 154 de la Constitución reformado por la

presente ley, se realiza seis meses antes de cumplirse el periodo de mandato de los integrantes de la actual Junta Nacional de Justicia - JNJ.

La actual Junta Nacional de Justicia, de acuerdo a ley, organiza de forma anticipada el proceso de transición que permita la instalación oportuna de la Escuela Nacional de Justicia.

Dentro de los diez (10) días calendario posteriores a la designación de los representantes del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia, este se instala.

En el plazo de noventa (90) días calendario de instalado el Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia, este remite al Congreso de la República el proyecto de su ley orgánica, el mismo que tiene prioridad en su dictamen, debate y acuerdo en comisiones y en el Pleno del Congreso. Desde la instalación del Consejo Directivo, este asume los recursos presupuestales y el personal de la Academia Nacional de la Magistratura y de la Junta Nacional de Justicia.

En el caso de los procesos en trámite que asume la Escuela Nacional de Justicia, los plazos quedan suspendidos hasta que esta haga eficaz su respectiva competencia. En el caso de los trabajadores, se guarda el debido respeto a sus derechos laborales, pudiéndose dictar las disposiciones necesarias.

Asume la infraestructura en uso o alquilada de la Academia Nacional de la Magistratura y de la Junta Nacional de Justicia.

SEGUNDA. Permanecen en funciones el jefe nacional y los jefes de las oficinas descentralizadas de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial hasta que la Escuela Nacional de Justicia, conforme a su normatividad vigente, designe al Consejo Directivo establecido en los artículos 149-A y 149-B de la Constitución incorporados por la presente ley.

TERCERA. Permanecen en funciones el jefe nacional y los jefes de las oficinas descentralizadas de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público hasta que la Escuela Nacional de Justicia, conforme a su normatividad vigente designe al Consejo Directivo establecido en los artículos 160-A y 160-B de la Constitución incorporados por la presente ley.

CUARTA. Los jefes nacionales de las autoridades nacionales de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario desde la instalación de la Escuela Nacional de Justicia la norma que contenga el reglamento para la designación de los jefes de las oficinas descentralizadas de sus respectivas entidades.

QUINTA. La Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público asumen, respectivamente, el acervo documentario de los procesos disciplinarios archivados y en giro o trámite del personal de su respectiva institución, que obran en la Junta Nacional de Justicia.

A partir de su respectiva instalación, todo proceso disciplinario se inicia ante la autoridad nacional de control que corresponda.

Los recursos presupuestales y el personal de la Junta Nacional de Justicia, que por sus funciones correspondan a cada una de las autoridades nacionales de control, serán asumidos por estas.

En el caso de los trabajadores, se guarda el debido respeto a sus derechos laborales, pudiendo dictar las disposiciones necesarias.

SEXTA. Las leyes orgánicas, así como las normas sustantivas y procesales, que resultan necesarias adecuar para dar eficacia a la presente reforma constitucional, tienen prioridad en su dictamen, debate y acuerdo en comisiones y en el Pleno del Congreso.

SÉPTIMA. La elección popular de los jueces de paz a la que se refiere el artículo 151 se regula de acuerdo a ley. La respectiva propuesta legislativa es presentada por el Poder Judicial en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario desde la vigencia de la presente ley de reforma constitucional. La ley debe comprender la fecha o período de inicio de la implementación efectiva de la elección.

OCTAVA. La modificación del artículo 201, en el extremo del número y período de mandato de los magistrados del Tribunal Constitucional, rige luego de que todos los actuales miembros del Tribunal Constitucional hayan cumplido su mandato regular.

NOVENA. Las disposiciones del artículo 144 relativas al período del mandato y la prórroga por reelección del Presidente de la Corte Suprema y del Poder Judicial, no serán aplicables al magistrado que se encuentre ejerciendo dicho cargo a la fecha de la aprobación de las modificaciones constitucionales. El mandato de la autoridad actual concluirá en la fecha que le correspondía de acuerdo con la norma vigente al momento de su elección.

DÉCIMA. La obligatoriedad de ejercicio titular de la función judicial y fiscal rige de manera plena a partir del año siguiente a la vigencia de la presente reforma constitucional. La eliminación progresiva de la provisionalidad en este ámbito debe cumplirse de manera definitiva en dicho plazo.

Lima, 09 de enero de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/01/2026 15:23:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/01/2026 14:53:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALVA PRIETO Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2026 07:13:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2026 13:06:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ TALAVERA Pedro Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2026 09:51:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ TALAVERA Pedro Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2026 09:53:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2026 10:23:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/01/2026 10:14:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALVA ROJAS Carlos Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2026 10:38:04-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 18 de noviembre de 2025, la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria Encargada de Estudiar y Presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú (en adelante comisión especial), aprobó por unanimidad, el Informe Final Etapa 1, el mismo que contiene una propuesta de proyecto de ley de reforma constitucional, el mismo que se presentó al Pleno del Congreso de la República.

Dicho informe fue aprobado por el Pleno del Congreso de la República el 4 de diciembre de 2025. El propio informe sugiere que “la referida propuesta de reforma constitucional, sea puesta a consideración de los diferentes grupos parlamentarios, para que, si lo tienen a bien, lo hagan suyo”.

En ese sentido, la congresista de la república que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular, hace suya la propuesta del proyecto de ley de reforma constitucional contenido en el Informe Final Etapa 1, de la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria Encargada de Estudiar y Presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La regulación constitucional expresa del sistema de justicia: fines y rectoría

La propuesta sobre el sistema de justicia responde a la necesidad de dotar de un marco constitucional expreso y sistemático a las instituciones que ejercen funciones jurisdiccionales y conexas en el país. Si bien la Constitución vigente reconoce a determinados órganos como el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público y la Junta Nacional de Justicia; estos

aparecen regulados de manera dispersa sin una cláusula unitaria que los articule bajo un concepto sistémico de justicia.

No en vano el Acuerdo Nacional, en la Política de Estado 28, que reconoce la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, señala:

> "(...) nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.
> Con este objetivo el Estado: (a) promoverá la **institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia**, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional (...)". **(el resaltado es nuestro)**

Igualmente, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia en el Perú (Ceriajus), creada el 2003, en su informe final, además de tener un capítulo especial titulado "**Hacia la refundación del sistema de justicia**" **(el resaltado es nuestro)**, hace referencia expresa a un sistema de justicia que se encuentra colapsado, precisamente porque hay

> "una absoluta ausencia de instancias o espacios de coordinación interinstitucional entre las instituciones que forman parte del sistema de justicia: el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Academia de la Magistratura, el Ministerio de Justicia y la Policía Nacional" (p. 26)

Por su lado, la Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia, aprobado por el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (creado por Ley 30942), incluye en el respectivo glosario de términos el concepto de sistema de justicia en atención de lo siguiente:

> "**Sistema de justicia:** conjunto de instituciones, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos establecidos para garantizar el acceso a la justicia de las personas, con el objetivo de garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y el Estado constitucional" (p. 14)

La citada propuesta, aprobada por Decreto Supremo 012-2021-JUS (publicado el 15 de julio de 2021), configura el instrumento marco de políticas públicas en temas de justicia y es de cumplimiento obligatorio. Contiene la identificación de un problema público central, que es el funcionamiento insatisfactorio del sistema de justicia, que puede enfrentarse con un enfoque intersectorial definido de la siguiente forma:

> "**Enfoque intersectorial.** El desarrollo e implementación de esta propuesta de política pública requiere un esfuerzo coordinado entre las distintas instituciones del sistema de justicia, así como la interrelación y cooperación entre estas y otras instituciones fuera de dicho sistema. En ese sentido, es necesaria una eficiente coordinación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria" (p. 27)

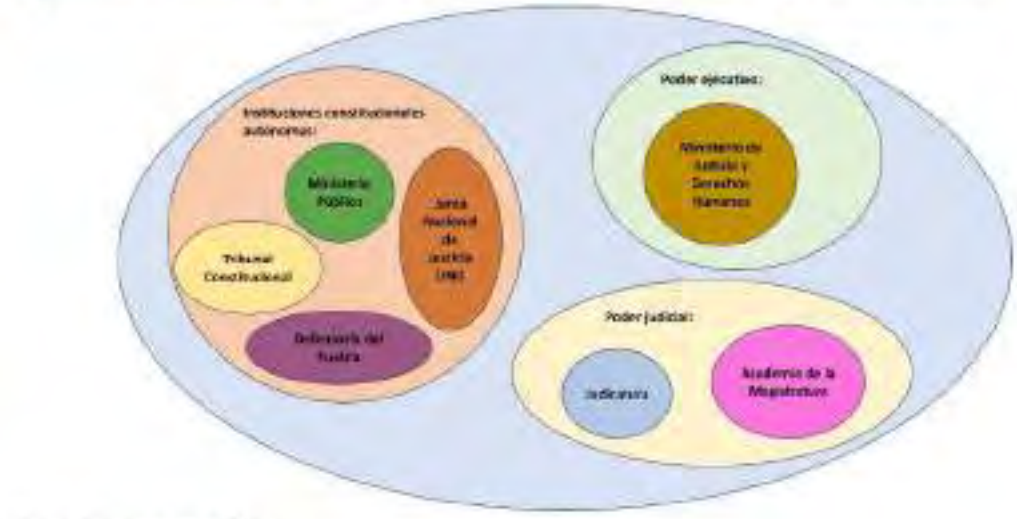
Es decir, la política pública vigente en la materia ha sido categórica en afirmar la necesidad de un sistema de justicia eficiente que requiere no solo reconocer entes integrantes del mismo, sino también la imperiosa urgencia de acciones de coordinación intersectorial, en atención a un fin común, que es la garantía de un servicio de justicia idóneo. Para tal efecto, incluso, se precisó el concepto de servicios de justicia como "todas aquellas actividades que realizan las instituciones del sistema de justicia para garantizar el efectivo acceso a la justicia de las personas y la protección de sus derechos fundamentales y de la institucionalidad democrática" (p. 14)

También, el informe denominado "Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú"[1] (2024) hace referencia a la necesidad prioritaria de que exista un trabajo conjunto entre los órganos que integran el sistema de justicia, llegando a señalar que,

> "la naturaleza fragmentada del sistema de justicia peruano conduce a un enfoque compartimentado de la aplicación de la ley, en el que las instituciones trabajan como entidades separadas con poca coordinación entre ellas a la hora de implementar leyes y políticas que requieren su trabajo conjunto. Abordar la fragmentación y la responsabilidad dispersa de los servicios de justicia entre las instituciones podría mejorar su capacidad de comprender las necesidades de las personas en materia de justicia y de responder a ellas" (p. 13)

El informe citado, inclusive, realizó un gráfico que incluyó los órganos que, por razón de sus funciones y reconocimiento constitucional, integran de forma implícita el sistema de justicia del Perú.

Figura 3.1. Instituciones del sistema de justicia del Perú reconocidas por la Constitución



Fuente: Elaboración de la OCDE.

[1] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú* [Internet]. Lima: MINJUSDH; 2023 [citado 2026 ene 5]. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/5742206-estudio-de-la-justicia-de-la-ocde-en-el-peru

En efecto, el sistema de justicia peruano enfrenta, desde hace décadas, un déficit estructural de integralidad y coordinación. En la Constitución vigente no existe un concepto unificado de sistema de justicia que articule a todas las instituciones involucradas, lo que ha generado problemas como:

- **Fragmentación institucional:** cada organismo actúa bajo su propia lógica, sin una política pública articulada de justicia. Cuando el ordenamiento jurídico no reconoce de forma expresa al sistema de justicia como un todo articulado, cada institución actúa de manera aislada y sin parámetros comunes ni objetivos integrales. En el Perú la falta de coordinación ha generado impases de apreciable trascendencia, como el generado entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, a propósito de lo resuelto en la sentencia sobre el caso conocido como “El Frontón” (Expediente 01969-2011-PHC/TC). La falta de reglas claras y un nivel de corresponsabilidad deseable respeto de los efectos de los fallos o del estricto respeto a las competencias constitucionales de los órganos públicos debilitan el principio de predictibilidad y el principio de seguridad jurídica en sí mismo.

- **Débil colaboración interinstitucional:** la ausencia de un marco constitucional claro limita la coordinación eficiente entre las competencias del Poder Judicial, Ministerio Público y la Policía Nacional. La ausencia de principios rectores constitucionales (igualdad, eficiencia, calidad, independencia) abona a que el servicio de justicia sea desigual y no siempre accesible. En el Perú, en las zonas rurales y amazónicas, la falta de una política sistémica de justicia genera exclusión. Ejemplo: comunidades nativas en Ucayali y Loreto han tenido que acudir a la justicia comunal no reconocida plenamente, porque el sistema formal no llega con jueces ni defensores públicos. En casos de violencia de género, la desarticulación entre la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial ha causado demoras fatales (caso Eyvi Ágreda, 2018, por ejemplo), evidenciando falta de colaboración institucional.

- **Desigualdad en el acceso a la justicia:** la falta de integración ha generado brechas territoriales (especialmente en comunidades rurales y amazónicas), sociales (personas de escasos recursos) y culturales (pueblos originarios).

- **Crisis de legitimidad y confianza ciudadana:** la percepción de corrupción, retraso procesal y discrecionalidad mina la credibilidad de la justicia como política pública. Sin un reconocimiento constitucional expreso de principios como la calidad, predictibilidad y eficiencia, el ciudadano percibe al sistema como arbitrario e impredecible. En el Perú, la percepción de corrupción en el Poder Judicial (caso Los Cuellos Blancos del Puerto, 2018) mostró cómo la ausencia de un marco integral debilitó los mecanismos de control y socavó la legitimidad de todo el sistema. La ciudadanía no identifica un sistema de justicia unificado, sino "islas de poder" que responden a intereses propios. En otros países como en Guatemala, por ejemplo, la falta de un reconocimiento sistémico debilitó la lucha anticorrupción tras el cierre de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala - CICIG (2019). Cada institución actuó sin coordinación y la confianza en la justicia se desplomó.

- **Obstáculos para la efectividad de políticas públicas coherentes en el ámbito del servicio de justicia:** al no estar definido el sistema en la Constitución, resulta difícil articular presupuestos, planes nacionales y políticas públicas integrales de justicia. En el Perú, el Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad (Poder Judicial, 2016-2021) no tuvo impacto transversal porque no obligaba al Ministerio Público ni a la Policía a actuar de manera coordinada. Cada institución busca su propio presupuesto sin responder a un plan de justicia nacional, lo que genera inequidad. Mientras el Tribunal Constitucional reduce su carga procesal y fortalece su autonomía, el Poder Judicial enfrenta una situación contraria que perjudica a los ciudadanos.

Asimismo, en algunos países se ha avanzado hacia un concepto integral de sistema de justicia dentro del texto constitucional o en normas orgánicas, lo que refuerza la coordinación interinstitucional. Por ejemplo, la Constitución de Colombia de 1991 reconoce expresamente la "Rama Judicial" (artículo 228 y siguientes) como un sistema compuesto por el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y otros órganos auxiliares. La Corte Constitucional ha reforzado la visión de justicia como servicio público esencial. Además, existen iniciativas implementadas sobre coordinación interinstitucional en justicia transicional y paz para garantizar un marco legal sólido frente a conflictos armados.

Dicha experiencia evidencia que la administración de justicia ya no se concibe solo como labor de jueces, sino como servicio público integral y colaborativo, en el que confluyen múltiples instituciones bajo principios comunes orientados a asegurar al ciudadano un servicio de justicia de calidad y eficiente.

Por ello, resulta necesario precisar algunas razones para introducir formalmente en la Constitución un sistema de administración de justicia expreso.

- **Reconocimiento constitucional de la integralidad de la justicia:** al positivizar la norma se visibiliza la justicia como un sistema y no como un conjunto disperso de instituciones, lo que permite diseñar políticas públicas integradas y coherentes.

- **Protección institucional y democrática:** incluir al sistema de justicia en la Constitución brinda un nivel de protección frente a coyunturas políticas. Principios como la independencia, colaboración, eficiencia y predictibilidad se convierten en parámetros de control constitucional, exigibles ante tribunales y ciudadanía.

- **Mejor garantía de los derechos fundamentales:** se incorpora como eje la igualdad en la garantía de derechos, obligando a todas las instituciones

del sistema a actuar bajo ese estándar. Esto evita arbitrariedades, discrecionalidad excesiva y desigualdad en el acceso a la justicia.

- **Fortalecimiento de la legitimidad democrática:** una justicia eficiente y predecible es esencial para la confianza ciudadana. El reconocimiento constitucional expresa un compromiso del Estado con la calidad del servicio de justicia, lo que refuerza la legitimidad del sistema democrático en su conjunto.

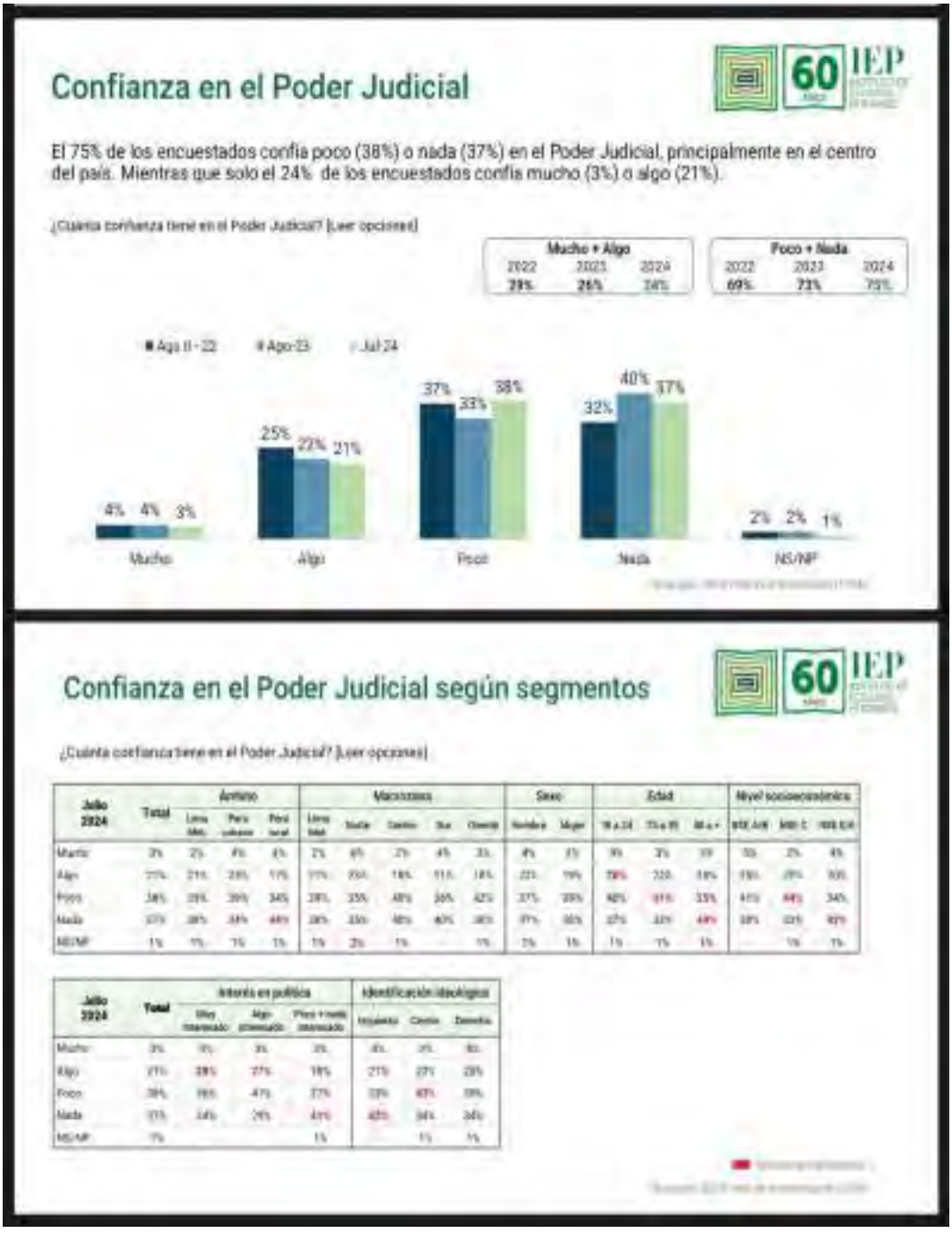
Por ello, la presente iniciativa legislativa busca establecer expresamente en la Constitución un sistema de justicia. Esto, por cuanto se suele hablar de un sistema de justicia, pero la Constitución no lo reconoce, como sí sucede en los casos del sistema electoral (artículo 176) o el sistema de defensa nacional (artículo 164). El reconocimiento constitucional de principios rectores refleja, además, una evolución hacia modelos de justicia más abiertos, inclusivos y orientados a resultados.

El artículo 137-A introduce un marco normativo coherente que permite entender a las entidades no como piezas aisladas, sino como engranajes de un sistema orientado a garantizar los derechos fundamentales. Asimismo, ofrece una visión orgánica y de conjunto, que dota de coherencia y reconfigura el diseño constitucional a la justicia, consolidando un sistema que debe ser comprendido y elevado al nivel de política de Estado, fortaleciendo la seguridad jurídica, la confianza ciudadana y la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

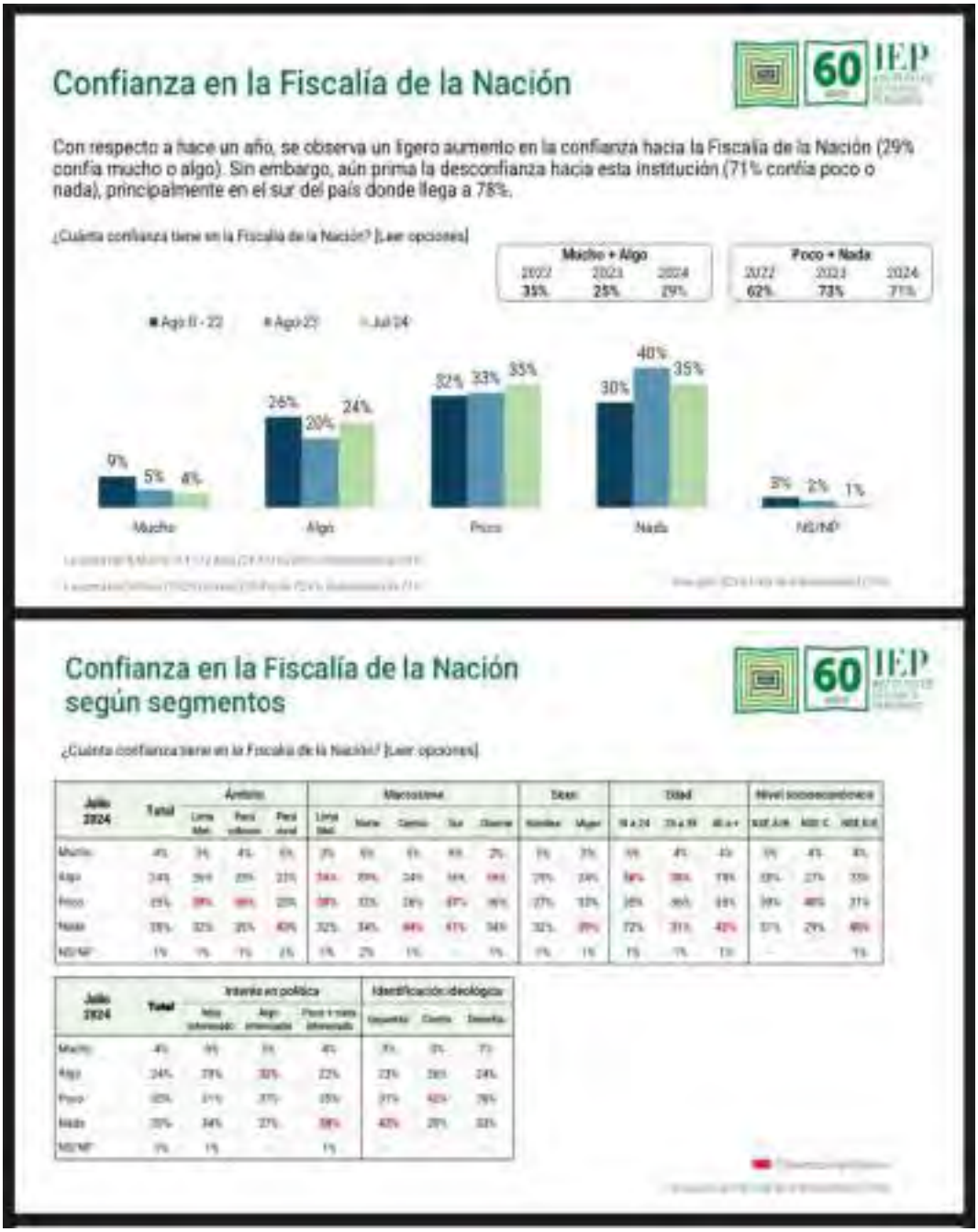
La propuesta, atendiendo a la información recogida directamente por los titulares de los integrantes del sistema de justicia que participaron en las respectivas sesiones, incluye una lista de fines que es indispensable mencionar:

- Garantizar el derecho de acceso a un sistema de justicia oportuno, predictible, eficiente e imparcial. Este aspecto es fundamental, pues la ciudadanía percibe al Poder Judicial y al Ministerio Público como entidades

no solo ineficientes o poco predictibles sino, sobre todo, no tiene confianza en ellas, tal como se refleja en la encuesta de opinión del Instituto de Estudios Peruanos - IEP de 2024[2]:



[2] Instituto de Estudios Peruanos. Informe de Opinión – Noviembre 2024 [Internet]. Lima: IEP; 2024. Disponible en: https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-noviembre-2024/



Por su lado, en la encuesta de opinión pública realizada por IPSOS, de febrero de 2025, el Poder Judicial registra una desaprobación ciudadana de 76%, lo que refleja una situación que urge corregir. Si bien puede haber un sector de litigantes que ha perdido causas y, por tanto, puede tener un descontento natural (parcializado) con el sistema de justicia, lo cierto es que la cifra anotada brinda un resultado que trasciende a ello y, más bien, expresa una situación generalizada anómala: que la ciudadanía, en su

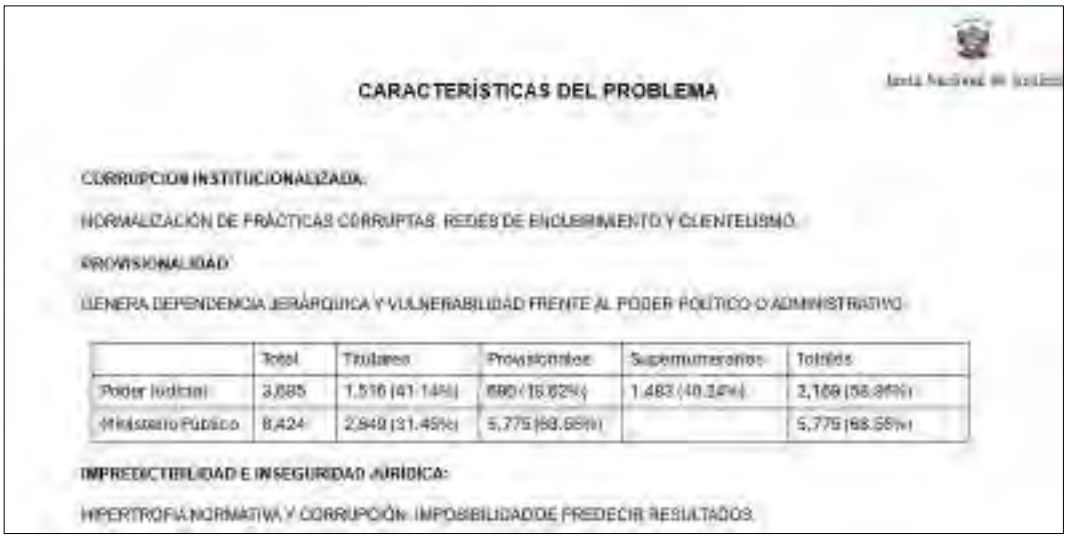
conjunto (no necesariamente partes o litigantes) desconfía en el Poder Judicial.



Como si lo anterior no fuera suficiente, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en su encuesta "Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones: Enero-Junio 2025", la confianza del Poder Judicial es del 11.9% y la desconfianza es del 82%. Comparando con el 2024 la confianza se redujo en 1.6%[3].

- Garantizar la independencia funcional con base en la titularidad de todos los jueces y fiscales a nivel nacional, con impedimento de ejercer la función bajo cualquier otra modalidad. De acuerdo con prácticamente la integridad de sesiones y reuniones, se ha llegado a la conclusión de que la provisionalidad endémica es un problema de la mayor importancia en el sector del Poder Judicial y del ministerio Público. Al respecto, el presidente de la Junta Nacional de Justicia, en la sesión de la comisión especial, del 14 de mayo de 2025, expuso el siguiente cuadro:

[3] Instituto Nacional de Estadística e Informática. Gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones [Internet]. Lima: INEI; 2025. Disponible en: https://m.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/gobernabilidad-democracia-y-confianza-en-las-instituciones-9866/1/#lista



CARACTERÍSTICAS DEL PROBLEMA

CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA:

NORMALIZACIÓN DE PRÁCTICAS CORRUPTAS, REDES DE ENCUBRIMIENTO Y CLIENTELISMO.

PROVISIONALIDAD

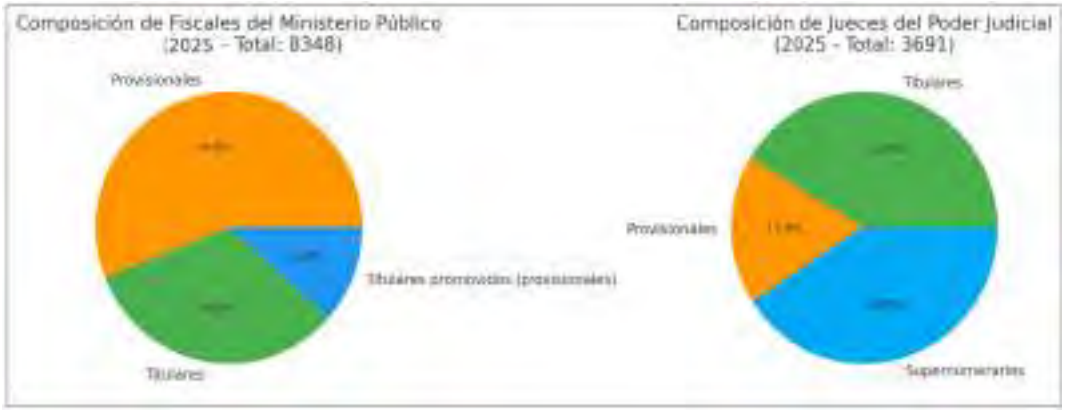
GENERA DEPENDENCIA JERÁRQUICA Y VULNERABILIDAD FRENTE AL PODER POLÍTICO O ADMINISTRATIVO

	Total	Titulares	Provisionales	Supernumerarios	Totales
Poder Judicial	3,685	1,516 (41.14%)	680 (18.62%)	1,483 (40.24%)	2,163 (58.86%)
Ministerio Público	8,424	2,649 (31.45%)	5,775 (68.55%)		5,775 (68.55%)

IMPREDICTIBILIDAD E INSEGURIDAD JURÍDICA:

HIPERTROFIA NORMATIVA Y CORRUPCIÓN: IMPOSIBILIDAD DE PREDECIR RESULTADOS.

Asimismo, la Junta Nacional de Justicia, mediante Oficio 0109-2025-P/JNJ, de fecha 19 de mayo de 2025, facilitó a la comisión especial una absolución de consultas sobre el sistema de justicia, que incluyó el siguiente gráfico que confirma la situación crítica de la titularidad de jueces y fiscales en el Perú.



En este mismo documento, la Junta Nacional de Justicia indica los siguiente sobre la situación de los jueces no titulares:

> "No Titulares: Las plazas ocupadas por magistrados no titulares están destinadas a jueces o fiscales provisionales o supernumerarios, quienes cumplen funciones sin haber accedido a una plaza titular. En el PJ, existen 2,163 magistrados no titulares, lo que representa el 58.6% del total. En el MP, esta

> cifra asciende a 5,635, equivalente al 67.5% del total. Esto evidencia una marcada dependencia de magistrados provisionales para el funcionamiento de ambas instituciones."

Como se advierte, las cifras son alarmantes, no solo porque son desproporcionadas, sino porque refleja una falta de voluntad política inaceptable para garantizar jueces con estabilidad. Como refiere la definición indicada, la provisionalidad produce dependencia, aspecto que es directamente contradictorio del principio esencial de la función jurisdiccional, que es la independencia que, en buena cuenta, asegura la imparcialidad en el desempeño de sus funciones.

La provisionalidad, como problema central que no permite un servicio de justicia de calidad en el país ha sido alertada en los dos últimos estudios integrales sobre la reforma del sistema de justicia, que son el informe de la Ceriajus (2004) y la Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021).

Peor aún, en la sesión antes citada de la comisión especial, el presidente de la Junta Nacional de Justicia, brindó cifras y proyecciones que, lejos de generar una garantía de acabar con la provisionalidad, se trasluce un panorama de incertidumbre; lo que, con mayor razón, justifica que sea la Constitución quien establezca la obligatoriedad de asegurar la titularidad de los jueces y fiscales del país. Sobre el particular, se transcribe la intervención del señor Gino Ríos Patio, presidente de la Junta Nacional de Justicia:

> "¿cuántas plazas o cuántas convocatorias más se necesitan para terminar con la provisionalidad? Esa aspiración tan positiva la tenemos todos: terminar con la provisionalidad.
> (...) tenemos **un rango de 6 años** (...), si se mantiene la tasa, **para concluir con toda la provisionalidad existente**.

> ¿Por qué? Porque son 5,000 en el Poder Judicial y cerca de 2,000 o 3,000 en el Ministerio Público. Si tomamos la cifra mayor y seguimos con este rango constante, se necesitarían entre 5 y 6 años para terminar con la provisionalidad, **siempre y cuando el Poder Judicial y el Ministerio Público puedan obtener los fondos presupuestales necesarios**". **(el resaltado es nuestro)**

Es decir, si bien se anuncia un rango de seis años (que ya es un período por demás excesivo) para tener jueces y fiscales titulares a plenitud, este tiempo no es certero, pues se precisa que eso dependerá de dos factores. Por un lado, que se mantenga el nivel del número requerido (lo que debilita la previsión, pues la necesidad por el transcurso del tiempo va a crecer) y; por otro lado, que existan los recursos presupuestales para asegurar las respectivas plazas (lo que, finalmente, depende de la voluntad política del Gobierno de turno).

- Garantizar la celeridad procesal y la ejecutabilidad de las decisiones jurisdiccionales, así como promover una administración de justicia de calidad, basada en una carga procesal razonable y coherente. Efectivamente, un problema recurrente en las intervenciones de las autoridades que participaron en las sesiones de la comisión y en la información obtenida es la excesiva carga procesal que, a su vez, genera retardo en las investigaciones y en la resolución de los casos.

  Por ejemplo, la presidenta del Poder Judicial en la sesión de la comisión especial, del 7 de mayo de 2025, expuso el siguiente cuadro:



Por su lado, en la sesión de la comisión especial, del 9 de junio de 2025, la fiscal de la nación, Delia Espinoza, expuso los siguientes cuadros que dan cuenta de la seria crisis que enfrenta la Fiscalía con relación al aumento de su carga procesal, tanto de los casos en trámite como de los casos ingresados (en el caso de 2025, hasta abril):





Asimismo, se ha previsto, considerando las necesidades que enfrenta el sistema de justicia, los siguientes fines que guardan relación con la eficiencia, modernización y garantía de un servicio de calidad; todo, en el marco de un sistema de administración de justicia positivizado bajo criterios de coordinación interinstitucional periódica e interoperabilidad permanente:

- Promover una administración de justicia eficiente y sostenible, contribuyendo en la difusión y utilización razonable de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

- Garantizar la necesaria interoperabilidad y cooperación entre las entidades integrantes e instituciones coadyuvantes del sistema de justicia.

- Impulsar la constante modernización y transparencia en el servicio de justicia.

- Contribuir al fortalecimiento del régimen de control de jueces y fiscales y personal administrativo.

- Contribuir en la definición y actualización permanente de perfiles idóneos de quienes administran justicia en el Perú, así como su capacitación integral y permanente; y la correspondiente evaluación en el desempeño de la función.

- Contribuir en la permanente consolidación del sistema de justicia integral, incorporando medidas efectivas en los ámbitos formativo, ético y preventivo.

Con el establecimiento del sistema de justicia se fortalecerá el deber de todos los órganos integrantes de coordinar y trabajar con un mismo objetivo, que es garantizar al ciudadano acceder a una justicia de calidad. Como se ha visto la implementación de un sistema de justicia en la Constitución no es un capricho, siendo un concepto que permanentemente se utiliza de modo legítimo desde el Estado y la ciudadanía, al punto que la propia presidenta del Poder Judicial en su discurso de apertura del año judicial 2026, realizado el 5 de enero, hizo mención a lo propio, destacando que en el Perú existe un sistema de justicia reconocido internacionalmente (que fue resaltado en la XXII Cumbre Judicial Iberoamericana) y que, incluso, se ha maximizado en el ámbito de la justicia itinerante.

Finalmente, en este punto, es oportuno citar las intervenciones de los miembros del Consejo Consultivo de la comisión especial, quienes en la sesión del 19 de agosto de 2025 señalaron, sobre la creación del sistema de justicia, lo siguiente:

> Doctor Víctor García Toma: “La idea de crear un sistema debería apuntar fundamentalmente a dos cosas: promover mecanismos de coordinación y cooperación. Y no deberíamos avanzar más para no afectar la autonomía de cada uno de estos centros. Pero, el solo hecho de que se puedan sentar los titulares de estas instituciones para promover políticas de coordinación y cooperación sería un gran avance para el sistema de justicia.

Creo que, además, no están todos los que deberían estar. No podríamos, por ejemplo, reservarle un lugar para este mecanismo de coordinación y cooperación a los colegios de abogados. Incluso a la jurisdicción arbitral, que hoy tiene un papel importante. Incluso los notarios hoy administran justicia: han asumido parte de una actividad funcional que antes le correspondía al Poder Judicial y hoy está en manos de ellos el tema de los divorcios, etcétera".

Doctor Aníbal Quiroga León: "Entonces, creo que perfilar en la Constitución un sistema de justicia completo e integral me parece algo muy importante y, además, lo que requiere el país".

Doctor Sergio Salas Villalobos: "(...) esta iniciativa de implementar constitucionalmente al sistema de justicia, no sé si es tardía o no, pero es importante, precisamente, para quebrar estos pensamientos caducos de que la justicia únicamente está monopolizada en uno de los órganos que la componen".

Doctora Delia Muñoz Muñoz: "Sobre el tema del funcionamiento del sistema de justicia en la actualidad, si bien no hay un país o varios países que tengan sistemas como tales, hay una tendencia en el mundo a contar con sistemas que articulen el funcionamiento constitucional y administrativo de las más diferentes áreas para permitir la coordinación, la evaluación y el mejor desarrollo de las actividades.

Para mí, plantear el funcionamiento del sistema es bastante interesante. La situación que tenemos en el Perú es muy fuerte y amerita propuestas que rompan un poco el esquema, porque no podemos seguir con la misma estructura en el planteamiento de la creación del sistema.

De lo que he leído (...) no se crea una superestructura que someta a las otras instancias, sino que se habla de un sistema que coordine".

2. Los integrantes del sistema de administración de justicia

La propuesta de introducir el artículo 137-B en la Constitución busca definir explícitamente qué instituciones integran el sistema de justicia, así como reconocer el rol coadyuvante de las entidades que, por razón de sus competencias y funciones, están directa o indirectamente vinculados con las acciones y fines del sistema de justicia.

La omisión actual de la precisión de los órganos que integran el sistema de justicia genera consecuencias estructurales y prácticas que se puede resumir en los siguientes aspectos:

- Falta de claridad sobre la composición del sistema: al no estar claramente señaladas las instituciones que conforman el sistema, persiste la idea fragmentada de que solo el Poder Judicial y, en menor medida, el Ministerio Público y el Tribunal Constitucional integran el sistema de justicia. Esto dificulta la articulación de políticas integrales y la asignación de responsabilidades.

  No debe olvidarse, por ejemplo, que la Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) ha tenido dificultades para obtener un presupuesto adecuado, porque no se la percibe como parte esencial del sistema, lo que genera desigualdad en la asistencia legal gratuita en zonas rurales. Asimismo, la Policía Nacional frecuentemente enfrenta cuestionamientos sobre su rol en la cadena de justicia penal existiendo, incluso, una sentencia del Tribunal Constitucional sobre conflicto competencial a partir de su participación en la conducción de las investigaciones (STC 00006-2024-PI/TC y 00014-2024-PI/TC).

- Debilidad de los órganos de control: si las autoridades nacionales de control (del Poder Judicial y del Ministerio Público) no son parte explícita del sistema, su legitimidad e independencia quedan vulnerables. El efecto es que se genera mayor riesgo de corrupción, impunidad y debilidad en el control disciplinario. El caso escandaloso de “Los Cuellos Blancos del Puerto” (2018) es ejemplificador, pues mostró cómo jueces y fiscales podían operar en redes de corrupción ante la ineficiencia de los órganos disciplinarios. Su reconocimiento constitucional habría reforzado la autonomía y blindaje de dichas instancias frente a presiones políticas o corporativas.

- Invisibilidad de la formación judicial y fiscal: la Escuela Nacional de Justicia (o la ENM en otros países) no tiene rango constitucional. Así, su rol en la capacitación, meritocracia y calidad de jueces y fiscales queda debilitado y sujeto a recortes o cambios políticos. La Academia de la Magistratura tiene limitaciones presupuestales y poca influencia en los nombramientos. Si tuviera rango constitucional, la formación continua y la carrera judicial tendrían mayor fortaleza y transparencia.

- Subvaloración de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC). Si los mecanismos alternativos (arbitraje, conciliación, mediación) no son reconocidos como parte coadyuvante del sistema, se mantiene un modelo judicialista y congestionado. Si no se toman medidas de descongestión judicial, los procesos judiciales aumentan su demora con la consiguiente desprotección de derechos. En el Perú, a pesar de la existencia de la Ley de Conciliación (1997), su aplicación generalizada aún es un reto.

  Al respecto, de acuerdo con la exposición de la presidenta del Poder Judicial, Janet Tello Gilardi, en la sesión de la comisión especial del 7 de mayo de 2025, se expuso el siguiente cuadro elaborado por la Subgerencia

de Estadística del Poder Judicial, que refleja la gravedad del problema de la carga procesal:



Como se puede advertir, la proyección de causas que configuran la carga procesal del Poder Judicial al 2028, supera los seis millones de casos, entre procesos en trámite y en ejecución.

- Falta de corresponsabilidad de los colegios de abogados: si los colegios de abogados no tienen un deber constitucional de contribuir a la calidad de la justicia, se reducen a corporaciones gremiales sin responsabilidad social. Así, se debilita la ética profesional y el control de la abogacía frente a la ciudadanía. Los colegios de abogados son criticados por tolerar malas prácticas profesionales, como defensa temeraria o corrupción judicial, sin que exista un mandato constitucional que los vincule con el mejoramiento del sistema de justicia.

Es menester señalar que la inclusión de integrantes del sistema de justicia responde, en estricto, a sus competencias, tal como se puede apreciar del siguiente cuadro informativo:

Entidad	Función (artículo constitucional o legal)	Vínculo con el sistema de justicia
Poder Judicial	Artículos 138–146 de la Constitución: imparte justicia en nombre de la Nación; resoluciones con autoridad de cosa juzgada. Administra justicia ordinaria y especializada.	Eje del sistema jurisdiccional. Su independencia y capacidad de resolver controversias garantizan la tutela jurisdiccional efectiva y sostienen la columna vertebral del sistema.
Tribunal Constitucional	Artículos 201–204 de la Constitución: control de constitucionalidad de normas y actos; resuelve conflictos de interpretación constitucional; conoce demandas de inconstitucionalidad, amparo y demás garantías.	Aunque no integra el Poder Judicial, ejerce función jurisdiccional indispensable para la defensa del orden constitucional; órgano de cierre en la protección de derechos fundamentales.
Ministerio Público	Artículos 158–160 de la Constitución: conduce la investigación del delito, promueve la acción penal pública, defiende la legalidad e intereses públicos y tutela derechos fundamentales.	Titular de la acción penal pública y protagonista en la investigación criminal. Sin su intervención no puede desarrollarse el proceso penal. Además, garante del orden jurídico.

Escuela Nacional de Justicia	Propuesta de reforma constitucional (Artículo 150): formar, evaluar, nombrar, capacitar y promover a jueces y fiscales; seleccionar a los jefes de las autoridades de control.	Asegura profesionalización e idoneidad técnica y ética de jueces y fiscales. Clave para erradicar la provisionalidad y elevar la calidad del servicio de justicia.
Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial	Ley 30943 (2019): crea la ANC-PJ; control funcional y disciplinario de jueces y personal jurisdiccional del Poder Judicial (salvo jueces supremos, competencia de la JNJ).	Garantiza integridad, responsabilidad y corrección de la función judicial, previniendo y sancionando inconductas que afectan la calidad del servicio y la confianza ciudadana.
Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público	Ley 30944 (2019): crea la ANC-MP; control funcional y disciplinario de fiscales y personal auxiliar del Ministerio Público.	Homóloga de la autoridad del Poder Judicial respecto de la actuación fiscal; promueve una justicia penal responsable y libre de arbitrariedades.
Órganos adscritos al MINJUSDH (PGE, INPE, Defensa Pública)	Procuraduría General del Estado: Artículo 47 de la Constitución y Decreto Legislativo 1326, representa al Estado y defiende sus intereses.	Complementan el funcionamiento del sistema: la PGE defiende judicial y extrajudicialmente al Estado; el INPE administra el sistema penitenciario y la

	INPE: Decreto Legislativo 330 (1985) y Código de Ejecución Penal – Decreto Legislativo 654, administra el sistema penitenciario. Defensa Pública: Ley 29360, brinda defensa gratuita a personas en situación de vulnerabilidad.	ejecución de sentencias de orden penal; la Defensa Pública asegura el patrocinio gratuito para personas vulnerables y el acceso efectivo a la justicia.

La coordinación entre las entidades que se mencionan no responde a una inmiscusión competencial o a una reducción de la garantía de autonomía funcional; todo lo contrario, se busca que bajo la conciencia de la integración de un sistema, las facultades debidamente reconocidas sean fortalecidas y ejercidas con mayor eficiencia. Por ello, se ha previsto introducir en la Constitución el artículo 137-D que establece que las entidades constitucionales conformantes del sistema de justicia, en el marco del respeto de la autonomía funcional, sostienen reuniones periódicas, convocadas por cualquiera de sus integrantes, con la participación de sus máximos representantes.

En dichas reuniones deberán evaluar el cumplimiento de los fines del sistema y la problemática e implementación de medidas necesarias de colaboración e interoperabilidad que permitan el fortalecimiento progresivo y sostenible de cada institución conformante del sistema; todo, con la finalidad de afianzar con visión integral el logro de un servicio de justicia eficiente y de calidad.

Dichas reuniones pueden:

- Promover la mejora de acciones de coordinación como agilizar los mecanismos de traslado de expedientes.

- Garantizar el acceso y la actualización permanente de las bases de datos.

- Fortalecer y acelerar oportunamente la eficacia de las funciones de los órganos de apoyo, como la Policía Nacional.

- Optimizar los recursos materiales y humanos para asegurar la justicia itinerante en las zonas alejadas del país.

- Fortalecer un trabajo multidisciplinario y multisectorial para consolidar un servicio de justicia con enfoque de interculturalidad.

- Asegurar la disponibilidad y eficiencia de herramientas procesales y de recursos indispensables para la garantía de la prueba (como las cámaras Gesell, pericias, equipamiento).

- Coordinar acciones de capacitación y fortalecimiento de funciones y competencias autónomas.

- Evitar la duplicidad de funciones y promover el trabajo conjunto (como debe suceder en las unidades de flagrancia, por ejemplo).

- Promover mecanismos de prevención y de fomento de la reducción de la cultura del litigio; entre otros.

Por ejemplo, en la visita realizada a la Unidad de Flagrancia del Distrito Judicial de Arequipa, el 24 de septiembre de 2025, la presidencia de la comisión especial constató que, pese a que la normativa exige que la respuesta debe ser de un máximo de siete horas desde la comisión del hecho, persiste la falta de condiciones adecuadas para que esto se cumpla. Así, por ejemplo, hay

insuficiencia de fiscales provinciales y ausencias de laboratorios de la Policía Nacional. Los casos aumentan, pues las denuncias ya no se dirigen a la Policía Nacional, sino que van directamente a la Unidad de Flagrancia; situación que se agrava con el hecho de que un promedio de 800 expedientes previos ha sido derivado a la unidad. Asimismo, no existen salas especializadas de flagrancia para resolver las contiendas de competencia y las impugnaciones.

Naturalmente, dichas unidades, que están conformadas por el Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, Defensa Pública (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) requieren una coordinación periódica entre las autoridades máximas de las instituciones con capacidad de decisión, que no solo resume su agenda a asuntos de orden presupuestal; sino que abarca una coordinación integral que responde a fin común interinstitucional.

Es necesario que se supere la problemática actual de débil articulación de los órganos integrantes del sistema de justicia con las respectivas entidades coadyuvantes, como la Policía Nacional del Perú, las instituciones que viabilizan los mecanismos alternativos de solución de conflictos y los entes competentes adscritos al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Se ha incluido, asimismo, a los colegios de abogados, en tanto estos cumplen un rol esencial en el control ético del ejercicio profesional de la abogacía. Se precisa colegios “debidamente reconocidos” a fin de tener un marco constitucional que permita una ley de desarrollo que se encargue de ordenar al gremio profesional de abogados alrededor del país, a fin de que su representación responda a una institución con función social eficiente y unitaria, alejada de la dispersión que le impide unificar precedentes y criterios aplicables de manera general y obligatoria en el campo de la formación y justicia deontológica. El rol de los colegios de abogados se redefine no como corporaciones cerradas, sino como entidades comprometidas con la calidad del servicio jurídico y la justicia como bien público, lo cual fortalece la ética profesional y el control social.

Varias entidades (como el Poder Judicial y el Ministerio Público) han referido que se debe reforzar la formación ética de los abogados que patrocinan causas como los operadores de justicia. Por ello, se ha previsto que la Constitución precise que los Colegios de Abogados, que administran la justicia deontológica tienen una relación expresa con el sistema de justicia, que será regulada de acuerdo a ley (medidas de prevención y sancionatorias, seguimiento a los mandatos judiciales, de inicio de investigaciones y uniformización de criterios y precedentes en el ámbito ético).

El artículo 137-B representa un paso importante para consolidar un verdadero sistema de justicia en el Perú. Su valor principal está en que señala con claridad qué instituciones lo integran, superando la dispersión de la Constitución de 1993 y ofreciendo una visión unitaria de la justicia como función y fin primordiales del Estado. El establecimiento expreso de las entidades conformantes del sistema de justicia permite tener certeza y coherencia institucional y evitar interpretaciones restrictivas en desmedro del fin de garantizar un servicio de justicia de calidad.

En conjunto, se concibe la justicia como un sistema articulado, donde cada institución cumple un rol específico pero complementario. De este modo, se fortalece la coordinación, la eficiencia y la confianza ciudadana, al tiempo que se eleva a rango constitucional la organización integral de la justicia peruana.

En función de las competencias relacionadas con el servicio de justicia para el ciudadano, se precisa los órganos que integran el sistema de justicia. Se sigue un criterio integral, considerando desde el Poder Judicial hasta los órganos del Ministerio de Justicia que se relacionan con el servicio de justicia, como pueden ser la Procuraduría General del Estado, el Instituto Nacional Penitenciario y la Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia. La justicia no depende únicamente de los jueces o tribunales; también requiere de instituciones que, desde funciones específicas, apoyen y fortalezcan su correcto funcionamiento.

Reconocer esto en la Constitución asegura un sistema más completo y evita dejar de lado a actores indispensables.

En este sentido, la Policía Nacional es clave en la investigación de delitos y en la ejecución de órdenes judiciales. Su inclusión dentro del sistema le otorga mayor legitimidad como garante de la legalidad y de los derechos ciudadanos. Asimismo, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación, el arbitraje o la mediación (ejecutados de forma deseable), representan una justicia más rápida, cercana y efectiva, aliviando la carga de los tribunales y promoviendo acuerdos pacíficos. Por su parte, los colegios de abogados cumplen un rol social fundamental: asegurar una defensa técnica de calidad, fomentar la ética profesional y contribuir al fortalecimiento del servicio de justicia. En conjunto, estos actores complementarios permiten configurar un modelo integral de justicia, basado en cooperación institucional, participación social y vías alternativas de resolución de conflictos.

Al respecto, resulta oportuno recordar lo que en su oportunidad refirió el informe "Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú"[4] (2024):

> "El sistema de justicia peruano comprende muchas instituciones cuyos roles y funciones de justicia no se han definido de un modo claro. Esto, sumado a la escasez de una comunicación y una coordinación eficaces entre las instituciones, a menudo conduce a superposiciones de mandatos, funciones y responsabilidades en el diseño de políticas y la prestación de servicios en la esfera de la justicia. La implementación de la última iniciativa de reforma (2021-25) ha mostrado una coordinación y una fragmentación parciales, -debido a un liderazgo limitado en todo el sistema, y ha repercutido de manera desigual en la modernización del sistema de justicia". (p. 13)

[4] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Estudio de la justicia de la OCDE en el Perú [Internet]. Lima: MINJUSDH; 2023. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/5742206-estudio-de-la-justicia-de-la-ocde-en-el-peru

3. Autonomía constitucional de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial

El 8 de mayo de 2019 se creó la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial (ANC-PJ) mediante Ley 30943, como el órgano del Poder Judicial encargado del control funcional de los jueces de todas las instancias, así como del personal auxiliar jurisdiccional, con excepción de los magistrados supremos [5] ; estableciéndose que su competencia abarca acciones de prevención, supervisión, inspección, investigación, instauración de procedimientos disciplinarios e imposición de sanciones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de la Carrera Judicial (Ley 29277). La entidad tiene como meta fortalecer el ejercicio del control funcional en todos sus niveles. Para ello, debe fomentar el cumplimiento de los deberes y obligaciones del personal con un enfoque preventivo.

En cuanto a su estructura interna, se ha dispuesto que el jefe de la ANC-PJ es la máxima autoridad del órgano de control funcional, para lo cual ostenta el rango de juez supremo y es designado por un periodo de cinco años, no prorrogable, mediante concurso público de méritos conducido por la Junta Nacional de Justicia. Está conformada, además, por las oficinas descentralizadas de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial (ODANC), órganos permanentes de alta dirección, órganos de línea y órganos de administración interna.

Sin embargo, de acuerdo con cifras mostradas por el jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, doctor Roberto Alejandro Palacios Bran, la institución a la fecha adolece de varios problemas que no le permite cumplir sus funciones de manera efectiva. Por ejemplo, alcanzó el siguiente cuadro:

[5] Dicha supervisión es competencia exclusiva de la Junta Nacional de Justicia.



Lo reseñado refleja que no existen las condiciones mínimas para que el control de los jueces en el Perú se desarrolle en términos deseables de efectividad. Esto, por cuanto solo existen 78 jueces de control a dedicación exclusiva de la función, siendo que los demás que ejercen la labor de control son jueces que cumplen a la par sus labores ordinarias. Naturalmente, las labores ordinarias son las que tienen prioridad.

Del cuadro se puede evidenciar, además, que la problemática es de la más alta gravedad, por cuanto, pese a la falta de exclusividad en el desempeño del trabajo de control, se suma que son más de 26 mil jueces y auxiliares jurisdiccionales que pueden ser objeto de control. Con ello, queda en evidencia que objetivamente la situación es insostenible.

Con fecha 21 de mayo de 2025, en la cuarta sesión ordinaria de la comisión especial, el jefe de la Autoridad Nacional de Control expuso el siguiente cuadro, que refleja los serios problemas presupuestales que tiene la institución, lo que le impide fortalecer su labor:



Al respecto, el jefe de la Autoridad de Control del Poder Judicial, sobre los datos presentados, señaló:

> "(…) Necesitamos que seamos pliego, porque si somos pliego creo que el presupuesto se va a incrementar. Y el presupuesto no se incrementa no porque el Poder Judicial no lo quiera, sino porque el Poder Judicial también tiene sus prioridades y tiene sus propias necesidades y siempre está requiriendo de un mayor presupuesto. Pero el presupuesto que actualmente tenemos asignado, les adelanto que, casi el 89% se va en gasto operativo. El resto, cerca del 11%, podríamos ver en temas de crecimiento o de alguno de esos datos".

Entonces, solo se destina 11% del presupuesto de la institución para los fines que establece su ley de creación. Esta situación refleja que no existe voluntad política para consolidar la labor de control en el campo en el que se desenvuelve la labor jurisdiccional ordinaria en el país. Incluso, en su oportunidad, el presidente de la Junta Nacional de Justicia, señor Gino Augusto Tomás Ríos Patio, sostuvo ante la comisión especial, durante la tercera sesión ordinaria, realizada el 14 de mayo de 2025, que:

> "(...) una segunda alternativa, es reforzar a las autoridades nacionales de control del Poder Judicial y del Ministerio Público para que sean entidades independientes, profesionales y que estén blindadas contra las presiones jerárquicas y también contra las presiones externas".

En el mismo sentido, el 22 de septiembre de 2025, en la cuarta sesión descentralizada de la comisión especial en Arequipa, el jefe de la Oficina Descentralizada de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, doctor Max Rivera Dueñas, manifestó:

> "En Arequipa tenemos que hay una población de más o menos casi mil ochocientos trabajadores en todo el distrito judicial, cerca de doscientos jueces, que hacen una población casi de dos mil trabajadores de todos los niveles y, sin embargo, solo tenemos una población de veintiún trabajadores en control, que obviamente es fácil deducir que no van a poder tramitar todos los procesos que vienen en queja".

Asimismo, relató que dicha oficina recibe entre ochenta hasta doscientas quejas al día, que corresponde a la Oficina de Quejas Verbales, precisando la lamentable realidad del control en el caso de los jueces de paz:

> "Tenemos en Arequipa cerca de doscientos y pico jueces de paz no letrados, están ubicados en cualquier parte del territorio y a los cuales no es posible llegar a la Oficina de Control, ni siquiera para conocerlos o para ver su situación real.
> La oficina hace los esfuerzos denodados para poder darles alguna calificación, alguna información y poder hacer que esas personas que son simplemente ciudadanos que no tienen conocimiento de derecho, puedan hacer su trabajo administrando justicia.
> Pero si no pertenecen al Poder Judicial, si es que no son empleados, si no están en un escalafón, si no tenemos la posibilidad de tener

personal suficiente para ir a visitar a los jueces de paz, la justicia de paz se vuelve inoperante. (...) estos jueces que han sido elegidos por su comunidad ponen su casa, buscan un local, una silla, una mesa, compran su tinta y su lapicero porque no hay presupuesto. Y sin embargo, se les exige horario determinado. Un juez de paz trabaja lunes, miércoles y viernes de tres a cinco de la tarde, y si no cumple con el horario, la gente lo queja. Ahora, el mismo juez que no es remunerado, tiene que contratar de su propio peculio a su secretario, técnico o notificador, y cuando Control le exige información, estos le responden que 'no pertenecen al Poder Judicial', porque en efecto, son empleados particulares del juez".

Del mismo modo, en la tercera sesión descentralizada de la comisión especial en la ciudad de Huancayo, del 13 de agosto de 2025, la jefa de la Oficina Descentralizada de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial de Junín, doctora Pércida Luján Zuasnabar, presentó el siguiente cuadro:



Evidentemente, dicha realidad muestra una insuficiencia endémica, considerando que la oficina de Junín tiene competencia para realizar

actuaciones de control sobre ciento un órganos jurisdiccionales que tiene la Corte Superior de Justicia de Junín. En total son ciento veintitrés jueces de diferentes instancias y cuatrocientos treintinuno jueces de paz.

En dicha línea, sostuvo lo siguiente:

> "se debe lograr que los jueces de control sean designados por la JNJ, a dedicación exclusiva no solo para jefaturas, sino para responsables de unidades descentralizadas y jueces contralores. Los jueces ordinarios debemos dedicarnos a nuestra labor de impartir justicia. Se debe dotar de presupuesto y autonomía a la ANC, en la fecha no se cumple. Se debe contar con mayor cantidad de servidores, a fin de fortalecer la atención de los usuarios, y brindar soluciones más céleres a las quejas e investigaciones tramitadas en la ODANC-Junín, quienes deberán ser capacitados periódicamente en la labor contralora de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial".

Es una realidad, lamentablemente, que la Autoridad de Control del Poder Judicial no tiene objetivamente capacidad suficiente para mejorar las acciones propias de sus funciones. Por el contrario, tiene una dependencia presupuestal que solo agrava sus problemas y no permite que los objetivos del control en este ámbito sean efectivos; lo que recae en un debilitamiento directo del servicio de justicia en el Perú. Esto, porque el control idóneo y suficiente, con enfoque descentralizado, permite que se corrijan los errores y faltas en le desarrollo de la impartición de justicia.

A los problemas anotados, se debe sumar el hecho de que la Autoridad Nacional de Control forma parte orgánicamente del Poder Judicial; lo que deviene en potenciales conflictos de interés y dudas respecto a la imparcialidad de la investigación y sanción disciplinaria de jueces y el personal auxiliar. Dicha asimetría en el control disciplinario incentiva indebidamente redes internas de corporativismo, reduciendo así la eficacia del debido proceso en las

investigaciones y eventuales sanciones en casos que involucren a magistrados con alto poder decisorio.

Aquellas prácticas no garantizan la exclusión de la impunidad al interior de la institución, así como debilitar la independencia judicial y acentuar con ello la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía en la administración de justicia, al no existir sanciones efectivas para conductas reprochables que impactan negativamente en el servicio público.

La Federación Latinoamericana de Magistrados (FLAM) señala que existe una seria amenaza en el hecho de que el actual régimen disciplinario sea utilizado como mecanismo de intimidación, dado que hay una carencia de un sistema de control que permita garantizar la imparcialidad en la actividad sancionatoria[6].

Es indiscutible, entonces, que la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial enfrenta limitaciones de orden presupuestario y una grave crisis de legitimidad, por lo que existe la urgencia de blindar constitucionalmente aquellos mecanismos de control que eviten su captura política dentro de la institución y así garantizar que el Poder Judicial opere bajo principios de transparencia, legalidad y ética, promoviendo una impartición de justicia que inspire confianza, mediante un enfoque proactivo.

Frente a la interrogante respecto a la entidad sobre la que debería recaer la responsabilidad de investigación disciplinaria, en años anteriores existía un predominio en la región de que dicha tarea sea asumida por la respectiva Corte Suprema o dependencias bajo su mando, configuración que, en palabras de la Ceriajus, “no parece la mejor fórmula (…) lo que parece razonable es seguir el criterio de externalizar hasta donde sea posible la tarea de investigar, manteniendo en ella las garantías del debido proceso” [7].

---

[6] Federación Latinoamericana de Magistrados. Diagnóstico sobre la independencia del sistema judicial en el Perú [Internet]. 2023. Cyrus R. Vance Center for International Justice.

[7] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión

Así, por ejemplo, en la experiencia comparada de América Latina, algunos países han consagrado en sus constituciones órganos de control disciplinario del Poder Judicial con autonomía plena. Entre ellos, destacan Colombia y Ecuador. En el caso colombiano, el Acto Legislativo 02 de 2015 incorporó el artículo 257A a la Constitución de 1991, estableciendo a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial como "máximo órgano de la jurisdicción disciplinaria", autónomo dentro de la Rama Judicial y competente para examinar la conducta y sancionar las faltas de los jueces y abogados en ejercicio. Por su parte, la Constitución del Ecuador de 2008, en sus artículos 179 a 181, reconoce al Consejo de la Judicatura como un órgano constitucional autónomo encargado de la administración, vigilancia, evaluación y control disciplinario de los jueces y demás servidores de la función judicial.

Es necesario que la Autoridad de Control del Poder Judicial cuente con autonomía e independencia en todos los ámbitos, precisamente, para garantizar que su labor sea efectiva y suficiente. De acuerdo con la Unidad de Investigación y Análisis de la Gerencia de Administración de la Autoridad Nacional del Poder Judicial, a mayo de 2025, las quejas y sanciones que se aplican responden a un número considerable, tanto en la sede central como en las oficinas descentralizadas, superando las nueve mil sanciones.

Si en las condiciones de falta de presupuesto y autonomía plena, la citada autoridad de control conoce y resuelve tamaña cantidad de casos ¿qué ocurriría si contase con las condiciones adecuadas para ejercer su labor con regularidad? Lo más seguro es que se podría alcanzar el ideal final, que es contar con los recursos humanos idóneos a nivel nacional para tener la certeza de que el Perú cuenta con un verdadero servicio de justicia de calidad.

Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 505.

SEDE CENTRAL

SANCIÓN	2023	2024	2025 (30/04/2025)	TOTAL
AMONESTACION	163	74	48	285
MULTA	180	88	62	330
SUSPENSIÓN	125	107	31	263
DESTITUCIÓN	0	0	5	5
PROP. DESTITUCIÓN*	117	79	30	226
TOTAL	585	348	176	1,109

OFICINA DESCENTRALIZADA

SANCIÓN	2023	2024	2025 (30/04/2025)	TOTAL
AMONESTACION	2286	1792	464	4,542
MULTA	1619	1255	356	3,230
SUSPENSIÓN	59	88	52	209
DESTITUCIÓN	0	7	14	21
PROP. DESTITUCIÓN*	0	0	0	0
TOTAL	3964	3152	879	8,002

* Propuesta enviada a la JNJ o al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

En tal sentido, la autonomía constitucional de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial es de impostergable necesidad. Por ello, la presente propuesta ha previsto dotarlo de tal reconocimiento, con lo cual no solo se garantiza su autonomía presupuestal, sino también su capacidad de decisión respecto del control disciplinario de los jueces de todos los niveles, diferenciando su actividad de control como una de exclusividad. Al respecto, debe recordarse lo que manifestó, en la oportunidad antes citada, el jefe de la Autoridad Nacional de Control, Roberto Palacios Bran, ante la Comisión Especial:

> "La Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial debe ser vista dentro del Sistema de Justicia como una institución que va a coadyuvar al fortalecimiento del sistema de justicia, desde una acción de control preventiva, pero también firme cuando hay alguna inconducta funcional, con las garantías del respeto pleno de los derechos fundamentales y del debido proceso. Considero que, al ser una institución nueva, (...) es una gran oportunidad (...) de que no quede su creación en el reconocimiento que la ley le da para su creación y sus competencias, sino que se le dote del presupuesto suficiente para que pueda realizar sus labores de una manera autónoma en lo económico, en lo administrativo y funcional. Y esto pasa, creo yo, por el reconocimiento de que seamos pliego presupuestal (…) No estamos satisfechos solamente con ser unidad

ejecutora, porque como unidad ejecutora vamos a administrar y ejecutar un presupuesto que nos asignan, que siempre es insuficiente, como el que tenemos ahora de veintidos millones. ¿Qué buscamos? Ser pliego; ¿Qué nos ofrece el ser pliego? Justificar nuestras necesidades, ponerlas en números y convencer de que ese presupuesto va a estar bien invertido en la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial para acciones de control".

4. Autonomía constitucional de la Autoridad de Control del Ministerio Público

Antecedentes

El Ministerio Público es un organismo constitucionalmente autónomo que forma parte esencial del sistema de justicia peruano, cuya función es la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y el ejercicio de la acción penal. Así, se encuentra previsto en la Constitución Política del Perú en su artículo 159 y desarrollada en el artículo 1 del Decreto Legislativo 52 – Ley Orgánica del Ministerio Público. Está conformado por personal fiscal de distintos niveles (Ley 30483, artículo 3) y personal administrativo de la función fiscal, quienes tienen el deber de actuar con ética, integridad, transparencia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

En este contexto, con la finalidad de asegurar la correcta y transparente gestión de la función fiscal, surgió la necesidad de estructurar un ente contralor. Por ello, a través del Decreto Supremo 009-93-JUS de fecha 5 de abril de 1993, se creó la Fiscalía Suprema de Control Interno, cuya finalidad estaba orientada al control disciplinario y evaluación del desempeño de las funciones fiscales, garantizando la probidad que debe primar en el Ministerio Público. Dicha entidad, a su vez, contaba con las oficinas desconcentradas de Control Interno ubicadas en los diferentes distritos fiscales, que llevaban a cabo la misma labor, iniciándose los procedimientos disciplinarios en contra de los fiscales.

Con el nacimiento de la institución, se crea a través de la Resolución 296-96-MP-FN-CEMP en 1996, el denominado “Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno” siendo que aproximadamente nueve años después, luego de diversas modificaciones y participaciones, mediante Resolución 071-2005-MP-FN-JFS publicada por el Diario El Peruano en el 2005, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de Control Interno.

El Reglamento de Organización y Funciones de Control Interno cuenta con sesentidós artículos y seis disposiciones transitorias, siendo que a través su artículo 2 se estableció como objetivos establecer los principios que guiarían la preventiva y disciplinaria de la función fiscal, determinar las funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, establecer las sanciones y procedimiento disciplinario y responsabilidades de los fiscales en todos sus niveles a excepción de los fiscales supremos. A su vez, en su artículo 3 se consignan como órganos de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público a la Oficina Central de Control Interno y a las oficinas desconcentradas de control interno.

Seguidamente, es importante recalcar la creación de la Junta Nacional de Justicia, cuya entidad fue establecida en reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura, después del estallido del conocido escándalo de corrupción de altos funcionarios judiciales denominado “Los cuellos blancos del puerto”, surgiendo entonces la necesidad de reformar el sistema de justicia peruano. Esta entidad se estableció con un propósito garantista que busca la transparencia e independencia en la selección de fiscales y jueces y en el desempeño respectivo.

Por ello, mediante Ley 30944, promulgada el 8 de mayo de 2019, se creó la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, reemplazando a la entonces Fiscalía Suprema de Control Interno. Se constituyó como el órgano encargado de supervisar la gestión de los fiscales y personal administrativo de la función fiscal, evaluar su desempeño y prevenir posibles irregularidades en el

ejercicio de sus funciones, con excepción del caso de los fiscales supremos, que es competencia exclusiva de la Junta Nacional de Justicia. Este órgano busca promover la ética, la legalidad y la eficiencia en el Ministerio Público, contribuyendo a fortalecer la institucionalidad y la confianza en el sistema de justicia.

La Ley 30944 formó parte integrante de un paquete de reformas al sistema de justicia peruano, impulsado tras los escándalos de corrupción que removieron las instituciones de justicia en el 2018, y colocó en entredicho la credibilidad del sistema judicial y del Ministerio Público. En ese escenario, se pretendió crear una estructura independiente al interior del Ministerio Público para investigar y sancionar faltas graves, con la finalidad de fortalecer la transparencia, la responsabilidad y la confianza de la ciudadanía.

Identificación del problema

La mejor garantía de que el ciudadano cuente con un sistema imparcial de justicia es asegurando que los funcionarios que lo integran se encuentren debidamente supervisados para garantizar que desarrollarán su función en forma profesional y honesta.

Bajo esta perspectiva se enmarca la razón de ser de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, en el cual recae la responsabilidad de garantizar la observancia de los principios rectores de la administración pública por parte de funcionarios y servidores, la que adolece de deficiencias estructurales que restringen su autonomía al encontrarse comprendida dentro de la estructura orgánica y presupuestal del Ministerio Público, situación que ha limitado su capacidad real de ejercer funciones con independencia y capacidad de gasto para optimizar su operatividad y, de esta manera, fortalecer un modelo de control eficaz y libre de interferencias institucionales

Así, tenemos que, a pesar de que la ANC-MP fue creada como órgano autónomo, no cuenta con independencia funcional plena, al mantener dependencia administrativa y presupuestal de la Fiscalía de la Nación. Esta situación ha provocado limitaciones en la asignación de su presupuesto y restricciones en el nombramiento de personal, cuya aprobación se encuentra supeditada a la decisión de la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público. Este escenario genera riesgo de interferencia, en relación con el control de la Fiscalía de la Nación sobre recursos y decisiones que podrían influir directa o indirectamente en las investigaciones disciplinarias a fiscales.

Estado de la situación actual

La Ley 30944, que crea a la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, introdujo importantes innovaciones, pero no suficientes para fortalecer el control disciplinario en este ente estatal. Así, tenemos que, a partir de su creación, se estableció en el artículo 51-A.1, normativamente su autonomía administrativa, funcional y económica con mayores facultades de investigación; y entre las principales modificaciones se dispuso que la elección del jefe de la Autoridad Nacional de Control se realice mediante concurso público de méritos, por un periodo fijo de cinco años, no prorrogables; y solo podrá ser removido por la Junta Nacional de Justicia por falta muy grave contemplada en el artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal.

A partir del 6 de setiembre de 2022 se instala la primera jefatura nacional elegida por la Junta Nacional de Justicia, a través de un concurso público de méritos. De esta manera, se abría paso a un nuevo enfoque de control funcional en el sistema fiscal, que abarcaría no solo el establecimiento de un proceso disciplinario y la imposición de una sanción; sino, además, comprende la prevención, supervisión, inspección e investigación sobre hechos que constituyen inconducta funcional, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal.

Con relación al personal fiscal de la ANC, la Ley 30944, Ley de creación de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, dispuso lo siguiente:

- Los fiscales de control son nombrados por la JNJ, previo concurso público.

- Los fiscales de control, previo a ser nombrados, deberán cumplir con el requisito de haber aprobado el Programa de Especialización en Control a cargo de la Academia de la Magistratura.

- Los fiscales que ejerzan sus labores en la ANC-MP deben ser de la especialidad de control.

- Los fiscales de control que son nombrados por concurso público tienen los mismos requisitos, beneficios y derechos que los fiscales ordinarios.

- Los fiscales de control reciben los incentivos previstos en la Ley de la Carrera Fiscal, puntajes adicionales y otros incentivos por desempeño adecuado de su función.

No obstante lo señalado, mediante Resolución Administrativa 0112- 2024-ANC-MP-J, de fecha 31 de mayo de 2024, se dispuso aprobar el "Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público"; el mismo que en el artículo 8, señala que "El Jefe Nacional de la ANC-MP es la máxima autoridad del órgano de control funcional y lo representa", asimismo, en sus literales s) y t) del artículo 10, señala que desempeña las siguientes funciones: *"(…)* s) Propone a la Fiscalía de la Nación, la designación provisional de los fiscales y personal fiscal de la Oficina Central; así como, de los jefes, fiscales y personal fiscal de las Autoridades Desconcentradas de Control a nivel nacional. t) Requiere a la Fiscalía de la Nación la conclusión de la designación de los fiscales de la Oficina Central, así como de los jefes y fiscales de las Autoridades Desconcentradas de Control que renuncien o pongan a disposición su cargo; o que su permanencia en el mismo constituya un impacto

negativo en la imagen institucional, o vulneren la integridad del cargo conferido o por el bajo nivel resolutivo reiterado de los casos a su cargo previa supervisión de la ANC-MP; así como, o por el cese en el cargo, con arreglo a la Ley de la Carrera Fiscal", concordante con la segunda disposición complementaria final del citado reglamento, que prescribe que "Hasta que la Junta Nacional de Justicia implemente y realice los concursos públicos de méritos para acceder a la titularidad del cargo de fiscales de control, en la especialidad de control disciplinario fiscal; el Jefe Nacional de la ANC-MP, en mérito a la autonomía e independencia funcional y administrativa que le faculta la Ley 30944 - Ley de creación de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, en propuesta única, solicitará la designación provisional de fiscales de cualquier sistema o subsistema, en una plaza vacante (…)".

Al respecto, contrariamente a lo señalado en su ley de creación que establece que la selección de sus autoridades se encuentra sujeta a concurso público de méritos; el jefe de este órgano tiene la función de proponer a la Fiscalía de la Nación la designación provisional de los fiscales de las oficinas descentralizadas de control a nivel nacional, mientras no se convoquen concursos públicos para esos cargos; situación que debería haberse regularizado en el devenir del tiempo que lleva vigente la Ley 30944, y convocarse a concurso público las plazas del personal fiscal; al considerarse que esta atribución otorgada al jefe Nacional de la Autoridad de Control y al titular del Ministerio Público, podría generar conflictos de interés y afectar la independencia y objetividad de este órgano de control disciplinario.

Asimismo, en lo relacionado a la estructura organizacional de la Autoridad Nacional de Control, el artículo 1 de la Ley 30944 le confiere a este órgano de control disciplinario, autonomía administrativa, económica y funcional. Así, tenemos que, según lo establecido en el artículo 51-E literal f) del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público, el jefe Nacional de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, se encuentra facultado para

disponer la creación y configuración de los órganos de la ANC-MP. No obstante, el articulo 51-H literal 2 del mismo cuerpo normativo establece que el órgano de gobierno del Ministerio Público aprueba la creación de las oficinas descentralizadas y módulos itinerantes; situación que limita la autonomía de la ANC para decidir sobre la conformación de su estructura orgánica y que denota la aún dependencia normativa a las decisiones de la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público.

Similar escenario se presenta en relación con la asignación de recursos presupuestales. Así, tenemos que el artículo 1 de la Ley 30944, establece que la ANC-MP cuenta con autonomía administrativa, económica y funcional. Y el artículo 51-E literal d) señala que el jefe nacional de la ANC-MP, ejerce la titularidad del manejo presupuestal de la ANC-MP; no obstante, el artículo 51-I literal 2 del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público, establece que “la asignación de recursos presupuestales, personal, equipamiento y otros, son aprobados por la Junta de Fiscales Supremos”. Ello, a pesar de que la ANC-MP el 6 de enero de 2023, se constituyó en Unidad Ejecutora perteneciente al Pliego Presupuestal del Ministerio Público, lo que le permite gozar de cierto margen de autonomía administrativa y económica. Así, tenemos que la ANC-MP, actualmente a través de la Unidad Ejecutora 012 del Pliego Presupuestal 002 Ministerio Público, gestiona un presupuesto anual; no obstante, el presupuesto insuficiente refleja un panorama desalentador que hace evidente la dependencia económica y financiera que mantiene la ANC-MP, supeditada a la benevolencia de la Junta de Fiscales Supremos, quienes se encuentran liderados por la titular del pliego, situación que dificulta el logro de los objetivos institucionales.

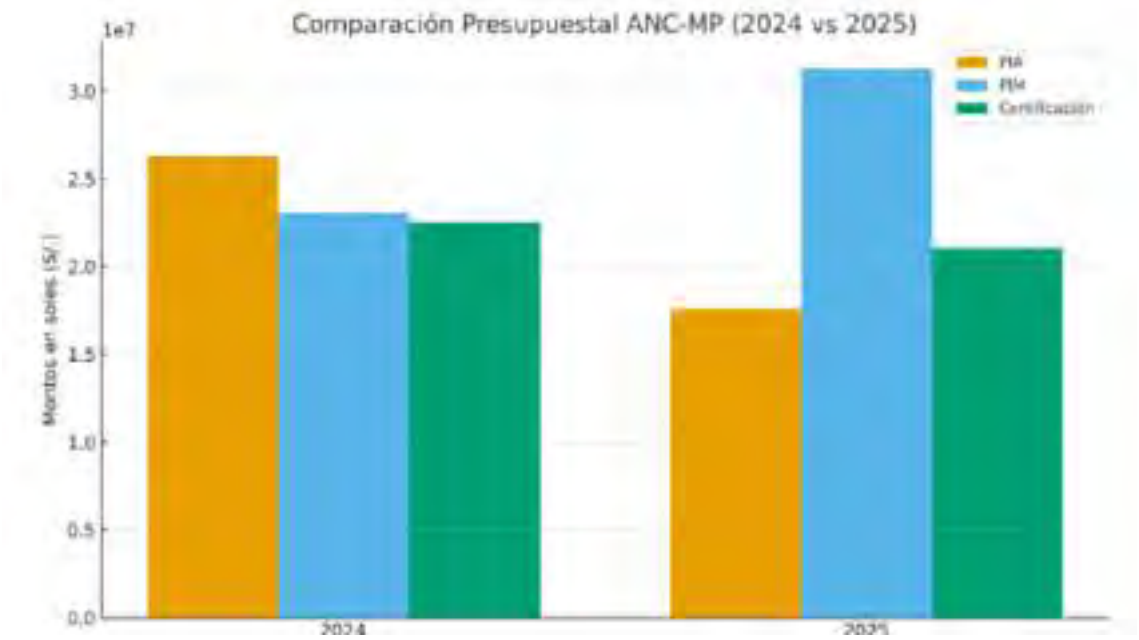
En ese sentido, es preciso señalar que para el Ejercicio Fiscal 2025, la Unidad Ejecutora 012-1745-ANC-MP inició con un Presupuesto Institucional de Apertura - PIA equivalente a 33.1% de reducción en la Fuente de Financiamiento 4 Donaciones y Transferencias para la continuidad operatividad de la Autoridad Nacional de Control, equivalente S/ 17 575 015.00 (diecisiete millones quinientos

setenta y cinco mil quince soles), pese a que se necesita al menos ciento quince millones para garantizar una operación mínima, según lo manifestado por el jefe nacional de la ANC-MP, Juan Antonio Fernández Jerí, durante su participación en la sesión de la comisión especial de fecha 21 de mayo de 2025.

A continuación se presenta un cuadro comparativo con los valores reportados para la ANC-MP en 2024 y 2025:

Año	PIA (S/)	PIM (S/)	Certificación (S/)	Avance (%)
2024	26.277.108	23.016.797	22.486.513	97.3
2025	17.575.015	31.230.138	21.040.548	44.3

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.[8]

A ello se suma que el Jefe de la ANC-MP informó que, de los ciento diecinueve fiscales de control existentes, únicamente treintiocho cuentan con financiamiento

[8] Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Amigable [Internet]. Lima: MEF; 2024–2025. Disponible en: https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/navegador/Default.aspx?y=2024&1=E&2=22&3=022&4=012-1745

permanente. En cuanto a la carga procesal acumulada, la ANC-MP ha recibido más de dieciseis mil expedientes desde su instalación, situación que se ha visto agravada por la insuficiencia de personal y la limitada capacidad logística. La infraestructura y el equipamiento disponibles resultan obsoletos, lo que ha llevado a que muchos fiscales deban asumir con recursos propios la adquisición de escritorios o equipos de cómputo. Esta precariedad se extiende incluso a la conectividad y a la provisión de recursos básicos. Asimismo, se destacó que el déficit afecta de manera particular a zonas críticas, como la Selva Central, donde aún no se ha implementado una oficina desconcentrada.

La problemática actual de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público está relacionada a la dependencia administrativa y económica al pliego presupuestal del Ministerio Público, que no solo ha generado la carencia de recursos humanos, presupuesto e infraestructura tecnológica, para llevar adelante un óptimo control disciplinario implementando los mecanismos de control que le faculta la ley; sino además su actual ubicación dentro de la estructura orgánica del Ministerio Público limita su capacidad real de ejercer sus funciones con independencia.

La nueva situación que generará la propuesta

En el Perú las instituciones autónomas son decisivas para garantizar la estabilidad democrática, proteger los derechos fundamentales y asegurar la eficiencia en la gestión pública. La autonomía les permite operar con independencia de los poderes del Estado, evitando interferencias y asegurando la imparcialidad. Para que exista verdadera autonomía, los órganos deben tener control sobre sus recursos y capacidad de gestionar su personal, sin injerencias indebidas que limiten su accionar.

Actualmente, la ANC - MP forma parte de la estructura interna de un ente al cual fiscaliza, lo que podría generar conflictos de interés al fiscalizar y limitar su capacidad para realizar investigaciones y sanciones de manera independiente al

estar supeditada a las decisiones de la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público, conforme lo establece la Ley Orgánica de este ente estatal, modificada por la Ley 30944, Ley de creación de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público.

En ese sentido, dotar de autonomía constitucional a la ANC-MP, implicaría:

- Un pliego presupuestal propio; que le permitiría efectuar un manejo presupuestal acorde a sus necesidades, podrá formular y gestionar su propio Plan Estratégico Institucional, su Plan Multianual y Anual, en concordancia con sus objetivos de control y las actividades operativas de control.

- El fortalecimiento de la imparcialidad y legitimidad de este órgano de control; toda vez que permitiría fiscalizar sin conflictos de interés a los fiscales y personal de la función fiscal del Ministerio Público, incluso de alta jerarquía y se evitarían represalias o favoritismos internos, generando ello mayor confianza de la población.

- La reducción de cualquier tipo de injerencia política o institucional; así se evitaría la posibilidad de nombramientos condicionados políticamente, injerencia en investigaciones disciplinarias y manipulación del órgano de control para proteger aliados o perseguir opositores.

- Mayor eficacia en el control disciplinario; al poder establecer sus propias políticas de control interno, más especializadas y con estándares técnicos; así como la aplicación de políticas de integridad sin restricciones de índole institucional, para combatir la corrupción e inconductas funcionales en la actuación fiscal.

Sustraer a la ANC-MP de la estructura interna del Ministerio Público, para convertirla en órgano constitucionalmente autónomo, involucra la consolidación

de un sistema de justicia más equilibrado, con una estructura clara de control y fiscalización, funcionalmente independiente sobre la actividad del Ministerio Público, fortaleciendo así el Estado de Derecho y el principio de responsabilidad institucional[9].

Establecer las bases para un modelo eficaz de fiscalización, orientado por los principios de la política de integridad pública, requiere como condición previa e indispensable dotar de plena autonomía al órgano responsable de su implementación. En este sentido, la gestión administrativa, económica y funcional de la Autoridad Nacional de Control debe ejercerse con independencia absoluta, de modo que su intervención en los procedimientos disciplinarios se desarrolle libre de interferencias externas o internas. Solo bajo estas condiciones es posible garantizar un ejercicio transparente, imparcial y legítimo de sus funciones, asegurando que el control interno no se vea subordinado a intereses jerárquicos ni condicionado por dinámicas corporativas.

En este sentido, la doctrina ha señalado que el carácter de autónomo implica, de forma inherente, el atributo de independencia, entendido como la ausencia de subordinación a cualquier instancia jerárquicamente superior en el ejercicio de las funciones que le han sido legalmente asignadas. La autonomía no es meramente formal o declarativa, sino que debe traducirse en condiciones institucionales concretas que protejan la capacidad decisoria del órgano autónomo frente a interferencias externas.

En concordancia con lo expuesto, la autonomía de un organismo constitucionalmente autónomo supone, en términos sustantivos, la independencia funcional de quienes están investidos de la facultad de resolver las causas sometidas a su conocimiento. En este marco, el Tribunal Constitucional ha sostenido, en reiterada jurisprudencia, que tanto la

[9] Compliance Antisoborno. Cómo promover la responsabilidad en el sector público institucional [Internet]. s.l.: Compliance Antisoborno; s.f. Disponible en: https://www.compliance-antisoborno.com/como-promover-la-responsabilidad-en-el-sector-publico-institucional/

independencia judicial como la independencia del Ministerio Público constituyen manifestaciones concretas de dicha autonomía, en la medida en que garantizan que las decisiones adoptadas por estos órganos se funden exclusivamente en los mandatos de la Constitución y la ley, sin verse condicionadas por presiones externas ni por intereses ajenos a su función institucional.

En este sentido, la autonomía del Ministerio Público debe entenderse no solo como una condición necesaria para garantizar su independencia en el ejercicio de la función de persecución penal, sino también como un principio que exige la existencia de mecanismos efectivos de autorregulación interna, especialmente en el ámbito del control disciplinario. Tales mecanismos deben estar diseñados para operar con plena independencia, tanto frente a presiones externas como frente a intereses corporativos internos.

Una de las principales justificaciones para desvincular los mecanismos de control interno de la estructura jerárquica del Ministerio Público radica en la necesidad de prevenir dinámicas corporativas o prácticas de encubrimiento entre fiscales. La eficacia del control disciplinario exige, por tanto, que el órgano encargado de su ejercicio se ubique fuera del ámbito jerárquico institucional o, al menos, que cuente con plena autonomía organizativa y funcional.

Por otro lado, la estructura colegiada del órgano de control, compuesto por cinco miembros designados por la Escuela Nacional de Justicia, promueve la deliberación plural, la legitimidad, la estabilidad y la transparencia. La colegialidad impide decisiones arbitrarias, garantiza continuidad ante la salida de algún miembro y fomenta decisiones documentadas y justificadas, fortaleciendo el contrapeso interno y evitando concentraciones de poder, lo que reduce riesgos de autoritarismo y instrumentalización política.

En conjunto, este modelo de control institucional contribuiría a un Estado de Derecho más equilibrado, con gobernanza colegiada, fortaleciendo la legitimidad,

pluralidad, estabilidad, transparencia y equilibrio de poderes en favor de un sistema democrático y constitucional robusto.

5. Sobre la positivización del derecho fundamental de acceso al sistema de justicia

Sobre este punto de la reforma constitucional, partamos señalando los aspectos negativos del hecho de que la Constitución Política de cualquier país no contenga en su texto constitucional un reconocimiento literal y expreso del derecho al acceso a la justicia.

En tal sentido, a continuación, desarrollamos de manera breve, algunos de los aspectos negativos:

a) Inseguridad jurídica y ambigüedad interpretativa

Cuando el derecho no está expresamente positivizado, queda a merced de interpretaciones jurisprudenciales. Eso genera incertidumbre: los jueces pueden reconocerlo en algunos casos y negarlo en otros, lo que produce desigualdad y fragmentación en la aplicación de la justicia.

b) Debilidad en la exigibilidad frente al Estado

Si el derecho no está en el texto constitucional, los ciudadanos no tienen un fundamento directo y expreso para reclamar su cumplimiento. Esto debilita las demandas ante la jurisdicción constitucional y reduce el control sobre el legislador y el Poder Ejecutivo.

c) Barreras prácticas para los sectores vulnerables

En ausencia de un mandato constitucional explícito, el Estado puede desatender su obligación de garantizar justicia accesible, defensa pública, eliminación de tasas excesivas o acceso a la justicia digital. Ello profundiza las desigualdades sociales.

d) Débil alineación con estándares internacionales

Al no estar reconocido literalmente, se dificulta la armonización con los tratados internacionales (CADH, PIDCP). Esto puede generar responsabilidad internacional del Estado por violación del derecho a la justicia.

En el caso de Perú, los efectos negativos antes señalados, podemos ejemplificarlos, mencionando los siguientes casos:

- **Caso "Andahuaylazo" (2005)**

  Varias personas detenidas denunciaron obstáculos para acceder a una defensa legal adecuada y a un proceso judicial oportuno. La ausencia de un reconocimiento explícito del derecho de acceso a la justicia debilitó sus argumentos frente a las instancias nacionales, obligándolos a acudir al sistema interamericano.

- **Pueblos indígenas amazónicos (Bagua, 2009)**

  Tras los sucesos del "Baguazo" se denunciaron graves dificultades para acceder a traductores y defensores públicos. La falta de un mandato constitucional expreso sobre acceso a la justicia permitió que el Estado no adoptara medidas suficientes para garantizar el derecho en comunidades originarias.

- **Demoras judiciales crónicas**

  El Perú enfrenta procesos que duran ocho, diez o más años. Sin un reconocimiento literal del acceso a la justicia como derecho fundamental, resulta difícil exigir constitucionalmente al Estado medidas estructurales frente a la demora procesal.

Saliendo del ámbito del territorio nacional, veamos otras sociedades que no contaron con este derecho positivizado en sus constituciones y algunos de sus efectos negativos:

- **Argentina**

  Aunque la Constitución reconoce derechos judiciales en forma indirecta, la ausencia de una mención explícita al "derecho de acceso a la justicia" ha llevado a que personas con discapacidad enfrenten múltiples trabas para litigar. La Corte Suprema ha debido suplir esa omisión mediante jurisprudencia, pero con efectos limitados y tardíos.

- **Guatemala**

  Su Constitución tampoco contiene una formulación clara y autónoma del derecho de acceso a la justicia. Como consecuencia, los pueblos indígenas han enfrentado serias dificultades para obtener traducción y defensa en su propio idioma, generando sentencias de la Corte IDH (caso Tiu Tojín vs. Guatemala).

Entonces veamos algunas de las consecuencias de los efectos negativos antes mencionados:

- Debilita la eficacia de los derechos fundamentales (porque no se garantiza el mecanismo para hacerlos valer).

- Aumenta la desigualdad (porque los más vulnerables son quienes más sufren las barreras de acceso).

- Erosiona la legitimidad democrática (porque un sistema judicial inaccesible genera desconfianza en las instituciones).

- Expone al Estado a condenas internacionales (por no cumplir estándares del derecho internacional de los derechos humanos).

En conclusión, la omisión de este derecho en la Constitución peruana no es un simple detalle técnico. Tiene efectos reales: juicios interminables, exclusión de

comunidades vulnerables, falta de defensores, procesos costosos y, sobre todo, la sensación ciudadana de que la justicia está lejos y no es para todos.

Antes de pasar a la fundamentación de esta incorporación a la vigente Constitución Política del Perú, revisemos a manera de preguntas ¿Qué entendemos por derecho de acceso a la justicia?, pudiendo responder que el acceso a la justicia es, en palabras sencillas, la puerta de entrada al sistema de justicia; es decir, es el derecho de cualquier persona de acudir a un juez o tribunal como parte del sistema de justicia, cuando siente que sus derechos han sido vulnerados.

Podemos afirmar que es el derecho de toda persona a acceder a los tribunales sin obstáculos arbitrarios. Hay quienes sostienen que, al señalar nuestra Constitución en su numeral 3 del artículo 139, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional, no sería necesario incluir en el artículo 2 de la Constitución como derecho fundamental el acceso al sistema de justicia; cabe entonces una vez más hacernos una pregunta, ¿Qué es la tutela jurisdiccional (o tutela jurisdiccional efectiva)? Podemos responder que es un derecho complejo que va más allá del acceso y abarca todo el proceso judicial y la efectividad de sus resultados.

Pero, aunque el acceso al sistema de justicia y la tutela jurisdiccional efectiva están muy relacionados; existen diferencias claves e importantes entre ambos derechos, como, por ejemplo:

- El acceso a la justicia es el derecho a iniciar un proceso en el marco de la ley.

- La tutela jurisdiccional efectiva es el derecho a que ese proceso tenga un final justo, motivado y cumplido.

Uno es la puerta, el otro es el camino completo hacia la justicia. Imaginemos una metáfora:

- El acceso a la justicia es poder entrar a la sala del despacho judicial.

- La tutela jurisdiccional efectiva es que el juez escuche, decida y haga cumplir lo resuelto.

En la práctica, uno es el punto de partida y el otro es el resultado completo. Podemos entonces afirmar que la tutela jurisdiccional es un derecho-principio que, tras el acceso al sistema de justicia, implica un proceso completo con garantías esenciales y, además, el cumplimiento efectivo de lo decidido por el juez.

Revisando la legislación constitucional comparada, encontramos que los países que reconocen expresamente este derecho fortalecen su democracia y el Estado de Derecho; así lo han hecho los siguientes países:

- Costa Rica, a través del artículo 41 de su Constitución y la jurisprudencia constitucional también ha consolidado este derecho como fundamental.

- Colombia es aún más claro en su artículo 229: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.”

- Ecuador lo desarrolla en el artículo 75 de su Constitución: toda persona tiene derecho a acceder a la justicia y obtener tutela imparcial y expedita.

Nuestra Constitución no consagra de manera expresa el derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, tal derecho ha sido reconocido de forma jurisprudencial por el Tribunal Constitucional en múltiples sentencias, como la recaída en el expediente 1417-2005-AA/TC vinculándolo a la tutela jurisdiccional efectiva (Artículo 139.3 de la Constitución). Al respecto, ya hemos argumentado párrafos

arriba las diferencias sustantivas entre ambos derechos (acceso al sistema de administración de justicia y derecho a la tutela jurisdiccional efectiva); y, además, que la ausencia expresa del derecho de acceso al sistema de administración de justicia, limita su eficacia normativa y simbólica como pilar de la justicia; y que reseñamos a continuación:

Veamos también el impacto para la democracia y la justicia, el hecho que las constituciones contengan literal y expresamente el derecho de acceso a la justicia:

- Fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones: cuando las personas sienten que tienen un acceso real y no meramente formal a la justicia, aumenta la legitimidad del Estado.

- Reducción de la impunidad: el acceso a la justicia impide que violaciones a derechos fundamentales queden sin respuesta.

- Promoción de la igualdad sustantiva: asegura que los sectores vulnerables (mujeres, pueblos indígenas, personas de bajos recursos) puedan acudir al sistema judicial sin barreras.

- Consolidación del Estado constitucional de derecho: se refuerza la idea de que el poder público está sometido al control jurisdiccional.

A continuación, podemos, de manera sucinta, citar algunos países que han positivizado el derecho bajo análisis y los logros que han alcanzado con tal acto:

- **España**

  El artículo 24 de la Constitución de 1978 reconoce expresamente el derecho de todas las personas a obtener “la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión”.

Logro: Ha consolidado un marco jurisprudencial garantista en el Tribunal Constitucional español, que ha desarrollado la doctrina de la tutela judicial efectiva como pilar democrático, limitando prácticas arbitrarias de la administración y legislando a favor de los ciudadanos.

- **Colombia**

  El artículo 229 de la Constitución de 1991 establece que "se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia".

  Logro: Este reconocimiento ha permitido el desarrollo de la acción de tutela, herramienta clave que ha democratizado el acceso a la justicia y que es considerada una innovación destacada en materia de protección de derechos fundamentales.

- **Costa Rica**

  La Constitución Política de 1949, en sus artículos 41 y 49, establece que "toda persona tiene derecho a obtener pronta resolución de los tribunales de justicia" y reconoce la Sala Constitucional como garante.

  Logro: La jurisprudencia de la Sala Constitucional (Sala IV) ha expandido notablemente la protección de derechos fundamentales, convirtiéndose en un modelo de justicia constitucional en Latinoamérica.

- **Italia**

  El artículo 24 de la Constitución de 1947 reconoce que "todos pueden accionar en juicio para la tutela de sus derechos e intereses legítimos".

  Logro: Ha permitido una interpretación amplia por la Corte Constitucional italiana, asegurando la eliminación de obstáculos económicos al acceso a tribunales y reforzando el patrocinio gratuito del Estado para quienes carecen de recursos.

De los países citados anteriormente, destaca Costa Rica que, desde 1949, su Constitución reconoce que toda persona tiene derecho a una resolución pronta y cumplida de los tribunales (artículos 41 y 49). Esto ha hecho que la ciudadanía

vea en la justicia un camino real y accesible, no un laberinto reservado para unos pocos.

El derecho de acceso a la justicia es un derecho fundamental que se erige como garantía estructural del Estado Constitucional de derecho; permite a toda persona acudir a una instancia jurisdiccional independiente, imparcial y competente, en condiciones de igualdad y sin obstáculos indebidos, para obtener su acceso y la tutela efectiva de sus derechos en un proceso.

En conclusión, sobre la propuesta de reforma de la Constitución para incorporar el acceso al sistema de administración de justicia como derecho fundamental en la enumeración textual del artículo 2 de la Constitución; afirmamos que:

- El derecho de acceso a la justicia asegura que cualquier persona pueda acudir a un juez en el marco de la ley.

- La tutela jurisdiccional efectiva garantiza que ese proceso no quede en el aire, sino que culmine en una respuesta justa y ejecutable.

- Ambos forman un binomio inseparable: sin acceso no hay justicia, y sin tutela efectiva, el acceso es inútil.

Por eso, incorporar explícitamente el derecho de acceso a la justicia como derecho fundamental en la Constitución no es sólo una mejora técnica; es un compromiso real con los ciudadanos, para que sus derechos no se queden en el papel, sino que tengan siempre un camino seguro y efectivo de defensa.

La inclusión del derecho de acceso a la justicia como derecho fundamental y la estructuración constitucional del sistema de justicia responden a una necesidad jurídica, institucional y democrática urgente.

Esta reforma permitirá avanzar hacia un modelo de justicia más accesible, eficiente y legitimado. La ausencia expresa de este derecho es una deuda constitucional que debe ser saldada para robustecer el Estado social y democrático de derecho.

6. El pago de reparación civil y muerte civil

Se precisa en el artículo 2.24.c) de la Constitución que "La falta de pago de la reparación civil por quien tiene una condena penal por delito doloso genera, además, su inhabilitación para realizar contrataciones y ser designado o elegido en el ámbito público".

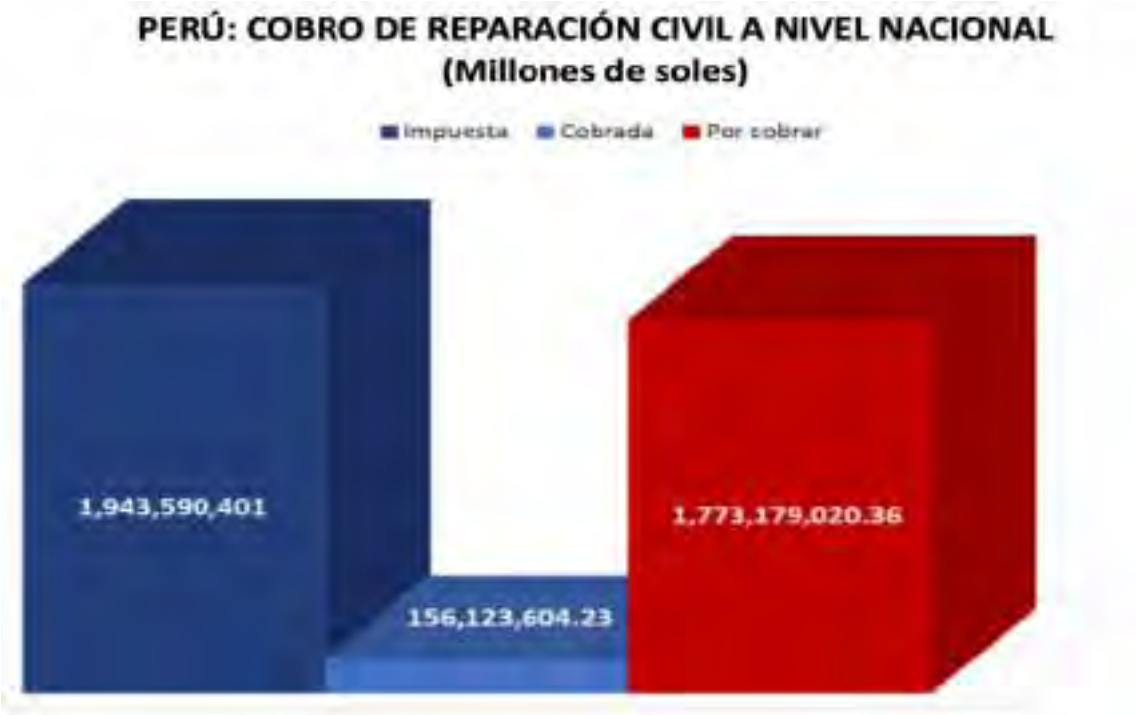
En el Perú, si bien la regulación constitucional anotada precisa que la regla es que "no hay prisión por deudas", sí se pueden establecer excepciones como el caso del incumplimiento de deberes alimentarios.

La inclusión de la excepción por alimentos muestra la voluntad constitucional de proteger al alimentista (derechos a la vida, salud, integridad) frente al riesgo que representa la privación de recursos derivados del impago. La Constitución Política, por tanto, no prohíbe absolutamente todas las medidas coercitivas vinculadas a obligaciones pecuniarias, pero sí prohíbe la prisión por deudas civiles ordinarias. Así, se ha consolidado un enfoque que separa deudas civiles estrictas (prohibición de prisión) de mandatos judiciales en materia alimentaria (posible intervención penal o restrictiva).

Es decir, sí es posible a través de medidas razonables que se puedan establecer límites a la regla descrita en atención a los bienes jurídicos de trascendencia que puedan estar comprometidos. Así, por ejemplo, la actual legislación penal prevé que quien no cumpla con el pago de la reparación civil continuará inscrito en el

Registro Nacional de Condenas del Poder Judicial, lo cual genera el impedimento de anular los respectivos antecedentes penales[10].

Ahora bien, a pesar de que la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) ha llevado a cabo cobros importantes, la proporción de montos pendientes comparada con los montos ordenados sigue siendo elevada. Según el Boletín Estadístico 2024 - III Trimestre de la citada entidad, se tienen los datos siguientes:



En los últimos tiempos, se ha evidenciado un grave problema de eficacia en la reparación civil derivada de condenas penales por delitos dolosos (en particular, en casos de corrupción, narcotráfico y criminalidad organizada), fallos que se han impuesto sin que estos se hayan hecho realmente efectivos debido al incumplimiento deliberado de los sentenciados.

[10] Poder Judicial del Perú. Sentenciados que incumplan pago de reparación civil no podrán anular sus antecedentes penales y serán inscritos en el REDJUM [Internet]. Lima: Poder Judicial; s.f. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/890727-sentenciados-que-incumplan-pago-de-reparacion-civil-no-podran-anular-sus-antecedentes-penales-y-seran-inscritos-en-el-redjum

Este quebrantamiento no solo frustra el legítimo derecho de las víctimas a obtener una reparación justa, sino que además genera un entorno de impunidad y podría motivar prácticas de ocultamiento patrimonial o simulación de deudas; principalmente, en detrimento económico para el Estado.

No se debe subestimar la importancia del cobro de la reparación civil, pues, además, configuran recursos que, de materializarse, permiten que el Estado cuente con los mismos para efectos de lograr el desarrollo y la mejora del país. Más aún, en el caso del servicio de justicia, los recursos son insuficientes, persistiendo la necesidad de la implementación de recursos materiales y humanos dirigidos a lograr una calidad deseable.

Así, por ejemplo, según la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) a fines del 2024 se registró un monto cobrado por reparación civil equivalente a S/. 9,386,493.06 (nueve millones trescientos ochenta y seis mil cuatrocientos noventa y tres con 6/100 soles), es decir, que entre los meses de julio a setiembre se cobró un total de S/. 3,365,339.65 (tres millones trescientos sesenta y cinco mil trescientos treinta y nueve con 65/100). Asimismo, al cierre de dicho periodo el número de sentencias por sede de la PPEDC alcanzó un total de setecientos veintinueve, imponiendo a favor del Estado el monto total de S/ 67,165,309.72 (sesenta y siete millones ciento sesenta y cinco mil trescientos nueve con 72/100) por concepto de reparación civil.[11]

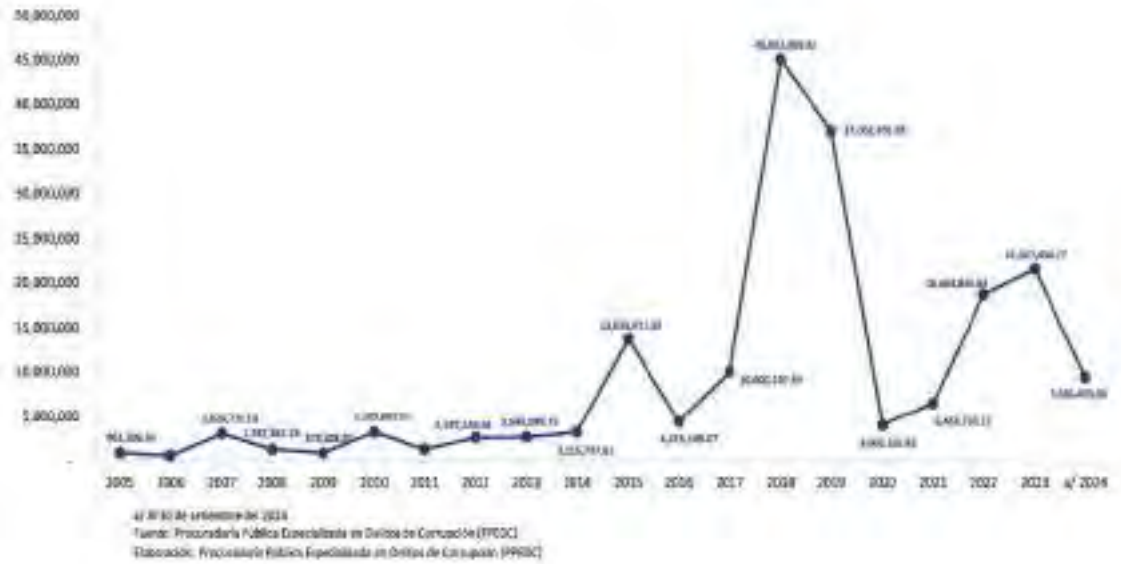
[11] Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Boletín Estadístico 2024. III trimestre. Lima: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción; 2024.

PERÚ: COBRO DE REPARACIÓN CIVIL A NIVEL NACIONAL, 2005-2024
(Millones de soles)

Año	Monto de reparación civil cobrado
Total	**189,732,379.74**
2005	901,308.34
2006	567,825.19
2007	3,026,739.10
2008	1,287,361.36
2009	878,108.50
2010	3,185,689.65
2011	1,296,475.69
2012	2,597,148.64
2013	2,649,089.75
2014	3,215,797.61
2015	13,639,611.39
2016	4,415,149.07
2017	10,000,107.50
2018	45,051,809.91
2019	37,002,490.88
2020	4,002,566.82
2021	6,456,710.17
2022	18,664,846.34
2023	21,507,050.77
a/ 2024	9,386,493.06

Nota: Los datos son acumulados al 30 de setiembre del 2024
Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC)
Elaboración: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC)

Gráfico N.° 09
PERÚ: EVOLUCIÓN DE COBRO DE REPARACIÓN CIVIL A NIVEL NACIONAL, 2005-2024
(Millones de soles)



La ausencia de consecuencias jurídicas adicionales dificulta la función reparatoria de la sanción penal. Por ello, la propuesta en ciernes contribuye a evitar la impunidad patrimonial en situaciones de delitos dolosos, a través del uso de sanciones proporcionales para forzar el cumplimiento reparatorio e impide que condenados deudores participen en la vida política del país; protegiendo de esa forma los intereses del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Lo innovador del nuevo texto consiste en vincular el incumplimiento del pago de la reparación civil, cuando se trate de una condena penal por delito doloso, con sanciones de inhabilitación para contratar con el Estado y para ser nombrado o elegido en cargos públicos. Asimismo, se regula la pena de inhabilitación, la cual puede imponerse como sanción principal o accesoria. Debe tenerse presente que en nuestro Código Penal la reparación civil (artículo 101), que comprende la restitución del bien (o pago de su valor) y la indemnización de los daños y perjuicios (artículo 93), forma parte de la sentencia y puede integrarse como carga accesoria; en tal sentido, se exige que el condenado haya cumplido la pena y cancelado (artículo 69) el íntegro de dicho monto para efectos de la rehabilitación automática.

En el Perú tenemos algunas experiencias relacionadas con la imposición de sanciones a partir de la falta de pago de la reparación civil. Por ejemplo, se encuentra el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (Redereci): La inscripción en dicha plataforma, de libre acceso, produce impedimentos administrativos para acceder al ejercicio de la función pública y contratar con el Estado, efectos legales que subsisten hasta la cancelación íntegra de la correspondiente reparación civil. Asimismo, se halla el Decreto Legislativo 1243, que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorporar la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la Administración Pública, y crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados: Tiene por objeto “modificar el Código Penal y el Código de Ejecución Penal, a fin de establecer la

pena de inhabilitación principal para los delitos contra la administración pública, así como ampliar el plazo de duración de la misma y crear el Registro Único de Condenados Inhabilitados"[12]. Incluso, la Ley General de Contrataciones Públicas incorporó restricciones[13] -derivadas principalmente de sanciones administrativas, civiles y penales- para contratar con el Estado a personas inscritas (a nombre propio o a través de una persona jurídica) en el Redereci.

Por su parte, el Poder Judicial en su Memoria Institucional 2023-2024, sostiene que su Consejo Ejecutivo, durante el año 2024, ha adoptado acuerdos relevantes, entre los que se encuentra la aprobación del protocolo "Reparación civil a favor de las víctimas de trata de personas y otras formas de explotación" cuyo objetivo es "establecer los criterios de análisis que orienten el razonamiento judicial para la determinación de la reparación civil a favor de las víctimas en los delitos de trata de personas y otras formas de explotación".[14]

Ahora bien, si se revisa la inhabilitación en la legislación comparada, se tiene que en Argentina "la inhabilitación absoluta importa (…) la incapacidad para obtener cargos, empleos y comisiones públicas"[15]. En Chile se dispone que "las penas que pueden imponerse (…) son las que comprende (…) inhabilitación absoluta perpetua para cargos y oficios públicos, derechos políticos y profesiones titulares"[16]. En Colombia se establece que "son penas privativas de otros derechos (…) la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas"[17]. En España se precisa que "son inelegibles (…) los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de

[12] Perú. Decreto Legislativo 1243, art. 1.
[13] Perú. Ley N 32069, art. 30, inc. 1, lit. 4.
[14] Perú. Resolución Administrativa N.º 000239-2024-CE-PJ. Diario Oficial El Peruano. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2313804-1
[15] Argentina. Código Penal de la Nación Argentina. Ley N. 11.179 (t.o. 1984 y modif.). Art. 19, inc. 3.
[16] Chile. Código Penal de la República de Chile. Art. 21.
[17] Colombia. Código Penal de Colombia. Art. 43, inc. 1.

sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal"[18].

La reparación civil, además, no es simplemente un pago económico sin una finalidad o sentido de trascendencia social. Al respecto, el profesor Julio Rodríguez Delgado explica que:

> "(…) La reparación a la víctima como objetivo social puede integrarse en la política criminal de forma que el derecho penal puede ofrecer posibilidades para que se generen actuaciones indemnizatorias a cargo del autor; esto permitirá una moderación de la intensidad punitiva y de la violencia innecesaria que genera la privación de libertad, además de permitir varios beneficios para el sujeto activo de la conducta injusta, incorporándose como un principio básico e inspirador de la citada política criminal y no como un principio secundario, de acuerdo a un derecho penal que se inspire y que esté de acuerdo con las premisas del Estado social y democrático de Derecho"[19].

Asimismo, el profesor Edhin Campos Barranzuela refiere:

> "(…) el pago de la reparación civil tiene por finalidad que las sentencias y resoluciones judiciales no se conviertan en simples declaraciones de intención de efectividad alguna, pues ello obedece a que el ideal de justicia material, consustancial al Derecho Democrático y Social de Derecho, que emerge de los principios, valores y derechos constitucionales, requiere una concreción, no solo con el pronunciamiento judicial que declara o constituye el derecho o impone una condena, sino mediante su efectivización o realización

[18] España. Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Ley Orgánica N.º 5/1985, de 19 de junio. Art. 6, inc. 2, lit. b.
[19] Rodríguez Delgado J. La reparación como sanción jurídico-penal. Ius et Veritas. 1998;(17):44.

material, que se logra, mediante el cumplimiento de la sentencia en sus propios términos" [20].

A luz de lo desarrollado, se puede concluir que el pago de la reparación civil tiene una vinculación directa y de importancia con el Estado de Derecho y con la democracia en sí misma. En consecuencia, su atención y efectividad en las políticas públicas debe orientarse sobre la base de medidas razonables y en el marco de la proporcionalidad, priorizando el daño producido. Así, por ejemplo, el profesor Percy García Cavero sostiene que la reparación civil debe ser determinada "con base en el daño producido, con independencia de si el responsable por dicho daño lo pueda pagar o no. Por lo tanto, el punto de mira de la reparación civil derivada del delito debe centrarse en el daño producido y no en el agente o sujeto activo de dicho daño"[21].

A mayor abundamiento, en la ejecutoría suprema R.N. 948-2005, Junín se ha referido que, "la naturaleza de la acción civil 'ex delito' es distinta, pues tiene como finalidad reparar el daño o efecto que el delito ha tenido sobre la víctima y, consecuentemente, debe guardar proporción con los bienes jurídicos que se afectan"[22].

Asimismo, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus), como parte de sus propuestas para el área correspondiente a la reforma del sistema penal (proceso de implementación y aplicación progresiva del proyecto de código procesal penal), en sus lineamientos específicos refiere que se busca incidir en "la reforma del sistema penitenciario, no solo desde la perspectiva del procesado o condenado, sino también desde la víctima, en cuanto al cumplimiento efectivo de la reparación civil"; es decir, se

[20] Campos Barranzuela E. Reparación civil en el proceso penal [Internet]. LP Derecho; 2019. Disponible en: https://goo.su/TDgpE
[21] García Cavero P. La naturaleza y alcance de la reparación civil: a propósito del precedente vinculante establecido en la Ejecutoria Suprema R.N. 948-2005 Junín. Ita Ius Esto. 2010;(5):100.
[22] Perú. Corte Suprema de Justicia de la República. Sentencia de la Sala Penal Permanente. 7 de junio de 2005.

pretende "dar los lineamientos para que la reforma del sistema penitenciario no alcance solamente a los internos, sino también a las víctimas, en cuanto a la efectivización del pago de la reparación civil; es decir, que el trabajo tenga también como objetivo asegurar el resarcimiento"[23].

En todo supuesto, es indispensable que la reforma del sistema de justicia aborde la problemática del pago de la reparación civil, estableciendo medidas razonables y efectivas para lograr su verdadera vigencia. Si la reparación civil continúa siendo un mandato sin eficacia, el sistema de justicia no logrará sus objetivos con criterio de plenitud. No debe olvidarse, como manifiesta el profesor Erick Guimaray:

> "La reparación civil es la obligación que recae en un sujeto para resarcir el daño causado. En nuestro país, la experiencia nos dice que no se suelen pagar estas reparaciones. Hay herramientas de cobro, pero no se aplican. Por ejemplo, el juez está habilitado a señalar hasta un tercio de la remuneración del sujeto para el pago de la reparación civil. También está el embargo, que es una medida cautelar que funciona en el proceso penal. Pero se piensa que es más importante averiguar, determinar la responsabilidad del sujeto y, en buena cuenta, se deja de lado la reparación civil"[24].

Para tal efecto, la presente propuesta plantea que la falta de pago del íntegro de la reparación civil por quien tiene una condena penal por delito doloso genera su inhabilitación para realizar trámites, contrataciones en el ámbito público y privado, y restringe el acceso a la función pública. Asimismo, las restricciones en el ámbito privado son determinadas por ley.

---

[23] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 346.

[24] Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Erick Guimaray explica por qué se pagan las reparaciones civiles [Internet]. Lima: IDEHPUCP; s.f. Disponible en: https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/erick-guimaray-coordinador-del-proyecto-anticorrupcion-explica-por-que-se-pagan-las-reparaciones-civiles-5410/

7. La reforma de justicia en la formación educativa

La propuesta incluye la modificación del artículo 14 de la Constitución que establece los temas que son obligatorios en todo proceso educativo civil o militar. Así, a la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos, se suma la importancia de contar con un sistema de justicia eficaz en el marco de la cultura de paz y la promoción de la conciliación.

Ello, con la finalidad de que se genere una cultura adecuada que se desprenda de una formación ciudadana que sea consciente de la importancia de vivir en un ambiente de paz, donde el servicio de justicia cumple un factor esencial, con el que todos, desde nuestras diversas posiciones, debemos contribuir a su fortalecimiento. Al respecto, debe tenerse presente, como ha referido el Tribunal Constitucional, que "El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades" (STC 00538-2019-PA/TC, fundamento jurídico 4).

La finalidad de contar con un servicio de justicia de calidad no solo se logra con reformas legales, creación de órganos o implementación de sanciones y presupuesto; también se logra desde las bases de la democracia, donde la población cumple un rol fundamental. En este sentido, la propuesta tiene un enfoque integral, que no solo comprende a acciones de prevención, sino también la promoción de una cultura ciudadana deseable, que permita acabar de manera sostenible con aspectos como "la cultura del litigio" y la generación de contiendas sin propósito de paz. En este cometido, la formación educativa cumple un papel fundamental, ya que permitirá que la ciudadanía en su conjunto internalice la importancia de contar y contribuir con una cultura de paz, donde el servicio de justicia y la conciliación sean el estado regular y no la excepción.

Al respecto, debe tenerse presente lo expuesto en la sesión de la comisión especial, de fecha 30 de mayo de 2025, donde el doctor Alberto Juan Bautista Merino, vicedecano del Colegio de Abogados del Callao, manifestó:

> "(...) los problemas justamente se inician en una etapa en la cual lastimosamente en el país (...) tenemos una cultura de litigio. Ese es el problema. De ahí creo que vienen los problemas de la administración de justicia. (...) Entonces, si tenemos una cultura de litigio de todos los ciudadanos, eso significa que vamos a incrementar la solución de un problema no de una manera pacífica —como la conciliación, por ejemplo— sino que todo lo dirigimos directamente a buscar una fiscalía, un juzgado o la policía, a buscar justamente la solución a nuestros problemas.
>
> Hay que darle mucho énfasis, hay que ponerle bastante importancia al tema de las conciliaciones extrajudiciales".

A mayor abundamiento, en la sesión del 22 de julio de 2025, la comisión especial recibió a la procuradora general del Estado, doctora María Aurora Caruajulca Quispe informó que el Estado peruano enfrenta demandas judiciales cuya pretensión total asciende a S/ 29 776 000 000 al 31 de diciembre de 2024, lo que evidencia un nivel crítico de litigiosidad que compromete significativamente los recursos públicos.

Precisamente, por ello, la presente propuesta busca solucionar un problema de fondo, que es la necesidad de cambiar un patrón cultural. La irresponsabilidad y falta de ética a la hora de impulsar demandas o denuncias ante la justicia requiere una política de fomento de conciencia que debe partir desde de la formación educativa de todo ciudadano. Al ser el servicio de justicia un servicio indispensable de la propia existencia y desarrollo del Estado, su importancia debe ser asumida por todos, seamos abogados o no.

8. Fortalecimiento de las procuradurías públicas

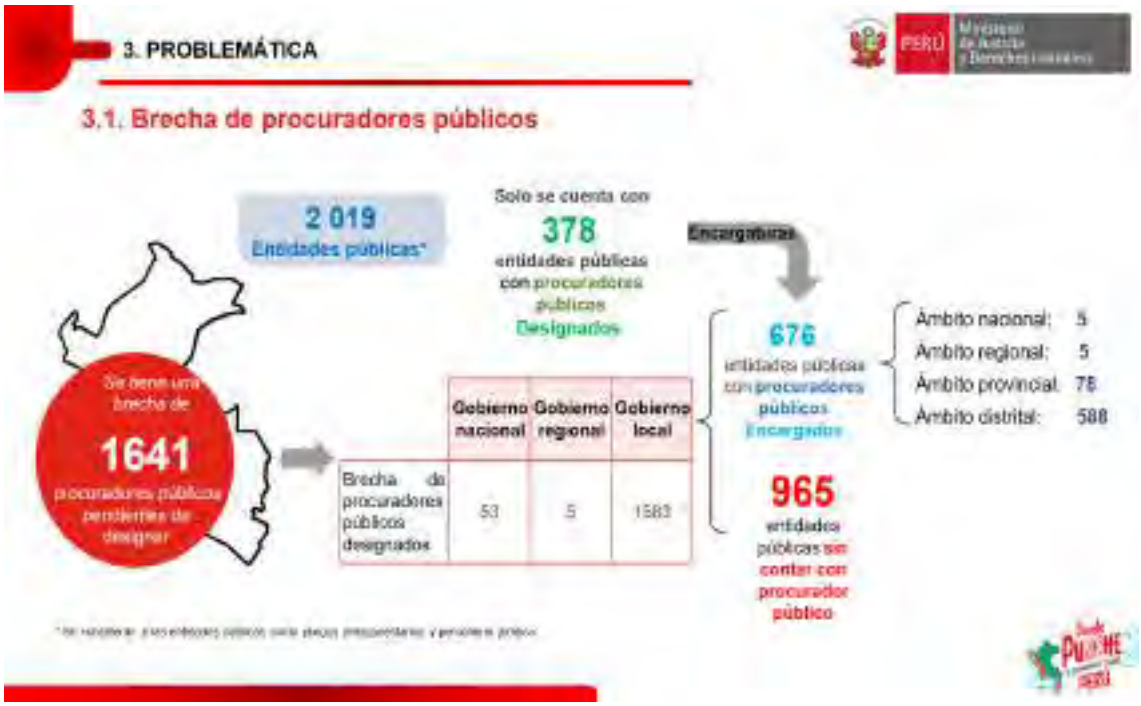
Se propone introducir en el artículo 47 de la Constitución la obligatoriedad de considerar los criterios de meritocracia y neutralidad en la selección de los procuradores públicos.

El artículo 47 regula la defensa de los intereses del Estado, función esencial para garantizar la legalidad y proteger el patrimonio público frente a controversias judiciales o arbitrales. Sin embargo, su redacción actual resulta insuficiente, pues no incorpora los principios que deben regir esta labor ni asegura un servicio profesional y autónomo, libre de interferencias políticas o administrativas.

La reforma propone fortalecer la institucionalidad del sistema de defensa estatal, disponiendo que los procuradores sean designados mediante concurso público de méritos, a cargo del órgano competente -hoy la Procuraduría General del Estado-, conforme a criterios de idoneidad, neutralidad e integridad, y que ejerzan sus funciones con independencia y estabilidad garantizadas por la Constitución.

Durante la sexta sesión extraordinaria de la comisión especial (22 de julio de 2025), la Procuraduría General del Estado, representada por la doctora María Aurora Caruajulca, informó que, de las dos mil diecinueve entidades públicas del país, solo trescientos setentiocho cuentan con procurador designado, seiscientos setentiseis con procuradores encargados, y novecientos sesenticinco carecen totalmente de procurador público, lo que genera una brecha estructural de mil seiscientos cuarentiuno plazas sin cobertura efectiva, especialmente en gobiernos locales.

La brecha de procuradores fue advertida en la exposición referida, la que se expresa en el cuadro siguiente:



Esta situación se agrava porque existen procuradores que asumen múltiples encargaturas, llegando uno de ellos a tener diez procuradurías a su cargo, otros nueve u ocho, y más de sesenta procuradores con encargaturas adicionales, sin recibir remuneración ni apoyo logístico. Esta precariedad compromete la calidad técnica de la defensa del Estado y expone a las entidades a riesgos de pérdida patrimonial.

La Procuraduría también señaló que, para garantizar un funcionamiento adecuado del sistema, se requiere un presupuesto anual de S/ 325.6 millones, así como la implementación de una carrera especializada y meritocrática que unifique criterios remunerativos y promueva la evaluación permanente basada en desempeño e integridad.

La experiencia reciente del país demuestra las consecuencias de no contar con garantías adecuadas, con un marco constitucional suficiente, que protejan la autonomía de los procuradores frente a intereses políticos. Un caso emblemático fue el de Katherine Ampuero, procuradora ad hoc del caso Odebrecht, quien fue removida en julio de 2017 luego de solicitar la exclusión de una empresa del

acuerdo de colaboración eficaz con el Ministerio Público. Su decisión -amparada en criterios jurídicos y de defensa patrimonial del Estado- generó una reacción política inmediata y derivó en su destitución mediante Resolución Ministerial 262-2017-JUS. Este episodio puso de manifiesto la fragilidad institucional de la defensa jurídica estatal, al evidenciar que un procurador puede ser separado por ejercer su función con independencia frente a intereses de alto impacto económico o político.

De modo similar, Yeni Vilcatoma, quien se desempeñó como procuradora anticorrupción, fue cesada en julio de 2014, mediante Resolución Suprema 066-2014-JUS, tras denunciar presuntas interferencias del Poder Ejecutivo en investigaciones sobre corrupción. Su destitución motivó un amplio debate público y congresal sobre la necesidad de establecer mecanismos de protección que impidan el uso arbitrario de las facultades de remoción del procurador.

Ambos casos ilustran un patrón de vulnerabilidad estructural: la defensa del Estado no ha contado con estabilidad funcional ni salvaguardas normativas que aseguren que sus decisiones respondan únicamente al interés público. En la práctica, la falta de un marco constitucional claro ha permitido la sustitución o cese de procuradores por razones ajenas a la legalidad o la ética del servicio público.

Por ello, la reforma del artículo 47 busca elevar a rango constitucional los principios de independencia y estabilidad del procurador público, garantizando que solo pueda ser separado por causa grave prevista en la ley, previa evaluación objetiva y con el debido procedimiento. Con ello, se busca evitar que el cargo sea instrumentalizado políticamente y consolidar una defensa jurídica del Estado imparcial, profesional y técnica, acorde con los estándares internacionales de integridad pública y buen gobierno.

Finalmente, debe tenerse presente que, en materia de resultados, la procuradora Caruajulca destacó la recuperación de cuatrocientos un millones por reparación

civil, doscientos treinticuatro millones por sentencias en procesos de extinción de dominio y la recuperación extrajudicial de ochocientos cuarentinueve predios del Estado -equivalentes a treintidos millones de metros cuadrados, similares a la extensión del distrito de Chorrillos- mediante la aplicación de la Ley 30230. Estos logros demuestran la importancia de fortalecer institucionalmente al sistema de defensa jurídica para maximizar la recuperación patrimonial del Estado y reducir su exposición a pérdidas fiscales. Esto, por cuanto si, con las dificultades que enfrentan los procuradores hoy, se pueden exhibir resultados positivos, en un estado deseable de garantías de independencia y eficiencia, la situación será sustancialmente mejor.



9. Las prerrogativas funcionales del antejuicio y juicio político

La propuesta ha considerado incluir en el artículo 99 de la Constitución, que contiene al grupo de altos funcionarios que pueden ser objeto de acusación constitucional, a los miembros del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia.

Dicha inclusión responde a un criterio de coherencia y de igualdad. La coherencia radica en que la Escuela Nacional de Justicia configura un órgano

constitucionalmente autónomo. La Escuela Nacional de Justicia, en virtud de la presente reforma, cubrirá el espacio y las funciones de la actual Junta Nacional de Justicia, cuyos miembros en el vigente artículo 99 de la Constitución se encuentran considerados[25].

Al respecto, debe recordarse que la característica de autonomía en un órgano constitucional radica en sus facultades organizativas y autonormativas en el marco del ejercicio independiente de sus competencias, no teniendo relación de jerarquía, tutela o supervigilancia frente a la función ejecutiva (Ortiz Ortega, 2023 p. 18). En tal sentido, por las altas funciones que cumplen, requieren un nivel de protección razonable, de tal manera que les permita desarrollar sus funciones con normalidad, evitando caer en el desmedido proceso de acusaciones que hagan parte de su labor preparar su defensa y utilizar su tiempo en enfrentar causas litigiosas, en muchas ocasiones, temerarias o con marcadas dosis de contenido político y sin fundamento.

Debe recordarse que la autonomía del órgano encargado de la designación de los jueces y fiscales es una máxima debidamente consensuada por el Acuerdo Nacional (2002), cuya política de Estado 28 señala la promoción de: "(...) la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la Independencia, la autonomía y el presupuesto del (...) el Consejo Nacional de la Magistratura, y (...)". La autonomía se debe entender a plenitud. Es decir, no solo respecto de su capacidad estructural, funcional o presupuestal; sino, también, respecto de las atribuciones y prerrogativas propias que corresponden a los altos funcionarios públicos integrantes de los órganos constitucionalmente autónomos.

[25] Perú. Constitución Política del Perú. Art. 99. "Artículo 99. Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado; a los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas."

Dichas prerrogativas comprenden el antejuicio y el juicio político establecidos en el artículo 99 de la Constitución El Tribunal Constitucional ha precisado sobre el antejuicio político:

> "constituye una prerrogativa o privilegio de los altos funcionarios citados en el referido artículo 99 de la Constitución, que consiste en que no pueden ser procesados -válidamente- por la jurisdicción penal ordinaria por la comisión de un delito si antes no han sido sometidos a un procedimiento político jurisdiccional ante el Congreso de la República en el que se haya determinado la verosimilitud de los hechos materia de acusación y que estos se subsuman en uno o más tipos penales de orden funcional" (STC 00030-2010-PHC/TC, fundamento jurídico 3)

Por su parte, ha señalado sobre el juicio político que procede cuando:

> "(...) el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas a la Constitución única y estrictamente políticas. Claro está la sanción y, en su caso, la inhabilitación, deberá estar enmarcada dentro de los cánones constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad" (STC 00013-2009-PI/TC, fundamento jurídico 48).

Ambas prerrogativas son propias de la condición de los altos funcionarios, lo que no solo ha sido confirmado por el colegiado constitucional, sino que, además, refuerzan su autonomía, pues se trata de brindar condiciones adecuadas a la continuidad y regularidad de la labor, ya que se trata de prerrogativas funcionales y no personales. En el caso de la Escuela Nacional de Justicia, se trata de miembros del sistema de justicia, cuyo ejercicio competencial debe guardar armonía con lo que ocurre en los casos de autoridades como los magistrados del Tribunal Constitucional y los jueces y fiscales supremos, quienes siendo parte del mismo sistema cuentan con las prerrogativas indicadas.

10. Control difuso de constitucionalidad de las leyes

Desde la Constitución Política de 1823 a la fecha, se han destinado diversos artículos referidos al Poder Judicial. Actualmente, la Constitución Política de 1993 en los artículos 138 al 149 se consignan diversos principios respecto a su organización y funcionamiento; vemos que el primer párrafo del artículo 138 norma que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y es ejercida por el Poder Judicial por medio de sus órganos, constituidos en una estructura jerárquica.

Al respecto, para designar la función esencial atribuida a este poder del Estado se emplea tradicionalmente el término "administrar justicia", expresión que fue utilizada inicialmente por el filósofo y ensayista Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu, para aludir a la labor desempeñada por el Poder Judicial, y que desde entonces no ha experimentado variaciones sustantivas en su formulación. Tal denominación respondió a la concepción montesquiana del juez como un ejecutor estrictamente literal de la ley. En ese sentido, sostenía que el magistrado era un mero instrumento encargado de pronunciar las palabras de la norma, un ser inanimado incapaz de moderar la fuerza o el rigor de las disposiciones legales; es decir, sin capacidad interpretativa[26].

Ahora bien, el profesor Amadeu Recaséns advierte que la expresión "administración de justicia no deja de ser una reminiscencia de la época en que dicha función se ejercía como delegación del poder del soberano absoluto"; es decir, se administraba por cuenta ajena, mientras que "el término Poder Judicial, vinculado a la teoría de la división de poderes y, por ende, al Estado de Derecho, refleja de manera más adecuada la independencia con la que debe impartirse justicia"[27].

[26] Morales Godo J. La función del juez en una sociedad democrática. Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2010. Disponible en: https://revistas.pucp.edu.pe/article/download
[27] Recasens A. Poder judicial y sistema de justicia. En: Caminal M, Torrens X, editores. Manual de

De esta manera, encontramos que la doctrina denomina al Poder Judicial como un poder del Estado encargado de impartir justicia en una sociedad[28]. Es uno de los tres poderes y funciones primordiales del Estado (junto con el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo), mediante la aplicación de las normas y principios jurídicos en la resolución de conflictos.

Por otra parte, el artículo 138 de la Constitución Política del Perú reconoce el principio de jurisdiccionalidad; este principio implica la competencia para conocer, juzgar y hacer ejecutar lo decidido respecto de un caso concreto. En primer lugar, la jurisdicción se caracteriza por ser exclusiva: únicamente los órganos jurisdiccionales del Estado están facultados para ejercerla, quedando excluidos otros poderes públicos o entidades ajenas a la función jurisdiccional.

En segundo lugar, comprende la potestad de juzgar; esto es, emitir decisiones o sentencias destinadas a resolver el conflicto sometido a conocimiento del órgano jurisdiccional. Ello implica determinar la responsabilidad o la situación jurídica de las partes y establecer las consecuencias legales correspondientes. Finalmente, la jurisdicción incluye la atribución de ejecutar las resoluciones judiciales, lo que garantiza su cumplimiento efectivo y la vigencia del orden jurídico[29].

En esa línea, la Constitución de 1993 establece que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce a través del Poder Judicial, conforme a la Constitución y las leyes. Asimismo, reconoce el control difuso de constitucionalidad, otorgando a los jueces la facultad de inaplicar una norma legal cuando esta contraviene la Constitución, asegurando así la supremacía de la Norma Fundamental dentro del proceso jurisdiccional.

---

ciencia política. 7.ª ed. Barcelona: Editorial; 2023. p. 577–598.

[28] Pulido Cortés O. *Norma*. En*:* Nuevo Identidades 4: Sociales*. Bogotá*: Grupo Editorial Norma; 2006. p. 173–176.

[29] López Flores L. Los "Poderes Judiciales", proceso y política judicial: una mirada desde el Estado Constitucional. Revista de la Maestría en Derecho Procesal. Pontificia Universidad Católica del Perú; s.f. Disponible en: https://revistas.pucp.edu.pe/article/download

Se atribuye a Estados Unidos de América el surgimiento del sistema que hoy conocemos como control difuso de constitucionalidad (*judicial review* o revisión judicial), con la sentencia dictada en 1803 por el juez Marshall en el caso Marbury vs Madison[30], mediante la cual se facultó a todos los jueces a inaplicar la legislación incompatible con la Constitución[31]. En los países de América Latina, debido a la difusión de las ideas de Alexis de Tocqueville, contenidas en la obra traducida al castellano "La Democracia en América", el sistema de revisión judicial de constitucionalidad de leyes influyó de manera decisiva en casi todas las constituciones.

En consecuencia, como lo ha señalado el profesor Domingo García Belaúnde:

> "Es hasta 1979, que el Perú se adscribió al modelo norteamericano o difuso de control constitucional, y a partir de dicho año hace coexistir el modelo difuso con el modelo concentrado. Ello no ha generado una mixtura o simbiosis, que en realidad no existe, sino la coexistencia de dos sistemas en un mismo entramado normativo, que no se cruzan ni se oponen en lo esencial"[32].

En efecto, el segundo párrafo del artículo 138 de nuestra Constitución reconoce a todos los jueces del Poder Judicial la facultad y, en rigor, la obligación de ejercer el control difuso, consistente en impartir justicia con arreglo a la Constitución y a las leyes y que, en todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, prefieran la primera. Igualmente, obliga a preferir la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

---

30 González Oropeza M. Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 2003. p. 11 y ss.

31 Ferrer Mac-Gregor E. Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México. En: Ferrer Mac-Gregor E, coordinador. Derecho procesal constitucional. 4.ª ed. Tomo I. México: Editorial Porrúa / Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 2003. p. 239.

32 García Belaúnde D. Derecho procesal constitucional. Santa Fe de Bogotá: Temis; 2001. p. 28.

No obstante, la regulación constitucional vigente omite un mecanismo claro de control posterior o verificación institucional respecto del ejercicio del control difuso. Desde su incorporación en la Constitución Política de 1979 y su continuidad en la de 1993, esta potestad fue concebida como una herramienta descentralizada de defensa constitucional, permitiendo a cualquier juez realizar el control normativo.

El artículo 138 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece, como función inherente al Poder Judicial, la administración de justicia. No obstante, dicha expresión no refleja íntegramente el alcance de la actividad jurisdiccional, en la medida en que los jueces ejercen una auténtica potestad de naturaleza constitucional, orientada a la tutela efectiva de los derechos fundamentales y a la garantía de la supremacía normativa de la Constitución. En tal sentido, la denominación "administración de justicia" resulta conceptualmente insuficiente para referirse a la labor judicial, pues esta trasciende la mera gestión administrativa.

En efecto, mientras la administración se circunscribe a actividades sujetas estrictamente al principio de legalidad y dirigidas a la gestión de recursos y asuntos públicos, la impartición de justicia implica la resolución jurisdiccional de conflictos mediante decisiones dotadas de autoridad, coercibilidad y fuerza vinculante, generando efectos jurídicos concretos respecto de las partes y del ordenamiento[33].

Asimismo, la Constitución reconoce mecanismos como el control difuso, que permiten a los jueces inaplicar normas legales incompatibles con la norma fundamental, reafirmando su rol como garantes del orden constitucional y de los valores superiores del ordenamiento. Ello consolida la naturaleza constitucional del ejercicio jurisdiccional, más allá de una noción meramente administrativa.

[33] Softplan Sector Público. Impartición de la justicia en México: órganos encargados y leyes clave [Internet]. s.l.: Softplan Sector Público; 2023.

Esta problemática conceptual ha sido oportunamente advertida por el Poder Judicial y puesta en conocimiento de la presente Comisión Especial para su debida evaluación normativa, con miras a adecuar la terminología jurídica a la realidad funcional y constitucional de la judicatura[34]. Así, con fecha 3 de octubre de 2025, la presidenta del Poder Judicial, Janet Tello Gilardi, remitió a la comisión especial el Oficio 000366-2025-P-PJ, donde señala:

> "**Sobre propuesta de "impartir" justicia**
> Tradicionalmente, la función de los jueces que integran el Poder Judicial ha sido denominada administración de justicia. Sin embargo, esto constituye un error, porque la impartición de justicia que ellos realizan supera largamente a una mera labor de "administración". En efecto, la administración es un conjunto de actividades regidas por el principio de legalidad que están dirigidas únicamente a la gestión de recursos y asuntos públicos.
>
> El origen de este equívoco se encuentra en la denominación de administración de justicia" que Montesquieu asignó a la función del Poder Judicial. Este autor afirmó que, en el ejercicio de esta administración los jueces debían ser solo el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes. Ello supone excluir la capacidad interpretativa de los jueces respecto de las leyes, lo cual es incompatible con la concepción contemporánea de la función jurisdiccional.
>
> En efecto, actualmente, resulta claro que la judicatura es un auténtico Poder del Estado y que los jueces que lo conforman no se limitan a pronunciar las palabras de la ley, sino que -además- las interpretan y

[34] Poder Judicial del Perú. Oficio 000366-2025-P-PJ, suscrito por Janet Tello Gilardi, presidenta del Poder Judicial. Lima; 3 de octubre de 2025.

armonizan su contenido con las exigencias de justicia correspondiente a cada caso concreto. La potestad del control difuso de la constitucionalidad normativa confirma que ellos no administran una justicia ya predeterminada en los textos legales. Su tarea, por el contrario, es impartir justicia, porque hacen cumplir lo que es jurídicamente correcto en cada situación concreta, interpretando las normas jurídicas, reprimiendo las conductas antisociales, controlando la constitucionalidad normativa y, fundamentalmente, protegiendo los derechos de las personas.

Quienes sostienen que la administración de justicia es parte de la función de los jueces, admiten que esta no abarca la totalidad de la tarea judicial. Por el contrario, reconocen que los jueces ejercen, también, un auténtico poder constitucional."

Asimismo, sobre la propuesta de constitucionalización del artículo 14 del T.U.O. de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Poder Judicial, a través de su presidencia, refirió en el oficio antes citado:

"Por otro lado, la aplicación del control difuso por cientos de órganos jurisdiccionales a nivel nacional ha generado criterios dispares, falta de uniformidad jurisprudencial y situaciones de inseguridad jurídica, especialmente cuando las decisiones de inaplicación de normas legales han sido contradictorias entre distintos distritos judiciales. Ello ha derivado en decisiones contradictorias en distintos ámbitos jurisdiccionales, así como en dificultades para la consolidación de una jurisprudencia constitucional integrada.

Frente a este contexto, la reforma propuesta incorpora un elemento adicional: la consulta obligatoria a la Corte Suprema de Justicia para la validación de las sentencias que apliquen control difuso de constitucionalidad, con el propósito de fortalecer la coherencia del

sistema judicial y garantizar un adecuado filtro de uniformidad. Esta medida se encuentra en consonancia con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial y con las recomendaciones de la Ceriajus, que ha señalado la necesidad de redefinir el rol de la Corte Suprema, otorgándole un liderazgo jurisprudencial orientado a la fijación de precedentes vinculantes y a la generación de predictibilidad en todo el sistema de justicia".

Es así que la reforma constitucional del artículo 138 busca garantizar que el uso del control difuso, que es una atribución excepcional y de alta importancia constitucional, se ejerza de una manera uniforme a nivel nacional. La intervención de la Corte Suprema, como instancia superior, permite darle mayor solidez a aquellas decisiones en las que se disponga la inaplicación de leyes por inconstitucionalidad, garantizando un accionar coherente del sistema.

Asimismo, la pluralidad de decisiones judiciales que aplican control difuso sin un criterio uniforme ha generado inseguridad jurídica y falta de predictibilidad para ciudadanos y/o operadores jurídicos. La consulta a la Corte Suprema permitirá unificar criterios, evitando contradicciones y consolidando una interpretación más coherente de la Constitución dentro del Poder Judicial.

Esta medida refuerza la función del Poder Judicial como garante del orden constitucional, estableciendo una instancia de revisión especializada para decisiones de alto impacto normativo. La consulta no limita la facultad de los jueces, sino que crea un mecanismo de verificación que fortalece la calidad y técnica constitucional de las sentencias que ejercen control difuso.

La incorporación de un mecanismo de consulta fortalece el Estado Constitucional de Derecho al hacer más cauteloso y responsable el ejercicio de la inaplicación de normas legales. Asimismo, se alinea con experiencias comparadas que cuentan con filtros institucionales para validar decisiones de control difuso,

mejorando la calidad del razonamiento judicial y evitando decisiones aisladas que generen inseguridad normativa.

La reforma del artículo 138 resulta necesaria para dotar de mayor coherencia, eficacia y seguridad jurídica al sistema de justicia constitucional, preservando la facultad de control difuso conferida a los jueces, pero incorporando un mecanismo institucional de revisión ante la Corte Suprema que asegure uniformidad e interpretación correcta de la Constitución. Con ello, se garantiza un adecuado balance entre tutela judicial efectiva, supremacía constitucional y estabilidad normativa, reforzando el Estado constitucional y la confianza en la administración de justicia.

11. Principios y derechos exigibles en el marco de la función jurisdiccional

En el artículo 139 se ha previsto, considerando que la Constitución establece que el control difuso es una potestad exclusiva de los jueces del Poder Judicial (tal como se ha expuesto en el punto anterior), que en los fueros excepcionales, arbitral y militar, no puede desarrollarse esta competencia. Es decir, la proposición refuerza una competencia jurisdiccional ordinaria, a fin de otorgar plena seguridad jurídica en este ámbito.

Asimismo, respecto de la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional se ha previsto la implementación de una evaluación de desempeño permanente, en contraposición de los procesos de ratificación judicial.

11.1 La ratificación de los jueces

La ratificación periódica de jueces y fiscales, actualmente a cargo de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), constituye una de las instituciones más controvertidas del sistema judicial peruano. Aunque se justifica como un mecanismo de control de idoneidad, su funcionamiento histórico, su diseño

normativo y su aplicación práctica han demostrado profundas tensiones con los principios de independencia judicial, inamovilidad y debido proceso.

La figura de la ratificación judicial tiene una trayectoria histórica significativa dentro del ordenamiento constitucional peruano; en los años 1914 y 1915, se examinó en el Senado un proyecto de ley que es el antecedente más próximo de las ratificaciones judiciales recogidas luego por la Constitución de 1920. Al intervenir en aquel debate, Mariano Cornejo, representante por Puno, defendió la idea de que los empleos públicos no debían ser otorgados en propiedad, ya que adujo que la competencia de los funcionarios estatales puede disminuir y aún desaparecer con el paso del tiempo. En particular, aseveró que los jueces pueden dejar de ser competentes o volverse viciosos, de manera que en tales casos deberían ser apartados de sus cargos[35].

La ratificación judicial fue incorporada originalmente en la Constitución Política del Perú de 1920, específicamente, en los artículos 152 y 153. En dicho texto constitucional se estableció la potestad de la Corte Suprema de confirmar cada cinco años los nombramientos judiciales de primera y segunda instancia; es decir los jueces serían nombrados con carácter provisional y, luego de transcurrido un determinado período de ejercicio, debían ser objeto de un proceso de ratificación para continuar en el cargo de manera definitiva. Esta disposición reflejaba la preocupación de la época por garantizar que quienes administraran justicia reunieran condiciones morales y profesionales adecuadas. Añadió, además, el texto constitucional que la decisión no ratificatoria no privaba a los magistrados del derecho a "los goces adquiridos conforme a la ley"[36].

[35] Miranda Molina F. Las ratificaciones judiciales en el Perú [tesis de maestría en Derecho Constitucional]. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa; 2021. p. 18.

[36] Constitución Política del Perú de 1920. Artículos 152 y 153. En: Ramos Núñez C, editor. Las Constituciones del Perú. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; 2017. p. 489.

Posteriormente, la Constitución Política del Perú de 1933 mantuvo el mecanismo de ratificación judicial, conservando así la idea de que la permanencia en el cargo de magistrado debía estar sujeta a una evaluación periódica por parte de los órganos competentes[37]. Ello buscaba consolidar un sistema judicial responsable y sometido a un control de calidad institucional, en un contexto político caracterizado por frecuentes crisis gubernamentales y necesidad de fortalecer el aparato estatal.

Sin embargo, la Constitución de 1979, a diferencia de sus dos inmediatas predecesoras, eliminó las ratificaciones judiciales como institución ordinaria de control y eventual separación de los miembros de la magistratura. No obstante, mediante una cláusula transitoria (decimotercera disposición general y transitoria), dispuso una ratificación extraordinaria que se desdoblaría en dos actos sucesivos, encargados además a órganos diferentes. En primer lugar, el Senado tendría sesenta días para certificar a los vocales de la Corte Suprema, lo que debería hacerse con los votos de más de la mitad de los integrantes de la Cámara Alta. Tras ello, la flamante Corte Suprema procedería a ratificar a los demás magistrados del país. Una importante novedad que trajo la Carta de 1979 es que previó la obligatoriedad de tres requisitos esenciales: audiencia previa, defensa del magistrado a evaluar y fundamentación de la resolución decisoria[38].

Más adelante, la Constitución Política del Perú de 1993 reintrodujo expresamente el sistema de ratificación judicial en su artículo 154, inciso 2, en tanto se trata de un proceso de evaluación integral, una de cuyas posibilidades es la terminación de la carrera judicial. Así, tenemos que el inicio de la carrera judicial en el Perú se ha tornado una realidad compleja, se asignó al Consejo Nacional de la Magistratura -hoy Junta Nacional de

[37] Constitución Política del Perú de 1933. Artículo 224. En: Ramos Núñez C, editor. Las Constituciones del Perú. op. cit. p. 539.

[38] Constitución Política del Perú de 1979. Decimotercera disposición general y transitoria. En: Ministerio de Justicia. Constitución Política del Perú [de 1979] (edición oficial). Lima: Ministerio de Justicia; 1981. p. 90.

Justicia - la competencia de efectuar, cada siete años, la evaluación y eventual ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles y a ello se suma la configuración de una nueva modalidad de evaluación parcial de los jueces, que se realiza cada tres años y medio.

La evolución de la ratificación judicial en el Perú refleja las tensiones históricas entre los principios de independencia judicial y de responsabilidad funcional, así como los esfuerzos del constituyente por encontrar un modelo adecuado que permita garantizar magistrados competentes y éticamente responsables, sin menoscabar su autonomía en la toma de decisiones jurisdiccionales. Al respecto, el artículo 146 de la Constitución reconoce garantías para los jueces: inamovilidad, permanencia y remuneración digna, como parte del bloque de garantías destinadas a preservar la independencia judicial. Dentro de estas, la inamovilidad y la permanencia han estado tradicionalmente vinculadas al mecanismo de ratificación judicial, el cual fue reinstaurado en la Junta Nacional de Justicia (JNJ), antes Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), como mecanismo de control de magistrados cada siete años (artículo 154.2 de la Constitución).

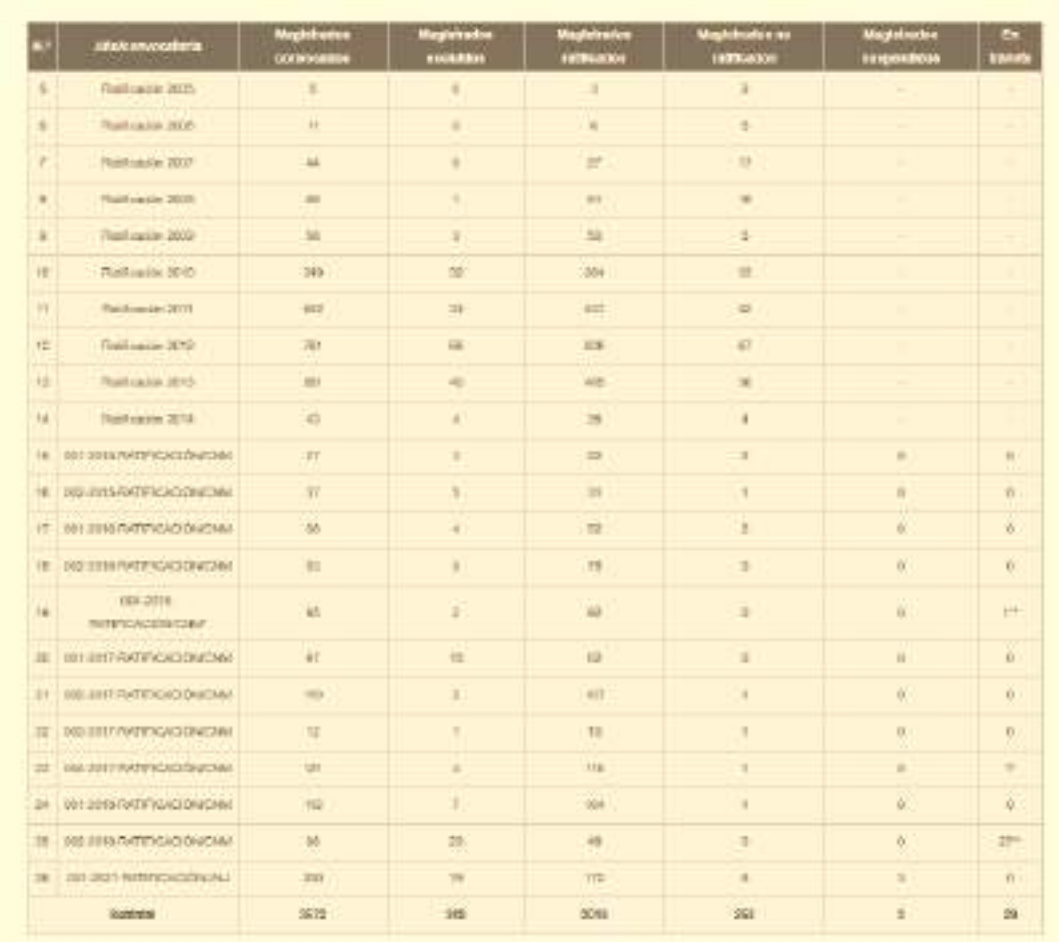
Procesos de ratificación judicial en la historia constitucional del Perú

Núm.	Año	Constitución vigente	Presidente de la República	Origen del gobierno	Tipo de gobierno	Clase de ratificación	Órgano competente
1	1919	De 1860	A. Leguía	Elección popular	Autocrático	Ordinaria	Corte Suprema
2	1924	De 1920	A. Leguía	Elección popular	Autocrático	Ordinaria	Corte Suprema
3	1929	De 1920	A. Leguía	Elección popular	Autocrático	Ordinaria	Corte Suprema
4	1930	De 1920	L.M. Sánchez Cerro	De facto	Autocrático	Extraordinaria	Corte Suprema
5	1937	De 1933	O. Benavides	Elección por el Congreso	Autocrático	Ordinaria	Corte Suprema
6	1942	De 1933	M. Prado	Elección popular	Democrático	Ordinaria	Corte Suprema
7	1947	De 1933	J.L. Bustamante y Rivero	Elección popular	Democrático	Ordinaria	Corte Suprema
8	1952	De 1933	M. Odría	Elección popular	Autocrático	Ordinaria	Corte Suprema
9	1957	De 1933	M. Prado	Elección popular	Democrático	Ordinaria	Corte Suprema
10	1962	De 1933	M. Prado	Elección popular	Democrático	Ordinaria	Corte Suprema
11	1967	De 1933	F. Belaunde	Elección popular	Democrático	Ordinaria	Corte Suprema
12	1970	De 1933	J. Velasco	De facto	Autocrático	Extraordinaria	Corte Suprema
13	1980-82	De 1979	F. Belaunde	Elección popular	Democrático	Extraordinaria *	Senado y Corte Suprema
14	1992	De 1979	A. Fujimori	De facto	Autocrático	Extraordinaria	Corte Suprema
15	2005-23	De 1993	V. Paniagua y siguientes	Elección popular	Democrático	Ordinaria	CNM / JNJ

* Ratificación extraordinaria, pero prevista en la Constitución.

Fuentes: Miranda (2021), pp. 21-73; García Belaunde (1996), pp. 8-9; Tuesta (1994), pp. 49-51.

Convocatorias a procesos de ratificación[39]



N°	Fecha convocatoria	Magistrados convocados	Magistrados evaluados	Magistrados ratificados	Magistrados no ratificados	Magistrados suspendidos	En trámite
5	Ratificación 2005	5	5	3	2	-	-
6	Ratificación 2006	11	6	6	5	-	-
7	Ratificación 2007	44	6	27	17	-	-
8	Ratificación 2008	49	1	41	8	-	-
9	Ratificación 2009	55	3	52	3	-	-
10	Ratificación 2010	349	32	304	32	-	-
11	Ratificación 2011	402	29	402	29	-	-
12	Ratificación 2012	761	68	638	67	-	-
13	Ratificación 2013	551	40	495	36	-	-
14	Ratificación 2014	43	4	39	4	-	-
15	001-2015-RATIFICACIÓN/CNM	27	3	23	4	0	0
16	002-2015-RATIFICACIÓN/CNM	37	5	31	1	0	0
17	001-2016-RATIFICACIÓN/CNM	55	4	52	3	0	0
18	002-2016-RATIFICACIÓN/CNM	81	3	78	3	0	0
19	003-2016-RATIFICACIÓN/CNM	65	2	60	3	0	1**
20	001-2017-RATIFICACIÓN/CNM	61	10	58	3	0	0
21	002-2017-RATIFICACIÓN/CNM	100	3	97	1	0	0
22	003-2017-RATIFICACIÓN/CNM	12	1	10	1	0	0
23	004-2017-RATIFICACIÓN/CNM	121	4	116	1	0	1*
24	001-2019-RATIFICACIÓN/CNM	112	7	104	1	0	0
25	002-2019-RATIFICACIÓN/CNM	96	23	49	3	0	23**
26	001-2021-RATIFICACIÓN/JNJ	200	19	170	8	3	0
	Totales	3572	345	3016	263	3	24

La jurisprudencia referida a la ratificación judicial en mayor parte se origina por las demandas de amparo, que suelen ser presentadas por los magistrados no ratificados, aunque también se tienen en cuenta algunas sentencias expedidas en demandas de inconstitucionalidad y habeas data. Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú ha tenido tres etapas jurisprudenciales[40]:

- **Primera etapa: la ratificación judicial como voto de confianza que no equivale a una sanción (2003-2004)**

39 Siles A. Evolución histórica de las ratificaciones judiciales en el ordenamiento constitucional peruano del siglo XX. Historia Constitucional [Internet]. 2024; 25:1337–1380. Disponible en: https://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/1011

40 Villanueva R. En contra de la ratificación judicial: el caso peruano [Internet]. Derecho PUCP; 2025. Disponible en: https://derechopucp.pucp.edu.pe

El Tribunal Constitucional peruano desarrolló una primera doctrina sobre la ratificación judicial, interpretándola como un acto de confianza institucional y no como un procedimiento sancionador, pese a que podía implicar la separación del cargo.

El Tribunal Constitucional sostuvo que la no ratificación no constituía una sanción por conducta antijurídica, sino una decisión basada en la convicción de conciencia de los consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura, quienes evaluaban la idoneidad del juez a partir de indicios. En consecuencia, el procedimiento no requería motivación, defensa ni pluralidad de instancias, bastando con una audiencia personal.

El tribunal consideró que la falta de motivación estaba constitucionalmente admitida, pues el artículo 154 inciso 2 de la Constitución no la exigía expresamente, y que la validez de la decisión dependía únicamente de haber sido adoptada por el órgano competente. De igual modo, determinó que el derecho a la permanencia en el cargo no era absoluto, sino que tenía límites internos (la conducta e idoneidad del juez) y externos (el plazo de siete años, sujeto a ratificación).

Asimismo, el Tribunal Constitucional sostuvo que los magistrados no ratificados podían volver a postular al Poder Judicial o al Ministerio Público, a menos que una resolución motivada dispusiera lo contrario. También admitió el control judicial de las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura, pese a la prohibición expresa del artículo 142 de la Constitución, argumentando que debía evitarse el ejercicio antijurídico del poder.

Finalmente, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus, 2004) recomendó eliminar la ratificación judicial, al advertir que la ausencia de motivación y garantías procesales había convertido el procedimiento en un ejercicio de poder discrecional absoluto, incompatible con los derechos fundamentales y el principio de imparcialidad.

- **Segunda etapa – La ratificación judicial como evaluación integral del desempeño (2005-2010)**

Entre 2005 y 2010, el Tribunal Constitucional modificó sustancialmente su jurisprudencia sobre la ratificación judicial, al reconocer la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los magistrados sometidos a dicho proceso. A partir de la sentencia del 12 de agosto de 2005, el Tribunal Constitucional estableció nueva jurisprudencia que transformó la concepción de la ratificación, dejó de entenderse como un mero voto de confianza para configurarse como una evaluación integral del desempeño jurisdiccional, la capacitación y la conducta funcional del juez o fiscal.

El nuevo enfoque consideró que la ratificación era un procedimiento administrativo *sui generis*, no sancionador, pero sujeto a las garantías del debido proceso y de la tutela procesal efectiva. Así, el tribunal exigió la motivación de las resoluciones, la pluralidad de instancias, la imparcialidad del evaluador y el acceso a la información del procedimiento. También precisó que la no ratificación solo podía producirse por causa justa y que el magistrado afectado podía reincorporarse a la carrera judicial o fiscal.

En esta etapa, el tribunal sostuvo que la inamovilidad judicial no era absoluta, sino limitada por el período de siete años y por la necesidad de garantizar una magistratura responsable, honesta y competente.

Además, vinculó la motivación de las decisiones con la protección de la independencia judicial, señalando que lo que la vulneraba no era la posibilidad de separación, sino la falta de justificación en los acuerdos del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).

En el 2009, el Tribunal Constitucional amplió los efectos de su doctrina al ordenar que todas las decisiones de ratificación, incluso las anteriores a 2005, debían estar motivadas. Del mismo modo, en 2010 advirtió que el Consejo Nacional de la Magistratura no podía delegar ni tercerizar la evaluación de magistrados, pues esta era una función exclusiva de sus miembros. Asimismo, llamó la atención sobre la heterogeneidad en la valoración de méritos académicos y enfatizó que el criterio central debía ser la producción y calidad jurisdiccional.

- **Tercera etapa: la ratificación judicial como voto de confianza (2019 en adelante)**

El Tribunal Constitucional a partir del 2019 inauguró una tercera etapa jurisprudencial respecto de la ratificación judicial, caracterizada por un retorno a la concepción originaria del voto de confianza. Esta línea interpretativa se evidenció en las sentencias que resolvieron procesos de amparo interpuestos por jueces y fiscales no ratificados en los años 2010, 2013 y 2017, cuyas demandas fueron declaradas infundadas, reafirmando los fines constitucionales de la ratificación definidos en 2005: la valoración del mérito, la capacidad profesional y la eficiencia en la función jurisdiccional.

La reforma constitucional de 2019, adoptada tras los escándalos de corrupción del Consejo Nacional de la Magistratura, sustituyó a este órgano por la Junta Nacional de Justicia, encargándole la ratificación cada siete años, mediante voto público y motivado, y una nueva función: la evaluación parcial del desempeño cada tres años y medio

junto con la Academia de la Magistratura. Solo la ratificación puede generar separación del cargo. Además, la reforma amplió la prohibición de reingreso al Poder Judicial o al Ministerio Público para jueces y fiscales no ratificados, extendiéndola también a los magistrados destituidos.

La Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia fue cuestionada por el Colegio de Abogados de Sullana, que alegó vulneración de la independencia judicial y la inamovilidad al someter a los magistrados a una vigilancia continua. El Tribunal Constitucional, sin embargo, declaró la demanda infundada, ratificando la constitucionalidad del sistema y sosteniendo que la permanencia judicial tiene un límite temporal de siete años, después del cual el derecho se relativiza y el magistrado debe someterse a ratificación.

En la sentencia de 2021, el Tribunal Constitucional reafirmó que la ratificación evalúa mérito, capacidad y eficiencia, sin afectar la independencia judicial, ya que no implica subordinación a otra autoridad. No obstante, omitió pronunciarse sobre las consecuencias de la doble evaluación periódica, validando así un sistema de control permanente sobre jueces y fiscales.

Posteriormente, en la sentencia de 2023, el Tribunal Constitucional resolvió una demanda de amparo contra la JNJ presentada por un exjuez no ratificado en 2013, excluido del concurso para la Autoridad Nacional de Control. En dicha decisión, el tribunal sostuvo que la ratificación constituye una evaluación de renovación o pérdida de confianza, sustentada en indicios, pero no una sanción. Sin embargo, la sentencia incurre en contradicciones: en algunos fundamentos la califica como un procedimiento no reglado y sancionatorio, mientras

que en otros afirma que no puede asimilarse a una sanción y que se trata de un proceso reglado basado en la idoneidad.

Asimismo, el tribunal reafirmó que la ratificación busca equilibrar independencia judicial e idoneidad funcional, al expresar la confianza ciudadana en el magistrado. Ratificó, además, que los no ratificados ni los destituidos pueden reingresar al sistema judicial, dejando sin efecto el precedente vinculante de 2006 que lo permitía.

Finalmente, la doctrina advierte que esta etapa refleja una regresión jurisprudencial, pues el tribunal se aparta de los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cuya Lavy y otros, al mantener la noción de la ratificación como voto de confianza y al convalidar la exclusión definitiva de los jueces no ratificados.

Profundizando en la materia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como Moya Solís vs. Perú y Cuya Lavy vs. Perú, ha señalado que cuando una evaluación de desempeño concluye con la separación del cargo, dicho proceso adquiere carácter materialmente sancionatorio y debe sujetarse a las garantías del debido proceso propias de los procesos disciplinarios. Así, en el caso Cuya Lavy y otros vs. Perú[41], determinó que el procedimiento de ratificación vulneró derechos humanos al carecer de motivación suficiente, de causales claras para la no ratificación y de mecanismos efectivos de defensa y recurso, estableciendo estándares de convencionalidad que el Perú debe cumplir.

En consecuencia, la historia de la ratificación judicial en el Perú revela un patrón persistente: pese a avances normativos progresivos, la institución

[41] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú. Sentencia (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) [Internet]. San José: Corte IDH; 2021. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/2553873-sentencia-del-caso-cuya-lavy-y-otros-vs-peru

ha estado marcada por el riesgo de arbitrariedad y politización. Así, tenemos que el modelo de ratificación de 1993, pese a sus objetivos iniciales de mejorar la calidad de la judicatura y fortalecer la confianza ciudadana, terminó socavando la independencia judicial y abriendo espacios para la discrecionalidad y la arbitrariedad. La experiencia acumulada demostró que la estabilidad, la motivación de las decisiones y la existencia de criterios objetivos son esenciales para que un sistema de evaluación no se convierta en un mecanismo de control indebido.

La ratificación judicial es un mecanismo de control sobre el desempeño de la actividad judicial de los magistrados y según la percepción de los operadores de justicia ha sido históricamente utilizada para legitimar la subordinación de los jueces a la voluntad de las autoridades políticas. Ello habría originado, entre otros, el siguiente problema:[42]

- **Debilitamiento de la independencia judicial:** La ratificación periódica crea incentivos para que jueces y fiscales decidan, buscando agradar a sus evaluadores y no exclusivamente en base al Derecho, afectando el deber de independencia reconocido en el art. 139.2 de la Constitución y en el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- **Falta de garantías procesales:** Los procedimientos han carecido de causales claras, motivación suficiente y posibilidad de defensa, como reconoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- **Confusión entre control disciplinario y ratificación:** Aunque la ratificación no es formalmente sancionadora, en la práctica opera

[42] Tello Gilardi J. Proceso de ratificación de magistrados/as en el Perú e independencia judicial [Internet]. Lima: Corte Suprema de Justicia de la República del Perú; 2022. En: Cumbre Judicial Iberoamericana. Disponible en: https://www.cumbrejudicial.org/sites/default/files/2023-01/Anexo%208.pdf

como un mecanismo punitivo encubierto, con efectos más severos que un proceso disciplinario (separación definitiva sin posibilidad de reincorporación).

- **Inseguridad jurídica y discrecionalidad extrema:** El diseño institucional permite decisiones basadas en criterios subjetivos, como advertía la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus) ya en 2004.

- **Incumplimiento de obligaciones internacionales:** El Estado peruano no ha adecuado su marco constitucional y legal a los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, exponiéndose a responsabilidad internacional.

La situación actual del proceso de ratificación en el Perú se encuentra fuertemente cuestionado por los propios operadores del sistema de justicia, por la doctrina, por la jurisprudencia internacional y por instituciones nacionales, que coinciden en que dicho mecanismo resulta problemático y debe ser reemplazado.

Los jueces y fiscales peruanos están sujetos de manera obligatoria a una evaluación parcial de desempeño cada tres años y seis meses a cargo de la Junta Nacional de la Justicia y la Academia de la Magistratura; así como a la ratificación integral cada siete años a cargo de la Junta Nacional de Justicia. La no ratificación implica la separación definitiva del cargo e imposibilidad de reingreso, según lo señalado en el artículo 154.2 de la Constitución Política del Perú. No existen recursos efectivos contra las decisiones de no ratificación según se señala en el artículo 142 de la Constitución.

A pesar de la reforma constitucional de 2019 y de la nueva reglamentación de 2023, persisten la opacidad en los criterios de evaluación, alto margen

de discrecionalidad de los consejeros de la Junta Nacional de Justicia y riesgo de utilización política o corporativa del mecanismo.

El Reglamento vigente de Evaluación Integral y Ratificación establece un proceso complejo, exhaustivo y de gran carga documental, que exige a los magistrados presentar múltiples resoluciones, expedientes, informes de organización del trabajo y documentación anual[43].

Igualmente, sujetarse a evaluaciones de conducta (cualitativa), idoneidad profesional (cuantitativa), pruebas psicológicas y psicométricas, participación ciudadana e información patrimonial y disciplinaria[44].

La evaluación de idoneidad se basa en porcentajes estrictos: 30% calidad de decisiones, 20% gestión de procesos, 30% celeridad y rendimiento, 10% organización del trabajo, 5% publicaciones y 5% desarrollo profesional. El procedimiento concluye con un informe individual, cuya aprobación por dos tercios del Pleno de la Junta Nacional de Justicia determina la ratificación, mientras que la no ratificación es motivada y ejecutada de inmediato.

Si bien desde 2006 se exige motivación de la no ratificación, aún existen elementos que generan dudas sobre la objetividad del proceso, como: La evaluación delegada a terceros contratados por la Junta Nacional de Justicia, quienes califican miles de decisiones, publicaciones e informes de los magistrados, lo cual puede afectar la independencia y calidad de la evaluación. Asimismo, el procedimiento es visto como un mecanismo que históricamente ha servido para presionar a los magistrados, pues la expectativa de ratificación influye en su comportamiento jurisdiccional, debilitando la independencia funcional.

---

[43] Villanueva R. En contra de la ratificación judicial: el caso peruano [Internet]. Derecho PUCP; 2025.

[44] Tello Gilardi J. Proceso de ratificación de magistrados/as en el Perú e independencia judicial [Internet]. Lima: Corte Suprema de Justicia de la República del Perú; 2022. Cumbre Judicial Iberoamericana. Disponible en: https://www.cumbrejudicial.org/sites/default/files/2023-01/Anexo%208.pdf

La ratificación no ha mejorado la celeridad, eficiencia ni la moralidad judicial, problemas que persisten desde hace décadas. El Poder Judicial, en su Plan Estratégico Institucional 2021-2030, propone la eliminación del proceso de ratificación judicial, "privilegiando un proceso de evaluación más exigente y la meritocracia", figura como una de las propuestas para fortalecer la independencia judicial[45]. En el 2018, el Poder Judicial, mediante el Proyecto de Ley 2902-2017, solicitó la eliminación de la ratificación como función del Consejo Nacional de la Magistratura por afectar la independencia del Poder Judicial. Los consejeros ya no tendrían la atribución de ratificar a los jueces y fiscales, y esto sería de competencia directa del Poder Judicial, suprimiendo el inciso 2 del artículo 154.

De esta manera, entidades como la Defensoría del Pueblo, Ceriajus y especialistas coinciden en recomendar su eliminación, pues en la práctica genera su efecto contrario al incentivar decisiones complacientes y no necesariamente justas[46]. Además, en el 2016, el Acuerdo Nacional también propuso eliminar el proceso de ratificación de jueces, manteniendo "la posibilidad de sancionar o destituir a un juez ante la comisión de cualquier infracción legalmente prevista"[47].

La reforma constitucional propuesta suprime la figura de la ratificación periódica de jueces y fiscales, y establece en su lugar un sistema de evaluación continua de desempeño, de naturaleza formativa y meritocrática. Esta modificación reconoce que la ratificación, en la práctica, ha operado como un mecanismo de control político que ha debilitado las garantías de

[45] Poder Judicial del Perú. Plan Estratégico Institucional del Poder Judicial 2021–2030 [Internet]. Lima: Poder Judicial del Perú; 2021. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/csepei/s_cspei/as_peiPJ/as_planope/

[46] Villanueva R. En contra de la ratificación judicial: el caso peruano [Internet]. Lima: Derecho PUCP, Pontificia Universidad Católica del Perú; 2025.

[47] Acuerdo Nacional [Internet]. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros; s.f. Disponible en: https://www.gob.pe/7588-presidencia-del-consejo-de-ministros-acuerdo-nacional

inamovilidad y permanencia judicial previstas en el artículo 146 de la Constitución, indispensables para asegurar la independencia judicial.

A diferencia de la ratificación, que ha sido utilizada históricamente para condicionar la permanencia de magistrados y generar presiones externas sobre sus decisiones, la evaluación de desempeño permanente constituye una alternativa moderna, técnica que permitirá medir calidad, productividad, idoneidad y comportamiento ético mediante indicadores verificables; así como coherente con los estándares internacionales en tanto que se elimina la ratificación como control discrecional.

De esta manera, la reforma constitucional propuesta tendrá por finalidad fortalecer la idoneidad, promover el desarrollo profesional y detectar necesidades de capacitación, sin menoscabar la estabilidad de los jueces y fiscales. Cualquier separación del cargo solo podrá producirse por causas disciplinarias debidamente tipificadas, probadas y tramitadas conforme a un procedimiento garantista y con respeto al debido proceso.

11.2 Protección de las decisiones judiciales

La experiencia reciente del sistema de justicia peruano pone de manifiesto una progresiva y preocupante erosión de la independencia judicial, como consecuencia de prácticas que han permitido cuestionar o investigar a magistrados por el solo contenido de sus decisiones jurisdiccionales. Esta situación ha generado un clima de inseguridad funcional incompatible con el rol constitucional que la magistratura está llamada a cumplir y ha revelado la existencia de problemas estructurales que se manifiestan, principalmente, en la ausencia de una protección expresa del voto jurisdiccional, en la distorsión de los mecanismos de responsabilidad judicial y en la persistente provisionalidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

El problema principal reside en la ausencia de una protección constitucional expresa del voto jurisdiccional, lo que ha abierto espacios para la instrumentalización de los mecanismos de control y responsabilidad, trasladando el debate jurídico propio del proceso al ámbito sancionador. Esta situación se ve agravada por la confusión entre el error jurisdiccional, la responsabilidad disciplinaria y la responsabilidad penal, así como por la persistente provisionalidad de jueces y fiscales, que afecta el principio del juez natural, debilita la independencia funcional y desnaturaliza la carrera judicial.

Estas distorsiones no solo comprometen la autonomía del juez, sino que afectan directamente el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por órganos independientes, imparciales y preestablecidos por ley, debilitando la confianza en la administración de justicia y en el propio Estado constitucional de derecho.

Actualmente, la Constitución Política del Perú reconoce la independencia judicial como uno de los pilares del Estado constitucional de derecho. Sin embargo, la norma constitucional no contiene una protección expresa del voto jurisdiccional, entendida como la garantía de que los jueces no puedan ser sancionados o sometidos a responsabilidad de naturaleza penal, constitucional o disciplinaria por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales, salvo en supuestos excepcionales de dolo, corrupción o manifiesta desviación funcional debidamente acreditada.

Esta ausencia normativa ha generado, en la práctica institucional, tensiones estructurales entre el ejercicio independiente de la función jurisdiccional y los mecanismos de control y responsabilidad, afectando el normal desenvolvimiento del sistema de justicia.

La Constitución Política del Perú no contempla de manera expresa una disposición que garantice la protección del voto jurisdiccional del

magistrado frente a acusaciones, investigaciones o medidas de persecución derivadas exclusivamente del contenido y sentido de sus decisiones judiciales. Esta omisión normativa ha generado un ámbito de vulnerabilidad institucional que permite el sometimiento del ejercicio de la función jurisdiccional a presiones externas ajenas a su naturaleza constitucional y a los principios que rigen el Estado de Derecho.

El Tribunal Constitucional ha establecido de forma reiterada que la independencia judicial constituye un contenido esencial del derecho fundamental al debido proceso, así como una garantía institucional del Estado constitucional de derecho. En tal sentido, ha precisado que dicha independencia comprende que los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas provenientes de órganos administrativos, jerárquicos o de control, sean directas o indirectas, de cualquier sector o por cualquier motivo[48].

Al respecto, los mecanismos de control sobre la actividad judicial no pueden ser utilizados como instrumentos de revisión del criterio jurídico del juez, pues ello vulnera la autonomía inherente a la función de juzgar y desnaturaliza el sistema de recursos e impugnaciones, que constituye la vía constitucionalmente prevista para la corrección de eventuales errores jurisdiccionales.

No obstante, en ausencia de una protección constitucional expresa del voto jurisdiccional, se ha evidenciado en la práctica institucional que se promueven denuncias de naturaleza penal, constitucional o política contra magistrados por la emisión de resoluciones judiciales contrarias a

[48] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Pleno Jurisdiccional, Exp. 0006-2006-PI/TC. Lima; 2006.

determinados intereses, trasladando indebidamente el debate jurídico propio del proceso al ámbito sancionador. Asimismo, se desnaturalizan los mecanismos de control disciplinario, utilizándolos como instrumentos de presión o represalia, en abierta contradicción con la jurisprudencia constitucional que proscribe toda forma de intromisión ilegítima en la independencia judicial.

Esta realidad debilita de manera grave la independencia judicial y compromete directamente el derecho fundamental de los ciudadanos a ser juzgados por jueces autónomos, imparciales e independientes, conforme a los estándares jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Constitucional y a los principios estructurales del Estado constitucional de derecho.

De otro lado, el régimen de responsabilidad de los jueces constituye un elemento esencial para garantizar tanto la probidad en el ejercicio de la función jurisdiccional como la confianza ciudadana en el sistema de justicia. En un Estado constitucional de derecho, los magistrados no se encuentran exentos de responsabilidad cuando incurren en inconductas funcionales, infracciones disciplinarias o hechos delictivos; por el contrario, están sujetos a un régimen de control que debe operar conforme a reglas claras, objetivas y respetuosas de la independencia judicial. No obstante, en la práctica institucional se ha producido una preocupante distorsión de dicho régimen, derivada de una indebida confusión entre ámbitos de responsabilidad que poseen naturaleza, finalidades y consecuencias jurídicas claramente diferenciadas.

En primer lugar, el error jurisdiccional forma parte inherente de la actividad de juzgar y constituye una eventualidad prevista y asumida por el propio ordenamiento jurídico, el cual establece como mecanismo de corrección el sistema de recursos e impugnaciones.

En segundo término, la responsabilidad disciplinaria responde a una lógica distinta, pues exige la verificación de conductas funcionales objetivamente reprochables, caracterizadas por negligencia grave, incumplimiento de deberes o afectación a los principios éticos que rigen la magistratura.

Finalmente, la responsabilidad penal se encuentra sujeta al principio de legalidad estricta y requiere la concurrencia de tipicidad, antijuridicidad y dolo o culpa, conforme a los estándares propios del derecho penal.

Sin embargo, la indebida superposición de estos ámbitos ha generado que el criterio jurídico del juez sea sometido a controles ajenos a la jurisdicción, particularmente en sede disciplinaria o penal, desplazando el debate propiamente jurídico hacia espacios sancionadores que no están diseñados para evaluar la validez o corrección de las decisiones judiciales. Esta práctica no solo desnaturaliza los fines del régimen de responsabilidad judicial, sino que vulnera el principio de autonomía en la función jurisdiccional, afectando gravemente la independencia judicial y debilitando uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional de derecho.

De otro lado, la provisionalidad de jueces y fiscales en el sistema judicial peruano es un problema de enorme gravedad que afecta el significado de los valores representados en este espacio institucional: La imparcialidad, la independencia, la idoneidad, entre otros, son postergados o anulados por efecto del problema que implica la ausencia de jueces y fiscales titulares. La provisionalidad constituye uno de los problemas estructurales más persistentes y nocivos del sistema de justicia[49].

La provisionalidad, en este caso, solo puede ser entendida como una excepción a las reglas y principios que concurren en la conformación de la

[49] North D. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica; 1995. p. 14.

idea de juez y también a las exigencias constitucionales y legales para el ejercicio de la función fiscal. En concreto, la expresión “provisionalidad” se refiere al supuesto de quien ejerce la función judicial sin tener título para ejercerla en el cargo específico.

En la actualidad, la provisionalidad en la judicatura continúa siendo un fenómeno estructural relevante dentro del Poder Judicial. Ello ha sido advertido por Janet Tello Gilardi, presidenta del Poder Judicial, en su exposición ante la Comisión Especial de Reforma del Sistema de Justicia, en la cual informó que, en lo que va del año 2025, los jueces titulares representan únicamente el 42 % del total de magistrados. Asimismo, señaló que, al mes de diciembre de 2024, a nivel nacional, el número total de jueces registró un incremento del 0,8 % en comparación con el año precedente. En cuanto a la condición laboral, precisó que el número de jueces titulares aumentó en 2,2% y el de jueces supernumerarios en 2,4%, mientras que el número de jueces provisionales se redujo en 5,8 %.[50]

Una situación igualmente crítica se observa en el Ministerio Público, donde la provisionalidad alcanza niveles superiores a los del Poder Judicial, afectando de manera significativa la estabilidad institucional y el adecuado ejercicio de la función constitucional de persecución penal.

La asignación extendida de labores jurisdiccionales a jueces que no cuentan con la condición de titulares, o que ejercen funciones fuera de la plaza orgánica para la cual fueron designados conforme a ley, ha generado una práctica institucional que compromete seriamente la vigencia de principios esenciales del Estado constitucional de derecho.

[50] Tello Gilardi J. Exposición ante la Comisión Especial de Reforma del Sistema de Justicia. Lima: Poder Judicial del Perú; 2024.

Esta situación afecta de manera directa el principio del juez natural, en la medida en que las causas no son conocidas por magistrados previamente establecidos por la ley, con competencia definida y estabilidad funcional. La previsibilidad y legitimidad del juez competente constituyen garantías fundamentales para los justiciables, pues aseguran que el ejercicio de la jurisdicción no dependa de decisiones discrecionales ni de asignaciones circunstanciales, sino de reglas objetivas previamente determinadas.

Asimismo, la provisionalidad debilita significativamente la independencia funcional del magistrado. El juez que carece de estabilidad en el cargo, o cuya permanencia depende de decisiones administrativas o jerárquicas, se encuentra en una posición de vulnerabilidad incompatible con el deber constitucional de juzgar con plena autonomía. Esta condición propicia escenarios de presión interna y externa, afectando la imparcialidad real y percibida de las decisiones jurisdiccionales.

Finalmente, el ejercicio irregular de la función judicial desnaturaliza la carrera judicial como sistema basado en el mérito, la evaluación objetiva y la estabilidad en el cargo. La proliferación de jueces provisionales o no titulares debilita los incentivos para el desarrollo profesional dentro de la carrera, erosiona la legitimidad institucional del Poder Judicial y afecta la confianza ciudadana en la administración de justicia, comprometiendo los estándares de independencia e idoneidad que exige el ordenamiento jurídico nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos[51] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[52].

[51] Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 8.
[52] Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 14.

En conjunto, estas prácticas no constituyen meras deficiencias administrativas, sino manifestaciones de un problema estructural que requiere una respuesta normativa clara y de máximo rango, orientada a fortalecer el principio del juez titular, garantizar la independencia judicial y preservar los principios que sostienen el Estado constitucional de derecho.

Por ello, la presente propuesta tiene como finalidad fortalecer de manera expresa y sistemática la independencia judicial, pilar esencial del Estado constitucional de derecho y condición indispensable para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. La función jurisdiccional, por su propia naturaleza, exige que el juez actúe libre de presiones externas, especialmente de aquellas derivadas de intereses políticos, coyunturales o de oportunidad, que puedan distorsionar el sentido de sus decisiones.

En ese marco, la propuesta normativa busca, en primer término, garantizar la irresponsabilidad del juez por el contenido de sus votos y decisiones jurisdiccionales, en la medida en que estas constituyen actos propios de la interpretación y aplicación del derecho. La posibilidad de someter el sentido de un voto jurisdiccional a mecanismos de acusación o persecución, directa o indirecta, no solo afecta la libertad decisoria del magistrado, sino que introduce un factor de autocensura incompatible con la independencia judicial. La irresponsabilidad funcional en este ámbito no supone impunidad, sino una delimitación necesaria entre el control legítimo y la indebida intromisión en la función jurisdiccional.

En segundo lugar, el proyecto reafirma la necesidad de preservar un sistema de control disciplinario legítimo, orientado a sancionar las conductas funcionales indebidas que vulneren los deberes éticos y profesionales del magistrado. Dicho control resulta indispensable para la credibilidad del sistema de justicia; sin embargo, debe ejercerse con estricto respeto a los límites constitucionales, evitando que los órganos disciplinarios invadan el ámbito propio de la interpretación jurisdiccional o

utilicen el régimen sancionador como un mecanismo de revisión encubierta de las decisiones judiciales.

Finalmente, la iniciativa legislativa busca reafirmar el principio del juez titular y de la plaza correspondiente, como garantías institucionales de la independencia y estabilidad en el ejercicio de la función jurisdiccional. La estabilidad del juez en su cargo y en su sede no constituye un privilegio personal, sino una garantía para la ciudadanía, en tanto asegura decisiones libres de presiones derivadas de traslados arbitrarios o designaciones provisionales prolongadas. El reforzamiento de este principio contribuye a consolidar la legitimidad del Poder Judicial y a fortalecer la confianza pública en la administración de justicia.

En suma, la reforma constitucional propuesta se orienta a establecer un equilibrio adecuado entre independencia y responsabilidad judicial, reforzando las condiciones estructurales que permiten al juez cumplir su función con autonomía, probidad y sometimiento exclusivo a la Constitución y la ley, en beneficio de la tutela efectiva de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho.

11.3 El doble grado de jurisdicción

La función jurisdiccional constituye uno de los pilares esenciales del Estado Constitucional de Derecho. El artículo 139 de la Constitución de 1993 estableció un conjunto de principios y derechos orientados a garantizar un sistema de justicia independiente, imparcial y sometido únicamente a la Constitución y la ley. Sin embargo, después de más de treinta años de vigencia, la evolución del constitucionalismo nacional e internacional, así como las nuevas problemáticas institucionales y sociales del país, evidencian la necesidad de actualizar, precisar y fortalecer dicho marco constitucional.

De este modo, el principio de "pluralidad de instancia", hoy considerado una garantía esencial del debido proceso, fue reconocido expresamente por primera vez en el Perú en el artículo 233 inciso 18 de la Constitución de 1979[53], que lo incorporó como una garantía de la administración de justicia y prohibió los procesos de instancia única. No obstante, este reconocimiento no surgió aislado: desde la Constitución de 1823 todas las cartas políticas peruanas configuraron un Poder Judicial estructurado en tres niveles, del cual se desprende implícitamente la existencia de múltiples instancias de revisión.

En efecto, las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834 y 1838 establecieron una organización judicial compuesta por Corte Suprema, Cortes Superiores y juzgados de primera instancia, asignando a las cortes superiores la competencia para conocer en segunda y tercera instancia la mayoría de las causas civiles. Incluso, cuando se introdujeron excepciones, como la instancia única para asuntos de mínima cuantía en 1826, estas no alteraron la regla general de un sistema de revisión judicial escalonada. Las constituciones de 1856, 1860, 1867, 1920 y 1933 mantuvieron este modelo, delegando en el legislador la regulación de competencias, pero preservando la estructura que hacía posible la pluralidad de instancias.

La revisión histórica demuestra que los constituyentes nunca buscaron limitar los medios de impugnación, sino definir cuántas instancias debían existir (dos o tres) y si la Corte Suprema debía ser un tribunal de instancia o de control extraordinario. Sobre esta base, la Asamblea Constituyente de 1978 optó por positivizar la instancia plural como garantía, reafirmando que en el Perú no pueden existir procesos de instancia única. El número de instancias y la función específica de la Corte Suprema se dejaron al legislador ordinario, dentro del marco de la tradicional estructura judicial tripartita.

[53] Perú. Constitución Política del Perú de 1979. Artículo 233, inciso 18.

En consecuencia, el principio fundamental consolidado desde 1979 y recogido por la Constitución vigente[54], es que todo proceso debe contar con, por lo menos, una segunda instancia; como expresión del derecho de los justiciables a cuestionar las decisiones judiciales, garantizando que la decisión jurisdiccional sea revisada integralmente por un órgano superior.

Este principio se vincula estrechamente con el derecho al debido proceso y con la necesidad de contar con mecanismos de revisión que permitan corregir errores judiciales, asegurar la uniformidad de criterios y reforzar la legitimidad de las decisiones jurisdiccionales.

El concepto de pluralidad de instancias, tal como se encuentra formulado en la Constitución, presenta un grado de ambigüedad que ha generado interpretaciones extensivas o confusas. En la práctica, dicha expresión ha sido entendida, en algunos casos, como la exigencia de más de dos niveles de revisión, lo cual no solo carece de sustento constitucional comparado, sino que resulta incompatible con los principios de celeridad y economía procesal.

Esta ambigüedad ha contribuido a la sobrecarga del sistema judicial, al fomentar la proliferación de recursos y etapas procesales innecesarias, dilatando la resolución de los procesos y afectando el derecho de los ciudadanos a una justicia oportuna.

Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos no exige una pluralidad indefinida de instancias, sino la garantía del doble grado de jurisdicción, entendido como la posibilidad real y efectiva de que una decisión judicial sea revisada por un órgano superior. La permanencia del término “pluralidad de instancias” en el texto constitucional no refleja con

54 Perú. Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 139, inciso 6.

precisión este estándar y puede generar tensiones interpretativas respecto del alcance del derecho a la impugnación.

En consecuencia, la interpretación expansiva de la pluralidad de instancias ha contribuido a la prolongación excesiva de los procesos judiciales, la congestión de los órganos jurisdiccionales superiores y a la afectación del principio de plazo razonable. Esta situación ha debilitado la confianza ciudadana en el sistema de justicia y afecta la efectividad de la tutela jurisdiccional.

En esa medida, la presente propuesta plantea la sustitución de la expresión “pluralidad de instancias” por “doble grado de jurisdicción” , porque permite delimitar con mayor precisión el contenido esencial del derecho a la impugnación, al establecer de manera inequívoca que toda persona tiene derecho a que la decisión judicial que la afecta sea revisada, como mínimo, por un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior. Esta formulación constitucional clarifica el alcance del derecho, elimina ambigüedades interpretativas y asegura un estándar mínimo de revisión judicial compatible con los principios de seguridad jurídica y previsibilidad del sistema procesal, preservando a su vez un adecuado equilibrio entre el derecho a recurrir y las exigencias de eficiencia y economía procesal.

El doble grado de jurisdicción se encuentra plenamente alineado con el derecho al debido proceso y con el principio del plazo razonable, en tanto garantiza una revisión efectiva de las decisiones judiciales sin generar dilaciones indebidas derivadas de una multiplicidad innecesaria de instancias. De este modo, se refuerza la tutela jurisdiccional efectiva, evitando que el ejercicio del derecho a la impugnación se convierta en un factor de prolongación excesiva de los procesos.

La reforma propuesta encuentra sólido sustento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual ha precisado que:

> "El derecho a la pluralidad de instancias garantiza que los justiciables, en la sustanciación de un proceso, cualquiera sea su naturaleza, puedan recurrir las resoluciones judiciales que los afectan, ante una autoridad jurisdiccional superior. En la medida que la Constitución no ha establecido cuáles son esas instancias, el principio constitucional se satisface estableciendo cuando menos una doble instancia; y, en esa medida, permitiendo que el justiciable tenga posibilidad de acceder a ella mediante el ejercicio de un medio impugnatorio"[55].

Asimismo, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia recaída en el Exp. 03942-2021-HC/TC-Puno, ha delimitado con claridad el contenido del derecho a la doble instancia, precisando que,

> "el recurso de casación es un recurso extraordinario y no una suprainstancia al interior de un proceso ordinario, otorgado a discrecionalidad del juez, y que no resulta obligatoria su concesión. Se verifica además que la recurrente tuvo oportunidad de hacer uso de su derecho a la doble instancia, al apelar la sentencia emitida por el colegiado demandado y revisado por la sala penal. En ese sentido, estos argumentos en definitiva no resultan atendibles en sede constitucional".

En concordancia con ello, tanto la doctrina constitucional contemporánea como la jurisprudencia nacional e internacional han establecido que el contenido esencial del derecho a la impugnación no exige la existencia de una pluralidad indefinida de instancias, sino la garantía mínima de que toda decisión judicial sea susceptible de revisión por un órgano distinto y jerárquicamente superior, en condiciones de independencia e imparcialidad.

[55] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. 604-2001-HC/TC. Lima; 2001.

En este sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha señalado que el derecho a la pluralidad de instancias no implica la existencia de múltiples niveles de revisión, sino el acceso a un recurso efectivo que permita el control de la decisión por un órgano distinto y jerárquicamente superior. Esta concepción es consistente con los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente, en relación con el derecho al recurso consagrado en el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[56].

En sintonía con lo señalado, el Poder judicial respecto del artículo 139 - inciso 6 de la Constitución reconoce como principio de la función jurisdiccional la pluralidad de instancias, entendida materialmente como el doble grado de jurisdicción. Este principio asegura que toda sentencia de primer grado pueda ser impugnada para que un órgano jurisdiccional superior revise la decisión, ya sea confirmándola o reformándola. De este modo, se garantiza un control jurisdiccional efectivo, orientado a corregir errores y fortalecer la legitimidad de la justicia.

Sin embargo, añade que, no obstante, la regulación de ciertos procesos judiciales ha introducido excepciones que restringen este principio sin que exista una previsión constitucional expresa. Tal es el caso del proceso de anulación del laudo arbitral, en el que una sentencia desestimatoria de primera instancia adquiere firmeza sin posibilidad de impugnación. Esta situación ha generado una discordancia entre el texto constitucional y la legislación ordinaria, configurando una mutación constitucional que debilita la coherencia del sistema de justicia. Frente a ello, se plantea la necesidad de precisar el alcance constitucional del principio, reconociendo expresamente que el doble grado de jurisdicción constituye un principio y

[56] Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Artículo 8, numeral 2.

derecho de la función jurisdiccional, sin perjuicio de que la ley pueda establecer excepciones justificadas. Esta precisión, señalan, permitiría armonizar el texto constitucional con la realidad normativa, fortalecer la seguridad jurídica y preservar el equilibrio entre tutela judicial efectiva y eficiencia del sistema judicial[57].

En conclusión, la reforma del artículo 139 - inciso 6, de la Constitución Política del Perú, mediante la sustitución del "principio de pluralidad de instancias" por el de "doble grado de jurisdicción", no implica una restricción del derecho a la impugnación, sino su precisa delimitación constitucional conforme a los estándares del debido proceso, la eficiencia del sistema de justicia y el derecho internacional de los derechos humanos.

Esta modificación permitirá consolidar un sistema jurisdiccional más claro, predecible y eficiente, garantizando a los ciudadanos una revisión judicial efectiva sin sacrificar la celeridad y razonabilidad que exige la administración de justicia en un Estado constitucional de derecho.

11.4 El derecho de defensa en todo tipo de proceso y desde las primeras actuaciones

El nuevo inciso 14 mantiene la redacción que consagra "el principio de no ser privado del derecho de defensa", precisando que corresponde a "ningún tipo de proceso y estado procesal". Esto, por cuanto la redacción actual pareciera que solo se dirige al proceso penal, lo que no es correcto. El principio anotado no solo debe corresponder a cualquier etapa procesal, sino a cualquier tipo de proceso (por materia, especialidad, instancia).

Este principio encuentra su desarrollo al precisar el derecho que tiene toda persona de ser informada inmediatamente y por escrito de la causa o razón

[57] Tello Gilardi J. Oficio N.º 000366-2025-P-PJ. Lima: Presidencia del Poder Judicial; 2025.

de su detención, así mismo el derecho que tiene de comunicarse con un abogado defensor que elija y lo asesore desde su citación o detención por cualquier autoridad. La reforma opta deliberadamente por no alterar el núcleo normativo de este inciso, en tanto ya recoge un estándar constitucional robusto que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional ha destacado que el "principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso" constituye una de las garantías indispensables para la validez de todo proceso judicial, en la medida que asegura el respeto del debido proceso y evita situaciones de indefensión material o técnica.[58] Esta interpretación ha consolidado la idea de que el derecho de defensa tiene una doble dimensión: por un lado, una defensa material ejercida por la propia persona sometida a procedimiento; y, por otro, una defensa técnica, a cargo de un abogado, cuya presencia resulta obligatoria, especialmente, cuando se encuentran comprometidos derechos fundamentales como la libertad personal.

Asimismo, la previsión constitucional relativa a la información inmediata y escrita de las razones de la detención, así como al derecho a comunicarse con un defensor de elección propia, se encuentra en plena consonancia con los estándares del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 14.3.b reconoce, entre las garantías mínimas del debido proceso, el derecho del acusado a "tener el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con el abogado que él mismo haya elegido".[59]

En este contexto, la reforma reafirma que la defensa debe estar garantizada desde las primeras actuaciones de investigación o intervención estatal y a

[58] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. 01323-2002-HC/TC. Lima; 2002.
[59] Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 14, numeral 3, literal b.

lo largo de todo el procedimiento, judicial o administrativo sancionador. El mantenimiento del texto del inciso 14 no es, por tanto, una decisión conservadora, sino la opción de consolidar un mandato constitucional claro y exigente, dejando su desarrollo detallado a la legislación y a la jurisprudencia, pero sobre la base de un principio que el propio Tribunal Constitucional ha calificado como condición indispensable del debido proceso.

11.5 Establecimientos adecuados y regímenes penitenciarios excepcionales

El nuevo inciso 21 mantiene, en su primer párrafo, el "derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados", e incorpora un segundo párrafo que habilita al Estado, "por razones fundadas de riesgo para la seguridad nacional, la seguridad ciudadana y la seguridad penitenciaria", a establecer regímenes penitenciarios excepcionales. Esta doble dimensión busca articular, en el plano constitucional, la protección de los derechos de las personas privadas de libertad con la necesidad de dotar al Estado de herramientas diferenciadas para enfrentar fenómenos de criminalidad particularmente graves y violentos, como la expansión de organizaciones criminales dedicadas a la extorsión, el sicariato y otras formas de delincuencia organizada que operan tanto dentro como fuera de los establecimientos penitenciarios.

La referencia a "establecimientos adecuados" debe leerse a la luz de la situación actual del sistema penitenciario peruano. De acuerdo con la información presentada por el presidente del Consejo Nacional Penitenciario del INPE ante la Comisión Especial; a julio de 2025, las cárceles del país albergan 102 854 internos en condición intramuros, mientras que la población extramuros -personas condenadas a prestación de servicios a la comunidad, limitación de días libres y otras penas

alternativas- asciende aproximadamente a 106 888 personas, con corte al 15 del mes de la presentación.

La población intramuros se distribuye en sesentinueve establecimientos penitenciarios, cuya capacidad de albergue total es de 41 764 plazas, lo que supone una sobrepoblación de 146%: es decir, más del doble de internos de los que el sistema está en capacidad de alojar dignamente. Esta situación de hacinamiento estructural impacta directamente en la posibilidad de garantizar condiciones mínimas de habitabilidad, salubridad, seguridad y acceso a programas de educación, trabajo y salud mental, compromete la finalidad resocializadora de la pena y agrava los riesgos de violencia al interior de los penales.

El Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente esta situación crítica. En la sentencia recaída en el Expediente 232-2020 se declaró un "estado de cosas inconstitucional" debido al hacinamiento grave y permanente en los establecimientos penitenciarios del país, ordenando al INPE y a las demás entidades competentes adoptar medidas para reducir la sobrepoblación; entre ellas, traslados y ampliación de infraestructura.

Del mismo modo, en la sentencia 4007-2015-PHC/TC se declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de salud mental de las personas privadas de libertad, lo que ha motivado la implementación de servicios especializados de salud mental penitenciaria en coordinación con el Ministerio de Salud.[60] En la sesión informativa ante la comisión especial, el INPE reportó que alrededor de 30 000 internos (30% de la población penitenciaria) vienen recibiendo atención en salud mental, gracias a la implementación de servicios en seis establecimientos penales, con miras a ampliar esta cobertura en los próximos años. Estas cifras muestran que, pese a los esfuerzos recientes, el sistema penitenciario sigue operando

[60] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. 04007-2015-PHC/TC. Lima; 2015.

bajo condiciones críticas que justifican una intervención normativa de mayor alcance.

Al mismo tiempo, el diagnóstico presentado por el INPE evidencia que el sistema de justicia viene incrementando el uso de penas alternativas a la prisión. El número de personas condenadas con prestación de servicios comunitarios o limitación de días libres (población extramuros) es hoy casi equivalente a la población privada de libertad intramuros, lo que revela un esfuerzo por reservar la pena privativa de libertad para los casos más graves y utilizar sanciones alternativas en otros supuestos.

Asimismo, la información estadística del propio INPE da cuenta de una tasa promedio de reincidencia del 13% entre las personas privadas de libertad que acceden a programas de educación, trabajo y tratamiento penitenciario, frente a un 87% de no reincidencia, lo que confirma la importancia de fortalecer los componentes de tratamiento y reinserción social. No obstante, estos avances coexisten con un contexto de inseguridad ciudadana marcado por el incremento sostenido de delitos violentos y de alto impacto social: en 2023, el 27,1% de la población urbana mayor de quince años fue víctima de algún hecho delictivo, y en los últimos años se ha registrado un aumento notable de las denuncias por extorsión y homicidios, con más de 17 600 casos de extorsión y 2 126 homicidios reportados solo en 2024, cifras que triplican las registradas en 2017.

En este contexto, la incorporación expresa, en el inciso 21, de la facultad estatal para establecer regímenes penitenciarios excepcionales responde a la necesidad de contar con instrumentos específicos frente a internos que, por su vinculación con organizaciones criminales de alta peligrosidad, continúan dirigiendo actividades ilícitas desde el establecimiento penitenciario y generan riesgos graves para la seguridad nacional, la seguridad ciudadana y la seguridad penitenciaria.

La Constitución reconoce la legitimidad de diseñar regímenes de encierro más restrictivos para este tipo de internos, pero lo hace bajo parámetros materiales claros:

(i) que existan razones fundadas, es decir, objetivas y verificables, que acrediten el nivel de riesgo;

(ii) que la medida se limite a los supuestos de mayor peligrosidad y no se generalice a la población penitenciaria en su conjunto; y

(iii) que los regímenes excepcionales se encuentren sujetos a control judicial y administrativo, así como a límites temporales razonables, de modo que la excepcionalidad no se convierta en regla.

De este modo, el nuevo inciso 21 fortalece el derecho de las personas privadas de libertad a ser recluidas en establecimientos adecuados, al tiempo que dota al Estado de un marco constitucional para gestionar, de manera excepcional y controlada, situaciones de alta peligrosidad que hoy tensionan al máximo la capacidad del sistema penitenciario peruano.

11.6 La finalidad resocializadora y la regulación restrictiva de derechos para agentes de delitos de gravedad

El inciso 22 mantiene el principio según el cual “el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad”, e introduce una cláusula según la cual ello se entiende “sin perjuicio de la regulación restrictiva de derechos para los agentes de delitos de gravedad”. La finalidad de esta modificación es armonizar la función resocializadora tradicional de la pena privativa de libertad con la posibilidad de establecer, en la ley, un tratamiento más severo para quienes han cometido delitos de especial gravedad, siempre dentro de los límites impuestos por la dignidad humana y los derechos fundamentales.

La finalidad resocializadora del régimen penitenciario se encuentra reconocida tanto en la Constitución como en el derecho internacional de los

derechos humanos. El artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que "el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados",[61] mientras que el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General 21, ha señalado que "ningún sistema penitenciario debe ser meramente retributivo; esencialmente debe buscar la reforma y la readaptación social del preso".[62] El Tribunal Constitucional peruano ha recogido expresamente estos estándares, al afirmar que nuestro ordenamiento "ha constitucionalizado la denominada teoría de la función de prevención especial positiva", al consagrar que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, en armonía con el artículo 10.3 del Pacto.[63]

Sobre esta base, la incorporación de la cláusula relativa a la "regulación restrictiva de derechos para los agentes de delitos de gravedad" no desnaturaliza la finalidad resocializadora, sino que reconoce expresamente que el legislador puede, dentro de ese marco, establecer tratamientos penitenciarios diferenciados para quienes han cometido delitos particularmente lesivos, vinculados, por ejemplo, al crimen organizado, terrorismo, trata de personas, corrupción de gran escala u otras conductas que generan un riesgo elevado para la sociedad y el propio sistema de justicia. La jurisprudencia constitucional ha admitido que la severidad de la pena y de las condiciones de su ejecución puede graduarse según la gravedad del delito y la peligrosidad del condenado, siempre que no se afecte el núcleo de la dignidad humana ni se convierta el encierro en una forma de trato cruel, inhumano o degradante.[64]

---

[61] Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 10, numeral 3.

[62] Comité de Derechos Humanos. Observación General 21: Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10 del PIDCP).

[63] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. 00010-2002-AI/TC. Lima; 2002. Fundamento jurídico 179 y ss.

[64] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. 05436-2014-PHC/TC. Lima; 2014.

La expresión “regulación restrictiva de derechos” remite, por tanto, a un margen de configuración legislativa que permite limitar ciertos derechos o beneficios penitenciarios (por ejemplo, comunicaciones, visitas, movimiento interno, acceso a regímenes de semilibertad o beneficios de reducción de pena) en función de la gravedad del delito y de la evaluación del riesgo, pero que en ningún caso autoriza la supresión de derechos fundamentales ni la instauración de regímenes de facto incompatibles con la prohibición de la tortura y otros tratos crueles. Ello supone que las restricciones deben cumplir, cumulativamente, los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, ser objeto de control judicial y administrativo, y permitir al interno acceder a programas de tratamiento orientados efectivamente a su futura reinserción.

De este modo, el nuevo inciso 22 combina dos exigencias que no son contradictorias, sino complementarias: por un lado, reafirma que el régimen penitenciario no puede reducirse a la mera retribución, sino que debe orientarse a la reinserción social; por otro, reconoce que la Constitución no prohíbe respuestas penitenciarias más estrictas frente a criminalidad de alta gravedad, siempre que dichas respuestas se diseñen y apliquen bajo el horizonte de la resocialización y con respeto irrestricto de la dignidad humana.

12. La competencia de la Corte Suprema y el recurso de casación

La Constitución Política vigente ha recogido el artículo 241 de la carta magna de 1979, que al tenor señalaba: “Corresponde a la Corte Suprema fallar en última instancia o en casación los asuntos que la ley señala”. En tal sentido, para el constituyente de la época la Corte Suprema era un órgano jurisdiccional, tanto de casación como de última instancia, según lo determinara la propia ley.

El profesor Raúl Chanamé Orbe define a la casación de la siguiente manera:

> "Etimológicamente casación viene de la voz francesa *'cassez'*, que significa quebrar, romper o anular.
> (…) La casación consiste en que la Corte Suprema revisa si el proceso fue bien o mal llevado, desde el punto de vista del procedimiento. Si encuentra errores, devuelve el juicio para que se corrija y se vuelva a sentenciar, de allí que nuestro sistema propugna una casación de reenvío. En otras palabras, podemos sostener que la casación es la tarea judicial que consiste en vigilar la correcta aplicación de le ley"[65].

Para José Silva Vallejo, la casación obedece a tres causales:

> "El error *in iudicando* se produce cuando el juez en su sentencia aplica una norma impertinente al caso sub iúdice.
> El error *in iure* se da cuando el juez, aplicando la norma jurídica pertinente, empero, distorsiona su sentido, su *ratio legis*, su *ratio essendi*, haciéndole decir a la ley lo que ésta no ha dicho.
> El error *in procedendo* se da cuando la sentencia del juez ha contravenido al debido proceso"[66].

Actualmente, el artículo 141 de la Constitución ha dispuesto la siguiente redacción: "Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley. Asimismo, conoce en casación las resoluciones del Fuero Militar, con las limitaciones que establece el artículo 173."

Se trata de una previsión constitucional que asigna a la Corte Suprema de Justicia la función de casación de última instancia cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la misma Corte Suprema conforme a la ley. Asimismo, incluye la competencia para conocer en casación las resoluciones del Fuero

---

[65] Chanamé Orbe R. La Constitución peruana comentada. Análisis dogmático y jurisprudencial. 12.ª ed. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.; 2025. p. 900.
[66] Silva Vallejo JA. Análisis de la casación civil en el Perú. Actualidad Jurídica. 2007;168.

Militar (con limitaciones del artículo 173 de la carta magna). Cabe precisar que las atribuciones indicadas también están contempladas, así como la composición del colegiado supremo, en el T.U.O de la Ley Orgánica del Poder Judicial:

> **"Artículo 28.** La competencia de la Corte Suprema se extiende a todo el territorio de la República. Su sede es la capital de la misma.
>
> **Artículo 29.** La Corte Suprema está integrada por veinte jueces supremos (…).
>
> **Artículo 30.** El trabajo jurisdiccional de la Corte Suprema se distribuye en Salas Especializadas Permanentes y Transitorias de cinco Vocales cada una, presidida por los que designe el Presidente de la Corte Suprema en materia Civil, Penal y de Derecho Constitucional y Social.
>
> **Artículo 32.** La Corte Suprema conoce: **a)** De los recursos de casación con arreglo a la ley procesal respectiva; (…) **d)** de las apelaciones previstas en el segundo párrafo del artículo 292 cuando la sanción es impuesta por una sala superior; y, **e)** de la apelación y consulta prevista en los artículos 93 y 95 del Código Procesal Constitucional, respectivamente."

Siendo así, para Marcial Rubio Correa el propósito de la norma bajo análisis es establecer las funciones jurisdiccionales del máximo tribunal:

> "En casación, modalidad en la cual no falla sobre el fondo del asunto sino sobre la forma en que ha sido llevado el proceso y sobre la manera adecuada o inadecuada como ha sido aplicada la normatividad relativa al caso.
> En última instancia, que quiere decir que asume plena jurisdicción sobre el caso y revisa no sólo el proceso en sí mismo, y la forma cómo

ha sido aplicada la ley, sino que entra a conocer y fallar sobre el fondo del asunto"[67].

Por otro lado, el artículo 384 del Código Procesal Civil establece los fines de la casación: "El recurso de casación tiene por fines la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia". Respecto a la procedencia del recurso, el mencionado cuerpo normativo refiere:

"Artículo 386. Procedencia.

1) El recurso de casación procede contra las sentencias y autos expedidos por las salas superiores que, como órganos de segundo grado, ponen fin al proceso.

2) Procede el recurso de casación, en los supuestos del numeral anterior, siempre que:

a. En la sentencia o auto se discuta una pretensión mayor a las 500 unidades de referencia procesal o que la pretensión sea inestimable en dinero;

b. El pronunciamiento se segunda instancia revoque en todo o en parte la decisión de primera instancia, y

c. El pronunciamiento de segunda instancia no sea anulatorio."

"Artículo 387. Procedencia excepcional.

Excepcionalmente, es procedente el recurso de casación en casos distintos a los previstos en el artículo 386 cuando la Corte Suprema, discrecionalmente, lo considere necesario para el desarrollo de la doctrina jurisprudencial."

[67] Rubio Correa M. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo V. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 1999. p. 163.

Pese a la claridad de la importancia del recurso de casación como competencia de la máxima instancia del Poder Judicial, la ciudadanía no conoce desde su existencia hasta sus alcances. Así, el 2024, según encuesta de Datum Internacional[68], la ciudadanía tiene un ínfimo conocimiento (3%) sobre la labor que desempeña la Corte Suprema.



[68] Lampadia. Autoridad [Internet]. Lima: Lampadia; 2024. Disponible en: https://www.lampadia.com/wp-content/uploads/2024/03/Urpi-f-OP-AUTORIDAD-Marzo-2024-Informe-final-3.pdf

[69] Poder Judicial del Perú. Memoria Institucional 2023-2024 [Internet]. Lima: Poder Judicial del Perú; 2024. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/dbe6fa0042edcd3f8bedffc55454d062/Memoria+Institucional+2023-2024.pdf

Expedientes resueltos por las salas supremas, 2023-2024

SALAS Y/O JUZGADOS	EXPEDIENTES RESUELTOS		
	2023	2024	TOTAL GESTIÓN
Sala Civil Permanente	4241	4554	8795
Sala Civil Transitoria	1359	3154	4513
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente	4177	5065	9242
Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria	6328	10 758	17 086
Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria	11 865	18 070	29 935
Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria	12 458	12 300	24 758
Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria	15 338	13 778	29 116
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria	1429	3101	4530
Sala Penal Permanente	3622	4356	7978
Sala Penal Transitoria	2649	2837	5486
TOTAL	**63 466**	**77 973**	**141 439**

Fuente: Administración de la Corte Suprema (proyectada a diciembre del 2024).

No obstante, en la segunda sesión ordinaria de la Comisión Especial de Reforma del Sistema de Administración de Justicia, de fecha 7 de mayo de 2025, la doctora Janet Tello Gilardi, actual titular del Poder Judicial, señaló las cifras generales de la excesiva carga procesal que arrastra dicha entidad; precisando que el 2024 cerró con 1.2% más de procesos pendientes respecto del año anterior, alcanzando un total de 1 030 691 expedientes:

Actualizado al 09/02/2025

Especialidad	Procesos Pendientes			Variación 2024/23	
	2022	2023	2024	Diferencia	%
	(A)	(B)	(C)	(D) = (C)-(B)	(E)=(D/B)%
Civil	248 157	250 473	251 722	1 249	0.5%
Extinción de Dominio	262	488	775	287	58.8%
Familia	228 259	213 398	215 674	2 276	1.1%
Laboral	205 302	183 235	171 420	- 11 815	-6.4%
Penal	349 328	370 402	391 100	20 698	5.6%
Total	**1 031 308**	**1 017 996**	**1 030 691**	**12 695**	**1.2%**
Plazo de Impugnación	**898 266**	**925 471**	**1 114 843**		

Fuente: Sistema de Información Estadístico - PJ
Elaboración: Subgerencia de Estadística - Gerencia de Modernización Planeamiento y Presupuesto

Según el portal web del Poder Judicial[70], la cantidad de expedientes ingresados a las Salas Supremas, durante el 2025 (hasta noviembre), es la siguiente:

SALA PENAL PERMANENTE

Estadística por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	625
Febrero	590
Marzo	481
Abril	591
Mayo	583
Junio	789
Julio	797
Agosto	735
Septiembre	841
Octubre	684
Noviembre	275
Total:	**6991**

[70] Poder Judicial del Perú. Corte Suprema de Justicia de la República [Internet]. Lima: Poder Judicial del Perú; s.f. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_corte_suprema/

PRIMERA SALA PENAL TRANSITORIA

Estadistica por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	111
Febrero	151
Marzo	82
Abril	150
Mayo	149
Junio	141
Julio	131
Agosto	124
Septiembre	440
Octubre	3260
Noviembre	574
Total:	**5313**

SALA CIVIL PERMANENTE

Estadistica por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	214
Febrero	86
Marzo	168
Abril	213
Mayo	167
Junio	154
Julio	189
Agosto	169
Septiembre	220
Octubre	207
Noviembre	78
Total:	**1865**

SALA CIVIL TRANSITORIA

Estadistica por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	210
Febrero	79
Marzo	162
Abril	207
Mayo	159
Junio	154
Julio	187
Agosto	166
Septiembre	217
Octubre	208
Noviembre	73
Total:	**1822**

SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE

Estadistica por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	1335
Febrero	1536
Marzo	1663
Abril	1486
Mayo	1185
Junio	708
Julio	710
Agosto	33
Septiembre	38
Octubre	19
Noviembre	12
Total:	**8725**

PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadistica por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	772
Febrero	263
Marzo	639
Abril	403
Mayo	408
Junio	937
Julio	1033
Agosto	750
Septiembre	864
Octubre	504
Noviembre	227
Total:	**6800**

SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadistica por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	469
Febrero	76
Marzo	501
Abril	755
Mayo	305
Junio	779
Julio	592
Agosto	431
Septiembre	585
Octubre	393
Noviembre	153
Total:	**5039**

TERCERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadistica por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	484
Febrero	314
Marzo	636
Abril	415
Mayo	417
Junio	955
Julio	1022
Agosto	768
Septiembre	873
Octubre	514
Noviembre	233
Total:	**6631**

CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadistica por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	486
Febrero	75
Marzo	479
Abril	718
Mayo	300
Junio	730
Julio	573
Agosto	409
Septiembre	567
Octubre	381
Noviembre	149
Total:	**4867**

QUINTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadistica por Exp. Ingresados - 2025	
Mes	**Exp. Ingresados**
Enero	147
Febrero	48
Marzo	61
Abril	48
Mayo	63
Junio	72
Julio	50
Agosto	837
Septiembre	795
Octubre	640
Noviembre	225
Total:	**2986**

Por otro lado, en la referida plataforma[71] se puede apreciar el número de recursos de casación interpuestos:

SALA PENAL PERMANENTE

Estadistica por Recurso y Especialidad - 2025		
Recurso	**Especialidad**	**Total**
APELACION	PENAL	415
CASACION	PENAL	5205
COMPETENCIA	PENAL	22
CONSULTA	PENAL	2
CONSULTA DIVERSA	PENAL	2
EXTRADICION	PENAL	244
INHIBICION	PENAL	20
QUEJA NCPP	PENAL	105
RECUSACION	PENAL	15
REVISION DE MEDIDA DISCIPLINARIA NCPP	PENAL	16
REVISION DE SENTENCIA	PENAL	2
REVISION DE SENTENCIA DEL NCPP	PENAL	940
TRANSFERENCIA DE COMPETENCIA	PENAL	12
Total:		**7000**

[71] Poder Judicial del Perú. Corte Suprema de Justicia de la República [Internet]. Lima: Poder Judicial del Perú. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_corte_suprema/

SALA PENAL TRANSITORIA

Estadistica por Recurso y Especialidad - 2025		
Recurso	**Especialidad**	**Total**
APELACION	PENAL	2
COMPETENCIA	PENAL	7
CONSULTA	PENAL	37
CONSULTA DIVERSA	PENAL	2
INHIBICION	PENAL	5
NULIDAD	PENAL	980
QUEJA DIRECTA	PENAL	40
QUEJA EXCEPCIONAL	PENAL	200
QUEJA NCPP	PENAL	4132
QUEJA ORDINARIA	PENAL	19
RECUSACION	PENAL	1
REVISION DE MEDIDA DISCIPLINARIA	PENAL	2
	Total:	**5427**

SALA CIVIL PERMANENTE

Estadistica por Recurso y Especialidad - 2025		
Recurso	**Especialidad**	**Total**
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CIVIL	15
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM.	105
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	FAMILIA CIVIL	5
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	CIVIL	8
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM.	11
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	FAMILIA PENAL	1
CASACION	CIVIL	745
CASACION	CONTENCIOSO ADM.	2
CASACION	FAMILIA PENAL	43
CASACION	FAMILIA TUTELAR	8
COMPETENCIA	CIVIL	83
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM.	25
COMPETENCIA	FAMILIA CIVIL	43
COMPETENCIA	FAMILIA TUTELAR	3
QUEJA	CIVIL	6
QUEJA	FAMILIA PENAL	1
QUEJA DE APELACION	CIVIL	18
QUEJA DE CASACION	CIVIL	607
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM.	1
QUEJA DE CASACION	FAMILIA CIVIL	31
QUEJA DE CASACION	FAMILIA PENAL	3
QUEJA DE CASACION	FAMILIA TUTELAR	7
QUEJA DE NULIDAD	CIVIL	1
	Total:	**1865**

SALA CIVIL TRANSITORIA

Estadistica por Recurso y Especialidad - 2025		
Recurso	**Especialidad**	**Total**
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CIVIL	7
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM.	94
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	FAMILIA CIVIL	1
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	CIVIL	3
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM.	7
CASACION	CIVIL	736
CASACION	CONTENCIOSO ADM.	2
CASACION	FAMILIA CIVIL	79
CASACION	FAMILIA PENAL	48
CASACION	FAMILIA TUTELAR	4
COMPETENCIA	CIVIL	68
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM.	27
COMPETENCIA	FAMILIA CIVIL	46
COMPETENCIA	FAMILIA TUTELAR	3
QUEJA	CIVIL	7
QUEJA DE APELACION	CIVIL	13
QUEJA DE APELACION	FAMILIA CIVIL	1
QUEJA DE CASACION	CIVIL	635
QUEJA DE CASACION	FAMILIA CIVIL	28
QUEJA DE CASACION	FAMILIA PENAL	2
QUEJA DE CASACION	FAMILIA TUTELAR	9
QUEJA DE NULIDAD	CIVIL	2
	Total:	**1822**

SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE

Estadística por Recurso y Especialidad - 2025

Recurso	Especialidad	Total
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CIVIL	1
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM.	3
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	DERECHO CONSTITUCIONAL	4839
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	PREVISIONAL	1
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	193
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM.	2
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	DERECHO CONSTITUCIONAL	33
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	47
CASACION	CIVIL	297
CASACION	CONTENCIOSO ADM.	2649
CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	91
CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	11
CASACION	DERECHO CONSTITUCIONAL	2
CASACION	LABORAL	1
CASACION	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	24
COMPETENCIA	CIVIL	5
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM.	33
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	10
COMPETENCIA	DERECHO CONSTITUCIONAL	46
COMPETENCIA	FAMILIA CIVIL	2
COMPETENCIA	LABORAL	7
COMPETENCIA	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	14
CONSULTA	CIVIL	1
CONSULTA	CONTENCIOSO ADM.	3
CONSULTA	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	5
CONSULTA	DERECHO CONSTITUCIONAL	2
CONSULTA	FAMILIA CIVIL	121
CONSULTA	FAMILIA PENAL	1
CONSULTA	FAMILIA TUTELAR	3
CONSULTA	LABORAL	21
CONSULTA	PENAL	69
CONSULTA	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	1
QUEJA	CIVIL	1
QUEJA	CONTENCIOSO ADM.	2
QUEJA	DERECHO CONSTITUCIONAL	1
QUEJA DE APELACION	CIVIL	1
QUEJA DE APELACION	CONTENCIOSO ADM.	1
QUEJA DE APELACION	DERECHO CONSTITUCIONAL	20
QUEJA DE CASACION	CIVIL	105
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM.	47
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	1
QUEJA DE CASACION	DERECHO CONSTITUCIONAL	2
QUEJA DE CASACION	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	6
	Total:	**8725**

PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadistica por Recurso y Especialidad - 2025		
Recurso	**Especialidad**	**Total**
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	2
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	2
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	2
CASACION	CIVIL	1
CASACION	CONTENCIOSO ADM.	53
CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	4016
CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	2127
CASACION	LABORAL	199
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM.	1
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	64
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	5
COMPETENCIA	LABORAL	2
QUEJA DE APELACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	3
QUEJA DE APELACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	1
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM.	5
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	202
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	113
QUEJA DE CASACION	LABORAL	3
	Total:	**6801**

SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadistica por Recurso y Especialidad - 2025		
Recurso	**Especialidad**	**Total**
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	LABORAL	38
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	LABORAL	5
CASACION	CONTENCIOSO ADM.	10
CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	201
CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	12
CASACION	LABORAL	4368
CASACION	PREVISIONAL	3
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	2
COMPETENCIA	LABORAL	13
CONSULTA	LABORAL	1
QUEJA DE APELACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	1
QUEJA DE APELACION	LABORAL	4
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM.	1
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	5
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	1
QUEJA DE CASACION	LABORAL	374
	Total:	**5039**

TERCERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadística por Recurso y Especialidad - 2025		
Recurso	**Especialidad**	**Total**
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	1
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM.	1
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	1
CASACION	CONTENCIOSO ADM.	53
CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	3707
CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	2279
CASACION	LABORAL	223
CASACION	PREVISIONAL	3
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM.	1
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	36
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	8
COMPETENCIA	LABORAL	1
CONSULTA	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	2
CONSULTA	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	3
QUEJA	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	1
QUEJA DE APELACION	CONTENCIOSO ADM.	1
QUEJA DE APELACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	1
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM.	9
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	204
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	94
QUEJA DE CASACION	LABORAL	3
	Total:	**6632**

CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadística por Recurso y Especialidad - 2025		
Recurso	**Especialidad**	**Total**
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	LABORAL	28
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	LABORAL	2
CASACION	CONTENCIOSO ADM.	13
CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	207
CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	7
CASACION	LABORAL	4165
COMPETENCIA	LABORAL	16
QUEJA	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	1
QUEJA	LABORAL	1
QUEJA DE APELACION	LABORAL	9
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	7
QUEJA DE CASACION	LABORAL	411
	Total:	**4867**

QUINTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

Estadistica por Recurso y Especialidad - 2025

Recurso	Especialidad	Total
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM.	4
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	DERECHO CONSTITUCIONAL	1016
APELACION CON EFECTO SUSPENSIVO	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	29
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	CONTENCIOSO ADM.	1
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	DERECHO CONSTITUCIONAL	10
APELACION SIN EFECTO SUSPENSIVO	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	2
CASACION	CIVIL	102
CASACION	CONTENCIOSO ADM.	1589
CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	2
CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	6
CASACION	DERECHO CONSTITUCIONAL	1
CASACION	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	6
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM.	8
COMPETENCIA	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	1
COMPETENCIA	DERECHO CONSTITUCIONAL	12
COMPETENCIA	LABORAL	7
CONSULTA	CIVIL	1
CONSULTA	CONTENCIOSO ADM.	1
CONSULTA	DERECHO CONSTITUCIONAL	3
CONSULTA	FAMILIA CIVIL	44
CONSULTA	FAMILIA PENAL	2
CONSULTA	LABORAL	8
CONSULTA	PENAL	65
QUEJA DE APELACION	CIVIL	1
QUEJA DE APELACION	CONTENCIOSO ADM.	3
QUEJA DE APELACION	DERECHO CONSTITUCIONAL	6
QUEJA DE CASACION	CIVIL	31
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM.	22
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. LABORAL	1
QUEJA DE CASACION	CONTENCIOSO ADM. PREVISIONAL	1
QUEJA DE CASACION	REVISION DE PROCEDIMIENTO COAC	1
SOLICITUD - ARTICULO 14 DE LA L.P.P	DERECHO CONSTITUCIONAL	1
	Total:	**2987**

Se puede advertir que la falta de filtros adecuados para el acceso al recurso de casación ha generado una elevada carga procesal para la Corte Suprema de Justicia, lo que podría comprometer la eficiencia, predictibilidad y calidad de la función de última instancia.

En la práctica, ello podría deberse a la ausencia de filtros constitucionales y la dispersa regulación normativa, lo cual erosiona la capacidad del máximo tribunal para concentrarse en asuntos de mayor relevancia jurídica y en el propósito de una auténtica unificación de criterios. Asimismo, se podría identificar supuestos

de interposición temeraria o abusiva de recursos; por ello se recomienda la aplicación de sanciones procesales o rechazo de plano cuando el recurso es manifiestamente improcedente o malicioso. Estas medidas se vinculan con los principios de economía procesal[72] y el deber de buena fe[73] en el ejercicio de los recursos.

En tal sentido, la interposición de casaciones temerarias o con abuso de derecho podrían generar dilaciones indebidas, vulnerando la finalidad extraordinaria que caracteriza al referido recurso. Por ello, resulta necesario proteger valores constitucionales del debido proceso, que brinden directrices claras y orienten la legislación orgánica y procesal.

Siendo así, el sistema requiere mecanismos adecuados para que la casación cumpla efectivamente su función como recurso extraordinario y no sea utilizada como instancia habitual de revisión.

Por otro lado, la carencia de una disposición constitucional explícita sobre el deber de motivar los cambios de criterio origina incertidumbre en los operadores de justicia. La función del colegiado supremo como órgano de casación requiere que sus competencias estén claramente estructuradas para poder cumplir con su rol en la unificación de criterios jurisprudenciales y de esa forma garantizar seguridad jurídica y confianza ciudadana respecto a la orientación jurisprudencial aplicable.

Finalmente, la regulación actual sobre el número de jueces supremos, titularidad y distribución de salas evidencian ciertas lagunas en cuanto a lineamientos claros de racionalidad orgánica, lo cual dificulta una organización estable y especializada que potencie la calidad y predictibilidad de sus resoluciones.

---

[72] *"Real Academia Española*. Diccionario panhispánico del español jurídico. Voz: economía procesal [Internet]. Madrid: RAE. Disponible en: *https://dpej.rae.es/lema/econom%C3%ADa-procesal*

[73] Real Academia Española. Diccionario panhispánico del español jurídico. Voz: principio de buena fe procesal [Internet]. Madrid: RAE. Disponible en: https://dpej.rae.es/lema/principio-de-buena-fe-procesal

Fundamentos generales de la propuesta

La reforma propuesta tiene por finalidad fortalecer la función casatoria de la Corte Suprema, dotándola de un marco normativo que permita que su competencia en dicha materia esté claramente delimitada; asimismo, que su rol unificador de jurisprudencia esté constitucionalmente reconocido. También tiene como objetivo que el acceso al recurso de casación esté regulado con criterios de razonabilidad.

La finalidad es instituir filtros procesales idóneos y consignar la facultad constitucional del colegiado supremo para dictar criterios uniformizadores; estableciendo, además, que el número de magistrados sea dispuesto por la correspondiente ley orgánica, respetando lineamientos de racionalidad y organizándose en salas especializadas sujetas a estrictos criterios de plena titularidad de sus miembros. Con ello, se busca garantizar la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, la predictibilidad y uniformidad del sistema, así como la eficiencia en la capacidad jurisdiccional del máximo tribunal.

El proyecto propone establecer constitucionalmente que la ley regulará características, materias sujetas a discrecionalidad judicial, requisitos de admisibilidad, tramitación y efectos. Asimismo, incluir en la Constitución que la ley regule los filtros de la admisibilidad contribuye a preservar la certeza y transparencia al ejercicio de la labor jurisdiccional.

La introducción de sanciones por recurso abusivo fortalece el principio de buena fe procesal y evita usos indebidos del recurso como mecanismo dilatorio. Asimismo, que el criterio de cuantía sea fijado por ley garantiza que el sistema tenga un umbral claro y flexible. Por otro lado, establecer que la ley precise las materias que quedan a discrecionalidad del máximo tribunal permite que se preserve la facultad del órgano supremo para promover la uniformidad jurisprudencial. Ello permitirá:

- Fortalecer la seguridad jurídica y la predictibilidad.

- Conservar la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, contribuyendo a enfocar la labor jurisdiccional a cuestiones de mayor relevancia jurídica.

- Optimizar la eficiencia del aparato judicial a través de filtros legales, evitando la saturación del máximo tribunal con recursos manifiestamente improcedentes.

- Disuadir la interposición temeraria o dilatoria de recursos, a través de la aplicación de sanciones que a futuro incentiven la buena fe procesal.

En cuanto a la competencia de la Corte Suprema como última instancia, la reforma esclarece que esta queda circunscrita a casos iniciados en una corte superior o ante ella misma; evitando con ello vacíos o interpretaciones equívocas respecto a las atribuciones del colegiado supremo para conocer otras materias.

Nuestra carta magna contempla que la Corte Suprema conoce en casación resoluciones del fuero militar con las limitaciones establecidas en el artículo 173 de la Constitución, reconociendo de esa forma su carácter excepcional. Siendo así, el proyecto ratifica la especialidad normativa en materia castrense, conservando en concreto esta salvedad constitucional.

Por otro lado, la facultad de establecer criterios uniformizadores y la exigencia de motivación explícita frente a eventuales cambios discrepantes brinda solidez funcional al máximo tribunal, contribuyendo a su legitimidad, fortalecimiento institucional y la predictibilidad de sus decisiones. Ello permitirá:

- Reforzar la última instancia como atribución exclusiva de la Corte Suprema, evitando interpretaciones equivocas respecto a los cauces procedimentales.

- Conservar la protección constitucional del régimen normativo castrense.

- Garantizar la predictibilidad jurídica y el principio de igualdad[74] ante la ley.

- Prevenir la incertidumbre derivada de modificaciones arbitrarias de la jurisprudencia.

La reforma constitucional propuesta establece que la ley orgánica determine el número de jueces, permitiendo flexibilidad para adaptarse a las necesidades del sistema, siempre que se respete el principio de racionalidad. La propuesta constitucional busca reforzar que dicha organización debe estar bajo "criterios estrictos de permanencia y plena titularidad de sus miembros": esto fortalece los principios de especialización, estabilidad y calidad de la integración de las salas, evitando que prevalezcan fórmulas transitorias improvisadas que podrían afectar la calidad y la legitimidad de las decisiones.

Asimismo, permite que el legislador adecúe el tamaño de la Corte Suprema conforme a criterios objetivos (carga procesal, especialización, distritos judiciales) sin requerir reforma constitucional cada vez que se requiera ajustar el número de magistrados.

El principio de racionalidad impone que el número no sea excesivo ni insuficiente, lo cual genera protección frente a eventuales arbitrariedades.

[74] Real Academia Española. Diccionario panhispánico del español jurídico. Voz: principio de igualdad ante la ley [Internet]. Madrid: RAE. Disponible en: https://dpej.rae.es/lema/principio-de-igualdad-ante-la-ley

Al establecer que las salas especializadas deben funcionar bajo criterios estrictos de permanencia y plena titularidad, se promueve una mayor estabilidad institucional, continuidad de experiencia, mayor conocimiento acumulado y menor rotación improvisada de Vocales, lo cual incide positivamente en la calidad jurisprudencial y legitimidad del sistema.

Siendo así, la presente propuesta responde a problemas reales de carga, predictibilidad y organización del máximo tribunal; se alinea con la naturaleza extraordinaria del recurso de casación y con principios de eficiencia, seguridad jurídica y especialización judicial; fortalece el rol de la Corte Suprema como órgano de última instancia y unificador de jurisprudencia, con criterios claros y transparencia procesal; y permite al legislador adaptar la estructura de la Corte Suprema (número de jueces, organización en salas), siempre bajo el principio de racionalidad.

La comisión especial, con el objeto de contar con información relevante y actualizada, ha convocado a diversas reuniones con especialistas y titulares de los principales organismos que conforman dicho sistema, para abordar la problemática materia de análisis:

En la segunda sesión ordinaria de la comisión especial, la presidenta de la Corte Suprema de Justicia - Poder Judicial, señora Janet Tello Gilardi mencionó lo siguiente:

> “Es una necesidad revisar la casación en todas las áreas del derecho y de la competencia de la Suprema. Se ha tergiversado, por ejemplo, en el ámbito del Derecho Penal. Hoy la casación prácticamente es de oficio; siendo la casación un recurso de pleno derecho, ha terminado y se ha convertido prácticamente en un recurso en que, si se establece una sanción de pena efectiva, el expediente sube sí o sí. Y eso ha llevado a que la carga de la Sala Penal Permanente, en apenas

tres o cuatro meses, cuando se modificó esa norma en el Código Procesal Penal, subiera de tres mil y tantos datos a más de quince mil. Asimismo, en las otras competencias de las salas, se ha tergiversado tanto que prácticamente se exige que los jueces de la Corte Suprema resuelvan cada uno de los agravios, cuando a veces no tienen ninguna fundamentación jurídica, no tienen ninguna incidencia en el fallo. Yo, como demandado, digo: Me han causado agravio por estas razones: cuatro o cinco, pero realmente no tienen ni pies ni cabeza. O de repente hay un doble conforme, que significa que en primera y segunda instancia se resolvió en los procesos; no tienen ni pies ni cabeza. O de repente hay un doble conforme, que significa que en primera y segunda instancia se resolvió en los procesos contenciosos de tal forma que se amparó el derecho. Entonces, ya no tiene por qué ir a una revisión de casación. Y, sin embargo, los abogados plantean los recursos (…). Y eso eleva la carga procesal".

Por otro lado, el Juez Supremo de la República, señor Ramiro Bustamante Zegarra, precisó:

"El recurso de casación es un recurso extraordinario. Sin embargo, por la deficiente legislación que tenemos y las diversas interpretaciones que se dan a las normas, se ha convertido en un proceso ordinario más. O sea, la Corte Suprema es una instancia más, y eso genera una sobrecarga en la Suprema y que estemos viendo en la Suprema cosas que no tienen mayor trascendencia. Y eso lo que ocasiona es que se dilaten excesivamente los procesos.

Por más esfuerzo que tenemos en la Corte Suprema, por más que tenemos salas transitorias, ya este número de expedientes nos desborda, porque vienen de las treinta y cinco Cortes Superiores de Justicia a las salas que tenemos en la Corte Suprema. Entonces, es necesario poder regular este recurso.

> Por ejemplo, en Civil se modificó la casación civil, hay el doble conforme, y eso está dando buenos resultados, pero en contencioso administrativo, por ejemplo, no tenemos eso. En lo laboral también existe el doble conforme, pero la norma dice que la Corte Suprema es la que tiene que calificar el recurso. Entonces, igual, todo sube a la Corte Suprema, se califica por improcedente, pero para eso ya pasó un año que ese expediente está paralizado".

Asimismo, la comisión especial recibió el Oficio 000293-2025-P-PJ, remitido el 5 de septiembre de 2025 por la doctora Janet Tello Gilardi, presidenta del Poder Judicial. Considera favorable la configuración normativa respecto de la doctrina jurisprudencial, dado que el máximo tribunal debe priorizar tanto el derecho de igualdad como la seguridad jurídica. Asimismo, sostiene que resulta adecuado otorgar una competencia de apreciación discrecional del recurso en sede del colegiado supremo.

Por otro lado, el doctor Sergio Salas Villalobos (expresidente de la Corte Superior de Justicia de Lima), miembro del Consejo Consultivo de la comisión especial, en la séptima sesión extraordinaria de fecha 19 de agosto de 2025, sostuvo que:

> "La casación en el Perú, en la actualidad, tiene muchos problemas, porque ha tenido muchos cambios legislativos de manera continua y hay una indefinición de qué cosa es la casación ahora, sobre todo la casación civil. Tenemos muchos modelos de casación: civil, penal, laboral, contencioso administrativo. Entonces, no es un modelo único. Y la propuesta que se hace es de incorporar el *certiorari*, es decir, la discrecionalidad, el criterio discrecional que deben tener los jueces, lo cual me parece más acertado y es más constitucional en todo caso, acercándonos un poco al modelo norteamericano o argentino. El Tribunal Constitucional ha definido claramente qué cosa es una motivación errónea, y las motivaciones erróneas son también objeto de control jurídico, de control jurisdiccional; y, por lo tanto, al tema de

> la discrecionalidad, que me parece muy acertado, incorporar también los casos o los supuestos de motivación errónea. En los casos muy concretos cuando la motivación errónea es, digamos, muy flagrante, muy grave, entonces ahí procedería la casación también. Obviamente, aquí el control lo debe tener muy fino la Corte Suprema".

Por otro lado, el reconocimiento de las altas cortes como entes encargados de fijar criterios uniformizadores en materia jurisprudencial, ha sido destacado en las constituciones de otros países. Es el caso, por ejemplo, de la Constitución ecuatoriana, cuyo artículo 184 precisa que es función de la Corte Nacional de Justicia, "Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración".

Asimismo, el Tribunal Constitucional peruano ha precisado que,

> "por su propia naturaleza, el recurso de casación es un medio impugnatorio de carácter excepcional, cuya concesión y presupuestos de admisión y procedencia, están vinculados a los fines esenciales para los cuales se ha previsto, esto es, la correcta aplicación e interpretación del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia, como se especifica en el artículo 384 del Código Procesal Civil" (STC 474-2003-AA/TC).

La Ceriajus, en su oportunidad, planteó que "la Corte Suprema estará conformada por una corte única de once miembros con competencia nacional que resolverá los recursos de casación y la responsabilidad de los altos funcionarios." [75] Consideró que la ausencia de jurisprudencia normativa, precedentes de observancia obligatoria o, tal como se denomina en nuestra normativa "doctrina jurisprudencial" generada por no haber convocado a plenos casatorios, (…) es un problema en nuestro sistema jurídico. En tal sentido,

[75] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 30.

Ceriajus propuso realizar, por parte de la Corte Suprema, los plenos casatorios con el objetivo de generar "jurisprudencia normativa", "precedentes de observancia obligatoria" o "doctrina jurisprudencial" y así uniformizar los criterios que deben ser utilizados por todos los magistrados del país para dictar sus resoluciones. Es decir, busca unificar los criterios que deben ser empleados por los magistrados de las instancias inferiores para resolver los casos concretos que conocen y así impedir la existencia de sentencias y otras resoluciones contradictorias e impredecibles. [76] Incluso, se propuso las siguientes acciones:

- Realizar un estudio de derecho comparado sobre el sistema del *stare decisis* y sobre la manera cómo se ha venido aplicando.

- Realización de un estudio estadístico que permita establecer los conflictos jurídicos tramitados ante el Poder Judicial sobre los que exista mayor controversia jurídica.

- Creación de un reglamento de realización de los plenos casatorios.

- Creación de un equipo especializado que asesore a la Corte Suprema en la adopción de los primeros precedentes de observancia obligatoria.

- Capacitación permanente de magistrados para el establecimiento de jurisprudencia en los plenos casatorios.

- Desarrollo de una estrategia de comunicación dirigida a informar a los usuarios del sistema acerca de las ventajas y consecuencias del sistema.

- Adopción de los primeros precedentes de observancia obligatoria.

[76] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 316.

A su turno, el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, creado por la Ley 30942, instancia conformada por los titulares de las entidades del sistema de justicia con el objetivo de impulsar la reforma de dicho sistema mediante la formulación de los criterios para la elaboración de la política pública en materia de justicia y la coordinación para la ejecución de las políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de justicia, señaló que al 31 de diciembre de 2020, se habían registrado 4,303 elevaciones de expedientes judiciales electrónicos a las salas de la Corte Suprema, desde los distritos judiciales de Lima, Lima Norte, Cajamarca y Tacna. Así, se observó que el 96% son elevaciones por casación; el 3,9%, elevaciones por apelación; y lo restante son consultas y quejas elevadas a las salas de la Corte Suprema: [77]

CUADRO N° 6

Cantidad de elevaciones a las salas de la Corte Suprema de Justicia de la República

(al 31 de diciembre de 2020)

N.°	CSJ	ESPECIALIDAD	CASACIÓN	APELACIÓN	QUEJA	CONSULTA	TOTAL
1	Lima	Civil con subespecialidad Comercial	303	1	1	0	305
		Cont. Adm. con subespecialidad Tributaria y Aduanera	366	2	0	0	368
		Cont. Adm. con subespecialidad en Temas de Mercado	59	87	0	0	146
		Laboral - NLPT	2764	77	0	6	2847
2	Lima Norte	Laboral - NLPT	627	0	0	0	627
3	Cajamarca	Laboral - NLPT	1	0	0	0	1
4	Tacna	Laboral - NLPT	9	0	0	0	9
Total			4129	167	1	6	4303
Porcentaje			96,0%	3,9%	0,0%	0,1%	100%

Fecha de actualización: 31 de diciembre de 2020. Fuente: Gerencia de Informática. Elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Trabajo del EJE.
Leyenda: CSJ: Corte Superior de Justicia, NLPT: Nueva Ley Procesal del Trabajo.

Siendo así, contempló, como uno de sus objetivos prioritarios, modernizar los procesos judiciales no penales, para lo cual planteó[78]: modificar el recurso de

[77] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 81–82.
[78] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 232.

casación en la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo; y revisar la competencia de la Corte Suprema para conocer, vía casación, el proceso contencioso administrativo (autorización judicial para demolición de inmuebles y construcciones no autorizadas por las autoridades municipales competentes).

13. Los límites a la revisión de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones y la Escuela Nacional de Justicia

El artículo 142 de la Constitución Política del Perú reconoce la intangibilidad de determinadas decisiones adoptadas por el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE) y la Junta Nacional de Justicia (que en la propuesta que presentamos corresponde a la Escuela Nacional de Justicia, por lo que en adelante, denominaremos ENJ), órganos constitucionalmente autónomos, a fin de garantizar su independencia funcional, la especialidad técnica en sus actuaciones y la estabilidad institucional de los procesos en los que intervienen.

La importancia de que estos órganos cuenten con autonomía e independencia funcional se explica a la luz del diseño constitucional de la justicia electoral peruana. La doctrina y la jurisprudencia han señalado de manera constante que el constituyente buscó evitar la judicialización del proceso electoral, preservar la preclusión de sus etapas y garantizar la autonomía del Jurado Nacional de Elecciones como órgano de justicia electoral.

La intención del constituyente de evitar la judicialización del proceso electoral y de consolidar al Jurado Nacional de Elecciones como órgano de justicia electoral se aprecia con claridad en los debates del proceso constituyente que conllevaron a la aprobación de la Constitución de 1993. Así, por ejemplo, Carlos Ferrero Costa afirmó que “hemos dicho siempre que queremos un JNE autónomo, libre e independiente, que sus resoluciones no puedan ser entorpecidas ni por los ciudadanos ni tampoco por el Poder Judicial”[79]

[79] Congreso Constituyente Democrático. Debate Constitucional. Pleno – 1993. Tomo II. Lima:

El Tribunal Constitucional ha precisado que “la intervención del Poder Judicial en etapas del proceso electoral supone una alteración del principio de preclusión y afecta la estabilidad del proceso electoral” (STC 5854-2005-PA/TC, f. 7), y que “la justicia electoral tiene carácter definitivo, de modo que sus resoluciones no pueden ser objeto de revisión por la justicia constitucional o la justicia ordinaria” (STC 3741-2004-AA/TC, f. 15).

Asimismo, ha afirmado que “la autonomía del Jurado Nacional de Elecciones es un componente estructural del sistema democrático” (STC 0020-2005-PI/TC, f. 28), lo que explica que sus decisiones sean dictadas “en última y definitiva instancia” y “no sean revisables por ninguna otra autoridad” (art. 181 de la Ley Orgánica de Elecciones).

Por otro lado, el texto vigente requiere ser armonizado con la reforma constitucional que establece la Escuela Nacional de Justicia (ENJ), órgano encargado de la formación, evaluación y nombramiento de jueces y fiscales. En este nuevo modelo institucional, la ENJ asume las competencias que antes correspondían a la Junta Nacional de Justicia; por ello, mantener la referencia a esta última resultaría incongruente con la nueva arquitectura del sistema de justicia.

Durante su presentación ante la Comisión Especial, el 19 de agosto de 2025, la doctora Jessica Elisa Clavijo Chipoco, secretaria general del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), informó que, en los procesos electorales generales de 2021 y regionales y municipales de 2022, se interpusieron más de setecientas demandas de amparo ante el Poder Judicial, de las cuales quinientas veintinueve fueron declaradas improcedentes.

Congreso Constituyente Democrático; 1993. p. 1314–1315.



Este elevado número de demandas reflejó una tendencia creciente hacia la judicialización de controversias electorales, perturbando el principio de preclusión que rige las etapas del proceso electoral.

En su exposición ante la comisión, la representante del JNE advirtió que dichas acciones “perturbaron algo que nosotros tutelamos, que es el principio de preclusión. El calendario electoral no puede ser afectado” (sesión extraordinaria 8, 19 de agosto de 2025, intervención del JNE).

También, señaló que su autonomía debe entenderse en sentido amplio -no solo jurisdiccional, sino también funcional y presupuestal-, al haber enfrentado intentos de interferencia por parte de otros órganos del Estado. Advirtió, en ese sentido, que “el actuar de un juez no puede estar sujeto precisamente a este tipo de interferencias”, en alusión a una investigación del Ministerio Público que involucró a miembros de su Pleno.

Por ello, subrayó la necesidad de que la Constitución reafirme de manera expresa que el JNE es la última instancia en materia electoral, precisando que “no está de más que la Constitución, si hay alguna propuesta de modificación, establezca que somos última instancia y que bajo ningún escenario se puede modificar el cronograma electoral”. Estas declaraciones evidencian que la propia

autoridad electoral ha identificado la urgencia de reforzar constitucionalmente la intangibilidad del calendario electoral y la irreversibilidad judicial de sus decisiones, con el fin de preservar la independencia institucional y la seguridad jurídica del sistema democrático.

Es importante precisar que la experiencia reciente ha demostrado que diversas resoluciones judiciales han pretendido alterar etapas o plazos del calendario electoral. Un caso emblemático se produjo durante las Elecciones Generales de 2021, cuando el Segundo Juzgado Constitucional de Lima admitió una medida cautelar presentada por candidatos del Partido Popular Cristiano (PPC) para suspender los efectos de su exclusión del proceso electoral. El Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2, mediante Resolución 01047-2021-JEE-LIC2/JNE del 9 de marzo de 2021, declaró inejecutable dicha orden judicial por vulnerar el principio de preclusión y alterar el cronograma electoral preestablecido (Expediente ECE.2021008963). Este episodio reflejó la tensión entre la justicia ordinaria y la justicia electoral, y confirmó la necesidad de reforzar constitucionalmente la intangibilidad del calendario electoral y la irreversibilidad judicial de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión Especial, luego de su reunión con las autoridades del Jurado Nacional de Elecciones y del análisis de la casuística que evidencia la problemática señalada, propone reforzar, mediante la modificación del artículo 142 de la Constitución, el principio de intangibilidad de los actos electorales, con el propósito de garantizar la seguridad jurídica, la preclusión de las etapas electorales y la estabilidad del sistema democrático.

Ahora bien, el principio de intangibilidad que protege las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones obedece a la necesidad de preservar la independencia de los órganos constitucionalmente autónomos frente a eventuales interferencias jurisdiccionales. Ese mismo fundamento debe extenderse a la Escuela Nacional de Justicia (ENJ), en tanto la carrera judicial y fiscal constituye una garantía institucional para que los magistrados ejerzan sus funciones “sujetos únicamente

al derecho y a la Constitución", asegurando su independencia frente a centros de poder internos y externos a la organización judicial.[80]

La ENJ concentrará funciones de formación, evaluación, selección y nombramiento de jueces y fiscales. Esta concentración responde a un diagnóstico de larga data sobre la necesidad de que las distintas funciones de la carrera judicial y fiscal sean ejercidas con la misma independencia que se exige a los propios magistrados, de modo que la organización de la carrera sea coherente con dichos principios y garantice la estabilidad, inamovilidad y calidad del servicio de justicia.[81]

Ya la Ceriajus propuso que las funciones de selección, nombramiento, evaluación y disciplina de jueces y fiscales se organicen en torno a un solo órgano constitucionalmente autónomo, evitando la dispersión de competencias y reforzando un sistema de carrera basado en el mérito, con criterios objetivos de evaluación y mecanismos disciplinarios sujetos a debido proceso.[82]

En esa misma línea, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia recoge como horizonte la consolidación de un sistema de justicia articulado y reformado "con carácter global y sistémico", asegurando un "acceso gratuito a una justicia autónoma, independiente, transparente, confiable, moderna, eficiente, eficaz y predecible".[83] Esta visión supone que los órganos encargados de la carrera judicial y fiscal cuenten con autonomía suficiente para adoptar decisiones técnicas libres de presiones coyunturales.

[80] Ceriajus. Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 80.
[81] Ceriajus. Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 77.
[82] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia. Lima; 2021. p. 50.
[83] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia. Lima; 2021. p. 90.

Las recomendaciones más recientes de la OCDE van en el mismo sentido al subrayar que la independencia judicial es un valor crucial y que la organización de la carrera debe reducir la temporalidad, fortalecer las garantías de estabilidad y asegurar que la selección y evaluación de magistrados se rija por criterios objetivos y de mérito.[84]

En consecuencia, la reforma propuesta extiende el principio de intangibilidad e irrevisabilidad judicial a las decisiones de la ENJ en materia de evaluación y nombramiento de jueces y fiscales, en tanto constituyen actos eminentemente técnicos, adoptados por un órgano autónomo que administra la carrera judicial y fiscal. Su sometimiento al control judicial ordinario podría distorsionar el diseño de la carrera, reabrir procesos ya concluidos y afectar la independencia de los magistrados, del mismo modo que la judicialización de las decisiones del JNE pone en riesgo la preclusión de las etapas del calendario electoral.

El fortalecimiento de la ENJ como órgano autónomo se vincula directamente con la superación de uno de los principales problemas identificados por la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la elevada proporción de magistrados no titulares (provisionales y supernumerarios) tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público. Dicha política advierte que la provisionalidad, que debería ser una situación excepcional, se ha convertido en un fenómeno persistente que "puede llegar a constituir un riesgo para la independencia de los operadores del sistema de justicia".[85]

El mismo documento recoge datos que muestran cómo, hacia el 2020, la proporción de jueces y fiscales no titulares resultaba particularmente alta en ciertos niveles de la judicatura y del Ministerio Público, lo que evidencia la necesidad de acelerar los concursos de nombramiento y consolidar un sistema

[84] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia. Lima; 2021. p. 156.
[85] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 113.

de carrera que reduzca la dependencia de figuras temporales.[86] En respuesta, se resalta la aprobación por la Junta Nacional de Justicia del Reglamento de Concursos para el Acceso Abierto, como herramienta para disminuir la provisionalidad y devolver centralidad a la carrera meritocrática.[87]

La Ceriajus, por su parte, había planteado que la carrera judicial y fiscal debe garantizar no solo independencia, estabilidad e inamovilidad de los magistrados, sino también un sistema de ingreso, permanencia y ascenso basado en el mérito, acompañado de formación previa y permanente, así como de mecanismos disciplinarios sujetos a legalidad, tipicidad y debido proceso.[88]

La OCDE coincide en que la "temporalidad es uno de los problemas más graves del sistema judicial en el Perú", al haberse vuelto sistémica y afectar de múltiples maneras la imparcialidad de los jueces.[89] Por ello, recomienda expresamente reducir el número de jueces y fiscales con contratos temporales, incrementar el porcentaje de titulares y asegurar procesos de selección y designación basados en mérito, reforzando la capacitación previa al ingreso.[90]

En este contexto, la ENJ se configura como el órgano llamado a articular de manera integral la carrera judicial y fiscal, desde el ingreso hasta la evaluación y la disciplina, en línea con las propuestas de reforma constitucional que buscan consagrar la carrera judicial en la propia Constitución y ampliar las atribuciones del órgano responsable de administrarla. Su autonomía y la intangibilidad de sus decisiones en materia de evaluación y nombramiento se convierten, así, en garantías indispensables para que los concursos, la formación y las

86 Ceriajus. Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 84.
87 Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia. Lima; 2021. p. 157.
88 Ceriajus. Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 38.
89 OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 113.
90 OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 132.

evaluaciones se desarrollen con criterios técnicos y objetivos, libres de presiones externas y de litigiosidad que puedan comprometer la estabilidad de la carrera y la independencia de los magistrados.

14. Los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial

Situación actual y necesidad de reforma

El texto constitucional vigente (artículo 143 de la Constitución) se concentra en identificar a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, pero no desarrolla con claridad su dimensión de gobierno y administración ni la relación entre estas instancias y los despachos que conocen procesos. Tampoco reconoce de manera expresa que la gestión de los recursos humanos, materiales y tecnológicos de los órganos jurisdiccionales es una actividad distinta a la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

La experiencia acumulada en las últimas décadas, así como la información recogida por la Comisión Especial, muestra que esta omisión incide directamente en la calidad del servicio de justicia. La falta de un diseño constitucional claro sobre la estructura, el gobierno y la gestión administrativa del Poder Judicial dificulta la planificación institucional, recarga a los magistrados con tareas ajenas a la función jurisdiccional y limita la posibilidad de implementar modelos de gestión modernos y profesionales.

En este contexto, la reforma del artículo 143 busca dotar al Poder Judicial de un marco constitucional actualizado que refleje su complejidad organizativa, refuerce el rol de la ley orgánica en la determinación de su estructura y reconozca expresamente que la gestión administrativa de los despachos judiciales es una función especializada que debe diferenciarse de la labor de impartir justicia.

Diagnóstico cuantitativo del Poder Judicial

La magnitud de los problemas de carga procesal e infraestructura del Poder Judicial se evidencia con claridad en la información estadística remitida por dicha institución y presentada ante la comisión especial. Para efectos de la presente iniciativa, el detalle cuantitativo se recoge en los gráficos incorporados, elaborados a partir de la presentación de la presidenta del Poder Judicial, doctora Janet Tello Gilardi, realizada el martes 7 de mayo de 2025, en el marco de la segunda sesión ordinaria de la comisión.

En el primer gráfico se presenta la proyección de los procesos judiciales pendientes en trámite y ejecución.

Procesos ingresados y comparativo de la demanda



- En los 3 últimos años, los procesos ingresados crecieron **6.5% anual**.
- Las Cortes que mayor nivel de crecimiento de carga procesal son: Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada (76%), Extinción de Dominio (66%), Cañete (22%), Sullana (21%), Amazonas (18%).

- Pese al número de expedientes ingresados en el 2024, la tasa de resolución ha sido de 106.3%.
- Es decir, mensualmente, se resuelve mayor número de expedientes de lo que ingresa.
- **Sin embargo, la carga procesal sigue siendo alta porque arrastra los procesos en trámite.**

Como se aprecia, entre 2012 y 2024 la carga de procesos pendientes se ha incrementado en el orden de 145 % y, de no adoptarse reformas estructurales, podría superar los 6,4 millones de expedientes hacia 2028, lo que refleja un crecimiento acumulado que desborda la capacidad instalada actual, aún cuando la tasa de resolución anual sea superior al 100 %.

En el segundo gráfico se resume la brecha de infraestructura judicial y de recursos de inversión.

Número de Dependencias– Año 2024

Tipo de Órgano	Cantidad
Salas Supremas	10
Juzgados Especializados o Mixtos	2,037
Salas Superiores	243
Juzgados de Paz Letrado	651
Total de Dependencias	2,941

Fuente: Portal Estadístico del Poder Judicial Recuperado de https://portalestadisticopj.gob.pe/dashboards/podejudicial-en-cifras/

Brecha de Infraestructura

Tipo de Órgano Jurisdiccional	Órganos Permanentes			
	Administrado	Alquilado	Propio	Total
Total a Nivel Nacional	513	1,177	903	2,593

Fuente: Subgerencia de Estadística (Resumen Ejecutivo del Proyecto de Presupuesto para el año 2025)

Problemática: Brecha de 1,177 órganos jurisdiccionales permanentes operan en locales alquilados.



Presupuesto Asignado PIM 2025: S/ 286,639,502
Presupuesto Requerido: S/ 1,754,609,348
Brecha Presupuestal S/ 1,467,969,846

Se requiere de mayor presupuesto para financiar el 1.4% de inversiones IOARR y el 98.6% Proyectos de Inversión.

De acuerdo con dicha información, alrededor de 1 177 órganos jurisdiccionales permanentes funcionan en locales alquilados y, para el año 2025, la brecha de inversión en infraestructura y equipamiento se aproxima a S/ 1 468 millones, considerando un presupuesto institucional modificado de aproximadamente S/ 286,6 millones frente a un requerimiento cercano a S/ 1 754,6 millones. A ello se suma que, a diciembre de 2024, el número de jueces solo se incrementó en aproximadamente 0,8 % (treinta plazas adicionales) y el número de órganos jurisdiccionales en cuarentidos dependencias respecto del año anterior, lo que resulta claramente insuficiente frente al aumento sostenido de los procesos.

Estos elementos permiten constatar que el Poder Judicial enfrenta una expansión sostenida de la carga procesal, un aumento limitado de su capacidad jurisdiccional y una brecha significativa de infraestructura y financiamiento, lo que justifica la necesidad de replantear su organización y gestión desde el texto constitucional.

Necesidad y sentido de la reforma constitucional

Sobre la base de este diagnóstico, la reforma del artículo 143 se plantea como una medida necesaria para alinear el diseño constitucional del Poder Judicial con

la realidad de su funcionamiento y con las exigencias de un Estado constitucional de derecho. La información proporcionada por la propia institución judicial demuestra que, incluso con altos niveles de ejecución presupuestal y esfuerzos significativos en productividad, la carga acumulada de expedientes continúa en aumento, las brechas de infraestructura persisten y la provisionalidad de los magistrados se mantiene elevada.

En este contexto, la Constitución no puede seguir concibiendo al Poder Judicial únicamente como un conjunto de órganos jurisdiccionales que deciden casos. Es imprescindible reconocer su dimensión de organización compleja que requiere órganos de gobierno y administración capaces de planificar, gestionar y supervisar de manera integral el servicio de justicia. Asimismo, resulta necesario establecer un vínculo explícito entre la Constitución y la ley orgánica del Poder Judicial, de modo que esta última se configure como el instrumento idóneo para ordenar su estructura, delimitar competencias, fijar criterios de administración y desarrollar modelos de gestión modernos.

Al mismo tiempo, los datos presentados evidencian que buena parte de las demoras, ineficiencias y sobrecargas no se explican solo por la actuación de los jueces, sino por la forma en que se organiza y administra el conjunto del sistema. De allí que la reforma busque reconocer constitucionalmente que la gestión administrativa de los despachos judiciales es una función especializada que debe diferenciarse de la labor jurisdiccional, con el fin de liberar a los magistrados de cargas administrativas indebidas, profesionalizar la gestión y fortalecer la independencia judicial.

Con ello, se pretende que el rediseño constitucional del artículo 143 actúe como punto de partida de una reforma integral que permita revisar la arquitectura institucional del Poder Judicial, redefinir la distribución de funciones entre órganos de gobierno y órganos jurisdiccionales, e incorporar de manera sistemática perfiles técnicos y herramientas de gestión que hoy ya se vienen

ensayando -como los módulos corporativos y la expansión de modelos de oralidad- pero que requieren un respaldo normativo más sólido.

Contenido de la reforma

La reforma del artículo 143 introduce un conjunto de precisiones orientadas a tres fines estrechamente vinculados: definir con mayor claridad la integración del Poder Judicial, distinguiendo entre los órganos que ejercen función jurisdiccional y aquellos encargados de su gobierno y administración; reservar a la ley orgánica la regulación de su funcionamiento, estructura, composición y administración, de acuerdo con la relevancia institucional de este poder del Estado; y reconocer que la gestión administrativa de los despachos judiciales constituye una actividad especializada y distinta de la labor de impartir justicia, de modo que los jueces y juezas puedan concentrarse en el núcleo de su función jurisdiccional.

Estas finalidades dialogan con diagnósticos y propuestas formuladas desde hace dos décadas. La Ceriajus señaló que uno de los ejes de la reforma debía ser la modernización de los despachos jurisdiccionales y fiscales, cuyo objetivo estratégico se definió como

> "generar un nuevo modelo de despacho judicial y fiscal (...) que se adapte a los nuevos requerimientos de una justicia moderna y eficiente".[91] En el mismo documento se describió al despacho judicial como parte de la imagen del Poder Judicial "ante la ciudadanía" y se advirtió que lamentablemente tiene serias limitaciones (infraestructura deficiente, elevada carga procesal, personal insuficiente y escasamente capacitado, disociación de la función del juez con la gestión del despacho, entre otros)".[92]

[91] Ceriajus. Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 177.

[92] Ceriajus. Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 179–180.

La reforma propuesta recoge esta línea de trabajo al reconocer expresamente que la gestión administrativa de los despachos es un ámbito propio, que requiere organización y perfiles especializados distintos de la función de juzgar.

Desde la perspectiva de política pública, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia aprobada en 2021 subraya que los problemas del sistema -demora de procesos, falta de interconexión entre entidades, debilidades en el control ético, acceso limitado a la justicia y carencias en la formación de recursos humanos- constituyen un problema "de carácter público y de prioridad nacional" que no estaba siendo atendido "en su integridad por un instrumento normativo o de gestión".[93] Esa misma política concibe la reforma como una "iniciativa coordinada entre las distintas instituciones del sistema de justicia con la finalidad de aunar los múltiples esfuerzos de cada una de ellas para llevar a cabo una reforma integral y articulada en su conjunto".[94] En ese marco, la decisión de reservar a la ley orgánica del Poder Judicial la definición de su estructura, funcionamiento, composición y administración permite precisamente dotar a la reforma de un instrumento normativo de mayor jerarquía y estabilidad, coherente con la idea de una política pública integral y de largo plazo para la justicia.

Por su parte, el Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú (2024) confirma que los problemas de organización y gestión del sistema de justicia peruano no son solo cuantitativos, sino también institucionales. El documento advierte que, pese a algunos avances, "la institucionalización fragmentada de su sistema de justicia pone trabas a un sistema de gestión ya complejo con líneas de responsabilidad difusas", lo que genera superposiciones, duplicaciones y conflictos de competencia, y limita la rendición de cuentas en la gobernanza del sistema judicial.[95] Asimismo, señala que en el país "aún no se ha aplicado un

[93] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia 2021–2025. Lima; 2021. p. 26.
[94] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia 2021–2025. Lima; 2021. p. 36.
[95] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y

enfoque de justicia claro e integrado centrado en las personas", y que, por consiguiente, mejorar la claridad respecto de los roles, funciones y servicios de justicia es clave para orientar mejor a los usuarios y hacer más eficiente la asignación de recursos.[96] La clarificación constitucional de cómo se integra el Poder Judicial, la remisión expresa a su ley orgánica para ordenar su estructura y administración, y el reconocimiento de una gestión administrativa especializada de los despachos responden directamente a estas recomendaciones: contribuyen a reducir la fragmentación, precisan responsabilidades y crean un marco más propicio para una gestión profesional y centrada en las personas.

A esta problemática se suma la información proporcionada por el jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, doctor Roberto Alejandro Palacios Bran, durante la tercera sesión ordinaria de la Comisión Especial. Señaló que la Autoridad Nacional de Control supervisa e investiga a jueces de todos los niveles (salvo los supremos) y a los auxiliares jurisdiccionales, incluidos los jueces de paz, lo que suma un universo de 26 273 personas, pero cuenta solo con setentiocho jueces de control a dedicación exclusiva y alrededor de seiscientos en adición a sus funciones, pese a que el cuadro de asignación de personal proyecta unos doscientos cincuenta como número ideal. Asimismo, destacó la necesidad de reducir la brecha tecnológica y de que las tecnologías de la información sean un verdadero soporte para las labores de control, para lo cual se ha creado una unidad de investigación y análisis que elabora mapas de riesgo y una política de control basada en datos. Sin embargo, advirtió que, aunque la ANC-PJ tiene autonomía funcional, económica y administrativa y es unidad ejecutora, dispone de un presupuesto cercano a veintitrés millones de soles, de los cuales casi el 89% se destina a gasto operativo, quedando menos del 11% para crecimiento e inversión, por lo que consideró necesario que se le reconozca la condición de pliego presupuestal. Todo ello confirma que la organización del Poder Judicial, incluidos sus órganos de control, requiere una

transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 15.

[96] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. cap. 1.2, p. 14.

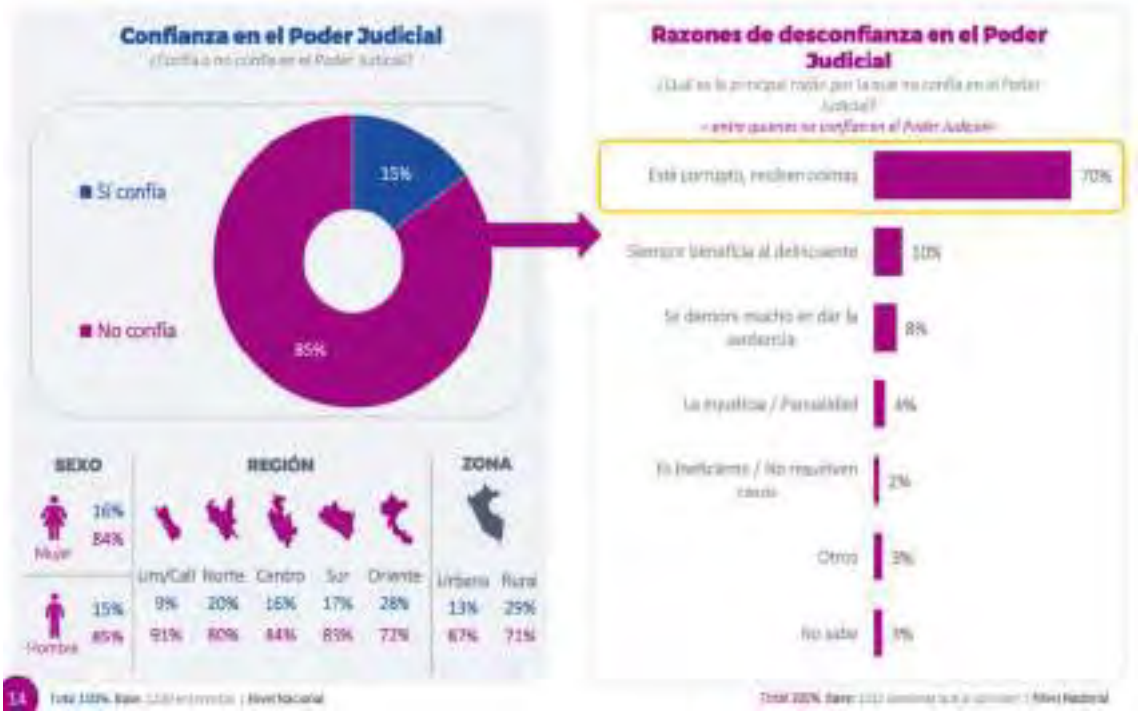
gestión administrativa profesionalizada, con perfiles técnicos especializados, apoyo tecnológico y recursos propios claramente diferenciados de la función jurisdiccional, a fin de garantizar una justicia oportuna y de calidad.

En conjunto, la reforma del artículo 143 se sostiene, por un lado, en la constatación de que despachos sobrecargados y con gestión deficiente, tal como lo describió la Ceriajus, afectan la tutela judicial efectiva; y, por otro, en la necesidad, identificada por la Política Pública 2021 y la OCDE, de contar con un marco institucional y normativo que articule a las distintas instituciones del sistema de justicia bajo criterios de coordinación, claridad de roles y eficiencia en el uso de recursos. Al clarificar la integración del Poder Judicial, reforzar el rol de su ley orgánica y reconocer la gestión administrativa de los despachos como una función especializada y distinta de la jurisdiccional, la reforma busca consolidar un modelo en el que jueces y juezas puedan concentrar su tiempo y capacidades en impartir justicia, mientras una estructura administrativa profesionalizada se hace cargo de organizar los recursos, procesos y herramientas necesarios para que el servicio de justicia responda adecuadamente a las exigencias de un Estado constitucional y democrático de derecho.

15. La conformación de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial

Encuestas recientes, como la llevada a cabo el 2024 por Datum Internacional[97] refleja la desconfianza (85%) que tiene la ciudadanía respecto del Poder Judicial:

[97] Lampadia. Autoridad [Internet]. Lima: Lampadia; 2024. Disponible en: https://www.lampadia.com/wp-content/uploads/2024/03/Urpi-f-OP-AUTORIDAD-Marzo-2024-Informe-final-3.pdf



El doctor Mario Amoretti Pachas, refiere que las causas por las cuales el Poder Judicial tiene un diminuto nivel de aprobación son:

a) Falta de independencia jurisdiccional, autonomía administrativa y económica.
b) Falta de celeridad procesal y congestionamiento de procesos.
c) Signos de corrupción no generalizada.
d) Ineficiencia e incapacidad.
e) Inseguridad jurídica en sus resoluciones.
f) Deslegitimación ante los sectores populares (…)
g) Existencia de jueces y fiscales que tienen la condición de provisionales y suplentes (…)
h) Remoción continua de jueces y fiscales que tienen dicha condición mediante simples oficios por la presidencia de la Corte Superior (…)
i) Falta de idoneidad y moralidad de algunos magistrados[98].

[98] Amoretti Pachas M. ¿Reforma judicial? Lima: Magna Ediciones; 2008. p. 113.

Por otro lado, Luis Pásara, connotado analista de la problemática judicial, opina:

> "La designación del juez, (…) aparece como un lugar privilegiado para emprender la tarea a favor de una justicia mejor. Los resultados conocidos provienen de un sistema de nombramientos, entendido no sólo como el diseño institucional sino, especialmente, como sus formas de operación. En éstas aparecen los tres niveles antes mencionados: las limitaciones de las personas que candidatean, la fuerte carga política partidaria depositada en los mecanismos de designación y los valores sociales implicados en su funcionamiento (…)"[99].

La Constitución actual no fija con claridad los parámetros para acceder a la Presidencia del Poder Judicial, su mecanismo de elección, los requisitos para dicho cargo, ni tampoco establece explícitamente el número de jueces supremos. Siendo así el presente proyecto normativo permite dar contenido constitucional a estos aspectos, lo cual favorecería la gobernabilidad interna de la referida entidad.

La propuesta de que "solo por ley orgánica se determina el número total de jueces supremos" responde a la necesidad de asegurar que el colegiado supremo cuente con un marco normativo transparente y con rango legal adecuado para fijar su composición. Esto evitará modificaciones discrecionales a través de disposiciones de menor rango, lo cual reforzaría la independencia judicial y la estabilidad organizativa, al reducir el riesgo de reestructuraciones arbitrarias.

Por otro lado, la fijación de un mandato de tres años, renovable solo por dos años más, equilibra continuidad y renovación. Un período de tres años permite la implementación de planes estratégicos institucionales de mediano plazo,

[99] Pásara L. Jueces y justicia, en tela de juicio. Gaceta Jurídica. 2005;20:55.

frente al mandato actual (dos años) que podría considerarse muy breve para ejecutar reformas de fondo (modernización estructural y lucha contra la corrupción interna). Al mismo tiempo, el límite máximo de cinco años evita la concentración prolongada de poder y garantizaría la alternancia.

Así, la reforma propuesta tiene por finalidad modernizar la estructura de la Corte Suprema de Justicia, dotándola de una mayor meritocracia y estabilidad funcional; así como también fortalecer la legitimidad del mando institucional. Es imprescindible conferir al máximo tribunal de una innovadora estructura orgánica, conducente a preconizar elevados estándares de idoneidad y autonomía entre los miembros que la integran, dado que el fortalecimiento del Poder Judicial constituye un importante cimiento para el afianzamiento del Estado constitucional de derecho y la garantía de una plena seguridad jurídica.

La propuesta de reforma reconoce expresamente que el presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial, vigorizando con ello la unificación de la conducción institucional, así como la legitimidad de su máximo representante. Asimismo, ratifica el rol de la Sala Plena como supremo órgano de deliberación; reconociendo, en esa línea, un importante espacio para la gobernanza judicial.

Fijar la duración del mandato del presidente de la Corte Suprema en tres años, con posibilidad de reelección por un tiempo adicional (dos años), tiene como propósito dotar al organismo de un equilibrio entre estabilidad institucional y rotación periódica del mando, lo cual contribuye a evitar concentraciones desbordantes de poder al interior del máximo cargo de la entidad. También se establecen ciertos requerimientos para los aspirantes (nacionalidad, ciudadanía en ejercicio, rango etario, trayectoria en funciones conexas) que tienen como finalidad garantizar que la designación de magistrados sea de alto nivel, partiendo de criterios de idoneidad profesional (madurez y experiencia acreditada).

Por otro lado, el proyecto normativo plantea un método tripartito de designación, con parámetros claros para asegurar el equilibrio interno:

a) Modalidad ordinaria (jueces de carrera judicial): requisito que destaca la trayectoria meritocrática al interior de la entidad, lo cual garantiza un sólido conocimiento del sistema y compromiso con la función jurisdiccional. Se conserva como la principal vía de acceso, salvaguardando la profesionalización de la judicatura.

b) Modalidad por concurso (abogados en ejercicio y académicos): apertura institucional que permite incorporar profesionales de vasta trayectoria y diversidad técnica, que beneficien la deliberación jurisdiccional con enfoques externos y fomenten la renovación plural del máximo tribunal.

c) Modalidad de invitación directa: Se añade una vía excepcional, destinada a figuras de connotado recorrido en las ciencias jurídicas cuyas virtudes extraordinarias ameriten su adhesión honorífica.

La comisión especial con el objeto de contar con información relevante y actualizada ha convocado a diversas reuniones con especialistas y titulares de los principales organismos que conforman el sistema de justicia para abordar la problemática materia de análisis. Así, mediante Oficio 000293-2025-P-PJ, remitido con fecha 5 de septiembre del 2025, la doctora Janet Tello Gilardi, presidenta del Poder Judicial, remite observaciones y precisiones en torno a las propuestas de reforma. Siendo esto así, en el oficio en referencia no planteó objeción alguna sobre el artículo materia de análisis. Lo propio ocurrió en el oficio 000366-2025-P-PJ, remitido con fecha 3 de octubre del 2025.

Por otro lado, los miembros del Consejo Consultivo de comisión especial en la séptima sesión extraordinaria de fecha 19 de agosto de 2025**,** opinaron, entre otros aspectos, que debería establecerse alguna medida para que se permita a personalidades de prestigio que no han hecho carrera judicial, acceder a la

máxima instancia del Poder Judicial. Igualmente, que se establezca una edad límite para el ejercicio de la labor jurisdiccional. Al respecto, se pueden citar las siguientes intervenciones:

- Víctor García Toma (expresidente del Tribunal Constitucional): Sostuvo que "(..) estamos cerrando una puerta que nunca ha generado problemas. El hecho de que puedan ingresar a la Corte Suprema personas que no forman parte de la carrera judicial. Estos aportes han sido significativos, nunca han generado problemas".

- Sergio Salas Villalobos (experto en derecho procesal): Planteó que "la incorporación de personalidades ilustres, abogados o docentes universitarios deben ser contemplados también para que puedan ocupar un cargo en la Corte Suprema. [Han habido] magistrados de épocas antiguas que eran señores jueces (…) el cargo iba con la calidad de la persona y no todos eran magistrados de carrera".

- Delia Muñoz Muñoz (exministra de Justicia): Afirmó que "(…) hemos tenido en los últimos años experiencias refrescantes y personas que se acercan a este nivel de la magistratura que tienen mucho que aportar. Mantener un sistema por completo cerrado es un sistema que también puede presentar grandes problemas. Creo que ese extremo debería ser revisado para que puedan incorporarse a esta máxima instancia personas que provienen o del litigio o del mundo académico".

- Aníbal Quiroga León (constitucionalista): Concluyó que "es importante (…) fijar en la Constitución el límite de edad. Así como se pone el límite de edad para la Junta Nacional de Justicia, para otras actividades: para la judicatura. Porque sino esto se convierte en un vaivén, en un tiovivo. En la carta del 79 se puso (70 años), en la del 93 se quitó, entonces queda en manos del juego político: subimos, bajamos; entonces la Corte Suprema es una especie de inflador. Cuando quieren, por presión política, se infla a 75,

cuando quieren se baja a 65, permanentemente. Entonces hay que fijarlo en la Constitución y que sea un tema no debatible, no negociable: 70 años y ya, como ocurre ahora por mandato de la ley. Eso habría que garantizarlo en la Constitución para tener cierta pacificación en el sistema judicial (..) El tema de la edad a mí me parece un tema fundamental, yo entiendo que algunas actividades por excepción no tienen límite de edad: el ser congresista, el ser magistrado del Tribunal Constitucional, un poco más de años para la Junta Nacional de Justicia. Pero en general en la actividad laboral, hay un límite, hay un cambio generacional. La administración pública no puede estar de espaldas a la realidad. En las empresas los altos funcionarios cambian a los 65 años, cuando no a los 60. Hay una revolución generacional, hay una revolución tecnológica, hay una revolución de comunicaciones, hay una revolución educativa y por lo tanto la sangre nueva refresca la actividad pública también. (...). Hay que ponerlo en la Constitución y que el tema se cumpla como estaba en la Carta del 79". Asimismo, sostiene que "es un tema que tendría que revisarse: si cerrar el acceso judicial solo a los que vienen de la carrera judicial, solo a los que están en la Academia de la Magistratura o permitir, con algunos requisitos, que profesores universitarios destacados, con una carrera destacada, que son juristas, puedan aportar al Poder Judicial o abogados que tienen un ejercicio importante de muchos años".

Antecedentes de propuestas legislativas

Durante el periodo parlamentario 2016-2021 se han gestado las siguientes iniciativas:

- **Proyecto de ley 1617/2016-CR[100]:** cuyo proponente fue el congresista Miguel Castro Grández, que tuvo por finalidad regular la forma de elección

[100] Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley N.º 1617/2016-CR [Internet]. Lima: Congreso de la República; 2017. Disponible en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resolucion

del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el periodo en dicho cargo. En esa línea, planteó que el máximo representante de dicha institución sea elegido, por mayoría simple, entre todos los magistrados titulares de la Corte Suprema y de las respectivas Cortes Superiores a nivel nacional; elevando, además, el tiempo de mandato a tres años, con posibilidad de reelección por dos años adicionales y asimismo dispone que el mecanismo de votación sea secreto y obligatorio.

- **Proyecto de ley 3430/2018-PJ[101]:** en el 2018, el entonces presidente del Poder Judicial, Víctor Prado Saldarriaga, presentó un proyecto de ley con el objetivo de democratizar el proceso de elección del titular de dicho poder del Estado. Siendo así, propuso modificar el artículo 73 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, estableciendo que para ser elegido máximo representante de aquella institución se requiere contar previamente con un mínimo de tres años de antigüedad como magistrado supremo titular. Asimismo, planteó reformar lo dispuesto en el artículo 74 de dicho cuerpo normativo en el extremo de que el presidente de la Corte Suprema sea elegido, por mayoría absoluta, entre todos los jueces titulares del país; elevando, además, a tres años el periodo de gestión de la mencionada autoridad judicial.

- **Proyecto de ley 3580/2018-CR[102]:** de autoría de la parlamentaria Gloria Montenegro Figueroa. Se pretendía modificar el artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial con el objetivo de disponer que el Presidente de la Corte Suprema sea elegido, en votación secreta, por todos los

es_Legislativas/PL0161720170628..pdf

[101] Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley N.º 3430/2018-CR [Internet]. Lima: Congreso de la República; 2018. Disponible en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0343020180924.pdf

[102] Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley N.º 3580/2018-CR [Internet]. Lima: Congreso de la República; 2018. Disponible en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0358020181030.pdf

magistrados supremos y superiores titulares de la República; elevando, además, a tres años la duración en dicho cargo.

- **Proyecto de ley 6219/2020-CR[103]:** cuya proponente fue la legisladora Leslye Lazo Villón, que tuvo por objeto modificar los requisitos, mecanismo de elección y duración en el cargo del presidente del Poder Judicial, establecidos en el artículo 74 de su respectiva ley orgánica; en tal sentido propuso que el mismo sea elegido entre todos los jueces titulares del país (mediante mayoría absoluta) por un período de cuatro años.

Asimismo, conforme se puede apreciar a continuación, durante el presente período parlamentario 2021-2026, se han generado los siguientes aportes:

- **Proyecto de ley 6738/2023-CR[104]:** de autoría del legislador Roberto Chiabra León, contempló como parte de sus planteamientos constitucionales prolongar el período de gestión del Presidente del Poder Judicial (el cual sería ejercido por el vocal supremo titular de mayor antigüedad) a tres años.

- **Proyecto de ley 6816/2023-CR[105]:** cuya proponente fue la legisladora Gladys Echaíz de Núñez Izaga, y pretendía la creación a nivel constitucional de un Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia, encabezado por el presidente del Poder Judicial; asimismo, buscaba modificar el artículo 147 de la Carta Magna, elevando a cincuenta

[103] Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley N.º 6219/2020-CR [Internet]. Lima: Congreso de la República; 2020. Disponible en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06219-20200915.pdf

[104] Congreso de la República del Perú. Expediente legislativo N.º 6738/2021-CR [Internet]. Lima: Congreso de la República; 2021. Disponible en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6738

[105] Congreso de la República del Perú. Expediente legislativo N.º 6816/2021-CR [Internet]. Lima: Congreso de la República; 2021. Disponible en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6816

años la edad para acceder al cargo de juez supremo, con un máximo de setenta y cinco años para el cese o jubilación definitiva.

Legislación comparada

La Constitución Política de la República de Chile establece[106] que los jueces cesarán en sus funciones al cumplir setenta y cinco años de edad, dicha disposición no rige respecto del presidente de la Corte Suprema, quien continuará en aquel cargo hasta el término de su mandato.

Por su lado, la Ley Orgánica del Poder Judicial de España[107] precisa:

> ***"Artículo 343:*** *En las distintas Salas del Tribunal [Supremo], de cada cinco plazas de sus Magistrados, cuatro se proveerán entre miembros de la Carrera Judicial con diez años, al menos, en la categoría de Magistrado y no menos de veinte en la Carrera. En cualquier caso, será requisito el haber prestado servicio efectivo en un órgano colegiado del orden jurisdiccional correspondiente a la plaza a la que se aspire, o que conozca de materias propias de ese orden jurisdiccional. La quinta plaza se proveerá entre Abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia."*
>
> ***"Artículo 386, inc. 1:*** *La jubilación por edad de los Jueces y Magistrados es forzosa y se decretará con la antelación suficiente para que el cese en la función se produzca efectivamente al cumplir la edad de setenta años.*
> (...)"
>
> ***"Artículo 566:*** *El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte Vocales, de los cuales doce serán Jueces o Magistrados en servicio activo en la carrera judicial y ocho juristas de reconocida competencia."*

[106] Chile. Constitución Política de la República de Chile. Artículo 80.
[107] España. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ). Boletín Oficial del Estado.

El Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia recaída en el Expediente 1893-2022-PA/TC, señala que nuestra carta magna no fija un límite de edad para el ejercicio de la función jurisdiccional; no obstante, tampoco contempla que los jueces ejerzan dicho puesto de forma vitalicia. En tal sentido, precisa que en la actualidad la Ley de la Carrera Judicial determina que la edad máxima para ejercer como magistrado, en todos los niveles de la carrera judicial, es de setenta años. En esa línea, el Tribunal Constitucional sostuvo que la Ley de la Carrera Judicial contribuye sólidamente para una auténtica reforma del sistema de justicia, dado que dicho cuerpo normativo tiene como objetivo garantizar la adherencia de magistrados competentes para la función. [108]

Asimismo, debe recordarse que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fijado algunos criterios con relación a la temática tratada. En el caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela[109] se señaló que algunas formas de garantizar la independencia de los magistrados recaen en un proceso de nombramiento idóneo y una duración establecida en el cargo. En el caso Reverón Trujillo vs. Venezuela [110] se subrayó como elementos resaltantes en materia de nombramiento de magistrados la integridad, idoneidad y formación. En el caso López Lone y otros vs. Honduras[111] se refirió que del principio de independencia judicial derivan las garantías de un correcto proceso de nombramiento, la permanencia en el cargo y el resguardo contra presiones externas.

La Ceriajus, como parte de sus propuestas, planteó un proyecto de reforma parcial de la Constitución, cuyos lineamientos, entre otros, fueron establecer como requisito adicional[112] para acceder al cargo de juez supremo acreditar una

[108] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. N.º 1893-2022-PA/TC. Lima; 2023.
[109] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 5 de agosto de 2008. San José; 2008. Fundamento 138.
[110] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 30 de junio de 2009. San José; 2009. Fundamento 71.
[111] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 5 de octubre de 2015. San José; 2015. Fundamento 191.
[112] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 400.

trayectoria democrática de respeto a los derechos fundamentales y una conducta profesional acorde con los principios éticos; no obstante, según la óptica del Poder Judicial, se debería agregar como exigencia la independencia en el desempeño de la labor judicial y/o calidades de jurista. Igualmente, que los magistrados permanecerán en el servicio hasta los setenta años, en tanto cumplan debidamente con un comportamiento propio de su cargo[113].

La propuesta de reforma de la política pública en materia de justicia y la coordinación para la ejecución de las políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de justicia, señaló la urgencia de adoptar medidas para reestructurar los órganos de gobierno judicial, con el fin de optimizar la toma de decisiones a nivel interno, delimitando funcionalmente para ello las responsabilidades y competencias que correspondan[114].

16. El presupuesto público asignado al Poder Judicial

El artículo 145 de la Constitución Política del Perú establece que el Poder Judicial tiene la facultad de elaborar y presentar su propio proyecto de presupuesto institucional al Poder Ejecutivo, el cual no puede ser modificado antes de su remisión al Congreso de la República, como garantía de su autonomía funcional y presupuestal. Esto garantiza que el Poder Judicial, al igual que el Ejecutivo, pueda sustentar directamente su propuesta presupuestal ante el parlamento, preservando así su independencia institucional.

Por otro lado, el artículo 77 de la Constitución Política del Perú dispone que el presupuesto nacional es anual y se estructura entre el Gobierno Central y las instancias descentralizadas, estableciendo que su asignación debe responder a criterios de equidad, eficiencia, atención de las necesidades sociales básicas y

[113] Poder Judicial del Perú. Texto propuesto al Congreso de la República sobre el proyecto de reforma parcial de la Constitución elaborado por la CERIAJUS. Oficio 1624-2003-SG-CS-PJ, Sala Plena de la Corte Suprema de la República. Lima; 22 de abril de 2003

[114] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 220.

descentralización. Además, el artículo 78 de la Constitución Política del Perú exige que el presupuesto público se encuentre debidamente equilibrado, que los gastos de carácter permanente no se financien con endeudamiento y que se incluya obligatoriamente una partida destinada al pago de la deuda pública.

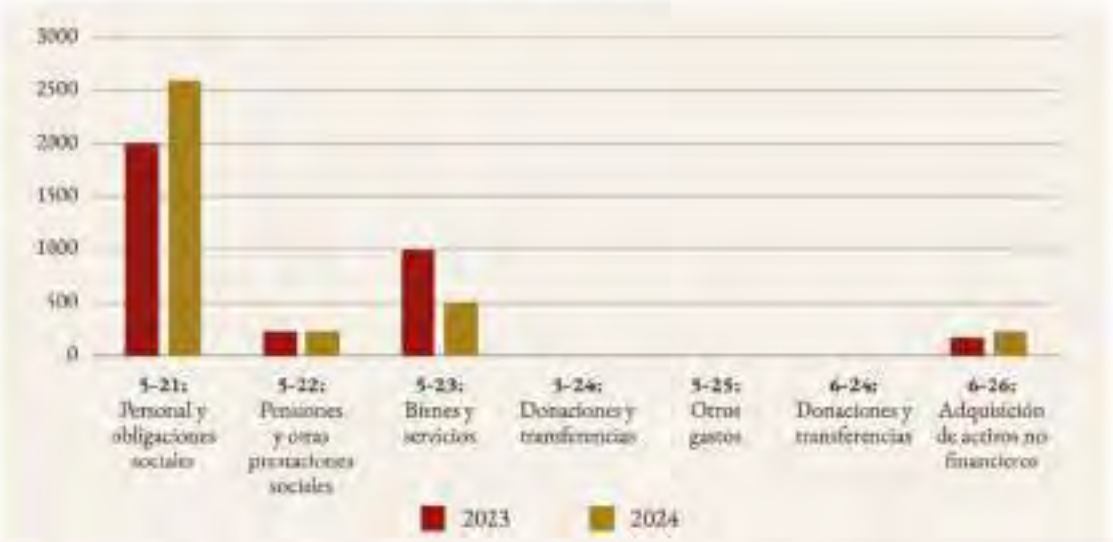
Sobre el proceso presupuestario en el Perú, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señaló:

> "(...) La asignación presupuestaria a las instituciones de justicia del Perú como porcentaje del PIB nacional fue análoga a la de los países miembros de la OCDE en la región: el Perú, 0,30 %; Chile, 0,30 %; Colombia, 0,32 %; y México, 0,33 %. Sin embargo, expresado en valor per cápita, Chile asignó cuatro veces más recursos financieros que el Perú a sus tres instituciones de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público y MINJUSDH), con un gasto per cápita de 159 dólares de los Estados Unidos (145 euros, aproximadamente), y el Perú, de 38 dólares de los Estados Unidos (34 euros, aproximadamente)"[115].

En efecto, el Poder Judicial peruano enfrenta serias dificultades para cumplir con su misión debido a la insuficiencia de recursos asignados por el Estado. Aunque en 2024 el presupuesto institucional aumentó un 7%[116] respecto al año anterior, este incremento apenas cubre gastos rígidos como planillas y algunas inversiones puntuales, sin resolver el déficit estructural que arrastra la institución.

[115] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 104–106.
[116] Poder Judicial del Perú. Memoria Institucional 2023–2024. Lima: Poder Judicial del Perú; 2024.

Presupuesto Institucional de Apertura del 2024
PIA PJ: 2023-2024
(Miles de millones)



Fuente: Gerencia de Planificación de la Gerencia General del Poder Judicial (2024).

Demanda global del Proyecto de Presupuesto del Gasto y la asignación de Presupuesto para el Año Fiscal 2024, por Genérica de Gasto
(Miles de millones)

	GENÉRICA DE GASTO	PROYECCIÓN INERCIAL	DEMANDA ADICIONAL	DEMANDA GLOBAL	PRESUPUESTO APROBADO (PIA 2024)
1	Personal y obligaciones sociales	2151,7	1253,9	3405,6	2643,3
2	Pensiones y otras prestaciones sociales	208,7		208,7	208,7
3	Bienes y servicios	1153,7	1410,3	2564,0	551,4
4	Otros gastos	2,7	165,4	168,1	4,2
5	Adquisición de activos no financieros	149,4	687,1	836,5	238,3
	TOTAL	**3666,1**	**3516,7**	**7182,9**	**3645,9**

Fuente: Gerencia de Planificación de la Gerencia General del Poder Judicial (2024).

La brecha entre lo solicitado y lo realmente aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas es amplia. Mientras el Poder Judicial proyectó necesidades cercanas a los 7,182 millones de soles, el presupuesto aprobado apenas llegó a 3,645 millones. Esto implica que casi la mitad de las demandas -

infraestructura, modernización tecnológica, fortalecimiento de juzgados y programas contra la criminalidad- quedan sin financiamiento.

Presupuesto institucional del pliego 004 Poder Judicial en relación al Presupuesto General de la República años 2005-2023
(Soles)

AÑO	PPTO. GRAL. DE LA REPÚBLICA (PGR) (a)	PIA (b)	% Part (PGR) (c) = (b) /(a)	PIM (d)	DEVENGADO (e)	% DEVENGADO f=(e)/(d)	Var PIA % (g)
2005	49 117 162 238	634 708 584	1,29	688 888 133	688 485 485 815	97	
2006	50 862 269 691	727 627 037	1,43	859 325 433	785 589 181	91	15
2007	61 626 985 652	839 962 884	1,36	961 015 434	887 243 217	93	15
2008	71 049 786 794	980 844 701	1,38	1 020 108 814	965 701 398	95	17
2009	72 355 497 884	1 081 580 350	1,49	1 126 901 677	1 111 404 499	99	10
2010	81 857 278 697	1 276 473 497	1,56	1 314 223 053	1 216 673 174	93	18
2011	88 460 619 913	1 226 341 454	1,39	1 341 657 957	1 262 682 274	94	-4
2012	95 534 635 146	1 443 542 621	1,51	1 585 632 973	1 497 341 304	94	18
2013	108 418 909 559	1 494 449 335	1,38	1 678 619 576	1 616 259 866	96	4
2014	118 934 253 913	1 548 685 331	1,30	1 752 542 769	1 707 827 744	97	4
2015	130 621 290 973	1 694 507 774	1,30	1 857 901 729	1 838 388 998	99	9
2016	138 490 511 244	1 803 605 439	1,30	2 106 592 136	2 071 304 219	98	6
2017	142 471 518 545	205 6374 512	1,44	2 275 367 078	2 199 294 834	97	14
2018	157 158 747 651	2 271 658 000	1,45	2 466 806 130	2 366 816 552	96	10
2019	168 074 407 244	2 520 658 276	1,50	2 725 291 411	2 613 400 895	96	11
2020	177 367 859 707	2 883 799 411	1,63	3 054 365 586	2 749 881 532	90	14
2021	183 029 770 158	3 054 141 797	1,67	2 972 115 468	2 897 121 718	97	6
2022	197 002 269 014	3 171 618 956	1,61	3 152 951 724	3 079 712 589	98	4
2023	214 790 274 052	3 401 986 592	1,58	3 425 000 891	643 429 874	19	7

Fuente: Consulta amigable 4/4/23

Demanda global del Proyecto de Presupuesto del Gasto y la asignación de Presupuesto para el Año Fiscal 2025 por Genérica de Gasto
(Miles de millones)

	GENÉRICA DE GASTO	PROYECCIÓN INERCIAL	DEMANDA ADICIONAL	DEMANDA GLOBAL	PROYECTO DE PRESUPUESTO CONSENSUADO (MEF) 2025
1	Personal y obligaciones sociales	2842,4	3844,6	6687,0	2885,5
2	Pensiones y otras prestaciones sociales	215,1		215,1	211,9
3	Bienes y servicios	569,7	516,9	1086,6	546,4
4	Otros gastos	5,4		5,4	5,7
5	Adquisición de activos no financiero	332,3	771,2	1103,5	266,0
	TOTAL	3964,9	5132,7	9097,6	3915,5

Fuente: Gerencia de Planificación de la Gerencia General del Poder Judicial (2024).

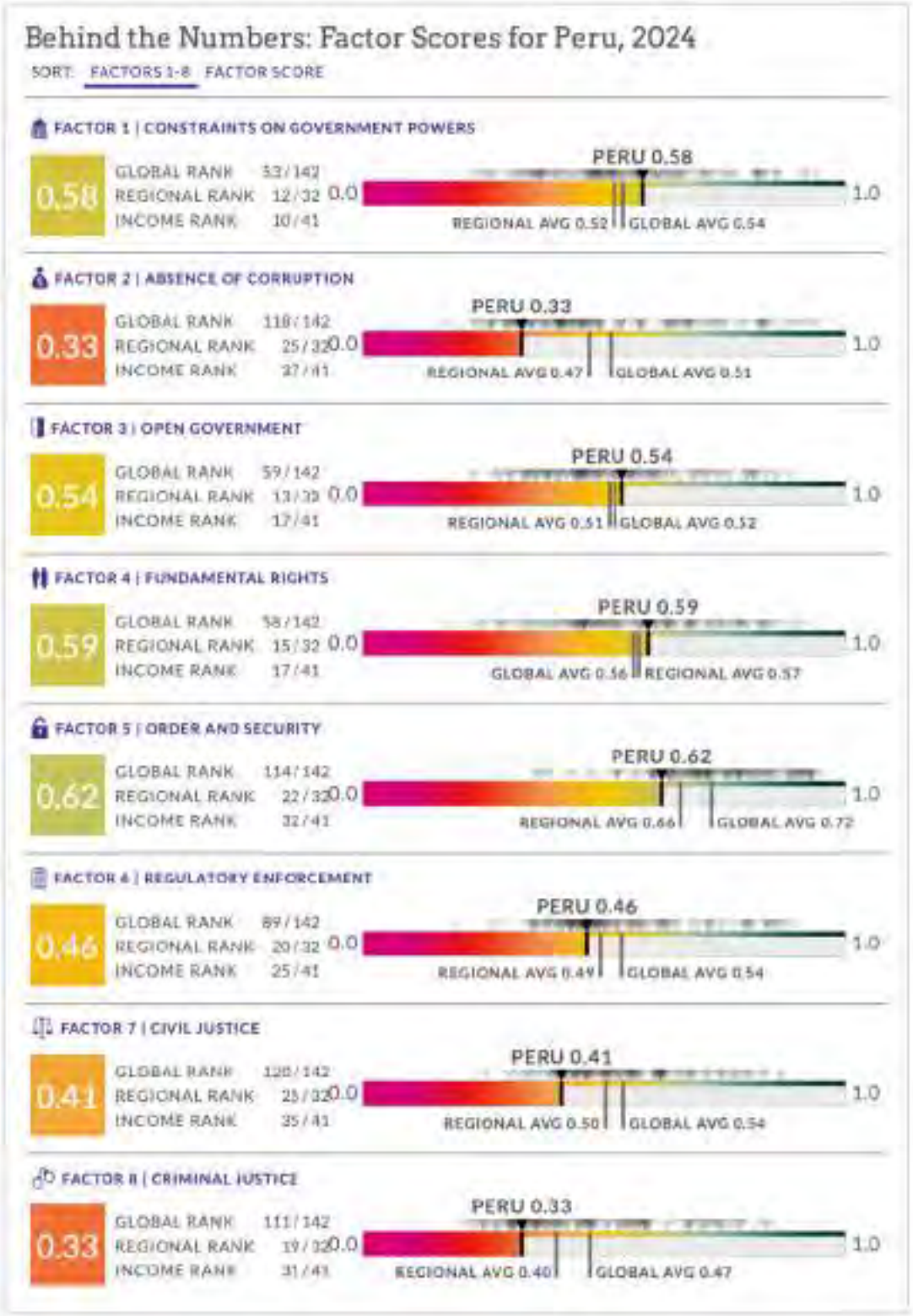
Debemos tener en cuenta que Perú ocupa el puesto 90 de 142 países evaluados, en el Índice de Estado de Derecho 2024[117] desarrollado por el World Justice Project (WJP). Asimismo, se observa que la puntuación de Perú disminuyó a nivel regional, situándose en el puesto veintiuno de los treintidos países de América Latina y el Caribe.

[117] World Justice Project. Rule of Law Index 2024: Peru [Internet]. Washington, D.C.: World Justice Project; 2024. Disponible en: https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/s/pdfs/2024-Peru.pdf





Este reporte mide el Estado de Derecho con base en las experiencias y percepciones del público general y expertos alrededor del mundo. Presenta un esquema completo, al asignar puntajes y rankings para ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil, y justicia penal. En el caso de nuestro país el panorama es el siguiente:



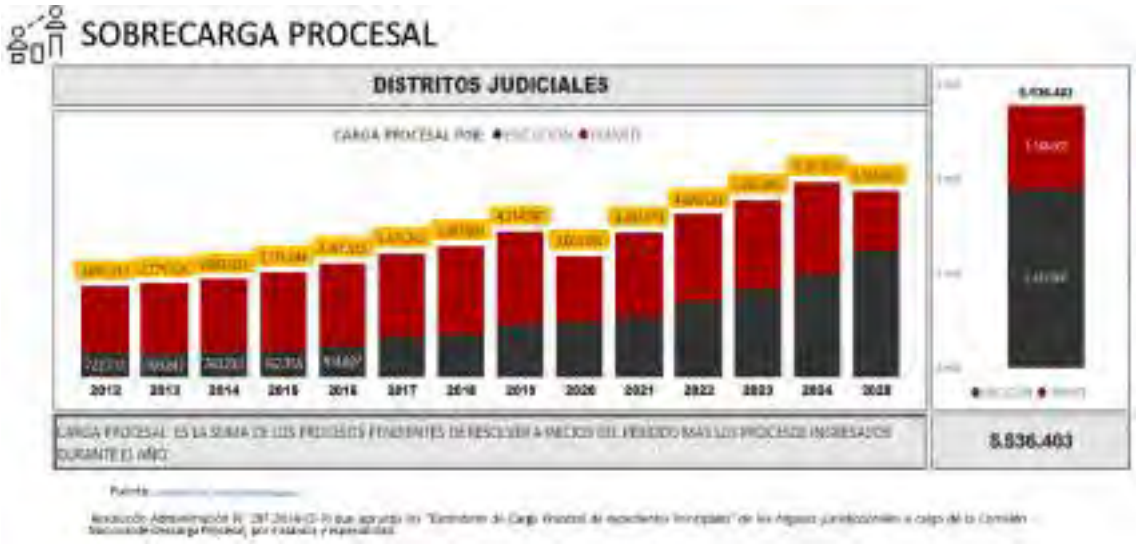
La falta de recursos tiene consecuencias directas en el servicio que recibe la ciudadanía: juzgados sobrecargados, demora en la resolución de procesos, limitaciones en la implementación del expediente judicial electrónico y carencias

en infraestructura básica en varias cortes del país. Incluso, programas innovadores, como las unidades de flagrancia, dependen de transferencias extraordinarias que no siempre llegan a tiempo.

Esta situación erosiona la independencia y autonomía judicial, pues obliga al Poder Judicial a gestionar constantemente ampliaciones presupuestarias ante el Ejecutivo, generando tensiones con el principio de separación de poderes. Garantizar una justicia célere y con rostro humano exige no solo voluntad institucional, sino también un compromiso presupuestal real que respalde las funciones de este poder del Estado.

Respecto a la percepción poblacional en el Poder Judicial, Gino Ríos Patio, presidente de la Junta Nacional de Justicia, durante la tercera sesión ordinaria de la Comisión Especial de fecha 14 de mayo de 2025, señaló que “el problema que entraña la administración de justicia nacional tiene que ver necesariamente con su funcionamiento (…) lo que ha ocasionado es una disminución sostenida de la confianza ciudadana sobre dicho sistema de administración de justicia (…) proviene de un funcionamiento cuyas características y consecuencias (…) perfilan un problema que no es coyuntural, es estructural”.

Cabe precisar también lo mencionado por Roberto Alejandro Palacios Bran, jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, durante la cuarta sesión ordinaria de la Comisión Especial de fecha 21 de mayo de 2025, quien sostuvo que “otro problema (…) tiene que ver con la sobrecarga procesal (…) el Poder Judicial se ha convertido en una suerte de espacio de confrontación social en la que los ciudadanos recurren (…) en busca de la tutela de sus derechos (…) y ahí viene ese concepto que es tan importante, que es una de las garantías de la jurisdicción, que es la tutela jurisdiccional efectiva (…) Esta sobrecarga procesal también tiene que evaluarse en los temas de ejecución, no solamente en la expedición de las sentencias”.



Por otro lado, al analizar el comportamiento histórico del monto asignado al Poder Judicial se advierte[118] que, en los últimos años, a pesar de mantener un rango entre el 1% y el 1.5 % del total del presupuesto público, dicha suma resulta insuficiente para cubrir las diversas brechas como infraestructura, implementación del expediente judicial electrónico (EJE), incremento de órganos jurisdiccionales, aumento en las remuneraciones, etc.

Figura 3: Presupuesto Poder Judicial por genérica de gasto



Fuente: MEF: Consulta Amigable, 2019.
Elaboración propia.

[118] Poder Judicial del Perú. Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021–2030. Aprobado por Resolución Administrativa N.º 000136-2021-P-PJ, 17 de febrero de 2021. Lima: Poder Judicial del Perú; 2021. p. 100.

En conclusión, el principal problema del Poder Judicial no es únicamente de gestión, sino de sostenibilidad financiera. Mientras el presupuesto siga siendo insuficiente y dependiente de asignaciones extraordinarias, la justicia seguirá enfrentando demoras, limitaciones tecnológicas y una creciente desconfianza ciudadana.

Un funcionamiento idóneo del Poder Judicial requiere, entre otras exigencias, condiciones materiales mínimas que sean aptas para la efectiva consecución de sus metas. Es obligación del Estado garantizar que tenga a su disposición recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones, que contemple infraestructura adecuada, modernización tecnológica en sus sistemas de gestión, programas de capacitación para el personal jurisdiccional y administrativo, entre otras herramientas de acceso al servicio judicial. En tal sentido, la autonomía presupuestal resulta indispensable para garantizar una correcta administración de justicia.

Históricamente, el presupuesto consignado a dicha entidad ha sido exiguo, vulnerando de esa forma tanto su operatividad como los procesos de reforma. Siendo así, un aspecto a resaltar en la regulación actual del artículo 145 de la Constitución es la carencia de criterios y cuantías mínimas que avalen un financiamiento apropiado, orientado a resultados institucionales y a asegurar la tutela jurisdiccional efectiva.

En América Latina algunos países han fijado en sus textos constitucionales porcentajes mínimos de asignación presupuestal para el financiamiento de la labor jurisdiccional, como mecanismo para reforzar la independencia judicial y asegurar estándares mínimos de calidad institucional. Así, Costa Rica garantiza un financiamiento no inferior al 6% de los ingresos ordinarios del Estado; Guatemala, un mínimo del 2% del presupuesto de ingresos ordinarios; Honduras, al menos el 3% de los ingresos corrientes; Panamá, de manera conjunta con el Ministerio Público, no menos del 2% de los ingresos corrientes del Gobierno

Central; Paraguay, un mínimo del 3% del presupuesto de la Administración Central; y Venezuela, no menos del 2% del presupuesto ordinario nacional.

Por tal motivo, el umbral que se propone, del 4%, se constituye en un parámetro razonable y técnicamente equilibrado que, en líneas generales, permitiría:

- Fortalecer la estabilidad financiera e independencia de la institución.
- Modernización tecnológica y digitalización de los procesos.
- Ampliación de la infraestructura y recursos materiales.
- Reducción de la mora judicial.
- Nombramiento racional y progresivo de nuevos jueces.
- Capacitación permanente, a través de programas especializados, de magistrados y auxiliares jurisdiccionales.
- Promover el acceso efectivo al servicio de justicia, priorizando un modelo intercultural y socioeconómico.
- Fortalecimiento de la integridad en la judicatura, a través de la implementación de mejores mecanismos de transparencia y control interno.
- Desarrollo de plataformas de interoperabilidad con las demás entidades que conforman el sistema de administración de justicia.

El reconocimiento constitucional de la autonomía presupuestal del Poder Judicial implicaría que:

- Diseñe su propio presupuesto con base en criterios técnicos y metas institucionales, lo cual abarca: establecer indicadores (previa proyección de la carga procesal) y programar las inversiones que correspondan.
- El presidente de la Corte Suprema lo presente y sustente directamente, sin intermediación alguna, ante el parlamento nacional para la aprobación de dicho proyecto.
- La flexibilidad operativa y ejecución eficiente de recursos responda, plenamente, a los objetivos jurisdiccionales y administrativos trazados.

Se conserva la coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, disponiendo que la transferencia administrativa del fondo otorgado sea llevada cabo sin dilaciones, modificaciones discrecionales o retenciones arbitrarias; bajo responsabilidad del titular de dicha cartera.

Por otro lado, la propuesta exige que el financiamiento brindado y su eventual incremento deben justificarse en avances verificables del cumplimiento de sus fines, tales como: disminución de la carga procesal, ampliación del acceso efectivo al servicio de justicia, mejora de la calidad y tiempos de resolución jurisdiccional, entre otros indicadores. Este enfoque presupuestario busca constituirse en un instrumento de gestión orientado a resultados, promoviendo la transparencia, sostenibilidad y eficiencia. Asimismo, complementa la autonomía judicial con una obligación de rendición de cuentas y mejoramiento continuo de la entidad.

La Comisión Especial, con el objeto de contar con información relevante y actualizada, convocó a diversas reuniones con los titulares de los principales organismos que conforman dicho sistema, para abordar la problemática materia de análisis:

- La presidenta del Poder Judicial, señora Janet Tello Gilardi, puntualizó en la segunda sesión ordinaria de la comisión especial, realizada el 7 de mayo de 2025, lo siguiente:

> "lo cierto es que tenemos un problema, un problema presupuestal muy importante que, si bien es cierto, tiene al Poder Judicial como un poder del Estado que ejecuta eficazmente su presupuesto —ya que, por ejemplo, el año pasado tenemos una ejecución del 97.3 %, lo cual refleja eficacia y eficiencia—, lo cierto es que, a diferencia de los otros poderes del Estado y, con todo respeto, tenemos nosotros que venir aquí

a sustentar un presupuesto, a que este sea aprobado, muchas veces modificado, reducido, cuando eso impacta en la autonomía presupuestal.

De tal forma que, en este tema, sí estamos todos de acuerdo, y sí ya lo puedo dejar como una propuesta desde el Poder Judicial, es la necesidad de reformar la Constitución para que la cobertura que se dé en el presupuesto sea no menor del 3 %. Y esto va a contribuir grandemente a la autonomía presupuestaria, así como la tienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en esta equivalencia de poderes."

Fuente de financiamiento	2023	2024			
	Presupuesto Institucional Modificado	Presupuesto Institucional de Apertura	Presupuesto Institucional Modificado	Ejecución Enero - Diciembre	
				Miles de S/	Avance %
Total	3 567 357	3 645 932	3 664 792	3 567 607	97.3%
Recursos Ordinarios	3 502 427	3 501 936	3 592 585	3 547 360	98.7%
Recursos Directamente Recaudados	0	0	0	0	
Recursos por Operaciones Oficiales de Cré	55 000	143 997	60 086	16 053	26.7%
Donaciones y Transferencias	1 203	0	8 520	771	9.1%
Recursos Determinados	8 718	0	3 601	3 423	95.1%

Fuente: Subgerencia de Planes y Presupuesto
Elaboración: Subgerencia de Estadística - Gerencia de Modernización Planeamiento y Presupuesto

Asimismo, agregó que,

"(…) para el año 2025 [en infraestructura] el presupuesto que se nos ha asignado es de 286 millones y pico, mil soles; sin embargo, el presupuesto que requerimos fue de siete veces más. Porque los locales alquilados que tenemos están a la orden del día, porque no tenemos locales propios. Y como la carga aumenta, no tenemos siquiera espacios para que funcionen como archivos. Hay despachos de jueces que no responden a las mínimas condiciones de trabajo. No tenemos más espacios. Tenemos que alquilar, y lo que se ha alquilado no es suficiente. Y, entonces, esto también nos lleva al inicio de la exposición. La

autonomía presupuestaria tiene que ser base para que resolvamos todos estos problemas (...) si tuviéramos esto resuelto, dedicaríamos nuestro tiempo para resolver los temas de fondo".



- El jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, señor Roberto Alejandro Palacios Bran, señaló en la cuarta sesión ordinaria de la comisión especial, realizada el 21 de mayo de 2025, lo siguiente:

"con estas acciones y otras podríamos ir avanzando en reducir los porcentajes de la provisionalidad. Por supuesto que esto también pasa por un tema de disponibilidad presupuestal y la necesidad que, una vez que existe el presupuesto suficiente, se pueda convocar a un concurso público. Problema, pero también alternativas de solución. (…) ¿Qué hacer? Nuevamente, el sinceramiento del número de órganos jurisdiccionales, la decisión política de dar presupuesto suficiente para que se pueda convocar a concurso público. Sí, también es eso. Pero también mejorar la forma cómo se administra justicia, el tema de los despachos judiciales. Y ahí viene un concepto que tiene que ver con el presupuesto por resultados: Yo te doy presupuesto en la medida de que usted, al final del año, me garantice de que ese presupuesto ha servido para reducir la carga procesal y generar

lo que los administradores llaman: valor público. ¿En qué medida el presupuesto que te asignó le *cambió la vida al ciudadano?".



N° DE JUECES DE ACUERDO A CAP-P	CANTIDAD	COSTO S/
OCUPADOS	74	24,383,729
PREVISTOS	191	60,451,833
TOTAL	265	84,835,561

- El presidente de la Corte Superior de Justicia de Loreto, señor Reynaldo Elías Cajamarca Porras, señaló en la primera sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Iquitos, Loreto, el 25 de junio de 2025, lo siguiente:

  "respecto al presupuesto del Poder Judicial, todos esos problemas que hemos visto: la creación de la Unidad de Flagrancia necesita presupuesto, el SNIP necesita presupuesto, creación de juzgados necesita presupuesto, personal que nos falta, igual, construcción de inmuebles propios para un juzgado, no lo tenemos. Entonces, todo eso genera pues recursos económicos.

  (…) Los poderes del Estado tienen el mismo nivel y roles distintos y definidos, y debe haber una mejor coordinación. En ese sentido, todos los presidentes de la corte postulamos que el artículo 145 debe quedar en el siguiente postulado: El Poder Judicial elabora y aprueba su presupuesto que no puede ser menor de 4% del PIB, el cual es incorporado por el Congreso a la Ley del Presupuesto de cada año. Entonces ahí si estaríamos

hablando de autonomía y la elaboración y aplicación de su presupuesto debe quedar efectivamente los actos que debe realizar es el Poder Judicial (…)".

- El presidente de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, señor Alberto Alain Berger Vigueras, señaló en la primera sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Iquitos, Loreto, el 25 de junio de 2025, lo siguiente:

  "el principal problema que atraviesan todas las cortes, creo, y el Poder Judicial en sí, es la falta de presupuesto. En la Corte Superior de Justicia de Huánuco, estamos trabajando duramente para cerrar estas brechas; sin embargo, tenemos limitaciones por el presupuesto y no podemos mejorar".

- El presidente de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, señor Norberto Cabrera Barrantes, señaló en la primera sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Iquitos, Loreto, el 25 de junio de 2025, lo siguiente:

  "no se puede modernizar un sistema de justicia si no tenemos independencia presupuestal. La deficiencia presupuestal afecta justamente los mecanismos de justicia en cada distrito judicial, máxime si se trata de lugares alejados como son las zonas de la selva".

- El presidente de la Corte Superior de Justicia de San Martín, señor Eduardo Sánchez, señaló en la primera sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Iquitos, Loreto, el 25 de junio de 2025, lo siguiente:

> "es necesario, en primer lugar, que el Poder Judicial tenga un presupuesto que no sea menor al 4% del Presupuesto General de la República".

- La presidenta de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, señora Cecilia Milagros León Velásquez, señaló en la segunda sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Trujillo, La Libertad, el 16 de julio de 2025, lo siguiente:

> "lo que requiere el Poder Judicial es independencia y además autonomía en su presupuesto".

- El presidente de la Corte Superior de Justicia de Sullana, señor Yone Pedro Li Córdova, señaló en la segunda sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Trujillo, La Libertad, el 16 de julio de 2025, lo siguiente:

> "los principales problemas que se plantean en esta reforma, son el problema presupuestal.
> El Poder Judicial no es visto como un poder del Estado. Todos los años tenemos que sustentar el presupuesto a través del presidente del Poder Judicial; y, sin embargo, se limitan las propuestas de presupuesto que se necesitan, precisamente para mejorar la administración de justicia.
> Por eso que, en el documento consensuado, todos los presidentes de corte hemos considerado, que el presupuesto del Poder Judicial, debe respetarse con un 4% del Producto Bruto Interno (…)
> Por lo demás, ratificamos los términos que se han expuesto en los proyectos que se han presentado con los presidentes de

corte y esperamos sí, que se nos puede asignar el presupuesto del 4%, como estamos señalando".

- El presidente de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, señor Jaime Contreras Ramos, propuso en la tercera sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Huancayo, Junín, el 13 de agosto de 2025, lo siguiente:

  "la modificación al artículo 145, con el fin de fortalecer la autonomía presupuestaria del Poder Judicial y que el presupuesto a este Poder del Estado, no sea menor al 4% del PBI".

- El presidente de la Corte Superior de Justicia de Pasco, señor Ricardo Samuel Del Pozo Moreno, señaló en la tercera sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Huancayo, Junín, el 13 de agosto de 2025, lo siguiente:

  "todos los graves problemas que se han mencionado acá, creo que deberían solucionarse con la autonomía, dotarle constitucionalmente de autonomía presupuestaria del poder judicial, y dotarle de un presupuesto no menor al 4% del PBI".

- La presidenta de la Corte Superior de Justicia de la Selva Central, señora Jenny Maribel Bazán Escalante, indicó en la tercera sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Huancayo, Junín, el 13 de agosto de 2025, lo siguiente:

  "resulta más que importante que se garantice plenamente la autonomía económica real del Poder Judicial, asignándole no

menos del 4% del PBI, con ejecución directa y sin condicionamientos (…) Pues no se puede exigir una justicia célere y de calidad sin el presupuesto suficiente".

- El presidente de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, señor Orlando Becerra Suárez, sostuvo en la tercera sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Huancayo, Junín, el 13 de agosto de 2025, lo siguiente:

  "nada de esto se puede alcanzar si es que el Poder Judicial no cuenta con una sostenibilidad presupuestal, por eso que se propone, a partir de estudios técnicos, que el presupuesto no debería ser menor al 4% del Producto Bruto Interno".

- El presidente de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, señor Nicolás Iscarra Pongo, propuso en la cuarta sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Arequipa, Arequipa, el 22 de septiembre de 2025, lo siguiente:

  "la reforma se debe constituir sobre seis pilares fundamentales (…) [Una de ellas es el] presupuesto autónomo, garantizado y sin condicionamientos de carácter político".
  Considera positivo "fijar un monto mínimo porcentual del 4% del presupuesto general para el Poder Judicial. Esto se condice con prácticas internacionales, ya que en otros países se puede fijar hasta el 6% del presupuesto de la República, situación que no se cumple en el país". No se opone a "la medición de resultados, dentro de un contexto de modernización del Estado, como son los presupuestos por resultados (…)
  La independencia judicial no solo se refiere a la facultad de decidir sin presiones en un caso concreto, sino también a contar

con las condiciones materiales necesarias para ejercer esta función.

En síntesis, la autonomía presupuestal del Poder Judicial, es condición indispensable para la independencia judicial, sin ella la justicia quedaría supeditada al poder político y perdería su capacidad de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. El presupuesto judicial debe ser suficiente, incondicional y administrado por el propio Poder Judicial, obviamente con los controles de carácter técnico".

- El jefe de la Oficina Descentralizada de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial de Arequipa, señor Max Rivera Dueñas, considero en la cuarta sesión descentralizada de la comisión especial, realizada en la ciudad de Arequipa, Arequipa, el 22 de septiembre de 2025, lo siguiente:

  "mientras no tengamos un presupuesto suficiente del Poder Judicial, las ideas venideras serán un lamento. Anteriormente se daba un 5% del presupuesto general al Poder Judicial, después se bajó a 3% y ahora se pretende que sea hasta un 4%, lo cual resultaría insuficiente. Lo que correspondería es que se respete la Ley del Presupuesto donde se les otorgaba el 5%. Ello podría permitir crear más juzgados, que se contrate nuevo personal, que haya más concursos, que haya más posibilidad de ejercer labor jurisdiccional".

Asimismo, mediante Oficio 000293-2025-P-PJ, remitido con fecha 5 de septiembre del 2025 por la doctora Janet Tello Gilardi, presidenta del Poder Judicial, manifestó su plena conformidad con el reconocimiento de la autonomía del Poder Judicial para la elaboración y aplicación de su presupuesto. Igualmente, sostiene que resulta necesario que dicho cálculo no sea inferior al 4% del Presupuesto General de la República.

También, mediante Oficio 000366-2025-P-PJ, remitido el 3 de octubre de 2025 por la doctora Janet Tello Gilardi, presidenta del Poder Judicial, se considera que la independencia orgánica de dicha institución podría resultar afectada en tanto no se le asigne el financiamiento requerido para el cumplimiento de sus labores, razón por la cual el artículo 145 de la Constitución debería disponer -para un mejor funcionamiento de la entidad jurisdiccional- un monto no inferior al 4% de la totalidad del Presupuesto General de la República, en cada ejercicio anual.

Por otro lado, los miembros del Consejo Consultivo de la comisión especial durante la séptima sesión extraordinaria, de fecha 19 de agosto de 2025, opinaron lo siguiente:

- Víctor García Toma sostiene que "hay la necesidad de afrontar temas de manera inmediata (…) y creo que no es complicado hacerlo si se cuenta con el apoyo del Poder Ejecutivo para la correspondiente asignación presupuestal".

- Delia Muñoz Muñoz afirma que "si no hay una adjudicación presupuestal a los órganos que integran el sistema como Ministerio Público y Poder Judicial, principalmente, este grave problema que es el más profundo que aqueja el sistema [la provisionalidad] no podrá ser asumido".

Por otro lado, durante los últimos períodos parlamentarios se han generado aportes e iniciativas orientadas al mejoramiento del presupuesto del aparato jurisdiccional. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes, que partieron del propio Poder Judicial:

- **Proyecto de ley de reforma constitucional 1745/2017-PJ**[119]: el entonces presidente de Poder Judicial, Duberlí Rodríguez, presentó un proyecto de

[119] Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley 1745/2017-CR *[Internet*]. Lima: Congreso de

ley con el objetivo de fortalecer la autonomía de este poder del Estado y garantizarle los recursos necesarios para cumplir adecuadamente sus funciones. La iniciativa proponía una reforma constitucional para asegurar que el presupuesto del Poder Judicial no pueda ser menor al 4% del Presupuesto General de la República. La propuesta partió de un principio fundamental: la justicia solo puede ser independiente y eficaz si cuenta con respaldo económico suficiente. Como se recuerda, la Constitución de 1979 fijaba un mínimo del 2% del presupuesto nacional para este fin, pero la Carta de 1993 eliminó esa garantía, lo que habría debilitado financieramente al Poder Judicial.

La falta de recursos se traduciría en múltiples limitaciones: infraestructura inadecuada, falta de capacitación para jueces y auxiliares, escasa modernización tecnológica y dificultades para descentralizar los servicios judiciales. Estas carencias habrían alimentado la desconfianza ciudadana en la justicia. El proyecto tomó como referencia a varios países de la región que ya han constitucionalizado porcentajes mínimos de presupuesto judicial -entre 2% y 6%-, lo que demostraría que la medida no es excepcional, sino una práctica válida para garantizar instituciones sólidas. Esta reforma permitiría contar con procesos más rápidos y transparentes, fortalecer la lucha contra la corrupción y ampliar el acceso a la justicia. Asimismo, entre las metas que se plantearon destacan la implementación gradual del expediente judicial electrónico, la expansión del Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINOE), la modernización tecnológica de los despachos y la agilización de procesos civiles, penales, laborales y de familia.

Por ello, se afirmó que asegurar constitucionalmente un piso presupuestal para el Poder Judicial no solo consolidaría su autonomía institucional, sino

---

la República; 2017. Disponible en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL01745-20170804.pdf

que además contribuiría directamente a mejorar la confianza de la población, que verá satisfechas sus necesidades de una impartición de justicia más eficiente.

- **Proyecto de ley 8243/2023-PJ**[120]: cuyo proponente fue el doctor Javier Arévalo Vela, entonces presidente del Poder Judicial. Tuvo por objeto incorporar una disposición complementaria final al Decreto Legislativo 1440 (Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público) para que dicha entidad pueda utilizar sus recursos directamente recaudados (RDR) y de esa forma reforzar las limitaciones de los recursos ordinarios asignados, en el cumplimiento de sus metas presupuestarias y objetivos trazados. Esta propuesta fue aprobada por el Parlamento y con fecha 10 de septiembre de 2025 fue publicada en el Diario Oficial El Peruano.

Asimismo, existen países en la región que consagran en su texto constitucional una asignación mínima para la función jurisdiccional, con el fin de garantizar una autonomía financiera plena y efectiva:

- Costa Rica: en el proyecto del presupuesto de la República se le asignará al Poder Judicial una suma no inferior al 6% de los ingresos ordinarios del Estado, calculados para el correspondiente año económico[121].

- Guatemala: es atribución de la Corte Suprema de Justicia formular su respectivo presupuesto; para dicho fin, se le otorga una suma no menor del 2% del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado, que será entregada en forma proporcional y anticipada, cada mes.

[120] Congreso de la República del Perú. Expediente legislativo 8243/2021-CR [Internet]. Lima: Congreso de la República; 2021. Disponible en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/8243

[121] Costa Rica. Constitución Política de la República de Costa Rica. Artículo 177.

El ente judicial está obligado a publicar, en el correspondiente año, su presupuesto programático y respecto a ello deberá informar -cada cuatro meses- al Congreso de la República sobre sus alcances y ejecución analítica[122].

- Honduras: el Poder Judicial posee plena autonomía en los aspectos administrativo y financiero. Siendo así, en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, se le asignará una suma no inferior al 3% de los ingresos corrientes[123].

- Panamá: los presupuestos del Órgano Judicial (formulado por la Corte Suprema de Justicia y podrá ser sustentado por el presidente de dicha corte) y del Ministerio Público, no serán menores, de forma conjunta, al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central[124].

- Paraguay: el Poder Judicial goza de autonomía presupuestaria; para tal efecto, en el Presupuesto General del Estado se le concederá una suma no menor al 3% del presupuesto de la Administración Central, cantidad que será aprobada por el parlamento[125].

En el marco internacional, no se puede dejar de mencionar los siguientes principios y documentos de relevancia:

- Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura [126]: sostiene [127] que la independencia judicial requiere que los Estados

[122] Guatemala. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 213.
[123] Honduras. Constitución Política de la República de Honduras. Artículo 318.
[124] Panamá. Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 214.
[125] Paraguay. Constitución de la República de Paraguay. Artículo 249.
[126] Organización de las Naciones Unidas. Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura [Internet]. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; s.f. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary
[127] Organización de las Naciones Unidas. Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Artículo 7. Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención

suministren recursos suficientes para que los tribunales puedan desempeñar adecuadamente sus funciones.

- Estatuto Universal del Juez[128]: enfatiza[129] el deber estatal de proporcionar al Poder Judicial los recursos necesarios para su función. Asimismo, dispone que dicha institución debe participar o ser oída en lo que respecta a las decisiones relativas a los medios materiales.

- Estatuto del Juez Iberoamericano[130]: indica[131] que los magistrados deben disponer de los medios materiales y soportes técnicos necesarios para el correcto desempeño de su labor.

En su oportunidad, el profesor Enrique Bernales Ballesteros, al estudiar lo concerniente al artículo 145 de la actual Constitución Política, realizó las siguientes observaciones:

> "Un punto que ha sido obviado por la carta vigente es el de asignación porcentual del Presupuesto General de la República al Poder Judicial, que la Constitución de 1979 fijaba en un monto no menor del 2% de los gastos corrientes. En realidad, nunca se cumplió este precepto constitucional, y en ello tienen responsabilidad todos los gobiernos de turno.

del Delito y Tratamiento del Delincuente (Milán, 1985) y confirmados por la Asamblea General mediante las Resoluciones 40/32 (29 de noviembre de 1985) y 40/146 (13 de diciembre de 1985).

[128] Asociación Internacional de Jueces. Estatuto Universal del Juez [Internet]. s.l.: Asociación Internacional de Jueces; 1999. Disponible en: https://www.iaj-uim.org/iuw/es/estatuto-universal-del-juez-1999/

[129] Asociación Internacional de Jueces. Estatuto Universal del Juez. Artículo 14. Adoptado por el Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados, Taipei (Taiwán), 17 de noviembre de 1999.

[130] Cumbre Judicial Iberoamericana. [Contenido institucional] [Internet]. s.l.: Cumbre Judicial Iberoamericana; s.f. Disponible en: https://www.cumbrejudicial.org/node/527

[131] Cumbre Judicial Iberoamericana. Estatuto del Juez Iberoamericano. Artículo 34. Adoptado en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, Santa Cruz de Tenerife (Canarias, España), 23–25 de mayo de 2001.

> Si revisamos la historia del Poder Judicial en las últimas décadas, llegaremos a la conclusión que uno de los problemas centrales de este órgano ha sido la insuficiencia crónica de recursos. En efecto, es penoso observar cómo en la sustentación anual del Presupuesto del Poder Judicial, todos los presidentes de la Corte Suprema, sin excepción, reclaman mayores recursos y mejor trato para este poder del Estado. Esto también se evidencia en la Memoria Anual del Presidente de la Corte Suprema. Un dato cierto es que durante las décadas de 1980 y 1990 la participación del Poder Judicial en los gastos corrientes del presupuesto general nunca sobrepasó el 1 por ciento.
>
> Esto último, como es lógico, origina una serie de dificultades colaterales, todas ellas inaceptables: la tugurización de los juzgados, la inexistencia de condiciones mínimas de trabajo, la falta de capacitación y los bajos sueldos de los magistrados, la obsolescencia de los métodos de trabajo y, un problema lacerante para la administración de justicia en el Perú: la corrupción en todos los niveles. Toda esta realidad, lamentable por cierto, podría superarse con una asignación justa de recursos para el Poder Judicial, lógicamente bien administrada"[132].

Una explicación válida respecto a este fenómeno es la que plantea Javier de Belaúnde López de Romaña, quien sostiene:

> "La persistencia en esta insuficiencia de recursos es muy grave. Es más grave aún, haciendo un mandato constitucional [Constitución Política de 1979] tan explícito para que el presupuesto del Poder Judicial no sea menor del 2% del presupuesto de gastos corrientes del gobierno central. No sólo se ha incumplido este mandato, sino que

[132] Bernales E. La Constitución de 1993: veinte años después. Lima: IDEMSA; 2012. p. 709–710.

tampoco se ha cumplido muchas veces la 6ta. Disposición Transitoria de la Constitución que disponía la gradualidad en la implementación.
El año 1969, cuando esta norma no existía, el Poder Judicial participaba del 1.03% del Presupuesto General de la República. En 1970, se había reducido la participación al 0.63%. En 1980, el primer año de vigencia de la norma constitucional era el 0.34% de los gastos corrientes; en 1981 el 0.69%; en 1982 el 0.70%; en 1983 el 0.81%; en 1984 descendió inconstitucionalmente, sin que nadie lo objetara, al 0.72%; y en 1985 decreció nuevamente al 0.54%. El año pasado se ha aprobado un presupuesto que llega sólo al 0.90%. En estas condiciones de trabajo penosas, sin biblioteca, sin condiciones mínimas de seguridad, ¿qué se le puede pedir al juez? ¿qué se le puede pedir al Poder Judicial? (…)
Creo en primer lugar, que cualquier reforma de la administración de justicia va a implicar una apuesta presupuestaria destinada no solamente a revertir una situación de desatención crónica, como hemos señalado, sino a inyectar recursos, para cambiar radicalmente el sentido y la eficacia de este servicio[133]".

Por su lado, el profesor Juan Monroy Gálvez apunta:

"(…) Es imprescindible una actitud firme, sólida y unitaria del Poder Judicial, destinada a impedir el retaceo económico que anualmente le plantean los otros poderes. Por ejemplo, sin que esta sea una idea innovadora, una demanda (llamada acción) de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuesto que recorta miserablemente lo que le corresponde al Poder Judicial, apenas sea sancionada ésta, sería una demostración de dignidad y firmeza indispensable en quienes representan al juez nacional"[134].

[133] De Belaúnde López de Romaña J. Aproximación a la realidad de la administración de justicia en el Perú. En: Poder Judicial y democracia. Lima: Comisión Andina de Juristas; 1991. p. 19–39.
[134] Monroy Gálvez J. La independencia del juez y del abogado. En: Poder Judicial y democracia. Lima:

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 004-2004-CC/TC[135], considera que:

> "el Poder Judicial deberá formular una Política Judicial de corto, mediano y largo plazo (...). Dicha política deberá ser el sustento técnico para la toma de decisiones del Poder Legislativo en cuanto a la aprobación de su presupuesto. Sobre esta base, el Poder Legislativo, atendiendo a la capacidad económica del país, podrá incrementar las partidas presupuestarias correspondientes a favor del Poder Judicial, a efectos de consolidar el proceso de reforma de la administración de justicia en el que se encuentra abocado".

La Ceriajus, en el mismo sentido, en su oportunidad, señaló:

> "El gobierno y la administración de las instituciones que integran el sistema de justicia enfrentan deficiencias estructurales, funcionales y un marco legal que no ha permitido avanzar en potenciar el servicio de justicia enfocando las prioridades en función de los usuarios. Asimismo, históricamente no se ha contado con los recursos necesarios para mejorar el servicio de justicia, lo que ha sido una de las causas de la crisis de la administración y de la falta de independencia y autonomía la misma que se ha expresado en diversas etapas"[136].
>
> (...)
>
> "La distribución del Presupuesto General de la República no está balanceada (...). El presupuesto asignado al sistema de justicia no es consistente con las expectativas que de él se requiere y no permite

Comisión Andina de Juristas; 1991. p. 47–58.

[135] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en proceso de conflicto de competencia entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Fundamentos jurídicos 44–46.

[136] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 274.

cubrir sus necesidades para un adecuado funcionamiento y contribución al desarrollo económico y social del país"[137].

En tal sentido, plantea como lineamiento específico:

"Lograr el reconocimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo respecto a la necesidad de asignar una mayor cantidad de fondos, la misma que debiera ser gradual hasta alcanzar en caso del Poder Judicial el 4% del presupuesto nacional. Además, se debe introducir en el proceso de formulación de presupuesto el uso de herramientas modernas de gestión"[138].

Por ello, considera que resulta indispensable que el Congreso de la República reforme la actual carta magna, proponiendo para tal efecto una reforma constitucional para dotar al Poder Judicial de un presupuesto del 4% del Presupuesto General de la República[139]; además que el presupuesto elaborado por el Poder Judicial no sea observado por el Ejecutivo, salvo que exceda el 4% del monto total del referido presupuesto general[140]. Asimismo, también plantea que:

- Se le debe otorgar una mayor asignación del presupuesto al Poder Judicial para evitar que el pago de tasas judiciales se relacione con el ingreso económico de los magistrados y personal jurisdiccional administrativo[141].
- Destinar el producto de la recaudación a la mejora de los servicios judiciales[142].

[137] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 291.
[138] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 277.
[139] Ibíd.
[140] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 29–30.
[141] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 123.
[142] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión

- Incrementar los montos de presupuesto del Poder Judicial y demás entidades del sistema de justicia, para atender las demandas adicionales destinadas a inversión y en el aumento de la productividad[143].
- Variar las normas que regulan la elaboración de presupuestos del Poder Judicial y demás entidades del sistema de justicia, a fin de que se determine una formulación que tome en cuenta las reales necesidades[144].

Asimismo, en el marco de la Ley 30942, la presidencia del Poder Judicial, mediante Resolución Administrativa 0328-2019-P-PJ, conformó siete equipos de trabajo para la elaboración de las líneas rectoras y propuestas de políticas públicas en materia de justicia, considerando como uno de los ejes temáticos:

> "Sostenibilidad económica y presupuesto: Resalta la importancia de establecer, en el ámbito constitucional, un porcentaje no menor del 4% del presupuesto general de la República destinado a asegurar los recursos para implementar reformas procesales y establecer una política inmobiliaria nacional de construcción de nuevas sedes."

Finalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sostuvo que:

> "Los mecanismos que rigen la asignación presupuestaria al sector de la justicia, incluidos los acuerdos de coordinación y negociación, parecen restringidos. El Poder Judicial realiza un escaso planeamiento estratégico a mediano plazo en todo el sistema, incluido el planeamiento presupuestario y financiero. Todavía tiene que desarrollar marcos de seguimiento y evaluación que se puedan emplear para demostrarse a sí mismo y demostrar al Ministerio de

Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 124.

143 Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 289.

144 Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 290.

Economía y Finanzas (MEF) los efectos positivos de su gasto en los resultados jurídicos y judiciales para la población"[145].

17. El proceso contencioso administrativo

El artículo 148 de la Constitución Política del Perú establece que, "Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa". Este precepto articula la relación existente entre la administración pública y la tutela jurisdiccional efectiva, en tanto garantiza la sujeción al principio de legalidad y al control jurídico de sus disposiciones. En tal sentido, busca asegurar que ningún acto administrativo definitivo quede exento de revisión judicial, lo cual resulta una condición mínima e indispensable para la efectividad de los derechos fundamentales frente al poder público.

Se desprende de la redacción que la acción contencioso-administrativa se constituye como el cauce procesal idóneo para las resoluciones que hayan agotado la vía administrativa; no obstante, la norma constitucional no despliega mayores precisiones al respecto, lo cual ha generado amplios márgenes de interpretación.

Por otro lado, la Ley 27444 establece en su artículo 218 inciso 1 que los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser objeto de impugnación ante el Poder Judicial a través del proceso contencioso-administrativo. Asimismo, en el inciso 2 precisa que son actos que agotan la vía administrativa:

a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o

[145] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 15.

cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa.

b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica.

c) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el artículo 207 de la ley.

d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 202 y 203 de la ley.

e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.

Sin embargo, resulta alarmante la carga procesal que soporta el Poder Judicial en materia contencioso administrativa, conforme se puede apreciar en los siguientes cuadros[146]:

[146] Poder Judicial del Perú. Estadísticas jurisdiccionales a nivel nacional: enero–junio 2025. Lima: Poder Judicial del Perú; 2025.

Órgano jurisdiccional	Pendiente	Ingreso	Carga	Resuelto
Sala Superior	**92,696**	**99,597**	**192,293**	**95,453**
Civil	22,533	31,730	54,263	30,685
Constitucional	3,883	3,437	7,320	3,806
Contencioso Administrativo	3,859	3,676	7,535	3,788
Penal	21,251	15,995	37,246	15,980
Laboral	31,837	36,322	68,159	32,860
Familia	1,779	999	2,778	1,477
Mixto	7,122	7,186	14,308	6,863
Extinción de Dominio	432	252	684	194
Juzgado Especializado o Mixto	**3,051,321**	**661,678**	**3,712,999**	**613,557**
Civil	570,469	98,909	669,378	98,933
Constitucional	30,158	11,280	41,438	10,260
Contencioso Administrativo	21,240	10,174	31,414	8,519
Penal	937,387	214,142	1,151,529	224,002
Laboral	446,090	96,391	542,481	62,152
Familia	912,446	204,615	1,117,061	181,591
Mixto	123,403	25,619	149,022	27,146
Extinción de Dominio	10,128	548	10,676	954
Juzgado de Paz Letrado	**1,663,137**	**324,214**	**1,987,351**	**316,507**
Total	**4,807,154**	**1,085,489**	**5,892,643**	**1,025,517**

Proceso judicial Órgano jurisdiccional	Ingreso Cantidad	Ingreso Promedio diario	Ingreso Promedio diario por dependencia	Resuelto Cantidad	Resuelto Promedio diario	Resuelto Promedio diario por dependencia
Sala Superior	**97,888**	**789**	**3**	**94,898**	**765**	**3**
Civil	31,463	254	4	30,629	247	4
Constitucional	3,407	27	9	3,806	31	10
Contencioso Administrativo	3,356	27	3	3,439	28	3
Penal	15,255	123	1	15,923	128	1
Laboral	36,083	291	6	32,857	265	6
Familia	988	8	4	1,380	11	5
Mixto	7,086	57	3	6,680	54	3
Extinción de Dominio	250	2	1	194	2	0
Juzgado Especializado o Mixto	**504,516**	**4,069**	**2**	**526,762**	**4,248**	**2**
Civil	81,262	655	2	83,750	675	2
Constitucional	9,695	78	4	8,486	68	4
Contencioso Administrativo	8,827	71	2	7,966	64	2
Penal	171,090	1,380	1	186,708	1,506	1
Laboral	58,288	470	2	57,817	466	2
Familia	153,079	1,235	4	158,221	1,276	4
Mixto	21,826	177	2	23,077	186	2
Extinción de Dominio	349	3	0	737	6	0
Juzgado de Paz Letrado	**263,854**	**2,128**	**3**	**271,703**	**2,191**	**3**
Total	**866,258**	**6,986**	**2**	**893,363**	**7,205**	**2**

Lo anterior evidenciaría que en nuestro país el proceso contencioso-administrativo enfrenta problemas serios de sobrecarga procesal y una limitada capacidad para brindar una oportuna tutela, lo cual genera una excesiva duración en el trámite.

Por ello, debe tenerse presente que el carácter exclusivo del proceso contencioso-administrativo responde a la necesidad de evitar la dispersión de vías procesales y el uso indebido de procesos constitucionales como mecanismos ordinarios de revisión. En tal sentido, la presente reforma refuerza también el carácter subsidiario del proceso de amparo. Asimismo, coadyuva a que la administración pública pueda cumplir cabalmente sus fines, debido a que sus actos -que gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad- no quedarán suspendidos por el solo hecho de ser impugnados judicialmente; lo cual permite su eficacia inmediata.

Por otro lado, establecer que el proceso contencioso-administrativo se agota en segunda instancia no deriva en inconstitucional, puesto que no colisiona con lo establecido en el artículo 139, inciso 6, de la carta magna. Dicha medida responde a criterios de celeridad procesal y previsibilidad de las decisiones jurisdiccionales, lo cual contribuirá a reforzar la seguridad jurídica.

Con lo planteado se busca evitar la judicialización excesiva de la actividad administrativa y optimizar los recursos del Poder Judicial.

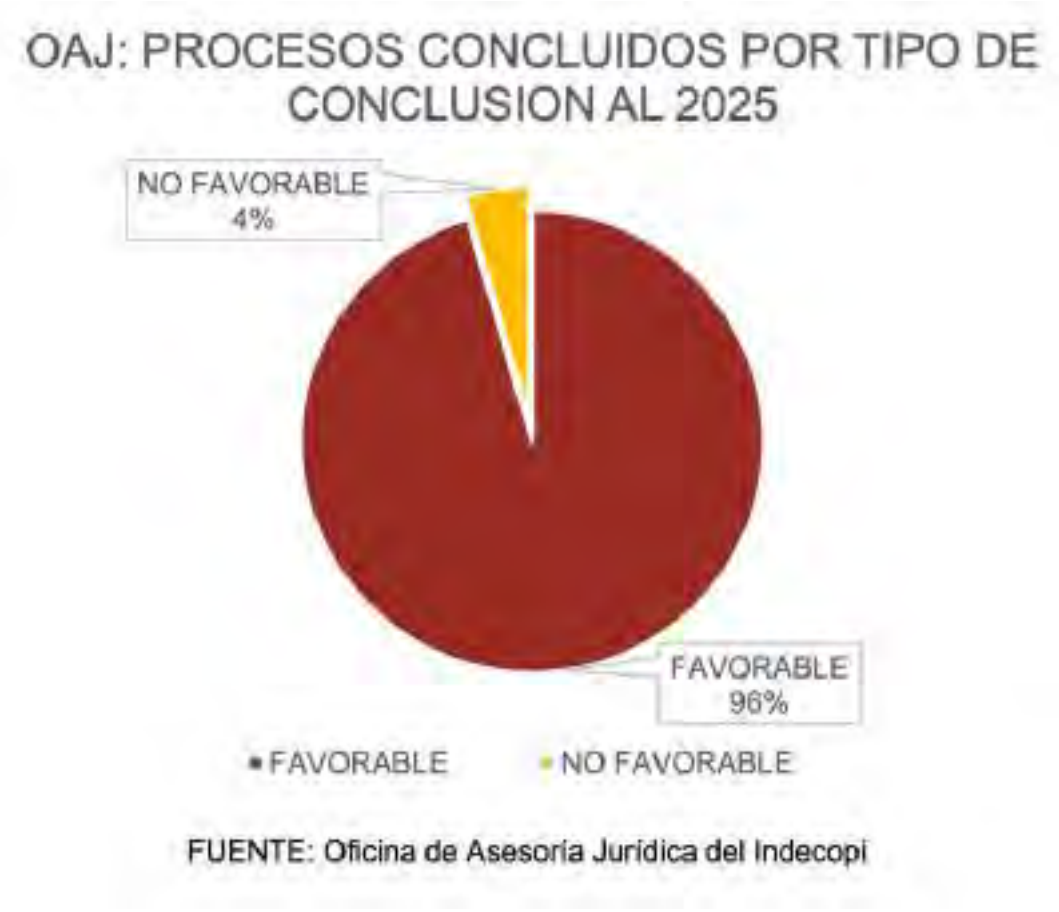
La comisión especial, con el objeto de contar con información relevante y actualizada, ha convocado a diversas reuniones con los titulares de los principales organismos que conforman el sistema de justicia, para abordar la problemática materia de análisis:

- La presidenta de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial, señora Janet Tello Gilardi, señaló en la segunda sesión ordinaria de la comisión especial, realizada el 7 de mayo de 2025, que respecto a las competencias del máximo tribunal, resulta importante revisar la figura de la casación en todas las áreas jurídicas; ya que, considera, se ha tergiversado su propósito. La referida magistrada subrayó el caso de algunos procesos contenciosos, en los cuales a pesar de haberse amparado el respectivo

derecho (tanto en primera como en segunda instancia), estos son llevados a una revisión de casación, lo cual eleva abruptamente la carga procesal.

- El juez supremo de la República, señor Ramiro Bustamante Zegarra, manifestó en la segunda sesión ordinaria de la comisión especial, realizada el 7 de mayo de 2025, que en los procesos contenciosos administrativos donde el Estado es la parte demandada, no existe un adecuado cumplimiento de sus obligaciones, los mismos que carecen de celeridad; generando con ello un enorme volumen de expedientes que dificultan la labor jurisdiccional.

- La gerente general del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), señora Dioselinda Esther Urbina Cruz, durante la décima sesión extraordinaria de la comisión especial, realizada el 25 de agosto de 2025, abordó la problemática más resaltante al interior de dicha entidad, que es el excesivo índice de demandas judiciales (5500 demandas en trámite, según reportes de su Oficina de Asesoría Jurídica) principalmente en materia contencioso administrativa, los cuales en su mayoría (95.5%) son resueltos a favor del INDECOPI, ratificando así la validez de sus decisiones. Siendo ello así, recomienda la adopción urgente de medidas orientadas a la desjudicialización de las resoluciones emitidas por la referida institución.



- El coordinador legal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), señor Carlos Jiménez Rodríguez, durante la décima sesión extraordinaria de la comisión especial, realizada el 25 de agosto de 2025, sostuvo que resulta preocupante la inexistencia de filtros o condiciones previas que deban cumplir las entidades públicas para, por materias distintas a barreras burocráticas, recurrir al Poder Judicial en sede contenciosa administrativa.

- La secretaria técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), señora Laura Montalvo Mundaca, durante la décima sesión extraordinaria de la comisión especial, realizada el 25 de agosto de 2025, expresó que, si bien la Ley de Procedimiento Administrativo General y la Ley del Contencioso Administrativo establecen

expresamente que los actos administrativos tienen carácter ejecutorio y que la interposición de una demanda contencioso administrativa no suspende la ejecución del acto administrativo; no obstante ello, la Ley de Ejecución Coactiva señala que la ejecución coactiva suspende los efectos de estos actos administrativos.

De esta manera, pese a que la Ley de Procedimiento Administrativo General y la Ley del Contencioso Administrativo disponen de la ejecutoriedad de los actos administrativos (aunque sean cuestionados judicialmente) la Ley de Ejecución Coactiva permite que se suspendan los efectos de estos actos administrativos durante los procesos de ejecución coactiva, ante la interposición de una demanda.

Finalmente, precisó que en dicha institución aproximadamente el 80% de los procesos de ejecución coactiva se suspende debido a la presentación de demandas contencioso-administrativas o de revisión judicial.

Subsiste la necesidad de implementar órganos jurisdiccionales especializados en justicia contencioso administrativa, dado que el elevado número de casos que transitan por dicha vía requieren de una especialización técnica diferenciada; teniendo en cuenta, además, el escaso número de magistrados en dicha especialidad (cincuentiun jueces)[147]. Siendo así, propuso[148] como acciones estratégicas:

- Formular lineamientos para una mejor organización de los órganos jurisdiccionales especializados en materia contencioso administrativa.
- Implementar progresivamente órganos jurisdiccionales, especializados en lo contencioso administrativo en todo el ámbito nacional.

[147] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 135.
[148] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 231.

- Elaborar planes de capacitación para casos de especial complejidad en los que se discutan materias vinculadas al Indecopi y a los organismos reguladores: OSCE, SUNAT, SUNARP, OEFA, entre otros.
- Sistematizar y difundir los criterios materiales y procesales establecidos por el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema.
- Implementar progresivamente el sistema de notificación electrónica en el proceso contencioso administrativo en todo el país.
- Establecer lineamientos para la atención preferente de expedientes que reingresen a los órganos jurisdiccionales.

18. La Escuela Nacional de Justicia

18.1 Antecedente histórico

Mediante Oficio 504-2025-CAL/DEC-RCR, de fecha 6 de octubre de 2025, el Colegio de Abogados de Lima remitió a la comisión especial sus comentarios sobre el anteproyecto de ley de reforma constitucional elaborado por dicha comisión. Para efectos ilustrativos, dicha entidad elaboró el siguiente cuadro histórico comparativo, que recoge la evolución constitucional del proceso de nombramiento de magistrados desde la Constitución de 1823 hasta la de 1933.

CONSTITUCIÓN	PROPUESTA
1823 **(Arts. 90 y Art. 80 inciso 9)**	En cuanto a la designación o elección de magistrados, la Constitución no es del todo clara; no obstante, establece que corresponde al Senado supervisar su desempeño. Asimismo, le otorga la facultad de elegir y presentar a los empleados de la lista civil de la

	República, en la cual se incluían de manera automática los magistrados del poder judicial. Esto se debía a que el Ejecutivo tenía la obligación de garantizar la correcta administración de justicia en los tribunales y juzgados, así como el cumplimiento de las sentencias emitidas por estos.
1826 **(Arts. 46 inciso 5 y 6)**	La Constitución otorgaba al Senado la facultad de presentar al Poder Ejecutivo una lista de candidatos para integrar el Tribunal Supremo de Justicia, cuyos miembros eran designados directamente por dicho Ejecutivo. Asimismo, correspondía al Senado el nombramiento de los jueces de distrito y los jueces subalternos en todo el Departamento de Justicia, lo cual referenciaba las propuestas realizadas por las cortes respectivas.
1828 **(Art. 90 inciso 8 y 20)**	La Constitución señalaba que los vocales de la Corte Suprema serían designados por el Poder Ejecutivo a partir de una terna propuesta por el Senado. En cuanto a los demás jueces y funcionarios de dichos tribunales, su nombramiento se hacía con base en ternas

	presentadas por las cortes correspondientes. Además, se le otorgaba al Ejecutivo la responsabilidad de garantizar la pronta administración de justicia en los tribunales y juzgados así como de velar por la ejecución de las sentencias emitidas.
1834 **(Art. 51 inciso 26)**	La Constitución restringió las facultades del Presidente de la República al impedirle intervenir en el nombramiento de los vocales supremos y superiores. Con ello, se reafirmó la independencia del Poder Judicial ya que se otorgaba al Congreso la atribución de elegir, de acuerdo con la ley, a los miembros de la Corte Suprema.
1839 **(Art. 87 inciso 24)**	La Constitución facultaba al Presidente de la República de nombrar a los magistrados de los tribunales de justicia y demás cortes.
1856 **(Art. 127)**	La Constitución estableció que los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia fueran realizados por el Congreso sobre la base de propuestas que debía remitir el Poder Ejecutivo, mientras que el de los magistrados de las Cortes Superiores y de los

	Jueces de Primera Instancia, por el Poder Ejecutivo a propuesta de terna doble de las Juntas Departamentales.
1860 **(Art. 126)**	Se dispuso que los vocales supremos fueran designados por el Senado a partir de una doble terna presentada por el Poder Ejecutivo. A su vez, los vocales de las Cortes Superiores serían nombrados por el Ejecutivo sobre la base de una doble terna elaborada por la Corte Suprema, mientras que los jueces de Primera Instancia serían seleccionados por el Ejecutivo a partir de una doble terna propuesta por las Cortes Superiores correspondientes.
1867 **(Arts. 116 y 120)**	La Constitución estableció que en caso de vacancia, los vocales de la Corte Suprema eran elegidos por el Congreso a partir de una doble terna presentada por la Corte Suprema (magistrados y abogados con 10 años de servicio). Los jueces de derecho eran designados por la Corte Suprema a propuesta de la Corte Superior, y los jueces de paz por la Corte Superior, a partir de una terna del juez de Primera Instancia.

1920 **(Arts. 147, 148 y 149)**	Se dispuso que los vocales de la Corte Suprema eran elegidos por el Congreso entre diez candidatos propuestos por el Gobierno, mientras que los de las Cortes Superiores eran designados por el Ejecutivo a partir de una doble terna presentada por las propias Cortes Superiores.
1933 **(Arts. 222, 223 y 224)**	Los mecanismos de selección de magistrados eran iguales a lo establecido en la Constitución de 1920, salvo los nombramientos de los vocales de las Cortes Superiores que debían ser ratificados por la Corte Suprema en la forma determinada por ley.

De la revisión comparativa se desprende que, durante gran parte del período republicano, el nombramiento de jueces y fiscales respondió a designaciones de carácter político, ejercidas por el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, antes que a mecanismos meritocráticos. Este patrón histórico consolidó un sistema judicial dependiente de decisiones políticas, debilitando la independencia funcional de los magistrados. La propuesta de creación de la Escuela Nacional de Justicia busca revertir esta tendencia histórica, instaurando un modelo de ingreso y promoción sustentado en mérito, capacidad e integridad, bajo procedimientos técnicos, públicos y transparentes.

18.2 Situación actual de la formación y capacitación de jueces, fiscales, asistentes de la función fiscal y auxiliares jurisdiccionales

En el sistema de justicia peruano, la formación y capacitación de jueces, fiscales, asistentes en función fiscal y auxiliares jurisdiccionales se encuentra principalmente a cargo de la Academia de la Magistratura (AMAG), conforme al mandato del artículo 151 de la Constitución y la Ley 26335. Este organismo desarrolla programas de formación inicial, actualización y especialización, pero su rol en el acceso y ascenso en la carrera judicial y fiscal no es exclusivo ni vinculante. La existencia de procesos de ingreso que no dependen directamente de la formación impartida por la AMAG ha generado un sistema fragmentado, con notorias diferencias en la preparación técnica y ética de los operadores.

De acuerdo con el Informe de Gestión de la AMAG del año 2023, se reportó que ese año se capacitó a 7,523 operadores de justicia, una cifra reducida frente a un universo de más de 40,000 integrantes del Poder Judicial y el Ministerio Público[149]. Además, solo el 32% de los programas incluyó módulos sobre integridad, transparencia y lucha contra la corrupción, pese a que estas competencias son esenciales para la función jurisdiccional y fiscal.

Esta problemática fue reiterada en diversos intentos de reforma previos —como el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus, 2004), el Acuerdo Nacional por la Justicia (2016), la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021) y el Estudio de la OCDE sobre la Justicia en el Perú (2019)—, los cuales coincidieron en señalar la falta de articulación entre la formación, la selección y la evaluación de los magistrados.

De la misma manera, en el marco de las sesiones y audiencias descentralizadas de la comisión especial, se ha evidenciado un consenso transversal sobre la necesidad de contar con un sistema único,

[149] Academia de la Magistratura. Informe de Gestión 2023. Lima, 2024

meritocrático y articulado de formación y selección de jueces, fiscales, asistentes de la función fiscal y auxiliares jurisdiccionales.

En la segunda sesión descentralizada, realizada en Trujillo el 16 de julio de 2025, la presidenta de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, Cecilia León Velásquez, propuso la creación de una Escuela de la Magistratura que concentre la formación inicial, la capacitación continua y la evaluación de desempeño de jueces y fiscales, en coordinación con la Autoridad Nacional de Control, asegurando que toda la carrera judicial se base en mérito y actualización permanente.

En la tercera sesión descentralizada, llevada a cabo en Huancayo el 13 de agosto de 2025, el presidente de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, Jaime Contreras Ramos, planteó que el acceso a la carrera judicial y fiscal se realice mediante concurso público y un programa de formación de dos años de dedicación exclusiva, seguido de una práctica supervisada, bajo la conducción de una Escuela Nacional de Justicia que asuma también las funciones de selección y nombramiento. En esa misma sesión, la presidenta de la Corte Superior de Justicia de la Selva Central, Jenny Bazán Escalante, subrayó la importancia de instaurar un sistema de magistrados de carrera con programas de capacitación continua que incorporen un enfoque intercultural, de género y territorial, de acuerdo con las realidades diversas del país.

Durante la cuarta sesión descentralizada, celebrada en Arequipa el 22 de septiembre de 2025, el presidente de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, doctor Nicolás Izcarra Pongo, respaldó expresamente la creación de una Escuela Nacional de Justicia, siempre que su Consejo Directivo sea técnico, probo y autónomo, enfatizando que la institución “debe ser un órgano de formación académica y profesional, de ningún modo de vigilancia política”. Asimismo, el representante del Colegio de Abogados del Cusco consideró que la Academia de la Magistratura ha cumplido un papel valioso,

pero debe evolucionar hacia un modelo constitucional con mayor autonomía, rigor académico y articulación con la carrera judicial y fiscal[5]. Finalmente, la presidenta de la Corte Superior de Justicia del Cusco, doctora Erika Farfán, planteó la eliminación de evaluaciones parciales y la adopción de un sistema de evaluación continua que articule la formación y el control del desempeño de magistrados y fiscales.

En conjunto, estas intervenciones respaldan la creación de la Escuela Nacional de Justicia como ente rector, autónomo y exclusivo en materia de formación, selección, evaluación y ascenso de jueces y fiscales, conforme al mandato previsto en el artículo 150, que busca erradicar la provisionalidad y asegurar la titularidad plena en todo el territorio nacional.

Desde un enfoque doctrinal, Luigi Ferrajoli ha señalado que "la formación judicial no puede reducirse a la mera instrucción técnica, sino que debe constituir un proceso integral que comprenda la ética profesional, el conocimiento interdisciplinario y la conciencia de los derechos fundamentales"[150]. En el caso peruano, esta visión se encuentra debilitada por la falta de una institucionalidad robusta y exclusiva en materia de formación, lo que impide establecer estándares homogéneos y sostenibles.

Por ello, el artículo 150 propone instituir una Escuela Nacional de Justicia que, como órgano constitucionalmente autónomo y de alta especialización, integre las funciones de formación, selección, nombramiento, evaluación y promoción de los magistrados y asistentes en función fiscal. Su finalidad es construir una carrera judicial y fiscal basada en mérito, independencia y profesionalismo, asegurando que todo juez y fiscal del país acceda a la función con titularidad plena, formación integral y compromiso con los valores democráticos y los derechos fundamentales.

[150] Ferrajoli L. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta; 2001.

18.3 Necesidad de reformar el sistema de capacitación y formación

El modelo vigente de formación y capacitación judicial y fiscal no garantiza un control integral sobre el ingreso, la evaluación y la promoción de los operadores del sistema de justicia. Actualmente, la cobertura y competencias de la AMAG no son suficientes para asegurar que todos los jueces, fiscales y asistentes en función fiscal ingresen y asciendan bajo un estándar único de idoneidad técnica y ética. La ausencia de un organismo con autonomía constitucional, competencias exclusivas y capacidad para integrar la formación, la evaluación y el control ha permitido la coexistencia de ingresos por vías alternativas, muchas veces con menor exigencia académica y sin una formación inicial completa.

Esta situación ha facilitado designaciones provisionales que, en no pocos casos, se prolongan durante años, debilitando la legitimidad de la carrera judicial y fiscal. La Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021) reconoce que la provisionalidad de jueces y fiscales sigue siendo un problema estructural que compromete la independencia, señalando que estos nombramientos deberían ser una excepción y no la regla [151]. Asimismo, advierte que en diversas cortes superiores se nombran jueces supernumerarios sin cumplir requisitos legales, lo que incrementa la precariedad del sistema[152].

El Estudio de la OCDE sobre la Justicia en el Perú (2024) coincide en este diagnóstico al señalar que la provisionalidad y la temporalidad de jueces y fiscales amenazan la imparcialidad, y recomienda continuar con medidas para reducirla de manera sostenida. También destaca que la formación inicial en el Perú es relativamente corta (ochenta horas académicas) y

[151] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 156–160.
[152] Ibid.

limitada frente a los estándares internacionales, lo que evidencia la necesidad de una reforma estructural para fortalecer la capacitación previa al ingreso[153].

El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), en su Opinión 4, ha señalado que "la formación inicial y continua debe ser obligatoria para todos los jueces y organizada por una institución independiente" y que la provisionalidad prolongada "socava la independencia y la percepción pública de imparcialidad"[154].

Además, el modelo actual carece de un vínculo orgánico entre formación y evaluación del desempeño. Un magistrado puede completar cursos formativos sin que estos se reflejen en mejoras objetivas en su labor, debido a la ausencia de mecanismos de retroalimentación. La OCDE señala que los procesos de selección y ascenso se caracterizan por discrecionalidad y falta de seguimiento, lo que ha generado un exceso de jueces temporales y supernumerarios (39% en 2023)[155].

La propuesta contenida en el artículo 150 de la Constitución responde a estas deficiencias al crear la Escuela Nacional de Justicia como órgano constitucional autónomo, centro superior de alta especialización e investigación académica y única vía de acceso, evaluación y promoción en la carrera judicial y fiscal. Al asignarle, además, la selección y nombramiento de los jefes nacionales y descentralizados de las autoridades de control, se fortalece el componente preventivo en materia de integridad, pues quienes ejercerán funciones disciplinarias provendrán de un proceso técnico, meritocrático y desvinculado de injerencias políticas.

[153] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 111–112.
[154] Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE). Opinion No. 4 (2003): Appropriate initial and in-service training for judges. Estrasburgo; 2003. Secciones 13–18.
[155] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 114.

De este modo, se asegura:

- Que, como regla, ningún juez, fiscal o asistente en función fiscal pueda ingresar sin haber pasado por un proceso formativo riguroso y uniforme.
- Que la formación y la evaluación estén estrechamente ligadas, retroalimentándose con la práctica y el control disciplinario.
- Que se erradique la provisionalidad como mecanismo de ingreso, garantizando la titularidad plena desde el inicio.

Este rediseño es coherente con el mandato del artículo 146 de la Constitución, que establece que la función jurisdiccional se ejerce por jueces independientes, y con el artículo 158, que reconoce la autonomía del Ministerio Público. La autonomía constitucional de la Escuela Nacional de Justicia será, en ese sentido, un mecanismo de garantía para que la formación y el acceso a la carrera no dependan de decisiones coyunturales, sino de un sistema estable, previsible y orientado al mérito.

18.4 Comparación con la Escuela Diplomática del Perú y programas de formación del Banco Central de Reserva

En el Perú existen experiencias consolidadas de instituciones que centralizan la selección y formación inicial de sus cuadros profesionales bajo criterios de alta especialización, meritocracia y autonomía en la gestión académica. Dos de los referentes más relevantes son la Escuela Diplomática del Perú y los Programas de Extensión Universitaria del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

La Escuela Diplomática del Perú, regulada por la Ley 28091, es la única vía de ingreso a la carrera diplomática. Su proceso de admisión es nacional, competitivo y comprende pruebas de conocimientos, entrevistas,

evaluaciones psicotécnicas y de idiomas, así como verificación de antecedentes éticos y disciplinarios. Los admitidos siguen un programa intensivo de dos años de formación académica y práctica supervisada, que culmina con el otorgamiento del título que habilita para el ingreso como tercer secretario del Servicio Diplomático. Este modelo asegura que todos los funcionarios inicien su carrera con un perfil homogéneo, alto nivel técnico y formación en principios éticos y de representación institucional.

Por su parte, el BCRP, a través de sus programas de extensión universitaria y la Maestría en Economía, desarrolla un sistema altamente selectivo de incorporación de profesionales. El proceso combina pruebas rigurosas de conocimientos, entrevistas y evaluación de habilidades analíticas, seguido de una formación intensiva orientada a las necesidades estratégicas de la institución. Los egresados más destacados son incorporados a la planta permanente, asegurando que el ingreso se base exclusivamente en mérito y competencias verificadas.

Ambos modelos comparten elementos clave que resultan plenamente trasladables al diseño de la Escuela Nacional de Justicia:

- Carácter exclusivo como vía de ingreso a la carrera.
- Proceso de admisión riguroso, con múltiples filtros de evaluación.
- Formación inicial intensiva, combinando teoría y práctica supervisada.
- Evaluación continua y estandarizada a lo largo de la formación.
- Certificación oficial como requisito habilitante para el ejercicio profesional.
- Orientación institucional hacia la excelencia, la ética y la especialización.

La experiencia comparada demuestra que centralizar la selección y formación inicial en un solo órgano especializado genera cuerpos profesionales más homogéneos, con estándares técnicos y éticos

verificables, y con mayor capacidad de respuesta a las necesidades institucionales. En el caso del sistema de justicia, replicar esta lógica permitiría erradicar la provisionalidad, garantizar la titularidad plena desde el ingreso y asegurar que todos los operadores respondan a un mismo perfil de competencia e integridad.

18.5 Razones para que la Escuela sea la única vía de acceso a la carrera fiscal y judicial

Establecer a la Escuela Nacional de Justicia como la única vía de acceso garantiza que todos los aspirantes a jueces, fiscales y asistentes en función fiscal pasen por un proceso uniforme de formación y evaluación previa al nombramiento. Este mecanismo permite que la certificación profesional se otorgue únicamente a quienes demuestren, de manera verificable, la idoneidad técnica, ética y psicológica necesaria para ejercer funciones jurisdiccionales o fiscales. La existencia de un título habilitante emitido por la escuela, con posibilidad de cancelación en los supuestos previstos por ley, introduce un estándar de responsabilidad que se proyecta durante toda la carrera.

El Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus, 2004) advirtió que la fragmentación en los procesos de ingreso y capacitación producía un sistema desigual, recomendando la construcción de un modelo uniforme de carrera que garantice estándares mínimos para todos los operadores de justicia[156]. En esa misma línea, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021) plantea como meta prioritaria eliminar los mecanismos de acceso paralelo a la magistratura y asegurar que el ingreso sea exclusivamente meritocrático y bajo criterios homogéneos de formación[157].

[156] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 22 y 38–40.
[157] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del

Un acceso exclusivo también facilita la planificación estratégica del capital humano en el sistema de justicia. Con una única puerta de entrada, el Poder Judicial y el Ministerio Público pueden coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas la cobertura de plazas a mediano y largo plazo, priorizando distritos con alta carga procesal o necesidades específicas de especialización. Esto permite reducir la provisionalidad y asegurar que la titularidad sea la regla desde el inicio, evitando nombramientos improvisados que afecten la continuidad y calidad del servicio.

Asimismo, un modelo centralizado posibilita que la formación inicial integre de manera obligatoria la práctica supervisada y la evaluación del desempeño antes de asumir funciones. La capacitación no se limitaría a contenidos teóricos, sino que abarcaría simulaciones de audiencias, razonamiento probatorio, gestión de despacho, uso de herramientas digitales y habilidades de atención al usuario. Estos elementos se evaluarían con consecuencias jurídicas y administrativas directas: habilitar o no el nombramiento y determinar el orden de mérito para la asignación de plazas.

El Estudio de la OCDE sobre la Justicia en el Perú (2024) respalda esta propuesta al recomendar que el Perú fortalezca un sistema de ingreso único y meritocrático, acompañado de una formación inicial más extensa y práctica, como condición para reforzar la independencia judicial y mejorar la confianza ciudadana[158]. Por lo tanto, centralizar la admisión y formación en una sola institución permite optimizar recursos, estandarizar materiales y metodologías, y establecer convenios académicos y de cooperación internacional que eleven la calidad de la enseñanza.

Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 156–160 y 163–164.

[158] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 112–113.

18.6 Razones para que la Escuela, como órgano autónomo, seleccione y nombre a las autoridades de control

La designación de los jefes de las autoridades de control del Poder Judicial y del Ministerio Público es un elemento fundamental para garantizar la integridad del sistema de justicia. Actualmente, estos nombramientos pueden estar expuestos a influencias políticas o corporativas, lo que compromete la imparcialidad del control disciplinario.

Al otorgar a la Escuela Nacional de Justicia la competencia exclusiva para seleccionar y nombrar a dichas autoridades, se garantiza que la designación se base en procesos técnicos, transparentes y meritocráticos. La Escuela, al ser un órgano autónomo y especializado, puede aplicar criterios objetivos de capacidad, trayectoria e integridad, vinculando el nombramiento al mismo estándar que rige para el ingreso y la promoción en la carrera judicial y fiscal.

Este esquema reduce el riesgo de designaciones motivadas por afinidades personales o intereses ajenos a la función, lo que fortalece la independencia de los órganos de control y genera coherencia institucional. La relevancia de que la Escuela asuma esta función es respaldada por las opiniones de los propios actores.

En la sesión del miércoles 21 de mayo de 2025 de la comisión especial, tanto el doctor Roberto Alejandro Palacios Bran, jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, como el doctor Juan Antonio Fernández Geri, jefe de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, se opusieron a centralizar los procesos disciplinarios en la JNJ. Este modelo otorga a la Escuela la capacidad de seleccionar de manera imparcial a los jefes de control, garantizando que el nombramiento responda exclusivamente a criterios de mérito y no a intereses políticos. Se

crea así un circuito de calidad donde quienes vigilan la conducta de jueces y fiscales provienen de un proceso de selección blindado frente a presiones externas, reforzando la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

La formación, selección y evaluación de jueces, fiscales y autoridades de control son funciones que requieren independencia absoluta frente a los poderes políticos y a los propios órganos que serán supervisados. Si la Escuela Nacional de Justicia dependiera orgánica o presupuestalmente de otra entidad del sistema de justicia, estaría expuesta a presiones que podrían distorsionar los procesos de ingreso, ascenso y designación de autoridades disciplinarias.

La experiencia peruana demuestra que los modelos institucionales carentes de independencia y de competencias claramente definidas generan debilidad estructural. La Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021) reconoció que la ausencia de una institucionalidad exclusiva y articuladora de la formación, selección y evaluación de jueces y fiscales ha contribuido a la provisionalidad y fragmentación del sistema de justicia, lo que justifica dotar a la Escuela Nacional de Justicia de autonomía constitucional y competencias exclusivas en estas materias.[159].

Dotarla de autonomía constitucional asegura que sus decisiones se adopten con plena independencia administrativa, funcional y financiera, siguiendo criterios técnicos y meritocráticos. Esta configuración es coherente con la naturaleza de sus funciones, pues involucra la habilitación y certificación de quienes ejercerán la función jurisdiccional y fiscal en todo el país.

[159] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 160–164.

El rango constitucional también le otorga estabilidad institucional, evitando que sus competencias puedan ser reducidas o modificadas por leyes ordinarias, y garantizando un presupuesto suficiente para cumplir su misión.

Así las cosas, la Escuela Nacional de Justicia se plantea como respuesta a la ausencia de un mecanismo único, especializado y autónomo que garantice el ingreso, la evaluación, la promoción y el control disciplinario de jueces y fiscales bajo un estándar homogéneo de mérito e integridad.

La evidencia acumulada en las últimas dos décadas confirma este diagnóstico. La Ceriajus (2004) advirtió que la dispersión normativa y la falta de articulación institucional generaban un sistema de acceso fragmentado, con riesgos de desigualdad y discrecionalidad en la carrera judicial y fiscal[160]. Posteriormente, el Acuerdo Nacional por la Justicia (2016) insistió en la necesidad de contar con una instancia que coordine de manera permanente la formación y evaluación de los operadores de justicia, señalando que la capacitación aislada y no vinculante había debilitado la profesionalización del sistema.

De manera concordante, el Estudio de la OCDE sobre la Justicia en el Perú (2024) recomendó consolidar un sistema de ingreso único y meritocrático, acompañado de una formación inicial más extensa y práctica, como condición indispensable para fortalecer la independencia judicial y recuperar la confianza ciudadana[161].

Toda esta información también se evidencia las sesiones de la Comisión Especial, en las cuales diferentes autoridades confirman que la actual fragmentación institucional y los elevados niveles de provisionalidad siguen

[160] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 245–247.
[161] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 112–115.

afectando de manera directa la calidad, independencia y legitimidad del sistema de justicia.

La doctrina también ha respaldado esta orientación. Para Luigi Ferrajoli, la formación judicial debe constituir un proceso integral que no se limite a la instrucción técnica, sino que abarque la ética, la interdisciplinariedad y la conciencia de los derechos fundamentales. Estos principios son especialmente relevantes en un país como el Perú, donde las percepciones ciudadanas sobre el sistema de justicia reflejan altos niveles de desconfianza: según la encuesta nacional de opinión pública del Instituto de Estudios Peruanos (IEP, agosto de 2023), solo el 26% de la población declara confiar mucho o algo en el Poder Judicial y el 25% en la Fiscalía de la Nación[162].

Su carácter exclusivo de acceso y su autonomía constitucional permitirán erradicar la provisionalidad, profesionalizar la carrera y blindar los procesos de selección frente a injerencias externas. Modelos comparados demuestran que centralizar estas funciones en una sola institución eleva la calidad técnica, refuerza la independencia y mejora la percepción ciudadana.

Esta reforma no es un ajuste procedimental, sino un cambio estructural orientado a garantizar un sistema de justicia más eficiente, confiable y acorde con los principios constitucionales.

18.7 Admisión y formación académica

El ingreso a la Escuela Nacional de Justicia mediante concurso público de méritos es la garantía de que los aspirantes accedan a través de un

[162] Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Informe de Opinión – Agosto 2023. Lima; 2023. p. 24 y 26 ("Confianza en el Poder Judicial" y "Confianza en la Fiscalía de la Nación").

procedimiento abierto, objetivo y transparente, en concordancia con los principios de igualdad de oportunidades y meritocracia. Este mecanismo erradica la discrecionalidad en la selección, fortalece la confianza ciudadana y asegura que el ingreso se base exclusivamente en la capacidad, la trayectoria y la integridad de los postulantes.

En el debate legislativo que dio lugar al dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6816/2023-CR[163], presentado por la congresista Gladys Echaíz, se destacó que la inclusión de mecanismos de invitación, aunque concebida para captar perfiles excepcionales, introduce riesgos de subjetividad y favoritismo que resultan incompatibles con el carácter técnico y autónomo que debe regir el acceso a la judicatura y a la Fiscalía. La experiencia nacional confirma este riesgo: la coexistencia de vías alternativas de ingreso en el marco de la Academia de la Magistratura ha permitido incorporaciones sin una formación inicial completa, generando disparidad de perfiles y debilitando la homogeneidad profesional.

En ese sentido, la exigencia de que la formación impartida por la Escuela sea del más alto nivel académico y con carácter multidisciplinario responde a la necesidad de que jueces y fiscales cuenten con una preparación integral. Este enfoque articula el conocimiento jurídico con otras áreas imprescindibles para el ejercicio de la función: derechos humanos, gestión pública, psicología, tecnologías de la información, técnicas de litigación y métodos de resolución de conflictos.

Los modelos comparados respaldan esta orientación. En España, la Escuela Judicial, bajo el Consejo General del Poder Judicial, establece que el acceso a la judicatura solo es posible mediante concurso público altamente competitivo, seguido de una formación inicial intensiva de dos

[163] Congreso de la República del Perú. Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N.º 6816/2023-CR y otros [Internet]. Lima: Congreso de la República; s.f. Disponible en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6816

años[164]. En Francia, la *École Nationale de la Magistrature* (ENM) exige superar un concurso nacional altamente selectivo, tras el cual los futuros jueces y fiscales siguen una formación multidisciplinaria que combina teoría y práctica supervisada[165]. Ambas experiencias demuestran que el acceso centralizado, meritocrático y de alta exigencia académica produce cuerpos judiciales y fiscales homogéneos, competentes e independientes, mejorando la legitimidad y la confianza ciudadana en la justicia.

Durante las sesiones descentralizadas, diversos magistrados coincidieron en que la formación inicial de los aspirantes a jueces y fiscales debe tener una duración mínima de dos años, con dedicación exclusiva y una pasantía supervisada, como condición indispensable para garantizar el ingreso por mérito y con preparación integral. En la sesión de Huancayo (13 de agosto de 2025), el presidente de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, Jaime Contreras Ramos, propuso un modelo que combina formación teórica, práctica y supervisión institucional, anticipando el diseño establecido en el artículo 151. Asimismo, en Trujillo, la presidenta Cecilia León Velásquez sugirió que la carrera judicial se inicie desde el nivel de juez de paz letrado, con formación previa y evaluación continua, mientras que en Arequipa, el Colegio de Abogados del Cusco destacó la importancia de incorporar pasantías obligatorias antes del ejercicio de la función jurisdiccional o fiscal. Estas coincidencias refuerzan la necesidad de un sistema formativo prolongado, multidisciplinario y práctico, como el que se instituye en el presente artículo.

Precisamente, en atención de la necesidad de que la formación tenga un enfoque teórico y práctico, se ha previsto que los jueces y fiscales de perfil académico puedan impartir cursos de especialidad en la Escuela Nacional

[164] Consejo General del Poder Judicial (España). Escuela Judicial: ingreso y formación inicial [Internet]. Madrid: Consejo General del Poder Judicial; s.f. Disponible en: https://www.poderjudicial.es
[165] École Nationale de la Magistrature (Francia). Concours et formation initiale [Internet]. Burdeos: École Nationale de la Magistrature; s.f. Disponible en: https://www.enm.justice.fr

de Justicia. En efecto, en el artículo 146 se regula que la función jurisdiccional es a dedicación exclusiva, siendo la única actividad permitida la labor docente universitaria. Esto impide, por ejemplo, que los jueces puedan participar impartiendo clases en centros de estudios no universitarios o en capacitaciones de cualquier índole. La norma tiene sustento no solo en que la función jurisdiccional debe merecer la máxima atención y prioridad, sino también en evitar cualquier conflicto de interés que repercuta negativamente en la garantía de imparcialidad que debe brindar en todo momento.

Ahora bien, la presente propuesta, consciente de dicha situación, ha incluido una segunda excepción que es la impartición de cursos en la Escuela Nacional de Justicia. Esta situación no solo está justificada sino, además, resulta muy necesaria, por cuanto la experiencia de los jueces es fundamental en la formación de los futuros magistrados. Muchos jueces en el país tienen solvencia académica, lo que sumado a su experiencia funcional, resulta un valor categórico en los propósitos de la formación en la Escuela Nacional de Justicia. Naturalmente, la posibilidad de la mencionada impartición solo se producirá fuera del horario de trabajo jurisdiccional.

Ahora bien, la formación en la Escuela Nacional de Justicia se concibe como un proceso intensivo, de dedicación exclusiva y con una duración de dos años. Este periodo extendido garantiza una asimilación progresiva y profunda de los contenidos académicos y prácticos, permitiendo que los aspirantes alcancen un nivel de preparación homogéneo y de excelencia. La dedicación exclusiva asegura que los alumnos concentren todos sus esfuerzos en el programa formativo, evitando la dispersión de tiempo y energía que podría generarse si mantuvieran actividades profesionales paralelas.

Este beneficio se alinea con las políticas de incentivo adoptadas por otras instituciones públicas de alta especialización en el Perú. La Escuela Diplomática del Perú, por ejemplo, otorga a sus alumnos una beca y una asignación económica durante los dos años de formación, con el fin de asegurar dedicación exclusiva y captar a los mejores talentos nacionales[166]. De manera similar, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) financia a los participantes de sus Programas de Extensión Universitaria, garantizando que jóvenes altamente calificados puedan formarse sin barreras económicas[167].

El carácter intensivo del programa, sumado al apoyo financiero, crea un entorno de estudio y práctica en el que los futuros magistrados pueden desarrollar competencias jurídicas, éticas y transversales sin las limitaciones que impondría la necesidad de compatibilizar el estudio con otros trabajos. De este modo, la Escuela asegura que todos sus egresados cuenten con la misma base formativa, homogénea y de alto nivel.

Concluida la formación académica, los egresados de la Escuela Nacional de Justicia deberán ejercer sus funciones, en calidad de pasantes, durante un año bajo supervisión institucional. Este periodo constituye una etapa de transición crítica entre la formación teórica y el ejercicio pleno del cargo, y cumple una función decisiva como filtro final de idoneidad. La supervisión directa permite evaluar el desempeño del egresado en condiciones reales de trabajo, identificar áreas de mejora y garantizar que solo aquellos que demuestren una competencia técnica sólida, una probada integridad y una vocación de servicio genuina accedan a la titularidad de un cargo judicial o fiscal.

[166] Perú. Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República. Artículos 18–20.
[167] Banco Central de Reserva del Perú. Programas de Extensión Universitaria [Internet]. Lima: Banco Central de Reserva del Perú; s.f. Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe

La duración de un año responde a la necesidad de abarcar un ciclo completo de actividades jurisdiccionales o fiscales, lo que permite una evaluación exhaustiva del pasante en distintas etapas procesales y en su interacción con diversos actores del sistema de justicia. El reconocimiento de la pasantía como tiempo de servicio en el ejercicio profesional constituye un incentivo legítimo y una medida de justicia laboral. Este cómputo no solo fomenta la permanencia en la carrera y reconoce el valor del trabajo desempeñado en beneficio del Estado, sino que también permite al pasante acceder a beneficios y derechos laborales desde el inicio, fortaleciendo su sentido de pertenencia y compromiso con la institución judicial o fiscal.

Este esquema de formación práctica y supervisada, con valor jurídico-laboral, asegura una transición ordenada hacia la titularidad y consolida un sistema de acceso basado en el mérito, la evaluación continua y la transparencia. Tales principios son esenciales para recuperar y fortalecer la confianza ciudadana en la administración de justicia, al garantizar que quienes acceden a los cargos lo hagan tras superar filtros rigurosos de preparación académica y desempeño práctico.

18.8 Fortalecimiento de la justicia de paz

La elección de los jueces de paz mediante voto popular se mantiene en el artículo 151, reconociendo la naturaleza singular de sus funciones y su rol fundamental como primer nivel de la justicia en el país. Estos jueces actúan en comunidades donde la proximidad social, el conocimiento de la realidad local y la confianza ciudadana resultan tan relevantes como la formación jurídica formal. La elección directa fortalece la legitimidad de origen, promueve la participación comunitaria y permite que la justicia de paz responda con mayor sensibilidad y eficacia a las particularidades culturales y sociales de cada jurisdicción.

No obstante, esta legitimidad de origen debe ser complementada con la idoneidad técnica y ética para garantizar un desempeño óptimo. Por ello, el artículo prevé que una ley regule de manera específica los requisitos para ser juez de paz, establezca un régimen de capacitación integral y defina la duración de sus funciones. Estos requisitos mínimos aseguran que los elegidos cuenten con las competencias básicas para ejercer la función jurisdiccional, evitando que el mecanismo electoral derive en la designación de personas sin la preparación suficiente.

La capacitación obligatoria, que se llevará a cabo en coordinación con la Escuela Nacional de Justicia, es un componente clave para homogeneizar criterios y procedimientos. Esto garantiza que, si bien la justicia de paz opera con una flexibilidad necesaria para su labor comunitaria, sus decisiones se mantengan siempre dentro del marco constitucional y legal. Al establecer este balance, se busca preservar el valor democrático y social de la justicia de paz, al mismo tiempo que se eleva su calidad y se asegura la coherencia del sistema de justicia en su conjunto.

Debe recordarse que la agenda de reforma del sistema de justicia ha identificado de manera expresa a la justicia de paz como un componente crítico del acceso a la justicia. En esa línea, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021) recordó que la Ceriajus ya había advertido que la justicia de paz "funciona en condiciones muy precarias, sin una adecuada supervisión del servicio, prácticamente divorciada del Estado", y resaltó la necesidad de crear planes de apoyo incorporados en el presupuesto del Poder Judicial, facilitar locales para el desempeño de funciones, así como ampliar su competencia e impulsar su incorporación a zonas urbanas.[168]

[168] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 110.

En su diagnóstico, la Ceriajus incorporó a la justicia de paz dentro del eje de "Acceso a la Justicia" y desarrolló una ruta de reformas específicas. En particular, propuso la elección directa de jueces de paz, señalando que la normativa vigente había previsto condiciones materiales y logísticas "imposibles" y que la interrupción de dichas elecciones afectaba el acceso a la justicia de una población ampliamente mayoritaria.[169] Asimismo, planteó el fortalecimiento de la justicia de paz mediante dotación de medios logísticos mínimos, creación de oficinas de atención y apoyo en cada corte, supervisión que considere el entorno cultural y social, y acciones orientadas a su desarrollo también en zonas urbanas.[170]

De manera complementaria, la Ceriajus identificó como problema que la LOPJ impide la coexistencia de juzgados de paz y juzgados de paz letrados, lo que dificultaba el acceso a la justicia, especialmente en zonas urbanas, proponiendo modificar la LOPJ para asegurar una distribución suficiente y coherente de juzgados de paz. Finalmente, recomendó precisar los aspectos procesales de los juzgados de paz, incluyendo la definición de la instancia de apelación y el deber de resolverla considerando las particularidades culturales y sociales del entorno del juez de paz.[171]

Por su parte, la Política Pública (2021) registró avances legislativos vinculados a estas recomendaciones, señalando que el "Informe sobre los avances en la implementación de las propuestas planteadas por la Ceriajus" (2005) reportó la aprobación de medidas normativas orientadas, entre otros aspectos, a la elección de jueces de paz (Ley 28545), la ampliación de competencias vinculadas a pensión alimenticia, y la eliminación de la restricción de coexistencia entre juzgados de paz letrados y juzgados de paz. En esa misma línea, el documento enfatiza que la implementación

[169] CERIAJUS. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. p. 133.
[170] Ibíd., p. 134.
[171] Ibíd., p. 136–137.

efectiva de dichas medidas requiere un soporte orgánico e institucional dentro del Poder Judicial, precisando que la justicia de paz es un órgano jurisdiccional del Poder Judicial (artículo 61 del TUO de la LOPJ) y cuenta con el apoyo de la ONAJUP y las ODAJUP (artículo 62 del TUO de la LOPJ). La Política Pública precisa, además, que el ROF del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial asigna a la ONAJUP funciones de formulación, planificación, gestión, ejecución y evaluación de actividades para el desarrollo y fortalecimiento de la justicia de paz, así como el impulso de coordinaciones entre jurisdicción ordinaria, justicia de paz y jurisdicción especial conforme al artículo 149 de la Constitución.[172]

Durante la tercera sesión descentralizada de la Comisión Especial, en Huancayo (13 de agosto de 2025), la Dra. Pércida Damaris Luján Zuasnabar, jefa de la Oficina Descentralizada de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial de Junín, advirtió que la supervisión y el control en territorio deben considerar realidades logísticas extremas. Por ejemplo, mencionó el caso de Surcubamba, distrito de la provincia de Tayacaja, en la región Huancavelica, donde un juez de paz debe trasladarse “horas de horas” para diligencias. Así, remarcó que, además de la justicia ordinaria, existen “431 jueces de paz no letrados” en el ámbito que también exige delimitación funcional y revisión normativa para evitar actuaciones fuera de competencia.

Por su parte, en la misma sesión, el doctor Jaime Contreras Ramos, presidente de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, propuso modificar la conformación del Consejo Ejecutivo (artículo 81, inciso 5, del TUO de la LOPJ) para incorporar al juez de paz letrado, señalando que, pese a ser magistrados titulares, actualmente no integran dicho órgano de gobierno, lo que —en su criterio— impacta en la independencia interna.

[172] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 110–111.

En todo caso, es una realidad que la expansión de la necesidad de justicia en territorios alejados se debe reflejar en la creación sostenida de juzgados de paz. Para el 2018, se reportó una alta concentración en determinados distritos judiciales (por ejemplo, Cajamarca y Áncash), y que más del 50% de juzgados de paz se concdentró en un conjunto reducido de distritos judiciales. Para 2019, se registraron 5933 juzgados de paz y se crearon nuevos juzgados durante ese periodo; y para 2020, aunque el número total se mantuvo relativamente estable, su distribución varió entre distritos judiciales.[173]

[173] Ibíd., p. 111–112.

Juzgados de Paz por Distrito Judicial al año 2020

Distrito judicial	N° Juzgados de Paz	%
AMAZONAS	182	3,07%
ÁNCASH	454	7,67%
APURÍMAC	270	4,56%
AREQUIPA	232	3,92%
AYACUCHO	384	6,49%
CAJAMARCA	481	8,12%
CALLAO	5	0,08%
CAÑETE	93	1,57%
CUSCO	322	5,44%
DEL SANTA	94	1,59%
HUANCAVELICA	229	3,87%
HUÁNUCO	479	8,09%
HUAURA	119	2,01%
ICA	84	1,42%
JUNÍN	421	7,11%
LA LIBERTAD	226	4%
LAMBAYEQUE	340	5,74%
LIMA ESTE	76	1,28%
LIMA NORTE	22	0,37%
LIMA SUR	4	0,07%
LORETO	109	1,84%
MADRE DE DIOS	24	0,41%
MOQUEGUA	83	1,40%
PASCO	59	1,00%
PIURA	190	3,21%
PUNO	428	7,23%
SAN MARTÍN	187	3,16%
SELVA CENTRAL	78	1,32%
SULLANA	72	1,22%
TACNA	58	0,98%
TUMBES	30	0,51%
UCAYALI	75	1,27%
VENTANILLA	11	0,19%
TOTAL	5921	100%

Fuente: ODAJUP nacional

Como se aprecia, los juzgados de paz constituyen mecanismos de acceso a la justicia ampliamente difundidos, principalmente en zonas alejadas, por lo que corresponde adoptar medidas que los fortalezcan, tales como programas de incentivos, reconocimiento de gastos vinculados al ejercicio de la función (p. ej., notificación), y el refuerzo y monitoreo de programas de formación que incorporen, entre otros aspectos, enfoque de género y derechos humanos.

18.9 Derecho al ascenso y fortalecimiento de la carrera judicial y fiscal

El ascenso constituye un elemento esencial de la carrera judicial y fiscal, en tanto permite la progresión profesional sobre la base del mérito, la experiencia y la integridad. Reconocer expresamente el derecho del personal jurisdiccional, de los asistentes en función fiscal, jueces y fiscales a participar en los procesos de ascenso convocados por la Escuela Nacional de Justicia asegura que la movilidad dentro de la carrera no dependa de criterios discrecionales, sino de procedimientos abiertos, objetivos y regulados. Contar con un sistema de ascensos claramente definido y gestionado por un órgano especializado y autónomo genera incentivos efectivos para el perfeccionamiento profesional, motivando a los operadores de justicia a mantener un alto rendimiento, actualizar sus conocimientos y fortalecer sus competencias. La ausencia de un mecanismo de ascenso meritocrático, por el contrario, propicia el estancamiento, la desmotivación y, en algunos casos, la fuga de talento hacia otros sectores.

Este diseño se encuentra en línea con la posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que en su Informe sobre la independencia de la justicia en las Américas destacó que la estabilidad y el desarrollo profesional son componentes indispensables para garantizar la independencia judicial. La CIDH subrayó que los sistemas de ascenso

basados en mérito constituyen un pilar para evitar injerencias externas y asegurar la calidad del servicio de justicia[174].

De manera complementaria, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021) señaló que el fortalecimiento de la carrera judicial y fiscal requiere que los procesos de ascenso estén vinculados a criterios verificables de desempeño y formación continua, como condición indispensable para superar la provisionalidad y consolidar la meritocracia[175]. La OCDE (2024) también recomendó que los ascensos se sustenten en evaluaciones objetivas y transparentes, integradas en un sistema de carrera previsible que refuerce la confianza ciudadana[176].

Vincular el ascenso en la carrera judicial y fiscal a la aprobación de estudios especiales impartidos por la Escuela Nacional de Justicia asegura que la promoción profesional se fundamente en la actualización constante de conocimientos y en el perfeccionamiento de competencias. En un contexto en el que las reformas normativas, los avances tecnológicos y las nuevas exigencias sociales transforman permanentemente la función jurisdiccional y fiscal, resulta indispensable que quienes aspiren a mayores responsabilidades demuestren no solo experiencia acumulada, sino también capacidad para adaptarse y responder con solvencia a esos cambios.

Modelos comparados refuerzan esta idea. En España, la Escuela Judicial, bajo el Consejo General del Poder Judicial, exige que los jueces en ascenso superen programas de especialización y evaluación práctica, asegurando que solo quienes acrediten idoneidad técnica y ética asuman

[174] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44; 2013. párrs. 93–95.
[175] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 41–45.
[176] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 112–115.

mayores jerarquías[177]**.** En Francia, la *École Nationale de la Magistrature (ENM)* dispone que los ascensos a cargos superiores requieran la aprobación de formaciones específicas y exámenes de aptitud, lo que garantiza homogeneidad en los estándares de la carrera judicial[178]**.**

Además, esta exigencia refuerza el principio de igualdad de oportunidades, pues todos los aspirantes se someten a un mismo proceso formativo y evaluativo, garantizando que las decisiones se tomen sobre la base de criterios objetivos y medibles. Con ello, se afianza la meritocracia y se fortalece la confianza ciudadana en que las posiciones más altas del sistema de justicia son ocupadas por quienes acreditan la mejor preparación técnica y ética.

Establecer que los ascensos en la carrera judicial y fiscal dependan de la aprobación de estudios especiales impartidos por la Escuela Nacional de Justicia, complementados con la valoración del cuadro de méritos académicos, los resultados de desempeño y los informes de la Autoridad Nacional de Control, configura un modelo de evaluación integral que fortalece la calidad, legitimidad y coherencia del sistema de progresión profesional. La posibilidad de aspirar a grados superiores actúa como un incentivo que promueve la profesionalización y evita el estancamiento, vinculando el ascenso directamente con la capacidad, la formación continua y la conducta intachable del postulante.

Las propuestas recogidas durante las sesiones descentralizadas de Huancayo y Arequipa evidenciaron un amplio consenso sobre la necesidad de que los procesos de ascenso estén vinculados directamente a la formación continua y la evaluación objetiva del desempeño. La presidenta

[177] Consejo General del Poder Judicial (España). Escuela Judicial: formación y ascensos [Internet]. Madrid: CGPJ; s.f. Disponible en: https://www.poderjudicial.es

[178] École Nationale de la Magistrature (Francia). Formation et évolution de carrière [Internet]. Burdeos: ENM; s.f. Disponible en: https://www.enm.justice.fr

de la Corte Superior de Justicia de la Selva Central, Jenny Bazán Escalante, enfatizó que la estabilidad en la carrera debe sustentarse en el mérito y la evaluación verificable, mientras que la presidenta de la Corte Superior de Justicia de Cusco, Elcira Farfán Quispe, propuso eliminar las evaluaciones parciales y unificar los procesos de control y promoción bajo un sistema transparente y técnico.

El cuadro de méritos académico refleja el compromiso del magistrado o servidor fiscal con su actualización permanente y la búsqueda de excelencia, mientras que la evaluación de desempeño asegura que los conocimientos adquiridos se traduzcan en resultados concretos en la gestión judicial y fiscal. Por su parte, los informes de la Autoridad Nacional de Control introducen un elemento esencial de garantía ética y disciplinaria, al permitir que solo accedan a puestos superiores quienes hayan mantenido un desempeño íntegro y libre de sanciones. Su relevancia se evidencia en las cifras recientes presentadas el 21 de mayo de 2025 ante la Comisión Especial por el doctor Roberto Alejandro Palacios Bran, jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, quien informó que en 2024 su institución recibió 19,612 denuncias contra jueces y personal auxiliar, resolviendo 4,218 con sanciones disciplinarias, entre ellas ochentisiete destituciones, quinientos doce suspensiones y 3,619 amonestaciones o multas. En la misma sesión, el doctor Juan Antonio Fernández Jerí, jefe de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, tramitó 12,486 expedientes disciplinarios, imponiendo 3,142 sanciones, incluidas sesenticinco destituciones y cuatrocientos siete suspensiones.

Este enfoque multidimensional no solo eleva la calidad técnica del sistema, sino que refuerza su legitimidad frente a la ciudadanía, en línea con la institucionalización de la meritocracia en el sector público. En el ámbito judicial peruano, la Ley 28367 y las políticas de meritocracia implementadas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial establecen que los ascensos

deben ser producto de procedimientos transparentes, objetivos y competitivos[179]. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que los ascensos en el sector público deben realizarse mediante concurso público y con base en criterios de mérito, declarando inconstitucionales los mecanismos automáticos que excluyan la evaluación objetiva[180].

De manera complementaria, la normativa de desarrollo deberá precisar los procedimientos y ponderaciones aplicables, adaptando los criterios de ascenso a las particularidades de cada función y nivel jerárquico. Asimismo, será indispensable incorporar herramientas tecnológicas y sistemas de trazabilidad que garanticen la transparencia en todas las etapas del proceso, evitando retrasos injustificados o manipulaciones. Con ello, se asegura que el principio de meritocracia no solo esté consagrado en la Constitución, sino que también se materialice de manera efectiva y verificable en la práctica institucional.

18.10 Composición de la Escuela Nacional de Justicia

La composición de la Escuela Nacional de Justicia, prevista en el articulo 154, asegura un equilibrio entre la experiencia jurisdiccional, el enfoque de control disciplinario y la visión académica; permitiendo que las decisiones estratégicas de la escuela respondan a una perspectiva integral.

La presencia de representantes del Tribunal Constitucional aporta la visión constitucional y garante de los derechos fundamentales; la del Poder Judicial y el Ministerio Público, la experiencia práctica en la administración de justicia; y la de las autoridades nacionales de control, el conocimiento

[179] Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Meritocracia en el Poder Judicial [Internet]. Lima: Poder Judicial del Perú; s.f. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_corte_suprema/as_consejo_ejecutivo/as_meritocracia/as_acerca_meritocracia/

[180] LP Derecho. Ley 31039: ascenso automático excluyendo la meritocracia y el concurso público es inconstitucional [Internet]. Lima; s.f. Disponible en: https://lpderecho.pe/ley-31039-ascenso-automatico-excluyendo-meritocracia-concurso-publico-inconstitucionalidad/

directo sobre los estándares de integridad y desempeño que deben regir en la carrera judicial y fiscal. Por su parte, las universidades con larga trayectoria institucional contribuyen con su experiencia en gestión académica, investigación y formación multidisciplinaria, asegurando que el diseño curricular y las políticas de capacitación se mantengan en sintonía con los avances científicos y técnicos.

Este diseño responde a aprendizajes recogidos en los últimos veinte años. La Ceriajus (2004) ya había recomendado que la conducción de la formación judicial y fiscal no recaiga en una sola entidad, sino en un órgano colegiado integrado por representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, colegios de abogados y facultades de derecho, a fin de garantizar legitimidad y pluralidad en la toma de decisiones[181].

El Acuerdo Nacional por la Justicia (2016) reforzó esta visión al concebirse como un espacio permanente de coordinación interinstitucional entre las principales instituciones del sistema de administración de justicia, orientado a la programación y revisión integral de sus políticas para responder a las necesidades transversales del sistema. Asimismo, en el eje de capacitación, formación y selección, planteó la necesidad de políticas y perfiles consensuados, así como de criterios uniformes para la formación y selección de jueces y fiscales, a fin de garantizar una actuación coherente y articulada de todas las instituciones[182].

La Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021) también identificó como prioridad fortalecer la gobernanza institucional, señalando que los órganos rectores en materia de justicia deben integrar a las principales instituciones del sistema y a la academia, a fin de articular los

[181] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. Cap. XI-A, p. 406.
[182] Acuerdo Nacional por la Justicia. Documento fundacional y compromisos. Lima; 2016. p. 4–5 y 21–24.

procesos de recursos humanos, formación y control disciplinario[183]. En coherencia con ello, como ya se vio en párrafos anteriores, propuestas previas como la Ceriajus (2004) y el Acuerdo Nacional por la Justicia (2016) plantearon que dichos espacios incluyan también a la academia y a los colegios profesionales, para asegurar legitimidad y pluralidad en la conducción de la reforma.

A nivel internacional, la OCDE (2024) ha resaltado que la independencia judicial se fortalece cuando la gobernanza del Poder Judicial se ejerce a través de órganos independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como los consejos del Poder Judicial y sus equivalentes, de composición plural y encargados de gestionar la carrera de los jueces, mejorar la calidad de la justicia y promover nuevas formas de rendición de cuentas. Siguiendo este enfoque comparado, se propone que la gobernanza de la Escuela Nacional de Justicia se ejerza mediante un consejo directivo plural e independiente, integrado por representantes de las principales instituciones del sistema de justicia y de la academia[184].

Durante la cuarta sesión descentralizada (Arequipa, 22 de septiembre de 2025), distintas autoridades coincidieron en que el órgano de gobierno de la futura Escuela Nacional de Justicia debe tener un consejo directivo técnico, independiente y plural, libre de interferencias políticas. El presidente de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, doctor Nicolás Izcarra Pongo, subrayó que el Poder Judicial debe tener voz decisiva en la gestión de la carrera judicial, y que la escuela “debe ser un órgano de formación académica y profesional, no de vigilancia política”.

[183] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 18–20 y 36-37.
[184] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 98–100.

La fijación de un mandato de ocho años para los miembros del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia responde a la necesidad de garantizar estabilidad institucional y atraer a profesionales de alta calificación. Períodos prolongados ofrecen el horizonte temporal necesario para diseñar, implementar y consolidar políticas formativas y de evaluación que, por su naturaleza, requieren continuidad más allá de ciclos políticos o coyunturas administrativas.

Un mandato de esta extensión constituye, además, un incentivo para que magistrados, académicos y expertos de reconocida trayectoria acepten integrarse al órgano de gobierno, ya que les otorga la seguridad de contar con el tiempo suficiente para desarrollar un plan de trabajo sólido y ver sus resultados. En contraposición, mandatos cortos suelen desalentar la participación de perfiles consolidados, especialmente cuando el cargo implica renunciar a otras posiciones de prestigio o asumir dedicación exclusiva.

En el Perú, la regla general en órganos autónomos es el mandato de cinco años:

- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP): cinco años para sus directores (artículo 86 Const.).
- Defensor del Pueblo: cinco años (artículo 161 Const.).
- Tribunal Constitucional: cinco años, sin reelección inmediata (artículo 201 Const.).
- Junta Nacional de Justicia (JNJ): cinco años, sin reelección (artículo 155 Const.).

La diferencia en el caso de la Escuela Nacional de Justicia radica en la naturaleza estratégica de su función: transformar la cultura institucional de la carrera judicial y fiscal a través de la formación, selección y control de

sus miembros. Por ello, se justifica prever un mandato superior al estándar nacional, que otorgue la estabilidad necesaria para que las políticas formativas trasciendan los cambios políticos de corto plazo.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia sobre la Ley del Consejo Nacional de la Magistratura (Expediente 0006-2006-PI/TC), reconoció que la duración de los mandatos en órganos autónomos está directamente vinculada con la garantía de independencia y la prevención de injerencias externas[185]. En este sentido, la previsión de ocho años no solo busca atraer altos perfiles, sino también blindar la gobernanza de la Escuela frente a presiones políticas o corporativas.

La experiencia comparada internacional refuerza esta lógica:

- En la Academia Judicial de Chile, los miembros de su Consejo Directivo ejercen mandatos de seis años, renovables parcialmente, lo que asegura continuidad institucional[186].
- En España, los vocales del Consejo General del Poder Judicial, órgano que dirige la política de formación de jueces, cumplen mandatos de cinco años, garantizando planificación estratégica de mediano plazo[187].
- En la *École Nationale de la Magistrature* (Francia), los integrantes de su consejo de administración tienen mandatos prolongados designados por distintas instituciones del Estado y la magistratura, con el objetivo de dar continuidad a la política de formación judicial[188].

[185] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia Exp. N.° 0006-2006-PI/TC. Fundamento 40.
[186] Academia Judicial de Chile. Consejo Directivo [Internet]. Santiago: Academia Judicial de Chile; s.f. Disponible en: https://www.academiajudicial.cl/consejo-directivo/
[187] Consejo General del Poder Judicial (España). Composición y funciones [Internet]. Madrid: CGPJ; s.f. Disponible en: https://www.poderjudicial.es
[188] École Nationale de la Magistrature (Francia). Conseil d'administration [Internet]. Burdeos: ENM; s.f. Disponible en: https://www.enm.justice.fr

La duración de diez años para los miembros del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia no es arbitraria, sino que responde a la necesidad de otorgar estabilidad, autonomía y legitimidad, atrayendo altos perfiles y asegurando que la política formativa judicial y fiscal se ejecute con perspectiva de largo plazo, protegida de presiones externas.

Por otro lado, la exigencia de una mayoría calificada de dos tercios para elegir a los miembros del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia es un mecanismo diseñado para asegurar que su integración no dependa de mayorías simples o coyunturales. Al requerir consensos amplios entre los órganos electorales -como el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos-, se garantiza que los nombramientos respondan a criterios de idoneidad profesional, integridad y legitimidad institucional.

En el derecho comparado, el uso de mayorías calificadas es común para la designación de altos cargos en organismos constitucionales autónomos. Por ejemplo, en España se requiere el voto de tres quintos del Congreso y del Senado para elegir a los vocales del Consejo General del Poder Judicial[189], precisamente para garantizar que los nombramientos cuenten con legitimidad reforzada y eviten una orientación partidista.

Para ejemplificar lo que ocurre en el Perú es preciso analizar que el uso de mayorías reforzadas está consolidado en el diseño constitucional. Los dos ejemplos más relevantes sobre la exigencia de dos tercios para la elección de sus representantes son la del Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo. En estos casos, se busca impedir que autoridades con competencias decisivas sean designadas por una mayoría política circunstancial, de igual manera como ocurre en España.

[189] España. Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666

El Tribunal Constitucional (TC) ha profundizado en esta idea. En la sentencia sobre la elección de los magistrados del CNM (Expediente 0006-2006-PI/TC), el TC sostuvo que las mayorías calificadas actúan como una "barrera de protección democrática", ya que obligan a que la decisión de designar autoridades estratégicas sea fruto de un consenso político amplio y no de la imposición de una mayoría simple[190]. De igual forma, en el caso de la designación del Defensor del Pueblo (Expediente 0004-2005-PI/TC), el Tribunal destacó que este requisito de los dos tercios busca garantizar que el titular de ese cargo tenga el respaldo de una pluralidad suficiente de fuerzas políticas, lo que refuerza su legitimidad y autonomía frente a presiones externas[191].

De esta manera, exigir una mayoría calificada de dos tercios en la designación de los representantes del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia refuerza su independencia y credibilidad. Se trata de un estándar de legitimidad reforzada que asegura que quienes gobiernen la Escuela provengan de consensos amplios y no de acuerdos coyunturales, lo que fortalece la confianza ciudadana en la imparcialidad de su labor formativa y selectiva.

Otro aspecto importante es la dedicación exclusiva. La exigencia de que los integrantes del Consejo Directivo ejerzan sus funciones con dedicación exclusiva, exceptuando únicamente la docencia universitaria, responde a la necesidad de asegurar que la dirección de la Escuela Nacional de Justicia se desarrolle con plena disponibilidad y compromiso institucional.

[190] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia Exp. 0006-2006-PI/TC. Fundamento jurídico 40. ("Las mayorías calificadas son una técnica constitucional destinada a asegurar consensos amplios en la designación de autoridades autónomas, como mecanismo de protección frente a eventuales capturas políticas").

[191] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia Exp. 0004-2005-PI/TC. Fundamento jurídico 26. (La exigencia de los dos tercios para la elección del Defensor del Pueblo constituye una "garantía de legitimidad democrática reforzada", que impide que una mayoría simple imponga unilateralmente al titular del cargo).

Este régimen permite que los consejeros se concentren en la planificación, supervisión y evaluación de los programas formativos, así como en la adopción de decisiones estratégicas sobre la selección y ascenso de jueces y fiscales, sin distracciones ni compromisos laborales que puedan generar conflictos de interés.

La excepción para la docencia universitaria responde a la naturaleza complementaria de la actividad académica con la función de dirección en un centro de formación judicial. La docencia no solo es una fuente de actualización constante, sino que también facilita la conexión de la Escuela con las universidades y el mundo académico, manteniendo un flujo bidireccional de conocimientos, investigaciones y buenas prácticas.

Este diseño encuentra respaldo en el ordenamiento peruano, que reconoce el principio de exclusividad para cargos de alta dirección en órganos constitucionales autónomos. Así, la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva establece en su artículo 59 que los directores deben ejercer sus funciones de manera exclusiva, salvo la docencia. De igual manera, la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, en su artículo 19, dispone que los miembros de este organismo solo pueden desempeñar, además de su función principal, labores de docencia universitaria, en atención a la afinidad de la enseñanza con la naturaleza de sus competencias.

Un ejemplo en el derecho comparado seria Chile, donde los miembros del Consejo Directivo de la Academia Judicial deben dedicar su gestión de manera prioritaria a las labores de formación y supervisión de magistrados, con excepción expresa de la docencia como actividad académica complementaria[192].

[192] Academia Judicial de Chile. Consejo Directivo [Internet]. Santiago: Academia Judicial; s.f. Disponible en: https://www.academiajudicial.cl/consejo-directivo/

Asimismo, se ha previsto que el Pleno del Consejo Directivo elegirá a su presidente, lo que resulta coherente con la naturaleza autónoma de la Escuela Nacional de Justicia. Ahora bien, la sola posibilidad de que asigne la presidencia del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia a uno de los representantes de las universidades -públicas o privadas- sería un aspecto positivo, en tanto puede responder a la necesidad de contar con una figura de dirección que actúe como elemento neutral y que aporte una visión académica y multidisciplinaria a la conducción de la institución. La universidad, como espacio tradicional de investigación, innovación y formación integral, está menos expuesta a las tensiones propias de la estructura judicial o fiscal, lo que contribuye a preservar la independencia de la escuela en sus decisiones estratégicas.

Esta medida también reconoce que la presidencia no es únicamente una función administrativa, sino un rol de liderazgo académico, que debe velar por la calidad y pertinencia de los programas de formación, por la actualización constante de contenidos y por la incorporación de estándares internacionales en la enseñanza judicial y fiscal. La experiencia universitaria en gestión de programas de posgrado, investigación aplicada y vinculación internacional constituye un valor agregado para dirigir un órgano cuya misión central es la formación de operadores de justicia altamente calificados.

La opción de que la presidencia pueda recaer en un representante universitario responde también a recomendaciones previas. La Ceriajus (2004) propuso que la Academia de la Magistratura, encargada de la formación judicial y fiscal, sea gobernada por un Consejo Directivo colegiado integrado por representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Consejo Nacional de la Magistratura, de los Colegios de Abogados y de las facultades de Derecho de universidades públicas y privadas, a fin de garantizar una conducción plural y académicamente

solvente.[193]. La Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021) reconoce que la reforma del sistema de justicia exige intervenir también en la formación jurídica universitaria. En esa línea, propone trabajar con las universidades y facultades de Derecho para revisar las mallas curriculares e incorporar contenidos de ética, moral, gestión pública y liderazgo, de modo que la formación de los futuros operadores del sistema sea pertinente a las necesidades de modernización de la justicia[194].

La conformación del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia mediante designación por representantes de instituciones clave -y no a través de concursos públicos- responde a la naturaleza de este órgano. A diferencia de jueces y fiscales, cuyo ingreso y ascenso deben regirse estrictamente por concursos meritocráticos, el Consejo Directivo cumple funciones de gobierno institucional y rectoría académica, orientadas a garantizar la autonomía, integridad y legitimidad de la escuela.

El modelo de designación asegura:

- Legitimidad institucional: permite que las principales entidades del sistema de justicia y la academia participen en la conducción de la escuela, reforzando su carácter plural y representativo.
- Trayectoria y experiencia consolidada: se privilegia que los consejeros provengan de instituciones con prestigio y autoridad, lo cual sería difícil de medir a través de concursos técnicos individuales.
- Gobernanza estratégica: al ser un órgano colegiado, su fortaleza proviene de la representatividad y la coordinación interinstitucional, más que de pruebas competitivas.

[193] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. Cap. XI-A, p. 405.
[194] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 59 y 176–179.

Los antecedentes nacionales respaldan esta opción. La Ceriajus (2004) propuso que la Academia de la Magistratura, como órgano encargado de la formación judicial y fiscal, sea gobernada por un consejo directivo colegiado integrado por representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público, del entonces Consejo Nacional de la Magistratura, de los colegios de abogados y de las facultades de Derecho de universidades públicas y privadas, reforzando la idea de que la legitimidad de la conducción proviene de la participación institucional[195].

Del mismo modo, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021) subrayó la importancia de contar con instancias de coordinación interinstitucional de alto nivel, que reúnan a las principales instituciones del sistema de justicia para garantizar coherencia, legitimidad y articulación en la reforma[196]. En la misma línea, la OCDE (2024), en su Estudio de la Justicia en el Perú, recoge los estándares internacionales que recomiendan confiar la gobernanza del Poder Judicial a órganos autónomos e independientes, de composición plural y con reglas de designación transparentes, como los consejos del Poder Judicial, a fin de gestionar la carrera judicial y fortalecer la legitimidad del sistema[197].

La experiencia comparada internacional confirma este modelo:

- España: la Escuela Judicial depende del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), cuyo Consejo Rector está presidido por el presidente del CGPJ e integrado por cinco vocales designados por el Pleno entre sus miembros[198].

[195] Ceriajus. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia; 2004. Cap. XI-A, p. 405.
[196] Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia: la reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. Lima; 2021. p. 41 y 46–47.
[197] OCDE. Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo. París: OECD Publishing; 2024. p. 98-101.
[198] Consejo General del Poder Judicial (España). Consejo Rector de la Escuela Judicial [Internet]. Madrid: CGPJ; s.f. Disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/

- Chile: la Academia Judicial está dirigida por un Consejo Directivo compuesto por representantes de la Corte Suprema, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía, el Colegio de Abogados y la academia, designados por sus propias instituciones[199].
- Colombia: la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" depende del Consejo Superior de la Judicatura, órgano colegiado cuyos integrantes son designados por la Corte Suprema, el Consejo de Estado y el presidente de la República[200].

Estos ejemplos muestran que los órganos rectores de escuelas judiciales en Europa y América Latina no se integran mediante concursos públicos, sino mediante representación institucional. Así, se privilegia la legitimidad y pluralidad en la gobernanza, lo que fortalece la autonomía de estas entidades y evita interferencias externas.

En consecuencia, establecer que los miembros del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia sean designados por representantes de las instituciones fundamentales del sistema de justicia y la academia es la opción que mejor garantiza su independencia, su pluralidad y su carácter estratégico como órgano de gobierno.

Ahora bien, los requisitos establecidos en el artículo 155 buscan garantizar que los integrantes del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia cuenten con el más alto nivel técnico, académico y ético, acorde con la relevancia y trascendencia de sus funciones. Cada condición responde a un criterio específico orientado a preservar la independencia, la excelencia y la legitimidad institucional.

---

[199] Academia Judicial de Chile. Consejo Directivo [Internet]. Santiago: Academia Judicial; s.f. Disponible en: https://www.academiajudicial.cl/consejo-directivo/

[200] Consejo Superior de la Judicatura (Colombia). Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla [Internet]. Bogotá; s.f. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/escuela-judicial

- Ser abogado: garantiza dominio del lenguaje jurídico, de las bases del orden constitucional y de los principios que rigen el sistema de justicia. Asegura que quienes tomen decisiones sobre la formación, evaluación y nombramiento de jueces y fiscales comprendan las implicancias legales y diseñen políticas institucionales sólidas.
- Tener entre cincuenta y setenta y cinco años de edad: equilibra experiencia y capacidad funcional. A partir de los 50 años es razonable asumir una trayectoria consolidada y madurez ética; el límite superior previene limitaciones propias de la edad y armoniza con cargos como magistrados del Tribunal Constitucional y jueces supremos.
- Tener no menos de veinticinco años de ejercicio profesional: asegura experiencia prolongada y contrastada, legitimando la autoridad técnica de quienes definen el futuro del sistema de justicia. Permite incluir perfiles con experiencia diversa (abogacía, magistratura, docencia, arbitraje, etc.), enriqueciendo la deliberación.
- Tener el grado académico de doctor otorgado por universidad licenciada: Eleva el estándar institucional y garantiza formación avanzada en investigación jurídica, análisis crítico y pensamiento sistémico, cualidades necesarias para liderar políticas formativas y supervisar estándares académicos de nivel posgrado.
- Contar con solvencia moral y reconocida trayectoria profesional, académica y democrática: blinda al Consejo frente a personas con antecedentes cuestionables o vinculaciones indebidas, asegurando referentes éticos comprometidos con el Estado de Derecho y valores constitucionales.
- No haber sido condenado por delito doloso ni destituido o inhabilitado de la función pública: excluye a quienes han incurrido en conductas incompatibles con el ejercicio de funciones de alto nivel, reforzando la integridad institucional y la confianza ciudadana.

Asimismo, exigir que el grado académico de doctor se acredite mediante trabajos de investigación o tesis debidamente registrados responde a criterios de integridad, calidad y transparencia. Esta exigencia previene el uso fraudulento o irregular de títulos académicos, problemática evidenciada en casos recientes en el Perú, donde se han detectado grados otorgados sin tesis, sin sustento académico real o incluso plagiados. Requerir la presentación y evaluación de una tesis asegura que el grado posea un contenido real y un mérito propio. Asimismo, garantiza la calidad del pensamiento crítico y la producción intelectual del postulante, pues el trabajo de tesis demuestra la capacidad para formular problemas jurídicos complejos, desarrollar hipótesis, aplicar metodologías y proponer soluciones, competencias indispensables para quienes tendrán la responsabilidad de evaluar la formación y el mérito de futuros jueces y fiscales. Finalmente, el registro público de las tesis y la posibilidad de verificación por parte de la ciudadanía y la comunidad académica contribuyen a la rendición de cuentas y a la transparencia institucional, reforzando la confianza en el perfil técnico y ético de los miembros del Consejo Directivo.

De otro lado, los requisitos exigidos para ser miembro del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia están alineados con los estándares previstos para el acceso a la magistratura suprema en el artículo 147 de la Constitución Política del Perú y el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Estos incluyen: nacionalidad peruana de nacimiento, título profesional de abogado, experiencia mínima en la profesión, idoneidad moral y ausencia de antecedentes penales o sanciones graves. Esta equiparación normativa no solo eleva la exigencia al nivel de la más alta magistratura, sino que también refuerza la legitimidad institucional, la autoridad técnica y la confianza pública en el Consejo Directivo.

Al respecto, Fernando Tuesta Soldevilla sostiene que la carrera judicial peruana solo puede preservar su independencia y gobernabilidad si sus

órganos de selección y formación exhiben el mismo rigor ético y técnico que los magistrados de mayor jerarquía. Esto implica que quienes dirijan esos procesos -como el Consejo Directivo de la escuela- deben contar con perfiles profesionales equivalentes, garantizando así coherencia institucional y respaldo ciudadano[201].

Finalmente, el nombramiento y eventual remoción del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) por parte de la Escuela Nacional de Justicia busca asegurar que esta designación se encuentre plenamente protegida de injerencias políticas y se rija exclusivamente por criterios técnicos y meritocráticos. Encargar esta función a la Escuela Nacional de Justicia, órgano constitucionalmente autónomo especializado en la selección y evaluación de altos funcionarios del sistema de justicia, permite establecer un proceso de evaluación integral que valore de manera uniforme la idoneidad técnica, la solvencia moral y la trayectoria profesional de los postulantes.

Este diseño garantiza que quien asuma la jefatura de la ONPE cumpla con requisitos objetivos y verificables, vinculados a competencias de gestión, integridad ética y capacidad para conducir procesos electorales transparentes, confiables y legítimos. Asimismo, la atribución a la Escuela Nacional de Justicia de la facultad de remoción por falta grave refuerza las garantías de imparcialidad y respeto al debido proceso, evitando que intereses políticos interfieran para preservar o destituir a la autoridad electoral.

La jurisprudencia nacional respalda esta orientación. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 0006-2003-AI/TC, señaló que la autonomía de los organismos electorales constituye un elemento esencial para

[201] TUÉSTA SOLDEVILLA, Fernando. Independencia judicial y legitimidad institucional: desafíos para la reforma del sistema de justicia. *Lima: Fon*do Editorial PUCP, 2019, p. 87.

garantizar la pureza del sufragio y la autenticidad de la voluntad popular, destacando que los procedimientos de selección y cese de sus autoridades deben diseñarse de modo que se excluya toda influencia indebida[202].

En el mismo sentido, el nombramiento y eventual remoción del jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) por la Escuela Nacional de Justicia se sustenta en la necesidad de garantizar que esta entidad, cuya labor es de carácter permanente y continuo, sea dirigida por un perfil técnico de la más alta solvencia. A diferencia de otros organismos del sistema electoral que operan en ciclos determinados —como la ONPE, centrada en la organización de procesos—, el Reniec mantiene de forma ininterrumpida el registro oficial de identidad de todos los ciudadanos, así como de los actos que modifican su estado civil (nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones). Además, es el órgano responsable de elaborar y actualizar el padrón electoral, insumo fundamental para la organización de elecciones transparentes y legítimas.

La naturaleza de sus funciones exige una dirección con sólida experiencia en gestión documental y tecnológica a gran escala, manejo de bases de datos biométricos y resguardo de información personal sensible. En este contexto, la Escuela Nacional de Justicia, como órgano constitucional autónomo con competencias en la selección y evaluación de altos funcionarios, está en condiciones de aplicar un proceso meritocrático que evalúe de manera rigurosa las competencias técnicas, la solvencia ética y la trayectoria profesional de los aspirantes, evitando que la designación responda a intereses partidarios o coyunturales.

Asimismo, otorgar a la Escuela Nacional de Justicia la potestad de remover al jefe del Reniec por falta grave asegura que una medida de esta naturaleza se adopte con criterios objetivos, respeto al debido proceso y

[202] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia Exp. 0006-2003-AI/TC. Fundamento 38.

sin injerencia política, preservando la estabilidad institucional y la confianza ciudadana.

En el derecho comparado, se observa una tendencia a blindar la designación de las autoridades responsables del registro civil y electoral: en Colombia, el Registrador Nacional del Estado Civil es elegido mediante concurso público de méritos convocado por el Consejo de Estado[203]; en México, la credencial para votar y el padrón electoral son administrados por el Instituto Nacional Electoral, cuya máxima autoridad es elegida mediante un proceso con mayoría calificada en el Congreso y evaluación ciudadana[204]; y en Chile, el Servicio de Registro Civil e Identificación designa a su director mediante procedimientos de alta dirección pública que priorizan el mérito técnico y la independencia política[205].

19 El fortalecimiento del Ministerio Público

El artículo 158 de la Constitución Política del Perú reconoce la autonomía del Ministerio Público como un pilar esencial del Estado constitucional de derecho. Esta autonomía no sólo es orgánica sino además comprende la independencia funcional, administrativa y presupuestal, garantizando que la actuación fiscal se oriente únicamente por el mandato de la ley y los principios de objetividad e imparcialidad.

El Ministerio Público desempeña un papel central en el sistema de separación de poderes, consistente en promover la acción de la justicia, defender la legalidad y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin duda que, para el cumplimiento de estas funciones, se exige que la institución permanezca libre de injerencias políticas, presiones internas o influencias

[203] Colombia. Constitución Política de Colombia. Artículo 266.
[204] México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41.
[205] Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile. Alta Dirección Pública: nombramiento del Director Nacional [Internet]. Disponible en: https://www.registrocivil.cl

indebidas, de modo que su actuación se sujete exclusivamente a la Constitución y a la ley.

19.1 Elección del Fiscal de la Nación

En el contexto del sistema institucional peruano, el fiscal de la nación preside el Ministerio Público, tiene a su cargo la dirección de la política de persecución penal, la representación de la sociedad en procesos judiciales y la defensa de la legalidad y de los derechos fundamentales. El cargo de fiscal de la nación, más que una legítima aspiración de todo fiscal supremo es una función de dirección y política fiscal de la que depende el acceso a la justicia de todos los peruanos, y la lucha contra los delitos y la corrupción.

La elección del fiscal de la nación[206], una importante autoridad del sistema de justicia es un proceso clave para la realización de las funciones que le han sido encomendadas por la Constitución y la ley[207].

Así, el artículo 158 de la Constitución garantiza la autonomía del Ministerio Público, y el artículo 159 de la Constitución reconoce el rol que cumple la

[206] Decreto Legislativo 52 - Ley Orgánica del Ministerio Público
Artículo 64. - El Fiscal de la Nación representa al Ministerio Público. Su autoridad se extiende a todos los funcionarios que lo integran, cualesquiera que sean su categoría y actividad funcional especializada.
Artículo 65.- Corresponde al Fiscal de la Nación: 1.-Convocar y presidir la Junta de Fiscales Supremos; 2.-Integrar, por sí mismo o por medio de representantes por él designados los Consejos y otros organismos públicos que señale la ley.
Artículo 66.- Son atribuciones del Fiscal de la Nación: 1.-Ejercitar ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad 2.-Ejercitar ante la Sala de la Corte Suprema que corresponda, las acciones civiles y penales a que hubiere lugar contra los altos funcionarios señalados en el Artículo 99 de la Constitución Política del Estado, previa resolución acusatoria del Congreso; 3.-Formular cargos ante el Poder Judicial cuando se presume enriquecimiento ilícito de los funcionarios y servidores públicos; y 4.-Ejercer el derecho de Iniciativa Legislativa, conforme a la Constitución.

[207] **Artículo 1**.- El Ministerio Público es el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil. También velará por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resultan de la presente ley y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia y las demás que le señalan la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico de la Nación.

Junta de Fiscales Supremos en la elección de la máxima autoridad del Ministerio Público; y la concibe como un órgano de deliberación y gobierno interno. Materializa la dimensión colegiada de esta autonomía, pues permite adoptar decisiones estratégicas y de política institucional de manera consensuada.

La Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo 052, establece que el fiscal de la nación se elige entre los fiscales supremos titulares, pero no especifica expresamente si la votación debe ser por mayoría simple o calificada. Así, tenemos que la votación por mayoría simple, si bien es un mecanismo formalmente válido, resultaría cuestionable en la elección de la máxima autoridad del Ministerio Público; considerando que en la actualidad el sistema de justicia adolece de una crisis institucional por hechos de corrupción; el no considerar el tipo de elección por mayoría calificada puede generar riesgos significativos, tales como: la captura institucional por mayorías ocasionales o coyunturales; la falta de legitimidad interna cuando la designación carece de un respaldo sólido y consensuado; el incremento de la polarización al interior de la institución; y el debilitamiento de la independencia funcional frente a presiones políticas o de grupos de interés.

En ese sentido, los procesos de elección del fiscal de la nación han evidenciado fracturas internas, cuestionamientos de legalidad y conflictos públicos entre fiscales supremos, afectando la credibilidad de la institución. Casos emblemáticos como los ocurridos en torno a las designaciones de fiscales supremos y fiscales de la nación han puesto de manifiesto la falta de consensos institucionales, procesos percibidos como irregulares, riesgos de captura institucional y debilitamiento de la confianza ciudadana; así tenemos que previa a la elección de Carlos Ramos Heredia como fiscal de la nación, la exfiscal suprema Gladys Echaíz terminó renunciando y el exfiscal supremo Pedro Chávarry terminó acatando su designación ante el Jurado Nacional de Elecciones, la misma que también había cuestionado. “La magistrada dijo que adoptó esta decisión porque no estaba de acuerdo

con su designación como representante del Ministerio Público ante el Jurado Nacional de Elecciones, pues consideraba que el proceso de elección había sido irregular".[208]

En su momento, el ex fiscal supremo, Pedro Chávarry, señaló lo siguiente: "Ya manifesté mi desacuerdo en no ir al Jurado Nacional de Elecciones porque me han recortado mis derechos como fiscal supremo y porque he sido nombrado ante el JNE en un proceso irregular (…). Tampoco he tomado juramento ante el Jurado Nacional de Elecciones", afirmó Chávarry, quien dijo encontrarse "decepcionado" y "disconforme" por el accionar de la Junta de Fiscales Supremos. Afirmó que toda esta situación obedece a una maniobra para allanar la llegada del fiscal supremo Carlos Ramos Heredia, primo lejano de la entonces primera dama Nadine Heredia, al máximo cargo del Ministerio Público[209].

Estos hechos que ocurrieron precisamente en el seno de la más alta instancia del Ministerio Público es solo una muestra de la profunda crisis institucional que afecta al órgano titular de la acción penal y proviene en gran medida en la presencia del poder político y la corrupción en su ámbito de acción. La corrupción y su poder siempre han estado al acecho de la Junta de Fiscales Supremos, que designa al fiscal de la nación, siendo objeto de interés y atención particulares a través de una serie de acciones tanto a su interior como en su periferia. En algunos casos presionando desde adentro para la designación del fiscal de la nación, o desde afuera a través de otras instituciones, destituyendo, inhabilitando, nombrando o suspendiendo a aquellos fiscales incómodos a la defensa de determinados intereses[210].

[208] Diario Gestión, del 15 de enero del 2014. En: https://gestion.pe/peru/politica/gladys-echaiz-confirma-renuncia-ministerio-publico-1405
[209] Diario La República, del 10 de febrero del 2014. En: https://larepublica.pe/politica/771465-fiscal-supremo-pedrochavarry-he-sido-echado-de-mi-despacho
[210] Lamas Puccio, Luis. El Ministerio Público frente a la Actual Constitución Política. Pg. 342 – 343.

19.2 Elección del fiscal de la nación por mayoría calificada

El proceso de elección del fiscal de la Nación se encuentra regulado en el artículo 158 de la Constitución Política del Perú y el artículo 37 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, se realiza mediante votación interna y secreta entre los integrantes de la Junta, está conformada por el fiscal de la nación y los fiscales supremos titulares. Solo los miembros titulares pueden postularse para ser elegidos fiscal de la nación. El candidato que obtenga la mayoría de votos se convierte en el fiscal de la nación.

En efecto, actualmente la elección del fiscal de la Nación evidencia una vulnerabilidad institucional que debe ser corregida mediante el fortalecimiento de sus mecanismos de designación. Actualmente, no se exige como requisito una votación calificada para su elección, lo que posibilita que una decisión de tan alta trascendencia se adopte con el voto favorable de la mitad más uno de los integrantes de la Junta de Fiscales Supremos.

Esta circunstancia constituye una debilidad estructural en el proceso de elección del fiscal de la Nación; en ese sentido, resulta indispensable establecer como requisito una votación calificada no menor a los dos tercios del número legal de miembros de la Junta de Fiscales Supremos. Esta previsión responde a la necesidad de garantizar un consenso sólido entre los más altos representantes del Ministerio Público.

La exigencia de una mayoría calificada blinda la autonomía funcional del Ministerio Público, al dificultar la imposición de mayorías coyunturales o intereses externos en la designación de su máxima autoridad. De esta manera, se fortalece la legitimidad democrática interna del procedimiento y garantiza que el fiscal de la Nación cuente con el respaldo institucional necesario para ejercer, con autoridad y representatividad, la jefatura del Ministerio Público.

19.3 Alineamiento con estándares comparados

En Bolivia, el artículo 227 de la Constitución[211] establece que el fiscal general del Estado se designa por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, requiriéndose convocatoria pública y concurso de méritos. Este artículo garantiza que la máxima autoridad del Ministerio Público, principal órgano independiente en la persecución penal sea elegida con un alto grado de legitimidad democrática y transparencia, a través de concurso público. Además, exige que el fiscal general cumpla requisitos análogos a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

En Chile, el artículo 85 de la Constitución dispone que el fiscal nacional será designado por el presidente de la República, a partir de una quina elaborada por la Corte Suprema, y requiere el acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio, garantizando un respaldo sólido[212]. La participación del presidente, la Corte Suprema y el Senado con quórum de dos tercios permite un procedimiento de consenso entre poderes, que evita la concentración de poder político y favorece la autonomía del Ministerio Público. La Constitución establece, además, que

[211] **Constitución Política de Bolivia**
Artículo 227.- La fiscal o el fiscal general del Estado se designará por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La designación requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos, a través de concurso público.

[212] **Constitución Política de Chile**
Artículo 85.- El fiscal nacional será designado por el presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento.
El fiscal nacional deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durará ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrá ser designado para el período siguiente. Será aplicable al fiscal nacional lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 80 en lo relativo al tope de edad.

una ley orgánica constitucional determinará aspectos como la organización del Ministerio Público, requisitos adicionales, concurso público y remoción de fiscales, entre otros. Esto fortalece la institucionalidad y protección del sistema acusatorio.

En Argentina, si bien el artículo 120 de la Constitución no detalla el proceso de designación, la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal – Ley 24.946, ha establecido que la designación del procurador general, si bien es designado por el Poder Ejecutivo, requiere mayoría calificada (dos tercios) en el Senado[213].

En Uruguay, el artículo 168 numeral 13 de la Constitución, establece que la designación del fiscal de corte y procurador general de la nación requiere la venia de la Cámara de Senadores, otorgada por mayoría calificada de tres quintos (3/5) del total de componentes. El procedimiento se inicia con la propuesta del candidato por el presidente de la República, y la Cámara de Senadores debe aprobarlo por votación calificada de tres quintos. Si no se alcanzara la mayoría requerida, se habilita un procedimiento suplente de designación para evitar bloqueos institucionales.

19.4 Necesidad de precisar en la Ley Orgánica la estructura y composición del Ministerio Público

La existencia y autonomía de los organismos constitucionales autónomos se encuentran consagradas en la Constitución, pero sus funciones, competencias, régimen administrativo y económico están desarrollados en sus respectivas leyes orgánicas.

[213] **Artículo 5°. -** El Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación serán designados por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes.

García Calderón escribió en su "Diccionario de la Legislación Peruana", que "se llama ley orgánica o reglamentaria a la que tiene por objeto arreglar los deberes y atribuciones de una persona o cuerpo y el modo de ejercerlas. Las leyes orgánicas se dan, por lo regular, para servir de complemento, a la Constitución". El Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas dice que es "la dictada con carácter complementario de la Constitución de un Estado, por ordenar ésta la formación de una ley especial para desenvolver un precepto institución"; finalmente, el Diccionario de la Academia de la Lengua la define como "la que inmediatamente se deriva de la Constitución de un Estado y contribuye a su más perfecta ejecución y observancia".

Las leyes orgánicas son aquellas destinadas a regular la estructura y el funcionamiento de las entidades estatales. Estas son peculiares por su contenido y por la mayoría calificada que requieren para su aprobación[214].

Al respecto, el artículo 106 de la Constitución establece que "Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución". Así mismo, dicha norma dispone que el proyecto de una ley orgánica se tramite como el de cualquier otra ley y que para su aprobación o modificación se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

En 1981, por vía del Decreto Legislativo 52, se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público, en cuyos artículos se regula la estructura, organización y funcionamiento del Ministerio Público, así como los derechos, deberes y régimen disciplinario de sus miembros. Asimismo, define las funciones de la Fiscalía de la Nación, las fiscalías supremas y las

[214] En: https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/48040259-307f-474f-bc52-d476dbea51e0/content

fiscalías provinciales. Además, establece el marco legal para la actuación del Ministerio Público en la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos.

En tal sentido, al evidenciarse la ausencia de una regulación expresa sobre la determinación del número de fiscales supremos que integran la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público, resulta de suma importancia incorporar dicha previsión en su Ley Orgánica. Esta definición debe responder a parámetros objetivos vinculados con la coyuntura institucional y las necesidades actuales de la entidad, de manera que se configure una estructura adecuada que asegure procesos de elección dotados de legitimidad y respaldo institucional.

Así tenemos que, la determinación del número de fiscales supremos del Ministerio Público debe realizarse a través de su Ley Orgánica; por lo siguiente:

1. Principio de legalidad y jerarquía normativa. La Constitución Política del Perú, en su artículo 51, establece que la organización y funcionamiento de los órganos del Estado deben estar regulados por ley. Aplicado al Ministerio Público, esto implica que la estructura de su máximo órgano de gobierno, la Junta de Fiscales Supremos, debe estar claramente definida en el marco legal, garantizando así seguridad jurídica y certeza institucional.

2. Fundamento constitucional. El artículo 158 de la Constitución Política del Perú, reconoce la autonomía e independencia del Ministerio Público y faculta expresamente a una ley orgánica para regular su organización interna, funciones y estructura. Establecer el número de fiscales supremos en dicha ley es consecuente con el mandato constitucional de dotar al Ministerio Público de instrumentos claros

para su autogobierno y la preservación de su independencia frente a otros poderes del Estado.

3. Estructura formal y solidez institucional. Delimitar en la Ley Orgánica el número de fiscales supremos permite establecer una organización oficial y permanente, evitando vacíos normativos o incertidumbre que afecten la gobernabilidad y el ejercicio correcto de sus funciones. Esto garantiza que la Junta de Fiscales Supremos opere bajo reglas claras, con un número determinado de integrantes, lo que facilita la toma de decisiones colegiadas con transparencia y eficacia; y principalmente fortalece la gobernabilidad interna.

4. Prevención de la inseguridad jurídica y de la arbitrariedad**.** Sin una determinación precisa del número de miembros, podría existir incertidumbre o cambios arbitrarios en la composición de la Junta de Fiscales Supremos afectando la autonomía e independencia del Ministerio Público. La ley impide que se modifique arbitrariamente esta cifra por influencias políticas o administrativas, protegiendo la estabilidad institucional.

5. Evita rigidez constitucional innecesaria. Si el número de fiscales supremos se establece en la Constitución, cualquier ajuste requerirá un proceso de reforma constitucional, limitando ello la capacidad del Estado de adaptarse a nuevas realidades institucionales o demandas funcionales. En efecto, incluir que el número de fiscales supremos se defina por Ley Orgánica brinda mayor flexibilidad normativa, sin debilitar el principio de legalidad.

6. Coherencia con lo dispuesto para el Poder Judicial. El artículo 29 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por razones de flexibilidad y gobernabilidad, regula el número de jueces supremos de la Corte Suprema de Justicia del Perú.

De esta manera, la regulación legal del número de fiscales supremos en la Ley Orgánica del Ministerio Público es fundamental para garantizar la solidez institucional, certeza jurídica y autonomía funcional del órgano más alto del Ministerio Público, lo cual es fundamental para el correcto ejercicio de sus funciones en defensa del interés público y la legalidad, conforme lo establecido en la Constitución Política del Perú.

19.5 El presupuesto del Ministerio Público

La modificación normativa en materia presupuestaria responde a la necesidad de restablecer la coherencia entre la autonomía constitucional del Ministerio Público y los recursos asignados para el ejercicio efectivo de sus funciones. En un Estado constitucional de derecho, la independencia de los órganos encargados de la persecución penal exige condiciones materiales que la hagan viable.

Al respecto, según la información remitida por la Fiscalía de la Nación, a través del Oficio 005407-2025-MP-FN-SEGFIN, la asignación presupuestaria del Ministerio Público para el año fiscal 2026, correspondiente a todas las fuentes de financiamiento y comunicada por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mediante el Módulo de Recolección de Datos, presenta una variación negativa de - 4,9% respecto al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del ejercicio fiscal 2025. Asimismo, en comparación con el PIA del año fiscal 2024, la variación negativa asciende a - 8,8%. Esta tendencia resulta incompatible con el incremento sostenido de la carga fiscal, la complejidad de las investigaciones penales y la necesidad de incorporar ciencia forense, tecnología y coordinación interinstitucional en la lucha contra la criminalidad.

La reducción presupuestaria genera efectos directos en el funcionamiento del sistema de justicia penal, al restringir el financiamiento de peritajes, análisis de evidencia digital y operativos fiscales, lo que incrementa el riesgo de retrasos, paralizaciones, prescripciones o archivamientos técnicos de procesos penales. Asimismo, limita la logística, movilidad y seguridad de los fiscales, y afecta la continuidad operativa mediante el congelamiento o recorte de plazas de personal indispensable.

Estas limitaciones impactan directamente en la tutela penal efectiva de los derechos fundamentales, debilitando la capacidad del Estado para investigar, perseguir y sancionar el delito. En este contexto, las reducciones presupuestarias sistemáticas o selectivas se convierten en un factor que erosiona la autonomía funcional y presupuestaria del Ministerio Público, poniendo en cuestión su independencia real.

Esta preocupación ha sido expresamente manifestada por el fiscal de la Nación, doctor Tomás Aladino Gálvez Villegas, quien, durante su participación en la comisión especial de reforma del sistema de justicia el 29 de setiembre de 2025, reclamó la necesidad de un presupuesto propio y suficiente para el Ministerio Público, señalando que la autonomía fiscal debe garantizarse materialmente. En sus palabras, “cada año las necesidades del Ministerio Público se incrementan, y así no se puede trabajar”, evidenciando que la brecha entre funciones y recursos compromete gravemente la eficacia institucional.

En ese sentido, la modificación que se plantea en la presente iniciativa busca corregir un desequilibrio estructural, asegurando que el presupuesto del Ministerio Público sea coherente con su rol constitucional y con las exigencias reales del sistema de justicia penal. Fortalecer presupuestalmente al Ministerio Público no constituye un privilegio institucional, sino una condición indispensable para la vigencia del principio

de legalidad, la independencia fiscal y por ende la confianza ciudadana en la justicia.

20. Los procesos constitucionales

El artículo 200 de la Constitución de 1993 reconoce como "garantías constitucionales" a los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data, inconstitucionalidad, acción popular y acción de cumplimiento, regulando sus supuestos básicos de procedencia y reservando a una ley orgánica el desarrollo de su ejercicio y de los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad o ilegalidad de normas. Esta denominación reproduce la tradición latinoamericana de las llamadas "acciones de garantía", centrada en la tutela jurisdiccional de derechos fundamentales frente a vulneraciones concretas.

Sin embargo, a partir de la promulgación del Código Procesal Constitucional (CPC) de 2004 y, más recientemente, del nuevo Código Procesal Constitucional aprobado por la Ley 31307 en 2021, el legislador orgánico optó por una categoría distinta: la de "procesos constitucionales". Ambos cuerpos normativos estructuran conjuntamente los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data, cumplimiento, inconstitucionalidad, acción popular y los conflictos de competencia previstos en los artículos 200 y 202. Esta opción no es meramente nominal, sino que responde a una concepción procesal más amplia y sistemática de la jurisdicción constitucional.

El Título Preliminar del CPC y del nuevo Código Procesal Constitucional es particularmente ilustrativo. El artículo II define los fines esenciales de los procesos constitucionales, mientras que el artículo III enuncia los principios que rigen su desarrollo. Allí se afirma que estos procesos no solo protegen derechos fundamentales, sino que también garantizan la supremacía y la fuerza normativa de la Constitución, dotándolos de una doble dimensión: de tutela de derechos y

de preservación del orden constitucional objetivo.[215] Esta configuración excede la lógica clásica de "acciones de garantía", más asociada a la defensa subjetiva de derechos, y sitúa a los procesos constitucionales como herramientas centrales de un Estado constitucional de derecho.

La exposición de motivos del CPC de 2004 refuerza esta lectura. Elabora la idea de que los procesos constitucionales cumplen simultáneamente una función de protección de derechos fundamentales y una función de aseguramiento de la primacía de la Constitución frente a la ley y a los demás actos del poder público, destacando que la jurisdicción constitucional es un componente estructural del sistema democrático y no sólo un remedio excepcional frente a vulneraciones individuales.[216] La opción terminológica por "procesos" busca precisamente resaltar esa naturaleza jurisdiccional compleja y la necesidad de principios propios que orienten su tramitación.

En la doctrina nacional, Samuel Abad Yupanqui ha subrayado que esta concepción se traduce en una configuración específica de los principios procesales del artículo III del Título Preliminar del CPC, en especial el principio de dirección judicial del proceso, la gratuidad en favor del demandante, la inmediación, la economía procesal y la socialización. En su análisis de los "principios procesales específicos del Código Procesal Constitucional peruano", Abad sostiene que estos principios no son simples traslados de la teoría procesal ordinaria, sino instrumentos diseñados para hacer efectivos los fines constitucionales de tutela de derechos y de defensa de la supremacía normativa de la Constitución, lo que refuerza el carácter público y no meramente dispositivo de estos procesos.[217]

[215] Comisión encargada de la reforma del Código Procesal Constitucional. Exposición de Motivos del Código Procesal Constitucional. En: Cuadernos de Trabajo. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional; 2004. p. 10 y ss.
[216] Abad Yupanqui S. Los principios procesales específicos del Código Procesal Constitucional peruano. En: Derecho Procesal Constitucional Peruano. Lima: Grijley; 2005. p. 377 y ss.
[217] García Toma V. Consideraciones sobre los principios y los fines de algunos procesos constitucionales. Foro Jurídico. Lima: PUCP; 2009. p. 177–187.

Víctor García Toma, por su parte, ha destacado que la consagración de estos principios en el artículo III del Título Preliminar expresa una clara opción por un modelo "publicista" de procesos constitucionales. Según su lectura, el principio de dirección judicial del proceso —en tanto el juez y el Tribunal Constitucional tienen el deber de adecuar las formalidades al logro de los fines de los procesos constitucionales— evidencia que la jurisdicción constitucional no puede quedar subordinada a la voluntad de las partes, porque está llamada a asegurar tanto la vigencia de los derechos fundamentales como la fuerza vinculante de la Constitución en el conjunto del ordenamiento. Desde esta óptica, resulta coherente hablar de "procesos constitucionales" y no sólo de "garantías", pues se trata de procedimientos complejos en los que el órgano jurisdiccional asume un rol activo en la protección de bienes constitucionales indisponibles.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha seguido la misma línea conceptual. En la sentencia del caso Manuel Anicama Hernández (Exp. 1417-2005-AA/TC), el tribunal precisó que los procesos constitucionales de la libertad —como el amparo— están llamados a tutelar el contenido directamente protegido por derechos fundamentales reconocidos en la propia Constitución y que, cuando la actuación de la administración afecta ese contenido esencial, resulta procedente acudir a un proceso constitucional, incluso frente a la existencia de vías ordinarias.[218] Esta afirmación no solo delimita el ámbito de protección del amparo, sino que pone de relieve la función de los procesos constitucionales como vía idónea para garantizar, de manera efectiva, el goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

Más recientemente, en la sentencia 47/2023, expediente 00030-2021-PI/TC (Caso del Nuevo Código Procesal Constitucional II), el Tribunal Constitucional ha reiterado que la regulación de los procesos constitucionales responde a la competencia que el propio artículo 200 de la Constitución confiere al legislador

[218] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 8 de julio de 2005, Exp. 1417-2005-AA/TC (Caso Manuel Anicama Hernández). Fundamentos 10, 27 y 52.

orgánico para desarrollar estos procesos y precisar sus principios de funcionamiento. En dicha decisión, al interpretar diversos preceptos del Nuevo Código Procesal Constitucional -entre ellos el artículo 5 y el artículo 29-, el Tribunal enfatiza que cualquier desarrollo legislativo debe ser compatible con los fines de los procesos constitucionales y con las garantías del debido proceso, lo que supone reconocer su carácter especializado y su rol en la preservación del orden constitucional.[219]

Este desarrollo normativo, doctrinal y jurisprudencial muestra que, en la práctica, el sistema peruano ha consolidado la categoría de "procesos constitucionales" como eje ordenador de la jurisdicción constitucional. El uso persistente de esta expresión en el CPC, en el Nuevo Código Procesal Constitucional, en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contrasta con la fórmula más antigua de "garantías constitucionales" que aún conserva el texto del artículo 200. La disonancia terminológica entre la Constitución y la legislación de desarrollo no ha impedido que los procesos operen como verdaderos procesos constitucionales; sin embargo, sí afecta la coherencia sistemática del texto constitucional y dificulta una comprensión unitaria del modelo de justicia constitucional.

En este contexto, la modificación propuesta al artículo 200 —que sustituye la expresión "garantías constitucionales" por "procesos constitucionales" en su encabezado y en las remisiones a la ley orgánica, manteniendo inalterado el catálogo de hábeas corpus, amparo, hábeas data, inconstitucionalidad, acción popular y cumplimiento— no introduce un cambio material en el alcance de las instituciones protegidas por la Constitución. Antes bien, la reforma tiene por objeto armonizar el lenguaje constitucional con el ya empleado por el legislador orgánico, la doctrina especializada y el propio Tribunal Constitucional, reforzando

[219] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 47/2023, Exp. 00030-2021-PI/TC (Caso Nuevo Código Procesal Constitucional II). 31 de enero de 2023.

la idea de que se trata de procesos con fines y principios propios, insertos en un sistema de justicia constitucional.

De este modo, hablar de “procesos constitucionales” en el artículo 200 permite:

(i) explicitar su doble dimensión de tutela de derechos fundamentales y de defensa de la supremacía de la Constitución;
(ii) reconocer el carácter público y no meramente dispositivo de estos procesos, en línea con los principios del artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional; y
(iii) dotar de mayor claridad y seguridad jurídica al texto constitucional, evitando ambigüedades terminológicas y facilitando la labor interpretativa de jueces, operadores jurídicos y ciudadanía.

La reforma propuesta, por tanto, no altera el contenido esencial de las instituciones ya reconocidas por la Constitución, sino que actualiza su formulación para hacerla coherente con el desarrollo del derecho procesal constitucional peruano de las últimas décadas.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa implica una importante reforma constitucional, incorporando diversos artículos a la carta magna y modificando otros.

Todos ellos con el objetivo de fortalecer el sistema de administración de justicia.

En el siguiente cuadro podemos identificar con precisión las modificaciones propuestas a la Constitución.

CUADRO COMPARATIVO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

CONSTITUCIÓN 1993	PROYECTO DE REFORMA
TÍTULO I **DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD**	**TÍTULO I** **DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD**
Capítulo I **Derechos fundamentales de la persona**	**Capítulo I** **Derechos fundamentales de la persona**
Artículo 2. Toda persona tiene derecho: (…) **24.** A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (…) c. No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios.	**Artículo 2.** Toda persona tiene derecho: (…) **24.** A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (…) c. No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios. ***La falta de pago del íntegro de la reparación civil por quien tiene una***

	condena penal por delito doloso genera su inhabilitación para realizar trámites, contrataciones en el ámbito público y privado, y restringe el acceso a la función pública. Las restricciones en el ámbito privado son determinadas por ley. ***25. Al acceso a un Sistema de Justicia oportuno, imparcial, independiente y sin discriminación, con garantía del derecho al contradictorio, respetando las exigencias y limitaciones que establecen la Constitución y la ley.***
Capítulo II **De los derechos sociales y económicos**	**Capítulo II** **De los derechos sociales y económicos**
Artículo 14. La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del	**Artículo 14.** La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del

país. La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa. Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.	país. La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos, ***así como la importancia de contar con un Sistema de Justicia eficaz en el marco de la cultura de paz y la promoción de la conciliación***, son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa. Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.
Artículo 23. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.	**Artículo 23.** El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.	Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento***, sin perjuicio del trabajo obligatorio dispuesto para las personas privadas de su libertad como parte del proceso de reinserción social.***
TÍTULO II **DEL ESTADO Y LA NACIÓN**	**TÍTULO II** **DEL ESTADO Y LA NACIÓN**
Capítulo I **Del Estado, la Nación y el Territorio**	**Capítulo I** **Del Estado, la Nación y el Territorio**
Artículo 47. La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.	**Artículo 47.** La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los procuradores públicos conforme a ley. **Los procuradores públicos se *eligen bajo estrictos criterios de meritocracia y neutralidad, mediante concurso público por el órgano competente. Gozan de independencia en el ejercicio del cargo. Solo pueden ser separados por causa grave prevista en la ley***. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.
TÍTULO IV **DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO**	**TÍTULO IV** **DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO**

Capítulo I Poder Legislativo	Capítulo I Poder Legislativo
Artículo 99. Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado; a los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.	**Artículo 99.** Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado; a los magistrados del Tribunal Constitucional; ***a los miembros del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia*****;** a los jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.
	Capítulo VII-A Sistema de Administración de Justicia
	Artículo 137-A. El Sistema de Justicia es el conjunto de instituciones del Estado que, por razón de sus competencias, garantizan la funcionalidad integral del Sistema de Justicia en el país; para la necesaria coordinación e interoperabilidad las mismas que se rige bajo los principios de igualdad

	en la garantía de los derechos fundamentales, calidad, eficiencia, predictibilidad, colaboración e independencia de cada institución que conforman el Sistema de Justicia.
	Artículo 137-B. El Sistema de Justicia, respetando la autonomía de cada institución, está conformado por las siguientes: ***1. El Poder Judicial.*** ***2. El Tribunal Constitucional.*** ***3. El Ministerio Público.*** ***4. La Escuela Nacional de Justicia.*** ***5. La Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial.*** ***6. La Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público.*** ***7. Las instancias y órganos adscritos al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que, por razón de sus competencias, están vinculados al Sistema de Justicia.*** ***El Sistema de Justicia cuenta con la labor coadyuvante de entidades especializadas que contribuyen a su funcionamiento y fines. Estas entidades son la Policía Nacional***

	del Perú, y las instituciones que desarrollan los mecanismos alternativos de solución de controversias reconocidos por ley. Los colegios de abogados debidamente reconocidos tienen el deber de contribuir a la calidad integral del servicio jurídico y de justicia del país, dentro de la proyección social de la abogacía. Su relación con la administración de justicia se regula de acuerdo a ley.
	Artículo 137-C. Son fines del Sistema de Justicia: ***1. Garantizar el derecho de acceso a un Sistema de Justicia oportuno, predictible, eficiente e imparcial en el marco de la cultura de paz y la promoción de la conciliación.*** ***2. Garantizar la independencia funcional con base en la titularidad de todos los jueces y fiscales a nivel nacional, con impedimento de ejercer la función bajo cualquier otra modalidad.*** ***3. Garantizar la celeridad procesal y la ejecutabilidad de las decisiones jurisdiccionales.***

	4. Promover una administración de justicia de calidad, basada en una carga procesal razonable y coherente. ***5. Promover una administración de justicia eficiente y sostenible, contribuyendo en la difusión y utilización razonable de los mecanismos alternativos de solución de controversias.*** ***6. Garantizar la necesaria interoperabilidad y cooperación entre las entidades integrantes e instituciones coadyuvantes del sistema de administración de justicia.*** ***7. Impulsar la constante modernización y transparencia en el servicio de administración justicia.*** ***8. Contribuir al fortalecimiento del régimen de control de jueces y fiscales y personal administrativo.*** ***9. Contribuir en la definición y actualización permanente de perfiles idóneos de quienes administran justicia en el Perú, así como su capacitación***

	integral y permanente; y la correspondiente evaluación en el desempeño de la función. ***10. Contribuir en la permanente consolidación del Sistema de Justicia integral, incorporando medidas efectivas en los ámbitos formativo, ético y preventivo.*** ***Las instituciones integrantes del Sistema de Justicia tienen la obligación de contribuir al cumplimiento de sus fines. Para este propósito, también impulsan acciones para fortalecer una cultura de compromiso permanente con los fines del sistema por parte de todos sus integrantes y trabajadores.***
	Artículo 137-D. Las instituciones conformantes del Sistema de Justicia, en el marco del respeto de su autonomía funcional, conforme a su definición y fines sostienen reuniones periódicas, convocadas por cualquiera de sus integrantes, con la participación de sus máximos representantes. En las reuniones evalúan el cumplimiento de los fines del sistema y la problemática e implementación de medidas necesarias de

	colaboración e interoperabilidad que permitan el fortalecimiento progresivo y sostenible de cada institución conformante del sistema; a fin de lograr un servicio de justicia eficiente y de calidad.
Capítulo VIII **Poder Judicial**	**Capítulo VIII** **Poder Judicial**
Artículo 138. La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.	**Artículo 138.** La potestad de **impartir** justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos **jurisdiccionales, en las materias de su competencia,** con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior. ***Para la validación del control difuso de constitucionalidad de la ley las sentencias son elevadas en consulta a la Corte Suprema de Justicia.***
Artículo 139. Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse	Artículo 139. Son principios y derechos *exigibles*: 1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.

jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral. No hay proceso judicial por comisión o delegación. 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.	No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral. *Por ley orgánica se regulan ambas excepciones. No cabe el control difuso de constitucionalidad de las leyes en sede militar ni en sede arbitral, cualquiera sea su modalidad.* No hay proceso judicial por comisión o delegación. 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. *Los jueces están sujetos a evaluación de desempeño permanente, de acuerdo a ley. Esta evaluación considera la identificación de infracciones bajo los criterios de legalidad y gradualidad. La máxima sanción en este ámbito es la separación de la entidad.* Los jueces no pueden ser objeto de acusación por sus votos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que ejerce el órgano de control correspondiente. Los jueces solo ejercen la función en su condición de titulares y en

	estricto respeto de la plaza respectiva, conforme a ley.
Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.	Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. La ley señala los casos de ejecución provisional de la sentencia que no tiene calidad de firme.
Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de la Cámara de Diputados, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno	Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de la Cámara de Diputados, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.
(…)	(...)
6. La pluralidad de la instancia.	6. El doble grado de jurisdicción, salvo disposición legal distinta.
	(…)
(…)	
14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún	14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún

tipo de proceso y estado procesal. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad. **(…)** 21. El derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados. 22. El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad.	tipo de proceso y estado procesal. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad. **(…)** 21. El derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados. ***El Estado, por razones fundadas de riesgo para la seguridad nacional, la seguridad ciudadana y la seguridad penitenciaria, puede establecer regímenes penitenciarios excepcionales.*** 22. El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, ***sin perjuicio de la regulación restrictiva de***

	derechos para los agentes de delitos de gravedad.
Artículo 141. Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley. Asimismo, conoce en casación las resoluciones del Fuero Militar, con las limitaciones que establece el artículo 173.	**Artículo 141.** Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación. ***La ley regula las características, materias sujetas a discrecionalidad judicial, requisitos de admisibilidad, tramitación y los efectos de la casación, incluidas las sanciones por su interposición temeraria o con abuso de derecho. El desarrollo del criterio de cuantía para limitar el acceso a la casación es fijada por ley.*** ***La Corte Suprema solo resuelve en última instancia en los procesos iniciados en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley.*** Asimismo, conoce ***excepcionalmente*** en casación las resoluciones del Fuero Militar, con las limitaciones que establece el artículo 173. ***La Corte Suprema tiene la facultad de establecer criterios uniformizadores para garantizar el principio de predictibilidad en la función jurisdiccional. Los cambios de criterios deben estar debidamente motivados.*** ***El número de jueces de la Corte Suprema lo determina la Ley***

	Orgánica del Poder Judicial, respetando el principio de racionalidad. La Corte Suprema puede organizarse en salas especializadas, bajo criterios estrictos de permanencia y plena titularidad de sus miembros.
Artículo 142. No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las de la Junta Nacional de Justicia en materia de evaluación y ratificación de jueces.	**Artículo 142.** No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las de la ***Escuela Nacional de Justicia*** en materia de evaluación y ***nombramiento*** de jueces ***y fiscales***. ***Es ineficaz toda resolución que altere el calendario electoral prestablecido.***
Artículo 143. El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración. Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica.	**Artículo 143.** El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que **imparten** justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración. ***Por ley orgánica se determina su funcionamiento, estructura, composición y administración. La gestión administrativa de los despachos judiciales es una actividad especializada y diferenciada de la labor jurisdiccional.***
Artículo 144. El Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder	**Artículo 144.** El Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder

Judicial. La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial.	Judicial. La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial. **El Presidente de la Corte Suprema es elegido de conformidad con su ley orgánica. Sólo por ley orgánica se determina el número total de jueces supremos.** **El cargo de Presidente de la Corte Suprema dura tres (3) años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos (2) años.** **Para ser juez supremo y ejercer el cargo se requiere:** **1. Ser peruano de nacimiento.** **2. Ser ciudadano en ejercicio.** **3. Tener entre cuarenta y cinco (45) años y setenta (70) años de edad.** **La designación de los jueces supremos se realiza bajo las siguientes modalidades:** **1. Jueces de carrera judicial (modalidad ordinaria): haber ejercido como juez por más de veinte (20) años.** **2. Abogados en ejercicio y académicos (modalidad por concurso): haber ejercido la abogacía con reconocida trayectoria profesional por**

	más de veinte (20) años o, siendo abogado, haber ejercido la docencia universitaria a tiempo completo en disciplinas jurídicas por más de veinte (20) años. Los jueces supremos designados bajo esta modalidad no podrán exceder el veinte por ciento (20%) del número total de integrantes de la Corte Suprema. **3. Invitación directa (modalidad excepcional por designación honorífica): se podrá designar a jueces supremos por invitación directa a profesionales que cumplan los requisitos establecidos en el numeral 2 de este artículo. Los jueces supremos designados bajo esta modalidad no podrán exceder el cinco por ciento (5%) del número total de integrantes de la Corte Suprema.**
Artículo 145. El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso.	**Artículo 145.** El Poder Judicial ***goza de autonomía en la elaboración y aplicación de su presupuesto y lo sustenta ante el Congreso. El presupuesto del Poder Judicial no***

	puede ser menor al 4% del total del Presupuesto General de la República, aprobado por el Poder Legislativo, el que debe ser ejecutado por el ministro de Economía y Finanzas bajo responsabilidad administrativa y política. ***El sustento del porcentaje presupuestal y su eventual incremento debe incluir los avances cuantitativos y cualitativos del cumplimiento de los fines del Sistema de Justicia, en el ámbito de las competencias del Poder Judicial.***
Artículo 146. La función jurisdiccional es incompatible con cualquiera otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria fuera del horario de trabajo. Los jueces sólo perciben las remuneraciones que les asigna el Presupuesto y las provenientes de la enseñanza o de otras tareas expresamente previstas por la ley. El Estado garantiza a los magistrados judiciales:	**Artículo 146**. La función jurisdiccional es incompatible con cualquiera otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria ***y en los cursos que imparte la Escuela Nacional de Justicia,*** fuera del horario de trabajo. Los jueces sólo perciben las remuneraciones que les asigna el Presupuesto y las provenientes de la enseñanza o de otras tareas expresamente previstas por la ley. El Estado garantiza a los magistrados judiciales:

1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley. 2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento. 3. Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función. Y 4, Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.	1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley. 2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento. 3. Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función. Y 4. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.
Artículo 148. Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.	**Artículo 148.** Las resoluciones administrativas que causan estado, son susceptibles de impugnación ***judicial únicamente mediante la acción contencioso administrativa, salvo disposición expresamente establecida en la ley***. ***La interposición de la demanda contencioso administrativa no suspende los efectos de la resolución administrativa respectiva y su tramitación judicial se agota de manera definitiva en segunda instancia.***
	Capitulo VIII-A Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial
	Artículo 149-A. El control funcional

	de los jueces de todas las instancias y del personal auxiliar jurisdiccional del Poder Judicial está a cargo de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, que cuenta con autonomía. ***La Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial es gobernada por un Consejo Directivo integrado por cinco miembros elegidos por la Escuela Nacional de Justicia, la que elige también a los jefes de las respectivas oficinas descentralizadas.*** ***La organización, funciones y permanencia en el cargo de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial se rige por ley orgánica.***
	Artículo 149-B. Para postular y ejercer como miembro del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial se requieren los mismos requisitos exigidos para ser designado como juez supremo y los que fije su respectiva ley orgánica. ***Los requisitos para ser designado jefe de la autoridad de control de una oficina descentralizada son establecidos por la Autoridad***

	Nacional de Control del Poder Judicial conforme a su reglamento.
Capítulo IX **Consejo Nacional de la Magistratura**	***Capitulo IX*** ***De la Escuela Nacional de Justicia***
Artículo 150. La Junta Nacional de Justicia se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular. La Junta Nacional de Justicia es independiente y se rige por su Ley Orgánica.	***Artículo 150. La Escuela Nacional de Justicia es el centro superior de alta especialización e investigación académica encargada de la formación de los aspirantes a personal jurisdiccional, asistentes en función fiscal, jueces y fiscales de todas las jerarquías y especialidades, así como de su selección y posterior nombramiento conforme a su ley orgánica. Asimismo, es responsable de su actualización y perfeccionamiento continuo, y de su preparación con fines de ascenso.*** ***La Escuela Nacional de Justicia otorga el título que los acredita en el correspondiente grado y especialidad, y lo cancela en los supuestos previstos por su ley orgánica. Es la única vía de acceso, evaluación y promoción en la carrera y especialidades señaladas en el primer párrafo.*** ***La Escuela Nacional de Justicia también se encarga de la selección y posterior nombramiento de los***

	miembros del Consejo Directivo de las autoridades de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, así como de los respectivos jefes de las oficinas descentralizadas de dichas autoridades. ***La Escuela Nacional de Justicia es autónoma y configura el ente rector en el deber de asegurar la titularidad plena de los jueces y fiscales a nivel nacional, erradicar y evitar la provisionalidad en estos ámbitos.*** ***La Escuela Nacional de Justicia también brinda capacitación periódica, especializada y obligatoria para los procuradores públicos.***
Artículo 151. La Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección. Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha Academia.	***Artículo 151. El ingreso a la Escuela Nacional de Justicia es mediante concurso público de méritos.*** ***La formación en la escuela es del más alto nivel académico y multidisciplinario.*** ***Los aspirantes a personal jurisdiccional, asistente en función fiscal, jueces y fiscales de todo nivel jerárquico y especialidad se forman por un periodo de dos años, reciben un estipendio que prevé la norma correspondiente.*** ***Concluida satisfactoriamente su***

	formación y, una vez seleccionados, ejercen, en condición de pasantes, el cargo por el lapso de seis (6) meses, bajo supervisión institucional. Este período se reconoce para el cómputo de tiempo de servicios en el ejercicio profesional. Culminada satisfactoriamente la pasantía, la Escuela Nacional de Justicia otorga el respectivo título. ***Los jueces de paz provienen de elección popular. Esta elección, el número de jueces y su distribución, los requisitos, las condiciones del desempeño jurisdiccional, la condición remunerativa, la capacitación y la duración en los cargos son normadas por ley.***
Artículo 152. Los Jueces de Paz provienen de elección popular. Dicha elección, sus requisitos, el desempeño jurisdiccional, la capacitación y la duración en sus cargos son normados por ley. La ley puede establecer la elección de los jueces de primera instancia y determinar los mecanismos pertinentes.	**Artículo 152.** ***El personal jurisdiccional, los asistentes en función fiscal, los jueces y fiscales tienen derecho a participar en los procesos de ascenso convocados por la Escuela Nacional de Justicia. Para su ascenso deben aprobar los estudios especiales correspondientes impartidos por esta escuela.*** ***La escuela considera y resguarda el cuadro de méritos académicos, los***

	resultados de la evaluación de su desempeño con enfoque cualitativo, los informes de la autoridad nacional de control correspondiente y otros que señale la ley.
Artículo 153. Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga.	**Artículo 153.** ***El personal jurisdiccional, los asistentes en función fiscal,*** los jueces y los fiscales están prohibidos de participar en política, de emitir posiciones políticas, ***y de recibir cualquier beneficio que pueda comprometer o interferir en el desempeño de sus funciones. Adicionalmente, solo los jueces y fiscales están impedidos de sindicalizarse y de declararse en huelga.*** ***En caso de recibir, luego de su designación y nombramiento, sentencia firme por la comisión de un delito quedan inhabilitados de forma definitiva para trabajar, ejercer o accionar en el sistema de administración de justicia.***
Artículo 154. Son funciones de la Junta Nacional de Justicia: 1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos	***Artículo 154. El órgano de gobierno de la Escuela Nacional de Justicia es el Consejo Directivo, que se encuentra integrado por:*** ***1. Un representante del Tribunal Constitucional, elegido por los***

nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. 2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. 3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad.	***integrantes de su Pleno, entre los exmagistrados.*** ***2. Un representante del Poder Judicial, elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, entre los exjueces supremos.*** ***3. Un representante del Ministerio Público, elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre los exfiscales supremos.*** ***4. Un representante de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial designado por el Consejo Directivo de dicha autoridad.*** ***5. Un representante de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público designado por el Consejo Directivo de dicha autoridad.*** ***6. Un representante de las facultades de derechos de las universidades públicas licenciadas, con más de cincuenta años de antigüedad.*** ***7. Un representante de las facultades de derechos de las universidades privadas licenciadas, con más de cincuenta años de antigüedad.***

La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable. 4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales. 5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita. 6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso.	***8. Un representante de la Procuraduría General del Estado, designado por su Consejo Directivo.*** ***La elección del respectivo representante, debe contar con el voto favorable de al menos, los dos tercios del número legal de los miembros titulares de los órganos mencionados.*** ***Los miembros del Consejo Directivo son elegidos por ocho (8) años, ejercen el cargo a dedicación exclusiva, salvo la docencia universitaria en el régimen de tiempo parcial por asignatura.*** ***El Pleno del Consejo Directivo elige a su presidente, cuyo mandato es de cuatro años.*** ***En ambos casos se requiere del voto favorable de los dos tercios de los integrantes del Consejo Directivo.***
Artículo 155. La Junta Nacional de Justicia está conformada por siete miembros titulares seleccionados mediante concurso público de méritos, por un período de cinco años. Está prohibida la reelección. Los suplentes son convocados por estricto orden de mérito obtenido en el concurso.	**Artículo 155.** ***Para ser miembro del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia y ejercer como tal, se requiere:*** ***1. Ser peruano de nacimiento.*** ***2. Ser ciudadano en ejercicio.*** ***3. Ser abogado*** ***4. Tener no menos de cincuenta y***

El concurso público de méritos está a cargo de una Comisión Especial, conformada por: 1. El Defensor del Pueblo, quien la preside; 2. El Presidente del Poder Judicial; 3. El Fiscal de la Nación; 4. El Presidente del Tribunal Constitucional; 5. El Contralor General de la República; 6. Un rector elegido en votación por los rectores de las universidades públicas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad; y, 7. Un rector elegido en votación por los rectores de las universidades privadas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad. La Comisión Especial debe instalarse, a convocatoria del Defensor del Pueblo, seis meses antes del vencimiento del mandato de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y cesa con la juramentación de los miembros elegidos. La selección de los miembros es realizada a través de un procedimiento de acuerdo a ley, para lo cual, la Comisión Especial cuenta con el	***no más de setenta y cinco años.*** ***5. Tener no menos de veinticinco (25) años de ejercicio profesional.*** ***6. Tener el grado académico de doctor otorgado por universidad licenciada; dicho grado debe estar registrado en la entidad competente.*** ***7. Contar con solvencia moral y reconocida trayectoria profesional, académica y democrática.*** ***8. No haber sido condenado por delito, ni destituido o inhabilitado de la función pública.*** ***En el caso de la acreditación de grados y títulos se toma en cuenta los respectivos trabajos de investigación desarrollados para tal efecto.***

apoyo de una Secretaría Técnica Especializada. El procedimiento brinda las garantías de probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia.	
Artículo 156. Para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia se requiere: 1. Ser peruano de nacimiento. 2. Ser ciudadano en ejercicio. 3. Ser mayor de cuarenta y cinco (45) años, y menor de setenta y cinco (75) años. 4. Ser abogado: a. Con experiencia profesional no menor de veinticinco (25) años; o, b. Haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco (25) años; o, c. Haber ejercido la labor de investigador en materia jurídica por lo menos durante quince (15) años. d. No tener sentencia condenatoria firme por delito doloso. e. Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral.	***Artículo 156. Los miembros del Consejo Directivo de la Escuela Nacional de Justicia gozan de los mismos beneficios, derechos y prerrogativas, y están sujetos a las mismas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que los jueces supremos y los fiscales supremos.*** ***Son removidos del cargo por el Senado del Congreso de la República, con el voto conforme de dos tercios del número legal de sus miembros, por causa grave prevista en su ley orgánica. Las causales para su apartamiento temporal son determinadas por su ley orgánica.***

Los miembros de la Junta Nacional de Justicia gozan de los mismos beneficios y derechos y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Su función no debe incurrir en conflicto de intereses y es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada fuera del horario de trabajo. Salvo la docencia universitaria.	
Artículo 157. Los miembros de la Junta Nacional de Justicia pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Senado adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.	**Artículo 157.** ***El personal jurisdiccional, los asistentes en función fiscal, los jueces y los fiscales de todos los niveles, grados, jerarquías y especialidades están sujetos a la evaluación permanente del desempeño funcional, así como al control disciplinario por las autoridades de control respectivas. Los resultados de su evaluación permanente de desempeño se incorporan en los cuadros de méritos de cada institución y de la Escuela Nacional de Justicia.***
Capítulo X **Del Ministerio Público**	**Capítulo X** **Del Ministerio Público**
Artículo 158. El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de	**Artículo 158.** El Ministerio Público es autónomo ***dentro del marco legal vigente***. El Fiscal de la Nación lo

Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.	preside. ***Es elegido de conformidad con su ley orgánica.*** El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos ***años***. ***El número de miembros de la Junta de Fiscales Supremos es determinado por ley orgánica.*** Los ***fiscales*** tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los ***jueces en su respectiva categoría***. Les afectan las mismas incompatibilidades, ***estando igualmente sujetos a la respectiva evaluación de desempeño permanente.*** Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los ***jueces*** en su respectiva categoría. ***Los fiscales solo ejercen la función en su condición de titulares y en estricto respeto de la plaza respectiva, conforme a ley.***
Artículo 159. Corresponde al Ministerio Público: **(...)** 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito, conforme a ley. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio	**Artículo 159**. Corresponde al Ministerio Público: **(...)** 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito, conforme a ley. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio

Público en el ámbito de su función. 5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte. **(…)**	Público en el ámbito de su función. **El inicio de toda investigación debe tener parámetros obligatorios establecidos en la ley, bajo responsabilidad.** 5, Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte, ***sin perjuicio de los delitos de acción privada que prevé la ley de la materia.*** **(...)**
Artículo 160. El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso.	***Artículo 160.*** El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso. ***El presupuesto del Ministerio Público no puede ser disminuido con relación al año anterior, salvo por motivo de fuerza mayor objetivamente acreditado. Su incremento responde a hechos que la demanda de su labor exige para el cumplimiento de sus fines.***
	Capitulo X-A ***Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público***
	Artículo 160-A. El control funcional de los fiscales de todos los niveles

	y del personal de función fiscal del Ministerio Público está a cargo de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, que cuenta con autonomía. ***La Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público es gobernada por un Consejo Directivo integrado por cinco miembros elegidos por la Escuela Nacional de Justicia, la que elige también a los jefes de las respectivas oficinas descentralizadas.*** ***La organización, funciones y permanencia en el cargo de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público se rige por ley orgánica.***
	Artículo 160-B. Para postular y ejercer como miembro del consejo directivo de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público se requieren los mismos requisitos exigidos para ser designado como fiscal supremo y los que fije su respectiva ley orgánica. ***Los requisitos para ser designado como jefe de la autoridad de control de la oficina descentralizada son establecidos por la Autoridad Nacional de Control del Ministerio***

	Público, conforme a su reglamento.
Capítulo XIII **Del sistema electoral**	**Capítulo XIII** **Del sistema electoral**
Artículo 177. El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.	**Artículo 177.** El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, ***como ente rector***; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones y sus respectivas leyes orgánicas.
Artículo 182. El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por la Junta Nacional de Justicia por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por la propia Junta por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la	**Artículo 182.** El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por ***la Escuela Nacional de Justicia*** por un período renovable de cuatro años. ***La renovación está sujeta a evaluación previa***. Puede ser removido por ***la propia Escuela Nacional de Justicia*** por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. ***Asimismo, le corresponde***

entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala.	la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que su ley orgánica le señala.
Artículo 183. El jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por la Junta Nacional de Justicia por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicha Junta por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información	**Artículo 183**. El jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por ***la Escuela Nacional de Justicia*** por un período renovable de cuatro años. La renovación está sujeta a evaluación previa. Puede ser removido por dicha ***Escuela Nacional de Justicia*** por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones ***de todos los ciudadanos peruanos en el Perú y el extranjero***, y otros actos que modifican el estado civil ***y el ejercicio de la ciudadanía, conforme a ley***. Emite el documento nacional de identidad y las constancias correspondientes. Prepara y mantiene

necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. Ejerce las demás funciones que la ley señala.	actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. Ejerce las demás funciones que su ley orgánica le señala.
TÍTULO V **DE LAS GARANTÍA CONSTITUCIONALES**	**TÍTULO V** **DE LAS GARANTÍA CONSTITUCIONALES**
Artículo 200. Son garantías constitucionales: 1. La Acción de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos. 2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso	**Artículo 200.** Son ***procesos*** constitucionales: 1. ***El Proceso*** de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos. 2. ***El Proceso*** de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de

siguiente. No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.	los señalados en el inciso siguiente. No procede contra normas legales, contra resoluciones judiciales ***ni contra decisiones de los fueros excepcionales reconocidos por la Constitución, emanadas de procedimiento regular***. Tampoco procede ***contra resoluciones que no son revisables por mandato constitucional.***
3. La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.	3. ***El Proceso*** de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.
4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.	4. ***El Proceso*** de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la

5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen. 6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas. El ejercicio de las acciones de hábeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción a que se refiere el artículo 137 de la Constitución. Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la	Constitución en la forma o en el fondo. 5. ***El Proceso*** de Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen. 6. ***El Proceso*** de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. Una ley orgánica regula el ejercicio de ***estos procesos*** y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas. El ejercicio de ***los procesos*** de hábeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción a que se refiere el artículo 137 de la Constitución. Cuando se interponen ***procesos*** de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la

declaración del estado de emergencia ni de sitio.	proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio.
Artículo 201. El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete magistrados elegidos por cinco años. Para ser magistrado del Tribunal Constitucional se exigen los mismos requisitos que para ser juez de la Corte Suprema. Los magistrados del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los senadores y diputados. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.	**Artículo 201**. El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. **Se compone de nueve magistrados elegidos por ocho años.** **El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa. Puede, por acuerdo mayoritario de sus miembros, tener sesiones descentralizadas en cualquier otro lugar de la República**. Para ser magistrado del Tribunal Constitucional se exigen los mismos requisitos que para ser juez supremo. Los magistrados del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los senadores y diputados. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata. ***No pueden ser objeto de acusación por sus votos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que ejerce el propio Tribunal Constitucional.***

Los magistrados del Tribunal Constitucional son elegidos por el Senado con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.	Los magistrados del Tribunal Constitucional son elegidos por el Senado con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El contexto en el que se presenta esta iniciativa

La presente iniciativa se presenta en un momento en que el sistema de justicia atraviesa por la que es, quizá, su peor crisis histórica.

La sociedad no confía en su sistema de administración de justicia, lo ve ajeno a su necesidad de poder acceder a una justicia oportuna, imparcial, objetiva y predecible.

Hoy vemos como, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, predomina la provisionalidad, lo que afecta de manera directa la imparcialidad, objetividad e independencia de quienes ejercen judicaturas o fiscalías.

Adicionalmente, el Poder Judicial está sometido a una carga procesal, que resulta a estas alturas ya inmanejable, como consecuencia de una desbordada cultura del litigio y una facilidad procesal a interponer recursos, en la gran mayoría de casos de manera maliciosa, y con el único objetivo de retardar la administración de justicia.

Finalmente, la politización de las decisiones jurisdiccionales, que atenta de manera directa con la objetividad y predictibilidad de estas decisiones.

El objetivo de la propuesta

La propuesta tiene como objetivo una reforma integral del sistema de administración de justicia, que corrija los problemas identificados.

Identificación de los actores

Dentro de los actores directos involucrados en la propuesta podemos mencionar:

- Poder Judicial;
- Ministerio Público;
- Tribunal Constitucional;
- Junta Nacional de Justicia;
- Academia de la Magistratura;
- Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial; y,
- Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Policía Nacional del Perú.
- Instituto Nacional Penitenciario.
- Procuraduría General de la República.
- Organismos Reguladores.
- Colegios de Abogados.
- Litigantes.
- Sociedad en su conjunto.

Análisis

Del análisis de la propuesta podemos determinar los siguientes impactos específicos:

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL
COSTO
Al tratarse de una propuesta de reforma constitucional, se genera un marco supremo y vinculante para que, en su oportunidad, se emitan las leyes y medidas respectivas a fin de efectivizar su implementación progresiva e integral. Así, bajo los principios de previsión y equilibrio presupuestales, se generarán, por parte de los organismos competentes, las acciones necesarias que requieran recursos económicos. En todo supuesto, debe quedar claro que la incidencia en los asuntos estructurales, competenciales y procedimentales recaen en organismos ya existentes que, en su mayoría, son autónomos y, como tales, tienen las atribuciones

para operar y distribuir sus presupuestos en estricta aplicación de los mandatos constitucionales.

CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA
BENEFICIO
La constitucionalización del sistema de justicia redundará en que el sistema de justicia funcione y no sea solo un concepto simbólico y de uso verbal. Al precisar los entes que lo conforman y los fines de cada uno de ellos, se asegura al ciudadano un servicio de justicia de calidad.

FORTALECIMIENTO DEL PODER JUDICIAL, DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
BENEFICIO
Se fortalecen a los actores del sistema de justicia al considerar la evaluación permanente del desempeño de jueces y fiscales. Asimismo, se determina el número de jueces y fiscales supremos sólo por ley orgánica, evitando la proliferación excesiva de los mismos. Se precisa la competencia de la Corte Suprema para fijar criterios uniformes. Asimismo, el cargo de fiscal y juez sólo se puede ejercer en condición de titular. En un plazo máximo de un año se debe terminar con la provisionalidad. Se diferencia entre la labor jurisdiccional y la de gestión administrativa de despacho judicial, lo que repercute en fortalecer la celeridad procesal. Se establecen medidas ciertas para organizar y cubrir con prioridad las plazas de los jueces que integran la justicia en el país. Se permite el mecanismo de invitación, en un porcentaje de cinco por ciento, para ocupar el cargo de juez supremo, lo que repercutirá en atraer a juristas de los más altos perfiles. Se fija un de porcentaje presupuestal mínimo para el Poder Judicial. Al aumentar el número y el período de mandato de los miembros del Tribunal Constitucional, se guarda relación con la densidad poblacional y se buca que la línea jurisprudencial tenga razonable estabilidad.

FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DE LA MAGISTRATURA
BENEFICIO
El reconocimiento constitucional expreso de la autonomía de las Autoridades de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, evita la dependencia funcional (como es hoy) y afianza la imparcialidad en este ámbito. Estos órganos tendrán el monopolio del control disciplinario y podrá imponer las sanciones en este ámbito a todos los jueces y fiscales de todos los niveles.

REDUCIR LA CARGA PROCESAL
BENEFICIO
Se fortalece el proceso contencioso administrativo, cuya demanda no tendrá efectos suspensivos y se tramitará en dos instancias. Se establece la interoperabilidad como propósito del sistema de justicia para agilizar los procesos. Se permite la ampliación legal de los delitos de acción privada, reduciendo la carga procesal. Se refuerzan los mecanismos alternativos de solución de controversias y la política de afianzamiento de la conciliación, lo que conllevará a que no constituyan carga procesal.

MEJORA DE LOS PERFILES DE JUECES Y FISCALES
BENEFICIO
Se crea la Escuela Nacional de Justicia, cuyo gobierno será un colegiado de alto perfil académico y sin injerenca política, para la formación de jueces y fiscales. Este órgano absorve a la Academia de la Magistratura y en parte a la Junta Nacional de Justicia, encargándose de la convocatoria, formación, nombramiento y promoción de los futuros jueces y fiscales del país. Esta propuesta permite mejorar los perfiles de los interesados en ingresar a la carrera judicial y fiscal.

SOSTENIBILIDAD DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE JUSTICIA
BENEFICIO
Se establecen medidas preventivas como la exigencia de la formación ética y la incorporación de la importancia del sistema de justicia en el proceso formativo educacional en todo ámbito, con el fin de darle al sistema sostenibilidad en el tiempo.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa está directamente vinculada a la siguiente Política de Estado del Acuerdo Nacional:

OBJETIVO
IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.
POLÍTICA DE ESTADO
28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia. Con este objetivo el Estado: (a) promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano; (b) promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (c) promoverá entre la justicia comunal y el Poder Judicial una relación que respete la interculturalidad y regulará las competencias, atribuciones y limitaciones de aquélla;

(d)	consolidará la regulación de la justicia de paz y la elección popular de los jueces de paz;
(e)	difundirá la conciliación, la mediación, el arbitraje y en general los mecanismos alternativos de resolución de conflictos;
(f)	adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación;
(g)	establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil;
(h)	garantizará la cobertura nacional y el mejor funcionamiento de la Defensoría del Pueblo; e
(i)	fortalecerá las instancias de control interno de los órganos jurisdiccionales.

AGENDA LEGISLATIVA

Se encuentra vinculada a la Agenda Legislativa en los Temas de Proyectos de Ley priorizados, siguientes:

OBJETIVO
IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado
POLÍTICA DE ESTADO
28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial
TEMAS PRIORIZADOS DE LA AGENDA LEGISLATIVA
97. Modernización y acceso en el sistema de justicia. 98. Modificación en trámites legales y en procedimientos judiciales y procesos administrativos.

Lima, 09 de enero de 2026