

Proyecto de Ley N° 2777/2022-CR



PROYECTO DE LEY QUE INCENTIVA CON UN BONO ESTÁNDAR DE 0.5 UIT, PARA LOS JUECES Y FISCALES QUE, DEL 100% DE LA CARGA PROCESAL ACUMULADA EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO, PRODUZCAN EN EL SIGUIENTE SEMESTRE UNA DESCARGA PROCESAL EQUIVALENTE AL 80% DE LA MISMA, CONTABILIZADA AL 31 DICIEMBRE DEL AÑO FISCAL.

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Partido Nacional Perú Libre, a iniciativa del Congresista **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS** ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22°, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE INCENTIVA CON UN BONO ESTÁNDAR DE 0.5 UIT, PARA LOS JUECES Y FISCALES QUE, DEL 100% DE LA CARGA PROCESAL ACUMULADA EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO, PRODUZCAN EN EL SIGUIENTE SEMESTRE UNA DESCARGA PROCESAL EQUIVALENTE AL 80% DE LA MISMA, CONTABILIZADA AL 31 DICIEMBRE DEL AÑO FISCAL.

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es el de incentivar con un bono estándar de 0.5 UIT tanto a los jueces y a los fiscales que, del 100% de la carga procesal acumulada en el primer semestre del año, produzcan en el siguiente semestre una descarga procesal equivalente al 80% o más, contabilizada hasta el 31 diciembre del año fiscal.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de esta Ley es:

- a) Producir una descarga procesal del 80% o más, con la finalidad de reducir los tiempos procesales.
- b) Incentivar a los jueces y fiscales que, en el marco del beneficio establecido en la presente ley, cumplan con su labor funcional.
- c) Evitar la continua vulneración de derechos de los procesados, demandantes, demandados y denunciados.
- d) Evitar que se eleven los costos de los litigios.
- e) Evitar ralentizar el tratamiento administrativo de los procesos.
- f) Elevar la productividad de los jueces, fiscales y su personal, reduciendo el desgaste psicológico de los actores vinculados (partes, abogados, jueces, auxiliares jurisdiccionales, fiscales, etc.)
- g) Evitar La saturación y la lentitud que provoca una elevada cantidad de casos, que son una ventana abierta para aquellos jueces, abogados, auxiliares, fiscales, policías, partes u otros que carecen de ética y buscan obtener beneficios por apurar un trámite.
- h) Erradicar la corrupción.

Artículo 3. En caso de trabajo remoto

En caso de trabajo remoto, tanto jueces como fiscales están sujetos al beneficio del bono estándar de 0.5 UIT, si cumplen con el objeto estipulado en el artículo 1 de la presente Ley.

Artículo 4. Financiación

Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la creación de una partida presupuestaria destinada a cubrir el bono estándar de 0.5 UIT, al que accederán los jueces y fiscales, que cumplen con el objeto y los fines establecidos en la presente Ley.

Artículo 5.- De la Reglamentación.

El Poder Judicial y el Ministerio Público, realizarán las acciones y dictarán las normas reglamentarias correspondientes en el plazo de ciento ochenta (180) días de publicada la presente ley, encaminadas al cumplimiento de lo establecido en la presente ley.



DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a los 180 días de su publicación en el diario Oficial El Peruano, para efectos de su correcta adecuación y la realización de su reglamento.

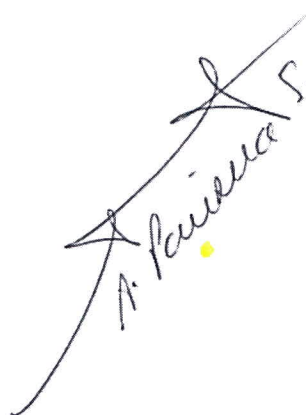
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. - Norma derogatoria

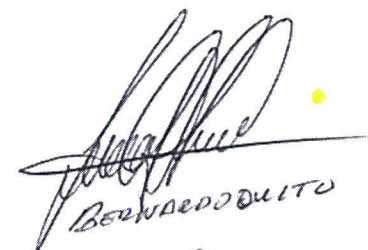
Deróguese toda norma que se oponga a la presente ley.

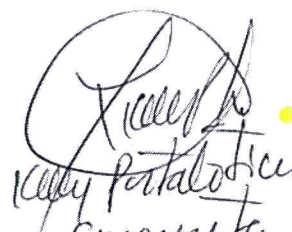

Flavio Cruz Mamani

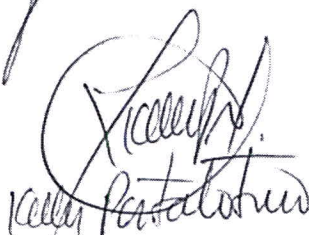

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


A. Paredes S.


Américo Gonzales


BERNARDO QUINTO


Kelly Portatolero
Congresista


Kelly Portatolero
VOCERO

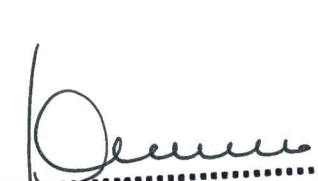


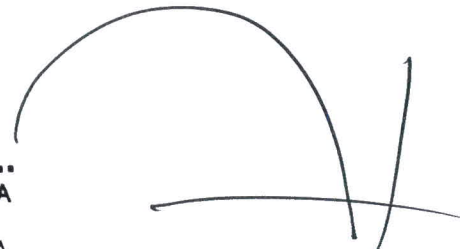
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **agosto** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2777-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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


.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para efectos de sustentar el objeto y los fines propuestos en la presente iniciativa legislativa, fundamentaremos la misma.

"Breve análisis de la carga procesal en el tiempo"

Bien como causa, bien como consecuencia de un proceso ineficiente, el exceso de carga procesal es un problema que trae consigo un círculo vicioso de actuaciones improductivas e indebidas que, junto a otros factores económicos, sociales o culturales, forman parte de los obstáculos que impiden el acceso a la justicia. Se trata de un hecho sobre el que falta profundizar y llamar la atención, y por eso se lo ha incorporado en este primer capítulo. Con el fin de complementar la información sobre la carga procesal, en una segunda parte de este mismo capítulo se incluyen algunas cifras generales que permiten un primer acercamiento hacia una comprensión ordenada de la lógica de lo general a lo particular aplicada en el resto de estadísticas de este documento.

La carga procesal como barrera para el acceso a la justicia

En un principio, un alto número de casos ahoga el funcionamiento del despacho judicial. Si hoy un juzgado funciona bien pero mañana le empieza a llegar una cantidad de casos que supera lo normal, lo más probable es que disminuya la calidad de su trabajo en términos de, por ejemplo, el tiempo que demora en calificar una demanda, en emitir una resolución o en incorporar algún escrito de las partes al expediente judicial. Todo acto, procesal o administrativo, tenderá a ser más lento, porque, además, el juez promedio no está formado para emprender una gestión administrativa profesional de su despacho.

Desde el punto de vista de las capacidades, es preciso anotar las limitaciones de algunos jueces y auxiliares en materia jurisdiccional. Una menor capacitación implica una menor preparación y un trabajo más lento y menos eficiente. Asimismo, el exceso de formalismo y el apego a la norma que jueces y trabajadores judiciales suelen exigirse complica un ágil desenvolvimiento del proceso. Por supuesto, este es un diagnóstico que no se puede generalizar a todos los magistrados y trabajadores judiciales.

A sus excelentes cualificaciones en Derecho los jueces deben sumar un conocimiento en gestión que les permita administrar todas las tareas de un despacho. Se podría decir que cada juzgado debe realizar muchas actividades o procesos (desde el punto de vista administrativo) que merecen una mayor atención que la usualmente brindada. La formación de los abogados en las universidades no comprende cursos de gestión o administración, y los exámenes para acceder a la magistratura que toma el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) tampoco los incorporan como temas de evaluación. Hay incluso posiciones que sostienen que está bien que así sea, pues se dice que las universidades forman abogados y no jueces y menos aún administradores.

Sea como fuere, el actual perfil del juez peruano tampoco considera importante este tipo de conocimientos, de manera que el juez se ve obligado a aprenderlos empíricamente, sobre la marcha. Mientras el sistema no genere incentivos para que estudiantes, abogados o magistrados tomen conciencia de que un juez no solo sentencia, sino que, por lo menos bajo el actual sistema peruano, también administra, solo podrán capacitarse los empeñosos, quienes tengan el tiempo o aquellos que, trabajando, obtengan el permiso para hacerlo. Las opciones para llenar este vacío de conocimiento tampoco son muchas. Aunque es cierto que desde hace algunos años la Academia de la Magistratura (AMAG) imparte un curso sobre modernización del despacho judicial, también lo es que hace dos el Tribunal Constitucional (TC) eliminó el requisito de pasar el curso de la AMAG para acceder a la magistratura, debido a que lo consideró una violación del derecho de igualdad. En el 2007 el Colegio de Abogados de Lima dio inicio a una interesante iniciativa (diplomado sobre Gestión Jurisdiccional y Despacho Judicial) en la que se tocan algunos temas que podrían potenciar la capacidad del juez en el manejo de su despacho, aunque falta aún mucho camino por recorrer.

El día a día de un despacho judicial hace que jueces y auxiliares desarrollen métodos empíricos de trabajo que pueden ayudar mucho en su labor. Sin embargo, subsiste un problema de fondo: el modelo de gestión del despacho ha probado no ser siempre ordenado, ágil, predecible ni justo. Por más que se cuente con jueces altamente capacitados en gestión y en lo jurisdiccional, el estado de la «maquinaria» judicial es un límite real a las capacidades personales. La eficiencia individual está condicionada, hasta cierto punto, por la eficiencia del sistema. Y aunque no hay duda de que esta última importa, también son relevantes las conductas de quienes operan en ese sistema. La carga procesal, su exceso para ser más precisos, no es responsabilidad exclusiva de los jueces, ni obedece solo a las decisiones que tomen las autoridades judiciales al respecto. Para hacer justicia al resumido diagnóstico, debemos agregar también a abogados, partes y ciudadanos: cada uno según sus intereses, todos ellos tienen la posibilidad de plantear demandas frívolas, aquellas que no merecen resolverse por vía judicial por haber medios más rápidos y menos costosos como la conciliación, o recursos dilatorios, y podrían copar así la capacidad de funcionamiento del Poder Judicial. Otro factor que merece ser considerado es la falta de preparación adecuada de los abogados. En lo estructural, otra de las causas de la carga procesal es el carácter netamente escrito de los procesos. Suelen estar llenos de pasos y trámites a veces innecesarios que complican tener un proceso rápido y ágil. La reforma procesal penal que se está aplicando en nuestro país ha modernizado la justicia, y tiene entre uno de sus principios el haber pasado de un proceso escrito a uno básicamente oral. No obstante, el poco tiempo transcurrido desde que empezó a implementar, se han observado ya algunos beneficios. En ocasiones, ciertas etapas del proceso pueden tomar mucho tiempo; es el caso de las pericias, según información de un estudio preliminar del Poder Judicial. Sobre la base de una muestra pequeña (16 expedientes de igual cantidad de juzgados), se

calculó que el informe pericial tomaba 440 días como media. Otro gran problema son las notificaciones. En promedio demoran 21 días desde su elaboración hasta la debida notificación a la parte, y durante un proceso suele haber varias o muchas resoluciones que comunicar. Con menos frecuencia, pero con gran impacto, eventos coyunturales o muy específicos también pueden provocar una crecida en la carga procesal, como lo prueban varias sentencias del TC.

Sean cuales fueren las causas de la carga procesal, uno de los efectos que más rápido aparece es la dilación judicial, lo que no significa que la alta carga procesal sea una condición para la dilación. La lógica es tan simple como decir que cuanto más grande sea la cola para acceder a la ventanilla de un banco, más largo será el trámite. Sin embargo, no siempre una larga cola implica una larga espera para la atención. La demora de un proceso judicial no suele ser bien sopesada, pues no se repara que se trata de un problema desencadenante de otros. En el Perú, como en muchas partes del mundo, el cumplimiento de los plazos legales de un proceso judicial es una excepción. No obstante, es cierto que estos plazos tienen por lo común poco que ver con las reales posibilidades de alcanzarlos. Quizá por ello no se presta la atención debida al hecho de que las dilaciones judiciales prolongan la vulneración de los derechos afectados de las partes. Se toma al retraso casi como un hecho, como algo inevitable y previsible. Piénsese, por ejemplo, en las personas juzgadas cuando están privadas de su libertad y en todo el tiempo que pasan en prisión hasta que se establece su culpabilidad o, en los casos más dramáticos, su inocencia. Este es un enfrentamiento claro entre la libertad y la ineficiencia del sistema. Y mientras más dure un proceso, más dinero se gastará en abogados y movilidad, y mayor será el agotamiento psíquico. Resulta así lógico que la visión del Poder Judicial se vea afectada e, incluso, que aparezcan problemas de legitimidad que podrían aminorar el grado de cumplimiento de sentencias o prolongar el tiempo en el que son acatadas.

Así las cosas, en materia de funcionamiento del Poder Judicial, la rapidez se convierte en un bien preciado por el que algunos (jueces, auxiliares, abogados y partes) están dispuestos hasta a deponer sus valores. Así, la sobrecarga procesal, sinónimo de lentitud, espera y alto costo, puede ser una ventana para ofrecer o demandar servicios ilegales prometedores de celeridad. Según la opinión de varios jueces entrevistados para otras investigaciones, el exceso de carga procesal crea generalmente una corrupción menor (lo que se suele llamar «bagatela»). Suelen haber cobros para obtener rápidamente las copias certificadas solicitadas, para hacer que el escrito presentado sea visto más rápido por el juez, para emitir una resolución con prontitud, para programar audiencias u otras fórmulas. Por el tipo de tareas descritas, esta corrupción menor estaría más enfocada en el personal del juzgado que en el mismo juez, quien quizá ni se entera de su existencia, ni tiene cómo probarla o simplemente se hace de la vista gorda. Sea que se influya ilegalmente o no para alterar la

duración promedio de un proceso, la demora se convierte en un fastidio inevitable y tortuoso para las partes.

El derecho les asiste para quejarse contra la lentitud de su proceso judicial. Con toda razón acudirán a la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) para interponer su queja. En muchos casos el juez podrá ser el culpable, pero en otros tantos no. Abogados litigiosos y conductas dilatorias también deben ser tomados en cuenta como factores que contribuyen a una mayor carga procesal. Los abogados suelen sacar buena ventaja de la información asimétrica que existe entre ellos y sus clientes. Hay un ejemplo interesante respecto del tema que estamos tocando. Según información proporcionada por la Jefa de la ODICMA de Lima, una importante cantidad de quejas escritas (necesita abrirse un expediente, se admiten pruebas, se pasa por procesos determinados, etcétera) bien podría tramitarse por la modalidad de quejas verbales (atención rápida y sin papeleos), y así se obtendría el mismo resultado en un plazo mucho menor e incluso con mayor efectividad. De esta manera no solo se beneficiaría la parte: también se aligeraría el trabajo de la ODICMA y las quejas de otros ciudadanos serían resueltas en menor tiempo. ¿Por qué no ocurre esto, entonces? Los abogados, que cuentan con mayor información sobre cómo funciona (y cómo se impide que funcione) el aparato de justicia, incentivan las quejas escritas porque su elaboración y presentación les reporta un ingreso. De hecho, no tiene nada de malo cobrar por el trabajo, pero debe tenerse bien claro el límite que separa la interposición de una queja asistida por la razón de aquella otra que se presenta solo para cobrar más, por dilatar el proceso o por incomodar al juez. Pero ese es solo un lado de la historia sobre las quejas por retardo interpuestas contra jueces. Viéndolo desde la lógica de un magistrado, una mayor presión para que atienda de forma más célere su carga procesal puede terminar complicando la situación si no existe una política adecuada de descarga procesal o tratamiento de la carga. Podría incentivar al juez a tramitar y resolver sus casos de forma más rápida (pues no quiere otra queja que complique su hoja de vida ni su carrera judicial), en desmedro de la calidad de su trabajo (a esto se le suele llamar «lógica de descarga procesal»). Esto implica estudiar menos el expediente y emitir resoluciones menos trabajadas. Con esa forma de trabajo es muy difícil coordinar criterios jurisprudenciales con el resto de juzgados o salas de la misma especialidad, o sentar precedentes jurisprudenciales por sí mismo. En este caso el problema escapa de la esfera de un proceso judicial en particular y se expande hacia muchos potenciales demandantes y demandados. Las respuestas dadas hasta hoy a la problemática de la carga procesal no han resultado las más efectivas. Ha sido más o menos clara la ausencia de una visión y una solución integrales. No se ha abordado el problema mediante el desarrollo de herramientas institucionales eficientes para la gestión del despacho judicial y el control de demandas que no deben llegar al Poder Judicial.

De tanto en tanto se aplican programas de descarga procesal que apenas tienen un efecto en las estadísticas y en la liberación de espacio en los juzgados

(aunque se provoca un amontonamiento en los archivos centrales). En el 2007 se inició el llamado Plan Nacional de Descarga Procesal. Todavía en curso, el programa fue diseñado para contar con tres etapas: (i) depuración y actualización de expedientes (remitir casos que deban ir al archivo y actualizar la información de los expedientes en los sistemas informáticos); (ii) inventario de expedientes (un censo de cuántos expedientes tiene cada juzgado); y, (iii) descarga procesal (fortalecer los juzgados con medidas que saldrían de las etapas anteriores y conformación de órganos jurisdiccionales de descarga procesal). Las dos primeras etapas sirven para depurar los expedientes «muertos» (los que deben estar archivados) y sincerar la información estadística. La tercera es la etapa propositiva.

Datos básicos sobre carga y descarga procesal

Se deja aquí ya el asunto de las causas y consecuencias y se pasa a un tema de conceptos, con el propósito de entender lo que quiere decir cada variable. Se llama «expediente ingresado» a todo aquel que entra por primera vez en un juzgado, sea una demanda nueva o una apelación, en un año determinado (también se toman en cuenta los traslados de casos de un juzgado a otro). Para las estadísticas, un «expediente resuelto» es aquel que finaliza en un año determinado, sea cual fuere la forma en que lo haga (con auto o con sentencia). Un «expediente pendiente» será todo aquel que haya ingresado en años anteriores y que aún no haya sido resuelto. De esta manera, la carga procesal es el resultado de la suma de los expedientes ingresados y los expedientes pendientes. La descarga procesal, por su parte, está representada por los procesos que salen del sistema, es decir, los expedientes resueltos. Teniendo en cuenta estos conceptos, y antes de pasar a los capítulos posteriores, es útil revisar estadísticas relativas a la carga procesal nacional. Ese gran panorama permite armar una lógica que explica cómo las cifras van de lo general a lo específico.

El dato más grueso o agregado sobre carga procesal está representado por el volumen de expedientes a escala nacional, es decir, cantidades globales sin distinción alguna. En el 2006 el Poder Judicial registró un poco más de un millón de expedientes ingresados (1'083.440), cifra muy cercana al promedio de los últimos años. No todos, sin embargo, son nuevas demandas interpuestas. Según datos del 2003, un 74% son efectivamente demandas admitidas por primera vez en el Poder Judicial. El 26% restante incluye sobre todo traslados de casos entre juzgados o salas, además de apelaciones. Aun cuando esa cantidad parezca elevada, falta agregar los casos que fueron iniciados en años anteriores pero que no habían sido resueltos hasta el cierre del 2005. Estos pasan a ser, por tanto, carga pendiente por resolver durante el 2006. En este último año se contabilizaron 1,1 millones de casos pendientes (1'102.861). Vale la pena destacar que la cantidad de estos expedientes se redujo en 4% entre

el 2005 y el 2006, lo que rompió con la tendencia creciente registrada desde 1997. Las razones de ese cambio de ruta no están claras, y no se han brindado explicaciones oficiales al respecto.

¿Dónde se halla la mayor acumulación de expedientes?

La intención de analizar la carga procesal por materias no obedece a la necesidad de diagnosticar qué órganos o especialidades son los más congestionados. Como ya se advirtió, casos clasificados en las estadísticas como de materia civil pueden haber sido vistos en órganos civiles, pero también en lo laboral, contencioso-administrativo, comercial, familiar, mixto e incluso penal. Por eso, el objetivo parte de otro enfoque, según el cual la clasificación por materias brinda indicios de problemáticas sociales. Desde esa perspectiva en cada una de las materias, el peso porcentual de los expedientes pendientes como parte de la carga procesal ha aumentado. La preocupación reside en que un Poder Judicial lento es un factor que erosiona la esperanza de acudir por justicia y pone barreras para encontrarla en un plazo razonable. En ese caso, las materias que muestran la mayor gravedad por su acumulación de expedientes son la penal y la familiar.

Como se hiciera hincapié en secciones anteriores, la alta carga pendiente tiende a disminuir la eficiencia de un órgano jurisdiccional, y altera variables como el tiempo de resolución de un proceso. En ese sentido es grave leer que, para el 2006, el 57% de la carga procesal en materia penal quedó pendiente. Los efectos negativos no tardan en caer sobre los individuos directamente involucrados y sobre la sociedad. Por ejemplo, la sanción tardía de un delincuente puede producir pesados daños psicológicos a las víctimas; y lo mismo le podría ocurrir al presunto delincuente si permanece un tiempo en prisión para al final ser absuelto por falta de pruebas o simplemente porque se lo declara inocente. Niveles altos de carga procesal también pueden ser alicientes para la corrupción, sobre todo para aquella de poca monta, dada la cuota de discrecionalidad para hacer que el expediente avance o se estanque. Al nivel de la sociedad, la ausencia o la demora de las sanciones penales o de penas alternativas a la libertad puede hacer que otros delincuentes desarrollen un sentimiento de impunidad o que la población se sienta más insegura, sensaciones que resultan agravadas cuando se conjugan con otros factores como la ineficiencia de la policía, la lenta acción de la Fiscalía, una difusión elevada de casos policiales por los medios de comunicación, etcétera.

En los procesos de familia, en los que queda pendiente el 51% de la carga procesal, los efectos de una alta carga procesal no son menos perjudiciales. Por ejemplo, en los juicios por alimentos se suele asegurar anticipadamente al niño una pensión por medida cautelar. Sin embargo, la pensión que se determine al final del juicio puede ser mayor que la inicialmente asegurada y necesitada. También habría que incorporar los daños psicológicos en este y en todos los casos, por el tiempo que se esperó para que se cumpliera el derecho

que siempre le correspondió. El simple hecho de estar en una situación indefinida respecto de sus derechos debe considerarse ya atentatorio. En este ámbito, ello puede profundizar aún más los resquebrajamientos ya generados por el conflicto en los núcleos de la familia. En los casos de violencia doméstica, dilaciones en los procesos pueden dar campo a la aparición de más agresiones psicológicas y/o físicas. En tanto la familia es el núcleo de la sociedad, cualquier tipo de acción que no permita sancionar efectiva y rápidamente los conflictos que se generan en ella traerá consecuencias negativas que pueden afectar las propias estructuras sociales. En lo laboral, su elevada cantidad de carga pendiente (51%) podría leerse de la mano de una prolongada vulneración de derechos laborales, en tanto los procesos toman más tiempo en resolverse. Así, la economía familiar de los involucrados se ve afectada de forma directa. Así como las materias penal, familiar y laboral muestran la mayor cantidad de expedientes pendientes, también tienen una posición negativa en cuanto al índice de acumulación de expedientes. Pero no solo eso: entre el 2003 y el 2006 este índice para el caso penal creció 16% por año. La lectura de este último indicador ofrece una perspectiva de desmejora en cada una de las materias.

Si es poco lo que el Poder Judicial ha planteado frente a la sobrecarga procesal, menos efectivos aun han sido los resultados. Como política institucional, la creación de más dependencias judiciales no ha servido en los últimos años para controlar la carga de casos que ingresan y que se acumulan. Menores o casi nulos son los efectos de tales medidas sobre la calidad y la eficiencia en el funcionamiento de los juzgados y salas en general. Por otro lado, los planes de descarga procesal que de cuando en cuando se llevan a cabo no son más que una forma de depurar lo que ya no debe estar en el juzgado, y no una manera de mejorar su eficiencia ni de agilizar los procesos. El efecto de estos programas se puede ver reflejado sobre todo en la liberación de espacio físico en el juzgado (lo que, por el contrario, complica el de los archivos centrales) y la ficticia mayor resolución de casos en las estadísticas judiciales por todos los casos que se envían al archivo mediante auto final.

¿Dónde se halla la mayor resolución de expedientes?

Para completar la visión sobre el estado de la carga procesal por materias hace falta adentrarnos en lo que, en términos correctos, se llama descarga procesal. Es decir, en la cantidad de expedientes que llegaron a su fin en cualquiera de sus formas (por sentencia o auto definitivo). Debido a que la clasificación de la información está dada por materias y no por órganos jurisdiccionales, la intención consiste en ver cuán lento o cuán rápido avanza la carga de trabajo de expedientes teniendo en cuenta que las materias se aproximan a diagnosticar problemáticas sociales. Son las materias civil y penal aquellas en las que se observa el menor ritmo de avance con la carga procesal (83% y 81% respectivamente). En estos casos la tasa de resolución de expedientes

(expedientes resueltos entre ingresados) está por debajo del promedio nacional (86%), que, como ya se mencionó, aparece en un rango medio en el espectro internacional. En relación con el 2003, sin embargo, la materia penal mostró un avance positivo, y lo mismo sucedió con las de familia, laboral y las faltas.

Con respecto al otro indicador (cobertura de carga procesal con expedientes resueltos, calculado como la división de los resueltos entre la carga procesal), la materia penal obtiene la posición menos favorable. El indicador llegó apenas a un 35%. Por el contrario, en las faltas el 60% de la carga procesal llega a ser resuelta. No obstante, en el plano de la eficiencia es aún largo el trecho que hay que recorrer para llegar a un nivel tal que permita concluir que se está haciendo frente a la carga procesal.

Es interesante observar que las posiciones más distantes en el tratamiento de la carga procesal caigan en las faltas (mejor) y lo penal (peor), materias que, además, poseen los menores porcentajes de casos finalizados con sentencia (35% y 13% respectivamente) y de los mayores con auto (32% y 13%). Usualmente las sentencias exigen un mayor trabajo, pues implican resolver el fondo de la controversia y transcurrir por todas las etapas del proceso judicial. Los autos definitivos, en cambio, terminan el proceso por alguna cuestión de forma (abandono, desistimiento, excepción fundada, etcétera), en una etapa procesal menos avanzada.

¿Quiere decir esto que en los órganos más congestionados se tiende a resolver los conflictos más por las cuestiones de forma que de fondo? ¿Esa tendencia es empujada por la lógica de descarga procesal, por el formalismo de los jueces o por una mala preparación de los abogados? Por ahora, la información no es suficiente como para responder afirmativamente. Es probable que, hasta cierto límite de carga procesal, la eficiencia en la gestión del despacho judicial juegue un rol vital capaz de dotar de agilidad a la organización y así afrontar su carga de trabajo de forma más fluida y ordenada. No obstante, al superar cierta barrera de carga procesal, puede existir una tendencia a tratar de reducir la carga de trabajo elevando la valla de la formalidad de un proceso judicial para, de esta manera, dar por concluidos casos más rápido. Frente a las materias civil, penal, familiar y laboral, las faltas son resueltas por autos en una proporción mucho mayor (65%). En contrapeso, solo el 13% de las faltas reciben sentencia. Quizá la respuesta a estas cifras esté en que muchas faltas se queden a medio camino, sea porque, cuando es posible, se desiste de la demanda, sea porque la asistencia a las audiencias es baja. Son aspectos que se deben aclarar con el fin de mejorar la calidad de la justicia que se brinda al ciudadano. Al margen de las variaciones en la cantidad de casos que terminan por sentencia o auto por materia, hay que llamar la atención sobre un hecho. ¿Por qué es tan elevado el porcentaje de casos que concluyen con auto? ¿Es a causa de los abogados y una mala preparación de las demandas? ¿Ocurre que su conocimiento del Derecho y su seguimiento del caso son mediocres? ¿O el juez es muy formal y muy apegado a las normas, a tal punto que erige una valla muy alta? ¿Hay muchas demandas que ciudadanos llevan al Poder

Judicial sabiendo que serán rechazadas o, en su ignorancia, creen que podrían prosperar? Lo más probable es que la respuesta correcta tenga un poco de cada argumento. Estudios citados, como los de la Defensoría y el de Luis Pásara, dan cuenta de las limitaciones de jueces, fiscales, abogados y partes. Mientras no sean abordados los incentivos y conductas de esos actores en los procesos judiciales, será poco el efecto sobre la calidad en el funcionamiento de la justicia.”¹

ESTADISTICAS CARGA PROCESAL – PODER JUDICIAL

Cuadro 1

PODER JUDICIAL: CARGA PROCESAL Y TASA DE CONGESTIÓN DE PROCESOS EN TRÁMITE, ENERO-DICIEMBRE /2021

Actualizado al 25/01/2022

Por tipo de Órgano y Condición	Procesos en Trámite				Carga Procesal	Tasa de Congestión
	Pendientes al 01/01/2021		Ingresos	Resueltos		
	Trámite	Plazo de Impugnación				
Tipo de Órgano	999 025	797 266	1 478 348	1 534 469	2 477 373	1.61
Sala Superior	73 127	6 965	184 874	169 001	258 001	1.53
Juzgado Especializado o Mixto	636 662	435 553	830 751	880 253	1 467 413	1.67
Juzgado de Paz Letrado	289 236	354 748	462 723	485 215	751 959	1.55
Por Condición.	999 025	797 266	1 478 348	1 534 469	2 477 373	1.61
Permanente	916 677	759 704	1 400 926	1 426 600	2 317 603	1.62
Transitorio	82 348	37 562	77 422	107 869	159 770	1.48
Total	999 025	797 266	1 478 348	1 534 469	2 477 373	1.61

Fuente: Sistema Integrado Judicial - Formulario Estadístico Electrónico

Elaboración: Sub Gerencia de Estadística - Gerencia de Planificación

Nota 1: Los Ingresos no incluyen los de otra dependencia.

Nota 2 (+): La carga procesal total incluye a los procesos pendientes en Plazo de Impugnación

1

https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/2350/carga_procesal.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=11%20De%20esta%20manera%2C%20la,es%20decir%2C%20los%20expedientes%20resueltos.

Cuadro 2

PODER JUDICIAL: TASA DE APELACIÓN A NIVEL NACIONAL, ENERO-DICIEMBRE 2019-21

Actualizado al 25/01/2022

Año	Ingresados en 2° Instancia (A)	Resolución final en 1° Instancia (B)	Tasa de Apelación de Resolución Final (C)= (A/B) *100
2019	195 686	1 380 673	14.2%
2020	102 166	820 786	12.4%
2021	214 459	1 232 143	17.4%

Fuente: Sistema Integrado Judicial - Formulario Estadístico Electrónico
 Elaboración: Sub Gerencia de Estadística - Gerencia de Planificación
 Nota: Los Ingresos no incluyen los de otra dependencia. Información.

Cuadro 3

PODER JUDICIAL: INGRESOS Y RESUELTOS DE PROCESOS EN TRÁMITE, ENERO-DICIEMBRE / 2021

Actualizado al 25/01/2022

Tipo de OOJJ	Condición	Ingresos		Resueltos		Brecha	
		N° Proc.	Distrib.	N° Proc.	Distrib.	N° Proc.	Distrib.
Total Distrito Judicial	Total	1 478 348	100.0%	1 534 469	100.0%	- 56 121	100.0%
Por Condición OOJJ	Permanente	1 400 926	94.8%	1 426 600	93.0%	- 25 674	45.7%
	Transitorio	77 422	5.2%	107 869	7.0%	- 30 447	54.3%
Sala Superior	Permanente	174 490	11.8%	158 625	10.3%	15 865	-28.3%
	Transitorio	10 384	0.7%	10 376	0.7%	8	0.0%
Juzgados Especializado o Mixto	Permanente	775 036	52.4%	797 952	52.0%	- 22 916	40.8%
	Transitorio	55 715	3.8%	82 301	5.4%	- 26 586	47.4%
Juzgado de Paz Letrado	Permanente	451 400	30.5%	470 023	30.6%	- 18 623	33.2%
	Transitorio	11 323	0.8%	15 192	1.0%	- 3 869	6.9%

Fuente: Sistema Integrado Judicial - Formulario Estadístico Electrónico
 Elaboración: Sub Gerencia de Estadística - Gerencia de Planificación

Cuadro 4

PODER JUDICIAL: TASA DE RESOLUCIÓN DE PROCESOS EN TRÁMITE, ENERO-DICIEMBRE / 2021

Actualizado al 25/01/2022

Mes	Ingresos (A)	Resueltos (B)	Brecha Mensual (C)=(B)-(A)	Tasa de Resolución de Procesos (D)=(B/A)%
Enero	105 229	111 365	6 136	105.8%
Febrero	97 420	96 335	- 1 085	98.9%
Marzo	126 446	121 215	- 5 231	95.9%
Abril	122 903	118 528	- 4 375	96.4%
Mayo	128 056	127 112	- 944	99.3%
Junio	121 779	126 549	4 770	103.9%
Julio	122 147	128 824	6 677	105.5%
Agosto	128 482	134 564	6 082	104.7%
Septiembre	138 893	146 994	8 101	105.8%
Octubre	124 106	134 962	10 856	108.7%
Noviembre	140 598	156 768	16 170	111.5%
Diciembre	122 289	131 253	8 964	107.3%
Total	1 478 348	1 534 469	56 121	103.8%

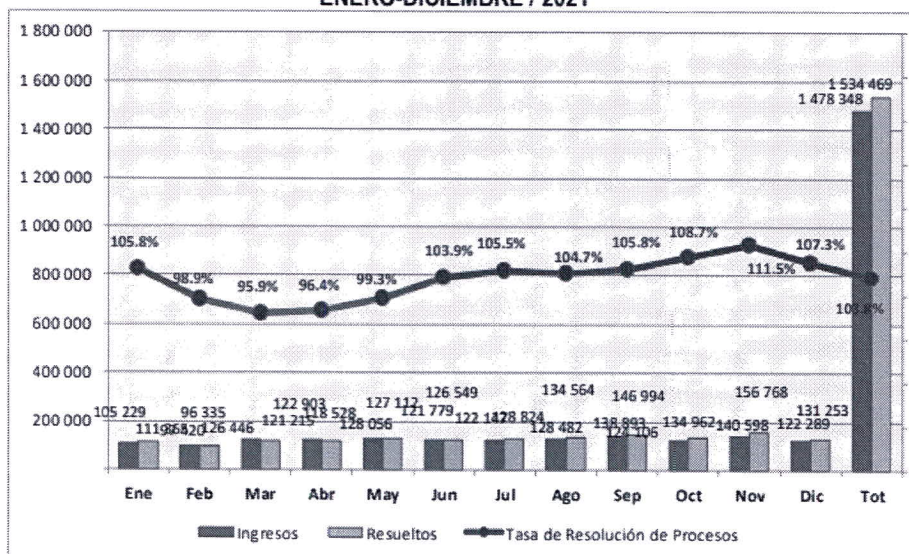
Fuente: Sistema Integrado Judicial - Formulario Estadístico Electrónico

Elaboración: Sub Gerencia de Estadística - Gerencia de Planificación

Nota: Los Ingresos no incluyen los de otra dependencia.

Gráfico 1

PODER JUDICIAL: TASA DE RESOLUCIÓN DE PROCESOS, ENERO-DICIEMBRE / 2021



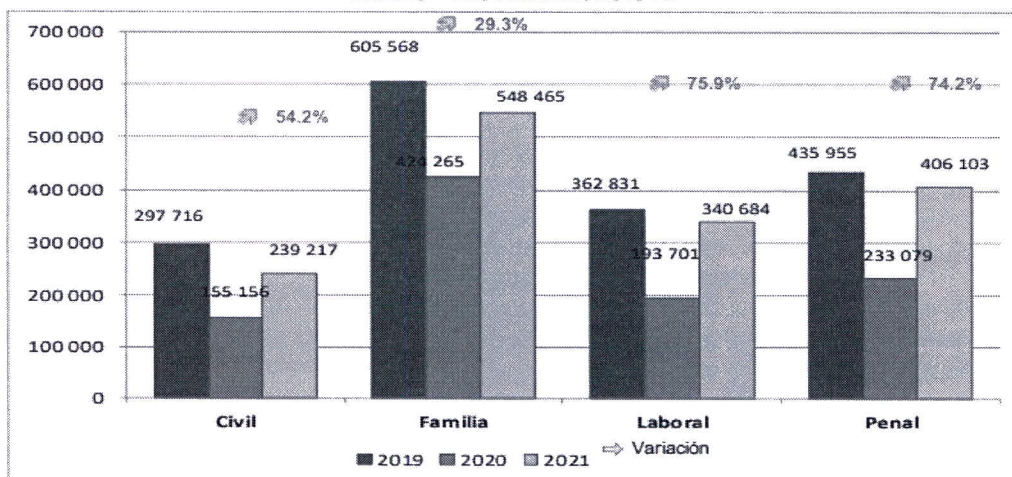
Fuente: Sistema Integrado Judicial - Formulario Estadístico Electrónico

Elaboración: Sub Gerencia de Estadística - Gerencia de Planificación

Nota: Información actualizada al 25/01/2022

Gráfico 2

PODER JUDICIAL: PROCESOS RESUELTOS EN TRÁMITE, POR ESPECIALIDAD ENERO – DICIEMBRE / 2019-21



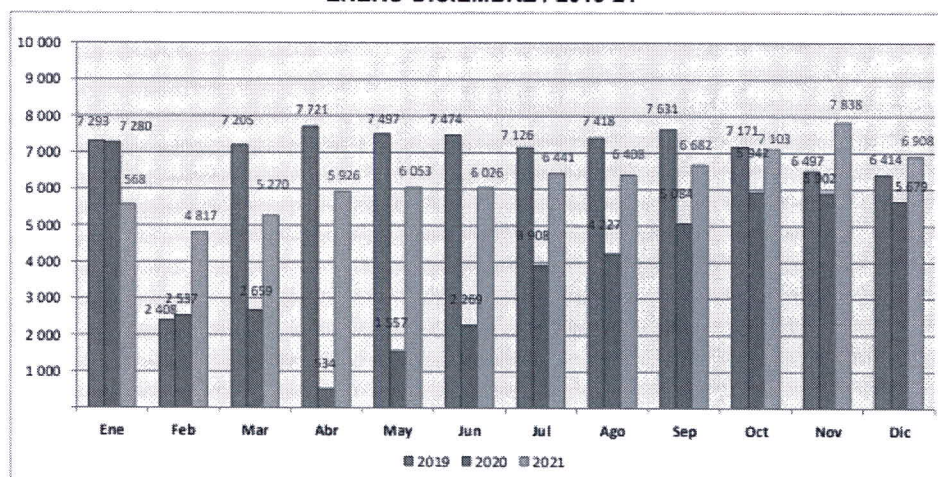
Fuente: Sistema Integrado Judicial - Formulario Estadístico Electrónico

Elaboración: Sub Gerencia de Estadística - Gerencia de Planificación

Nota: Información centralizada el 25/01/2022

Gráfico 3

PODER JUDICIAL: CAPACIDAD DE RESOLUCIÓN POR DÍA, ENERO-DICIEMBRE / 2019-21



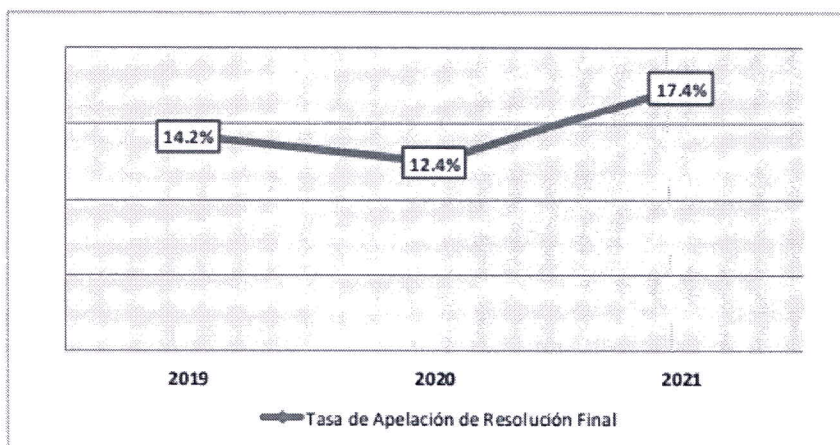
Fuente: Sistema Integrado Judicial - Formulario Estadístico Electrónico

Elaboración: Sub Gerencia de Estadística - Gerencia de Planificación

Nota: Información centralizada el 25/01/2022

Gráfico 4

PODER JUDICIAL: TASA DE APELACIÓN DE RESOLUCIÓN FINAL ENERO - DICIEMBRE / 2019 - 21



Fuente: Sistema Integrado Judicial - Formulario Estadístico Electrónico

Elaboración: Sub Gerencia de Estadística - Gerencia de Planificación

Nota: Los Ingresos no incluyen los de otra dependencia. Información actualizada al 25/01/2022

Fuente Obtenida del Sistema Integrado Judicial actualizada al 25 de enero del 2022²

MARCO LEGAL CONSTITUCIONAL

“Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia

Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

[...]

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. 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. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

[...]

² <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ab535d0046812012badbbb76dd7c9e83/BOLETIN+N4-DICIEMBRE-2021F.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ab535d0046812012badbbb76dd7c9e83>

MARCO DEL DECRETO SUPREMO 017-93-JUS TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

[...]

Artículo 18.- Excepción a la especialidad por razón de carga procesal

Por necesidad del servicio y en razón de la carga procesal el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial puede encomendar a los Magistrados, procesos de materias afines a su especialidad, con las limitaciones que la ley impone.

[...]

Artículo 46.- Juzgados Especializados

Son juzgados especializados los siguientes:

1. Juzgados Civiles;
2. Juzgados Penales;
3. Juzgados de Trabajo;
4. Juzgados Agrarios;
5. Juzgados de Familia; y,
6. Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial.

La Corte Suprema, atendiendo a las necesidades del servicio judicial y a la carga procesal, puede crear otros juzgados de distinta especialidad a los antes señalados, definiendo su competencia.

En los lugares donde no hay juzgados especializados, el despacho es atendido por un Juzgado Mixto, con la competencia que señale el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Todos los juzgados antes señalados tienen la misma jerarquía.

[...]

Artículo 55.- Competencia territorial de los Juzgados de Paz

La competencia territorial de los Juzgados de Paz Letrados la establece el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

El Consejo Ejecutivo Distrital fija, además, el sistema de distribución de procesos entre los Juzgados de Paz Letrados cuando sea necesario.

Asimismo, el Consejo Ejecutivo Distrital, puede disponer la especialización de los Juzgados de Paz Letrados, cuando así convenga para la mejor administración de justicia, y lo justifique la carga procesal.

[...]

Artículo 82.- Funciones y Atribuciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

[...]

18. Proponer a la Sala Plena de la Corte Suprema, en forma excepcional, la distribución de causas entre las Salas Especializadas, fijando su competencia a fin de descongestionar la carga judicial, pudiendo conformar Salas Transitorias por un término no mayor de tres meses, en casos estrictamente necesarios.

[...]

MARCO DE LA RESOLUCIÓN DE LA FISCALÍA DE LA NACIÓN N° 424-2019-MP-FN

MARCO DE LA RESOLUCIÓN DE LA FISCALÍA DE LA NACIÓN N° 409-2022-MP-FN

Lo que se quiere demostrar en estos marcos legales y resoluciones de la Fiscalía de la Nación y el Texto Constitucional de nuestra Carta Magna, es que siempre se ha estado en la búsqueda de la disminución de la carga procesal, porque esta produce vulneraciones de los derechos de demandados, denunciados, demandantes, denunciados o sea las partes del proceso, vulneración psicológica de abogados, jueces, fiscales, denunciados, acusados, demandantes, demandados, actos de corrupción que derivan de la carga procesal tanto por parte de elementos del poder judicial como elementos del ministerio público. Es por eso la importancia del bono estándar, para incentivar la disminución de la carga procesal hasta un 60% o más, según lo estipulado en el artículo 1 de la presente propuesta legal.

EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de Ley no ingiere contrariamente con ninguna norma vigente así como tampoco es inconstitucional, ya que el objeto y la finalidad de esta propuesta legislativa, está respaldada, por el contrario, por nuestra Constitución Política en el literal 2 de su artículo 139°, referido a los principios de la administración de justicia, en concordancia y en el marco del Decreto Supremo 017-93-JUS - Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y dentro de los alcances de las resoluciones N° 424-2019-MP-FN y N° 409-2022-MP-FN de la Fiscalía de la Nación.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El gasto que pudiere generar la aprobación de la presente ley, es relativa y comparativamente mínimo al erario nacional, con relación al beneficio que generará en la población y respecto al cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones que le competen, constitucionalmente, al Estado peruano, dentro del marco siguiente:

- a) Producir una descarga procesal del 60% o más, con la finalidad de reducir los tiempos procesales.
- b) Incentivar a los jueces, magistrados y fiscales que, en el marco del beneficio establecido en la presente ley, cumplan con su labor funcionarial.
- c) Evitar la continua vulneración de derechos de los procesados, demandantes y denunciante.
- d) Evitar que se eleven los costos de los litigios.
- e) Evitar relentizar el tratamiento administrativo de los procesos.
- f) Evitar disminuir la productividad de los jueces y fiscales y de su personal, lo que provoca un desgaste psicológico en todos los actores vinculados (partes, abogados, jueces, auxiliares jurisdiccionales, fiscales, etc.)
- g) Evitar La saturación y la lentitud que provoca una elevada cantidad de casos, que son una ventana abierta para aquellos jueces, abogados, auxiliares, fiscales, policías, partes u otros que carecen de ética y buscan obtener beneficios por apurar un trámite.
- h) Erradicar la corrupción.

En tal sentido, reiteramos, el beneficio directo en favor de los justiciables que busca plasmar la presente propuesta legislativa en ley, supera, en dimensión y consecuencias, a cualquier gasto que pudiera originarse y orienta el actual del gobierno en concordancia con lo que pretende y exige la población sobre el tema propuesto en la presente ley.

VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL³

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

³ <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/>

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.

RELACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA⁴

La presente propuesta legislativa se encuentra vinculada, de manera directa e indirecta, con la Agenda Legislativa, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso No. 002-2021-2022-CR, en los siguientes objetivos:

Objetivo IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Política No. 24.- AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE, a través del Tema No. 61. Modernización de la gestión del Estado y la administración pública

⁴ <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-por-la-que-se-aprueba-la-resolucion-legislativa-no-002-2021-2022-cr-2004447-1/#:~:text=La%20aprobaci%C3%B3n%20de%20la%20Agenda,ley%20no%20contenidos%20en%20ella.>