Proyecto de Ley N° 4849/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Area de Tramite y Digitalizacion de Documentos
02 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 4:32pm

REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 146 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, PARA ESTABLECER PARA ESTABLECER LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL A TIEMPO COMPLETO Y DEDICACIÓN EXCLUSIVA.

El Congresista de la República que suscribe, **WILSON SOTO PALACIOS** y los Congresistas integrantes del **Grupo Parlamentario Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en los artículos 107 y 206 de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76 inciso 2) del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL.

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 146 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, PARA ESTABLECER LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL A TIEMPO COMPLETO Y DEDICACIÓN EXCLUSIVA.

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú, modificando el artículo 146, para que la función jurisdiccional sea incompatible con cualquier otra actividad pública o privada, siendo está a tiempo completo y dedicación exclusiva.

Artículo 2. Modificación del artículo 146 de la Constitución Política del Perú.

Se modifica el artículo 146 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

> "**Artículo 146.** La función Jurisdiccional es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada, **siendo su ejercicio a tiempo completo y dedicación exclusiva.**

Los jueces sólo perciben las remuneraciones que les asigna el Presupuesto.

El Estado garantiza a los magistrados judiciales:

1. Su independencia. Solo 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.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, abril de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2023 13:06:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2023 12:49:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/04/2023 12:15:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/04/2023 15:57:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2023 13:01:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2023 14:39:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ TALAVERA Pedro Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/04/2023 16:54:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/04/2023 14:43:28-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Poder Judicial y el Ministerio Público atraviesan similares problemas en la atención eficiente del servicio que deben de prestar a los recurrentes y la población en general, dentro de ellos se tiene el déficit e inadecuada infraestructura, el equipamiento tecnológico obsoleto y el reducido personal con el que cuentan para atender los casos que ingresaron y aún no fueron atendidos y los que ingresan a diario, generando una carga procesal que rebasan sus posibilidades de dar una buena atención, situación que genera malestar y desconfianza de los usuarios y desprestigio de la institucionalidad de esas dependencias que son indispensables para la vida del Estado.

La Constitución Política del Estado de 1993, establece en el artículo 146.

> **"Artículo 146.** La función Jurisdiccional es incompatible con cualquier 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 de otras tareas expresamente previstas por la ley.
>
> El Estado garantiza a los magistrados judiciales:
>
> 1. Su independencia. Solo 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."

La Norma Fundamental en el dispositivo señalado, permite a los magistrados que desempeñan la función jurisdiccional, poder también dedicarse a la docencia universitaria fuera del horario de trabajo; por lo que, los jueces quedan facultados, además, para percibir remuneraciones por las labores de docencia universitaria.

Debido a ello, existe un gran porcentaje de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público que además de labor como magistrados, también ejercen la docencia universitaria en universidades públicas y privadas, requiriendo para desempeñar ambas tareas de un tiempo considerable durante el día, además, requiriendo espacios de tiempo para continuar su capacitación a través de cursos de especialización y de forma permanente.

Los magistrados dedican gran parte de su tiempo para resolver controversias e incertidumbres jurídicas, en el que garantizan el debido proceso, la tutela jurisdiccional efectiva entre otros principios; y, para asegurar ello, califican demandas, resuelven nulidades, sanean los procesos, desarrollan diversos tipos de audiencias, dictan autos y sentencias; asimismo, dirigen procesos penales en los que resuelven las peticiones del Ministerio Público y de las partes procesales hasta condenar o absolver a los acusados.

Tanto en los procesos constitucionales, civiles, penales, contenciosos administrativos, no contenciosos, etc., el Poder Judicial y el Ministerio Público, requieren de magistrados probos, adecuadamente capacitados y calificados, que se dediquen a su labor de manera exclusiva, con la finalidad de mejorar la calidad de sus decisiones, y que estas se encuentren ajustadas a la ley, para alcanzar la aceptación de las partes y de la sociedad.

"II. CARGA Y DESCARGA PROCESAL EN EL PODER JUDICIAL

Cada año, cerca de 200,000 expedientes incrementan la sobrecarga procesal del Poder Judicial. A inicios del 2015, la carga que se heredó de años anteriores ascendía a 1 865,381 expedientes sin resolver. Por ello, si hacemos una proyección, tendríamos que cada 5 años un nuevo millón de expedientes se agrega a la ya pesada carga procesal. Esto significaría que ha inicios de 2019 la carga heredada de años anteriores ascendería a más de 2 600,000 expedientes no resueltos.

Estas cifras demuestras algo innegable: la cantidad de juicios que se inician todos los años en el Poder Judicial sobrepasa la capacidad de respuesta que tiene eta institución. Y, como es sabido, la sobrecarga trae como principal consecuencia que los procesos judiciales tarden de forma desproporcionada y que el servicio de justicia se deteriore.

Ante esta problemática, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial ha dispuesto en varias ocasiones la creación de nuevas salas con carácter transitorio o temporal, para así despejar parcialmente la carga de las salas titulares. Sin embargo, esto no ha

contribuido a la reducción de la sobrecarga, pues -como podrá apreciarse a continuación- el número de causas pendientes empezó a superar el millón desde el 2005 y hasta ahora no hay señales claras que permitan prever una reducción."[1]

Efectivamente la carga procesal es un problema que el Poder Judicial viene afrontando desde hace muchos años atrás y el mismo no ha podido ser solucionado, debido a muchos factores; entre ellos, el recurso económico insuficiente, es decir, la deficiente asignación presupuestal, la excesiva carga procesal, que se incrementa a diario.

"La carga procesal del Poder Judicial es de más de 3 millones de expediente.
¿Cuál es la carga procesal a nivel de cortes superiores, juzgados especializados y juzgados de paz letrado? [...]
A 3 159,446 ascendió la carga procesal del Poder Judicial durante el 2018. De estos, 2 593,132 son expedientes que estaban en trámite, mientras que 566,314 se encontraban en el plazo de impugnación.
De los 2 593,132 de expedientes que estaban en trámite, 1 507,204 son expedientes nuevos (ingresos), mientras que 1 085,928 corresponden a la carga de año anteriores.
Estos son datos del más reciente Boletín Estadístico Institucional N° 04-2018, emitido por la Gerencia General del poder Judicial.
Otros datos relevantes: en lo juzgados de paz letrado existían en año pasado 345,253 expedientes en trámite y 303,228 e encontraban en plazo de impugnación. La carga procesal ascendía a 811,765, lo cual determinaba una tasa de congestión de 1,57.
En el caso de los juzgados especializados o mixtos, en el 2018 existían 653,119 procesos en trámite y 259,028 en plazo e impugnación. La carga procesal ascendía a 1 509,697 con una tasa de congestión de 1,64.
Finalmente, en el caso de las salas superiores, los procesos en trámite ascendían a 87556 mientras que 4,058 se encontraban en plazo de impugnación. Asimismo, la carga procesal era de 271,670 con una tasa de congestión de 1,56.

[1] https://www.gacetajuridica.com.pe/landing/juridica/descarga/INFORME_LEGISLATIVO_2015.pdf

CARGA PROCESAL Y TASA DE CONGESTIÓN DE PROCESOS EN TRÁMITE, ENERO-DICIEMBRE / 2018

Actualizado al 23/01/2019

Por tipo de Órgano y Condición	Procesos en Trámite				Carga Procesal	Tasa de Congestión
	Pendientes al 01/01/2018		Ingresos	Resueltos		
	Trámite (A)	Plazo de Impugnación (B)	(C)	(D)	(E)=(A)+(C)	(F)=(E/D)
Tipo de Órgano	**1 085 928**	**566 314**	**1 507 204**	**1 614 510**	**2 593 132**	**1.61**
Sala Superior	87 556	4 058	184 114	173 760	271 670	1.56
Juzgado Especializado o Mixto	653 119	259 028	856 578	922 554	1 509 697	1.64
Juzgado de Paz Letrado	345 253	303 228	466 512	518 196	811 765	1.57
Por Condición.	**1 085 928**	**566 314**	**1 507 204**	**1 614 510**	**2 593 132**	**1.61**
Permanente	1 017 740	530 607	1 436 680	1 503 507	2 454 420	1.63
Transitorio	68 188	35 707	70 524	111 003	138 712	1.25
Total	1 085 928	566 314	1 507 204	1 614 510	2 593 132	1.61
Carga Procesal – Trámite	2 593 132					
Carga Procesal – Total	3 159 446					

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 23 de enero 2019

"[2]

De lo expuesto se tiene que el 2018 existía una alta carga procesal pendiente por resolver, situación que hoy en día no solo se mantiene, sino que se ha incrementado, por ello resulta importante ir solucionando algunos temas relevantes, como el hecho de conta con magistrados que se dediquen exclusivamente a la función jurisdiccional para desarrollar su difícil tarea de administrar justicia de manera oportuna y dentro de los plazos establecidos.

"IV. CONCLUIONES

- Los procesos principales resueltos en el periodo de enero a junio del año 2022 fueron 862,174, de ellos, 93.3% (804,742) constituyen los procesos principales provenientes de Tramite (procesos resueltos por medio de Sentencias, Autos Definitivos, Conciliaciones, Informes Finales, así como las Apelaciones de sentencias resueltas). El restante 6.7% (57,432) esta conformado por las Ejecuciones de Sentencias resueltas.
- Los procesos principales resueltos en tramite en el periodo de enero a junio del año 2022 fueron de 804,742, significando que los procesos resueltos se incrementaron en 14.9% (104,579) procesos respecto a lo acontecido en el mismo periodo del año 2021.
- En el periodo de enero a junio del año 2022 ingresaron al Poder Judicial 939,099 procesos principales, de ellos 766,507 (81.6%) son de Tramite y 172,592 (18%.4)

[2] https://laley.pe/art/7369/la-carga-procesal-del-poder-judicial-es-de-mas-de-3-millones-de-expedientes

son de ejecución de sentencias. Los procesos principales ingresados en trámite se incrementaron en 9.1% (63,980) procesos con respecto a los procesos principales ingresados durante el mismo periodo del año 2021.

- [...]
- Los procesos principales pendientes al 01 de enero del 2022, de acuerdo al inventario, son 2 888,646 de lo cuales 36.2% (1 045,314) son procesos principales en Tramite y 63.8% (1 843,332) son procesos principales en Ejecución de Sentencia.
- [...]
- El total de procesos judiciales pendientes al 01 de enero del 2022, de acuerdo al inventario son de 4 119,465, de ellos, 70.1% (2 888,646) son procesos principales, el 2.6% (107,233) son demandas o denuncias, el 27% (1 112,1139 a los cuadernos o incidentes y el 0.3% (11,473) son exhortos."[3]

De persistir el incremento diario, mensual y anual de ingreso de expedientes, y por ende el aumento de expedientes judiciales pendientes de resolver, se generará una mayor carga para los magistrados; y, sumado a la labor como catedráticos universitarios que realizan, no se podrá contener la cantidad de procesos por atender, lo que, evidentemente dañará aún más la actual desprestigiada imagen de tan importante entidad estatal.

Similar situación ocurre en el Ministerio Público, institución en la cual también se registra una abultada carga procesal y que no se abastece en atender, ello sumando al incremento diario, mensual y anual de casos, sumado a las deficiencias de infraestructura, equipamiento y recurso humano.

[4] "La carga procesal comprende los casos registrados en las Fiscalías Supremas, Fiscalías Superiores y Fiscalías Provinciales a nivel nacional.
Al más de marzo del 2029, el Ministerio Público registró un total de 309,645 casos ingresados, cifra mayor en un 20.95% a los casos ingresados en el mismo mes del año 2018 que fue de 256,027 casos.

[3]https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/1e376680431e0a8199a4b91c629fb1f0/Estadisticas+2021lpdfmK1xgkAF.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1e376680431e0a8199a4b91c629fb1f0#:~:text=II%20ESTAD%C3%8DSTICAS%20DE%20LOS%20PROCESOS%20JUDICIALES%20PRINCIPALES,-Seg%C3%BAn%20el%20estado&text=El%20cuadro%20N%C2%B0%206,total%20de%20ingresos%20de%20367%2C265.
[4]https://www.mpfn.gob.pe/publicaciones_estadisticas/

Es preciso mencionar, que solo se están considerando información de las fiscalías que están interconectadas.

Cuadro N°14

Carga Procesal ingresada en Fiscalías a nivel nacional según categoría, marzo 2018 y marzo 2019.

CATEGORÍA	2018 MARZO	2019 MARZO
FISCALÍAS SUPREMAS	6,408	6,937
FISCALÍAS SUPERIORES	29,915	26,556
FISCALÍAS PROVINCIALES	219,704	276,161
TOTAL	256,027	309,654
Crecimiento porcentual (%) del mes de marzo	20.95%	

FUENTE: Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal - SIATF, Sistema de Gestión Fiscal - SGF, Fiscalías Supremas Informantes
ELABORADO : Oficina de Racionalización y Estadística - ORACE

"

La enseñanza universitaria requiere una disponibilidad de tiempo especial, porque ello supone preparar las clases, dictar en las horas asignadas en las aulas universitarias, calificar los trabajos de los alumnos, sus prácticas y exámenes, lo que no es ajeno a los magistrados que dictan materias en las universidades; por ello, el encargado de administrar justicia también debe prever un espacio para ello.

Se sostiene que uno de los grandes problemas que tiene el Poder Judicial y el Ministerio Público es la excesiva carga procesal; es decir, la gran cantidad de expedientes que tienen pendientes de resolver, y que rebasa sus capacidades y posibilidades de atención dentro de los plazos fijados por la ley, ello sumado a las deficientes condiciones con las que cuentan les es prácticamente imposible realizar una labor eficaz y eficiente que satisfaga las expectativas de las partes procesales y de la población.

Esta recarga de expedientes que se tramitan en todos los niveles del Poder Judicial y del Ministerio Público, que los sobrepasa en su atención dentro de los tiempos y plazos procesales establecidos por la Ley, generan mucho malestar y desconfianza en la sociedad y principalmente en los litigantes o partes procesales, terminan dañando la imagen e institucionalidad de los referidos Poderes del Estado, y se hace necesario e impostergable revertir tal situación.

Teniendo en cuanta lo señalado precedentemente, no es razonable que un magistrado que no tiene el tiempo suficiente para atender y darles el trámite correspondiente a los casos tan importantes que se les asignan en el Poder Judicial y el Ministerio Público,

pueda abastecerse además para dictar clases a estudiantes universitarios, con las implicancias que ello supone.

Señalar también que los magistrados además de trabajar en la administración de justicia, dictar clases en las universidades, se capacitan permanentemente, llevando maestrías, doctorados o especializaciones que igualmente requieren de tiempo especial, lo que les dificulta la posibilidad de alcanzar la excelencia en su principal labor de administrar justicia.

Esas situaciones que dificultan el trabajo de los jueces dañan no solo la imagen e institucionalidad del Poder judicial y el Ministerio Público; sino que, además, perjudican el desarrollo normal de la educación integral y de calidad de los estudiantes del nivel superior universitario.

Si bien se indica que los magistrados tienen abundante conocimiento y experiencia que pueden trasmitir a los estudiantes de las universidades, también debemos de tener en cuenta que la labor principal que tienen es la de administrar justicia la cual en la actualidad no viene siendo llevada de manera óptima.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa no contraviene ningún mandato constitucional, debido a que busca reformar la carta fundamental para que los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público se dediquen a tiempo completo y dedicación exclusiva a la actividad jurisdiccional considerada como una de las más importantes razones para la creación y existencia del Estado.

La aprobación de la propuesta motivara la modificación de otros dispositivos legales para permitir la materialización de la reforma.

Por tanto, la iniciativa se encuentra enmarcada dentro de los alcances de la Constitución Política y demás normas jurídicas del ordenamiento nacional.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley no representa mayores gastos o costos al Estado; debido a que la reforma planteada únicamente restringe la labor de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público a las vinculadas a la función jurisdiccional o administración de justicia.

El beneficio directo se verá reflejado en la mejora de la imagen y la institucionalidad del Poder Judicial y del Ministerio Público, que a partir de la aprobación de la Ley de reforma constitucional se fortalecerá al contar con jueces y fiscales a dedicación exclusiva, quienes en la actualidad no pueden tener más motivaciones económicas para trabajar además en las universidades, debido a que sus remuneraciones son decorosas y una de las más elevadas dentro del sector público e incluso privado.

El beneficio será también para los usuarios del sistema de justicia quienes podrán ser atendidos directamente por los magistrados sin mayores excusas y que además sus casos se llegarán a solucionar dentro de los plazos razonable establecidos por la Ley.

Asimismo, la sociedad en general se beneficiará al contar con un Poder Judicial y un Ministerio Público, predecible, sólido y oportuno.

El beneficio también se verá en las Universidades debido a que contaran con catedráticos dedicados exclusivamente a la preparación integral de los estudiantes y procesar sus investigaciones y calificaciones de manera adecuada.

Finalmente, el beneficio se dará en los estudiantes, que tendrán la oportunidad de contar con maestros a tiempo completo y con toda la disponibilidad para atender sus inquietudes, investigaciones, calificar sus participaciones, prácticas y evaluaciones.

IV. VICULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta se vincula con las siguientes Políticas de Estado:

"12. Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte.

Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, publica y de calidad que promueve la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para una incorporación activa a la vida social. ...; (f) mejorará la calidad de la educación superior publica, universitaria y no universitaria, ...

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, que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.

28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial."[5]

[5]https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi4IcD9ioT7AhX5O7kGHQrOD2wQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.acuerdonacional.pe%2F&usg=AOvVaw0hQJUEJdr5tkXfWJUcfiVt