CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
11 DIC. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:20 AM

MOCION DE ORDEN DEL DÍA

Los señores Congresistas de la República que suscriben, en cumplimiento de las atribuciones que les concede el literal c) del artículo 66 y el literal e) del artículo 68 del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso la siguiente Moción de Orden del Día:

CONSIDERANDO:

Que, mediante Moción de Orden del Día 13696, suscrita por Congresistas de diversas Bancadas Parlamentarias[1], se propuso al Pleno del Congreso exhortar al Poder Ejecutivo a coordinar con la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, a fin de que, en conjunto, en un plazo no mayor de 20 días, desarrollen y presenten un proyecto de ley integral de reforma del sistema de justicia y penitenciario, que debía contemplar:

- El fortalecimiento del sistema de justicia mediante la implementación de políticas públicas que permitan una justicia más eficiente, ágil, transparente y accesible para la población;

- Las reformas en el sistema penitenciario que aborden el hacinamiento, las condiciones de reclusión y los programas de reintegración y rehabilitación de los internos, garantizando el respeto a los derechos humanos; y,

- La mejora de la coordinación interinstitucional para una lucha eficaz contra el crimen organizado y la delincuencia común, que incluya mecanismos para la prevención del delito y la protección de las víctimas.

Que, la Moción de Orden del Día 13696 fue aprobada por el Pleno del Congreso en su sesión realizada el 3 de octubre de 2024, la misma que fue puesta de conocimiento del Poder Ejecutivo.

[1] Fuerza Popular, Avanza País, Renovación Popular, Alianza para el Progreso y Somos Perú.

Que, a pesar de la transcendencia e importancia del contenido de la dicha moción exhortativa, el Poder Ejecutivo mediante Oficio de fecha 14 de octubre de 2024, indicaron que el plazo concedido para presentar las propuestas resulta insuficiente para resolver las problemática mencionadas.

Que, esa respuesta del Poder Ejecutivo para afrontar la crisis del sistema de justicia y penitenciario se torna ineficaz e inoportuna, evidenciando deficiencias para articular una visión clara y coherente de reforma. En efecto, no sólo se ha observado una falta de respuesta firme para enfrentar la inseguridad ciudadana, que no está a la altura de las circunstancias para dirigir una lucha frontal contra la delincuencia, sino también que han sido incapaces de coordinar las acciones realizadas entre el Ministerio Público y el Ministerio del Interior – MININTER, al grado que no solo no actúan en conjunto, sino que más bien presentan enfrentamientos y rivalidades entre ambas.

Que, el sistema de justicia y penitenciario afronta una grave crisis que exige una respuesta contundente y urgente por parte de todos los poderes del Estado, no obstante, a pesar de ello, la inacción del Ejecutivo ha dejado un vacío institucional que socava la confianza ciudadana y perjudica el Estado democrático de derecho.

Que, a pesar de los reiterados llamados de la sociedad civil y de diversas organizaciones para la implementación de acciones concretas que solucionen las problemáticas mencionadas, el Poder Ejecutivo ha demostrado una notable incapacidad para abordar de manera integral y efectiva la crisis estructural que aqueja a nuestro sistema de justicia y penitenciario.

Que, desde diciembre de 2022, el Poder Ejecutivo ha presentado, hasta la fecha, un total de 14 iniciativas legislativas[2] que han sido derivadas a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso para el dictamen respectivo.

Que, esas 14 iniciativas legislativas resultan insuficientes y superficiales para abordar la complejidad de los problemas que aquejan al país, sobre todo al sistema de justicia y penitenciario, dándose el caso de que algunas de ellas son declarativas, como la propuesta de ley que declara el día nacional de los estudiantes de derecho[3], o bien que resultan contraproducentes, como el

---

[2] Congreso de la República
https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search
[3] Congreso de la República

Proyecto de Ley 09249/2024-PE[4], *Ley que aprueba el Código Procesal del Trabajo,* presentado el 17 de octubre del presente año, que resulta ser copia de una propuesta legislativa presentada con anterioridad por un congresista (Proyecto de Ley 8960/2024-CR[5]), entre otras, que no abordan los problemas de fondo que afectan al país.

Que, el Poder Ejecutivo ha demostrado una alarmante indiferencia ante una de las crisis más profundas que enfrenta nuestro sistema de justicia, esto es, la elevada y persistente provisionalidad de los jueces, situación que pone en amenaza la independencia e imparcialidad de la función jurisdiccional, ya que, de alguna forma, los jueces y fiscales provisionales dependen del funcionario que los designó y, de que, también, en los colegiados los magistrados titulares buscan imponer sus criterios a los provisionales.

Que, si bien la figura del juez provisional puede ser útil en situaciones excepcionales como vacancia, licencia u otro supuesto, su proliferación en nuestro país ha generado un problema estructural que afecta la independencia de la labor judicial, llegándose al extremo que la excepcionalidad termina siendo una regla general.

Que, un Informe sobre la Justicia en el Perú, durante los años 2014 y 2015, puso en evidencia que uno de los mayores problemas de la justicia era la provisionalidad de los magistrados.

Que, según este mismo informe, de cada 100 jueces en el Perú 58 eran titulares mientras que 42 eran provisionales, lo cual genera una grave situación de provisionalidad de magistrados, que no otorga la garantía de permanencia e inmovilidad en el cargo y un panorama en el cual los jueces al momento de ejercer su labor jurisdiccional pueden ser susceptibles a diversas presiones, tanto internas provenientes del propio Poder Judicial como externas provenientes de los medios de comunicación o bien de otros poderes del Estado[6].

Que, la situación de provisionalidad de los jueces se ha mantenido prácticamente inalterable en el transcurso de los años. En efecto, según la

---

https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjAxNDg=/pdf

[4] Congreso de la República
https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI0NzM5/pdf

[5] Congreso de la República
https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjE2Mzg1/pdf

[6] GACETA JURÍDICA
2015 *La justicia en el Perú. Cinco grandes problemas. Documento preliminar 2014-2015.* Lima.

Junta Nacional de Justicia, en el año 2023 se realizaron tan solo 113 nombramientos de jueces, siendo este número insuficiente para la cantidad de magistrados titulares que se necesitan en el país.

Que, la alta tasa de provisionalidad no solo genera inestabilidad en el sistema judicial, sino también desconfianza de la ciudadanía frente a un sistema de justicia que funciona con jueces y fiscales provisionales, porque prácticamente son nombrados de manera arbitraria.

Que, la provisionalidad de jueces y fiscales se constituye en una problemática que no puede seguir siendo ignorada, más aún cuando la ciudadanía exige un sistema de justicia independiente, imparcial y equitativo, donde cada persona tenga acceso a un juez competente que ejerza su labor de forma eficiente y efectiva.

Que, la proliferación de Salas Supremas Transitorias en la Corte Suprema de Justicia también representa una situación alarmante que merece una pronta acción, puesto que actualmente están coexistiendo cinco (5) Salas Supremas de Derecho Constitucional y Social Transitorias, además de otras en las áreas civil y penal y que esta multiplicación indiscriminada de Salas, sustentada únicamente en una supuesta "sobrecarga laboral", debilita la estabilidad institucional.

Que, la creación de Salas Transitorias debe estar sujeta a criterios objetivos y transparentes basadas en necesidades administrativas, y no a decisiones aleatorias, siendo de necesidad establecer límites claros y mecanismos de control para evitar su propagación desmedida, ya que se podría dar una situación de fragilidad institucional.

Que, la ausencia de esos mecanismos de control genera una sensación de improvisación y arbitrariedad en la administración de justicia, ya que la constante prórroga del funcionamiento de órganos jurisdiccionales transitorios de "descarga procesal" de diversas Cortes Superiores y la rotación de magistrados que conforman las Salas Superiores, también pueden percibirse como una intromisión en la autonomía judicial.

Que, es fundamental que se promueva una reforma legislativa que establezca requisitos claros y exigentes para la conformación de Salas Superiores y prórroga de órganos jurisdiccionales transitorios; y, que se implementen

mecanismos de evaluación periódica de su desempeño y de su impacto en la calidad de la justicia.

Que, solo a través de una mayor transparencia y de la adopción de criterios objetivos se podrá garantizar que la creación de estas instancias sea una medida excepcional y justificada, y no una práctica habitual que ponga en riesgo la estabilidad y la credibilidad del Poder Judicial.

Que, la designación de jueces y fiscales supremos es otra problemática grave que requiere una pronta acción. La alta rotación por un lado y la permanencia casi indefinida de solo algunos jueces y fiscales no contribuye a la confiabilidad del sistema de justicia ya que genera inestabilidad en la administración de justicia. La ratificación de jueces y fiscales esta garantizado constitucionalmente en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución, sin embargo, no se trata de una ratificación *per se*, debe establecerse mejores criterios para permanecer en la carrera judicial o fiscal, ya que la ratificación sin adecuados criterios objetivos podría generar la sobrepermanencia de una minoría de jueces o fiscales y falta de oportunidades de nuevos tales en el sistema judicial.

Que, en ese orden de ideas, es fundamental replantear el proceso de selección, nombramiento y tiempo de servicio de jueces y fiscales supremos para garantizar la independencia, idoneidad y estabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Que, la deficiencia en los órganos de control disciplinario del Poder Judicial y del Ministerio Público representa otra grave amenaza para la imparcialidad y la eficacia de la administración de justicia en el Perú; y, de que, a pesar de la importancia crucial de estos órganos para garantizar la conducta ética de los magistrados y fiscales, su funcionamiento adolece de carencias que imposibilitan su adecuado funcionamiento.

Que, si bien las estadísticas oficiales muestran un número considerable de sanciones impuestas a magistrados durante el año 2024, dándose la situación por la que se han propuesto 50 destituciones, se han suspendido a 56 magistrados, se han multado a 61 jueces y se han amonestado a 31 jueces, ello no significa que exista una adecuada efectividad de los mecanismos de control por cuanto no se refleja en una eficiente y afectiva aplicación de justicia.

Que, la dependencia presupuestal de los órganos de control respecto a las instituciones que supervisan, tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público, genera un conflicto de intereses que compromete su autonomía e independencia, dificultándose, de esta manera, que los órganos de control ejerzan sus funciones de manera imparcial e independiente, ya que pueden verse influenciados por presiones institucionales o políticas.

Que, es fundamental fortalecer los órganos de control disciplinario, dotándolos de los recursos necesarios para operar de manera autónoma e independiente, requiriéndose una reforma legislativa que establezca mecanismos de control más rigurosos y transparentes, así como sanciones más severas para los magistrados y fiscales que incurran en faltas graves.

Que, la problemática de los órganos de control disciplinario se agrava aún más al analizar la implementación de la Ley 30943, *Ley de creación de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial*, que estableció la creación de la especialidad de control disciplinario judicial. Sin embargo, se ha generado un estado situacional en el cual los magistrados siguen ejerciendo funciones de control de manera adicional a sus labores jurisdiccionales. Esta situación genera un conflicto de intereses, ya que son los mismos magistrados que investigaban y sancionaban a otros magistrados, lo cual denota carencia de objetividad en el control disciplinario.

Que, la falta de implementación efectiva de la especialidad de control disciplinario, prevista en la Ley Orgánica del Ministerio Público, agrava aún más este panorama, puesto que esa ausencia de órganos de control especializados y autónomos impide garantizar una investigación imparcial de las conductas indebidas de los fiscales.

Que, la urgencia de adoptar medidas para fortalecer los órganos de control disciplinario, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, implica, entre otras cosas, promover la carrera judicial y fiscal especializada en control disciplinario e implementar mecanismos de participación ciudadana en los procesos disciplinarios para fomentar la transparencia.

Que, la demora en la ejecución de sentencias judiciales constituye otro grave problema que afecta la efectividad y la credibilidad de nuestra administración de justicia. Esta situación no solo genera incertidumbre jurídica y desincentiva

la inversión, sino que también erosiona la confianza de la ciudadanía en el aparato judicial.

Que, los datos del Proyecto de Justicia Mundial son elocuentes: Perú se ubica en el puesto 140 de 142 a nivel global en cuanto a retrasos irrazonables en justicia civil, lo que significa que nuestro país enfrenta una crisis en la ejecución de sentencias que afecta directamente el clima de negocios y la atracción de inversiones. Los inversionistas nacionales y extranjeros son cada vez más exigentes en cuanto a la seguridad jurídica y la eficiencia de los sistemas judiciales, y los retrasos en la ejecución de sentencias son percibidos como un riesgo significativo.

Que, esa falta de celeridad en la ejecución de sentencias no solo afecta los intereses de los particulares, sino que también tiene un impacto negativo en el desarrollo económico del país.

Que, la demora en la ejecución de sentencias tiene múltiples causas, entre las que destacan la sobrecarga de trabajo de los juzgados, la falta de recursos humanos y materiales, y la complejidad de los procedimientos. Sin embargo, es evidente que se requiere una acción urgente y coordinada para abordar este problema.

Que, es necesario implementar medidas para agilizar los procesos de ejecución de sentencias, reforzando las medidas ejecutivas, la simplificación de trámites y fortalecer la capacidad de los jueces y funcionarios judiciales para resolver los casos de manera eficiente, entre otras.

Que, en cuanto al sistema penitenciario, la declaración de emergencia del Instituto Nacional Penitenciario - INPE decretado por el Gobierno por un periodo de 24 meses, evidencia la gravedad de la crisis carcelaria que atraviesa nuestro país. La sobrepoblación penitenciaria, que supera el 136%, ha generado condiciones inhumanas y violentas en los centros penitenciarios, atentando contra los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Ante esta crítica situación, también se hace imperativo implementar reformas estructurales en el sistema de justicia penal que permitan descongestionar los penales y garantizar el respeto de los derechos humanos que reconoce la Constitución Política del Perú.

Que, la situación descrita genera un nivel alarmante de desconfianza en la ciudadanía y descredito del Poder Judicial, lo cual se revela en un estudio de Datum Internacional que señala que el 85% de peruanos no confía en el Poder Judicial, mientras el 73% no lo hace en el Ministerio Público[7].

Que, es fundamental que el Estado peruano tome las medidas necesarias para disminuir la desconfianza y descredito del Poder Judicial frente a la ciudadanía.

Por las consideraciones expuestas:

El Congreso de la República

ACUERDA:

ÚNICO. Aprobar la conformación de una Comisión de Alto Nivel Multipartidaria encargada de presentar una propuesta de reforma integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú, en el plazo máximo de noventa (90) días calendarios.

La Comisión estará integrada de forma proporcional por cada grupo parlamentario, así como por dos (2) representantes de los congresistas no agrupados.

Lima, 11 de diciembre de 2024

[7] LAMPADIA
"El 85% de peruanos no confía en el Poder Judicial y el 73% en la fiscalía"
Consulta: 09 de diciembre de 2024
https://www.lampadia.com/opiniones/datum-lampadia/el-85-de-peruanos-no-confia-en-el-poder-judicial-y-el-73-en-la-fiscalia/