

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo de Sesiones 2020 – 2021**

Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el proyecto de ley **1745/2017-PJ**, Ley de reforma del artículo 145 de la Constitución Política del Perú.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de ley **1745/2017-PJ**, Ley de reforma del artículo 145 de la Constitución Política del Perú, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 8 de agosto del 2017, e ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 15 de agosto del 2017, como única comisión, para su estudio y dictamen.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Tal como se muestra en los cuadros consignados a continuación, en los períodos parlamentarios que van del año 2001 hasta el 2016, se ha tratado el tema de la modificación del artículo 145 de la Constitución, en específico al referirse a la asignación de presupuesto específico mínimo para el Poder Judicial.

**Cuadro 1
Presupuesto del Poder Judicial
Período Parlamentario 2001-2006**

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
05395/2002-CR	Proyecto de Reforma Constitucional que modifica el Artículo 145° de la Constitución Política del Estado.	Propone modificar el artículo 145° de la Constitución Política del Estado, el mismo que queda redactado en la forma siguiente: "El Poder Judicial tiene autonomía económica y administrativa. La Sala Plena de la Corte Suprema elaborará su presupuesto y Cuenta General del Poder Judicial y lo sustentará directamente ante el Congreso de la República,	Presentado

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

		quien la aprobará sin posibilidad de recorte".	
07845/2003-CR	Ley de reforma de los artículos 144, 145, 152, 154 y 158 de la Constitución Política en materia de administración de Justicia.	Propone modificar los artículos 144°, 145°, 152°, 154° y 158° de la Constitución Política del Perú, en materia de administración de justicia.	En comisión
11455/2004-CR	Ley que modifica el Artículo 145 de la Constitución Política del Estado.	Propone modificar el artículo 145° de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos: "El Poder Judicial tiene autonomía administrativa y económica. El proyecto de presupuesto presentado por el Poder Judicial se incorpora en sus propios términos en el proyecto de presupuesto del sector público y no es menor al tres por ciento del Presupuesto General de la República".	En comisión
12390/2004-CR	Ley de reforma Constitucional del artículo 145 de la Constitución política del Perú, respecto del presupuesto del Poder Judicial	Propone reformar el Artículo 145° de la Constitución Política del Perú, referente al presupuesto del Poder Judicial.	En comisión
12592/2004-CR	Ley de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial para la elaboración del proyecto de Presupuesto de este último para ser fundamentado ante el Congreso de la República.	Propone coordinar entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial la elaboración del proyecto de presupuesto de este último para ser fundamentado ante el Congreso de la República.	Publicado El Peruano Ley N° 28821
13097/2004-CR	Ley de coordinación entre el Poder Ejecutivo y Poder Judicial para la formulación del presupuesto del Poder Judicial	Propone establecer los mecanismos especiales de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial para la elaboración y formulación del Presupuesto Institucional del Poder Judicial.	Publicado El Peruano Ley N° 28821
13185/2004-CR	Ley que modifica la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Ley N° 28411 a fin de regular la coordinación del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en la elaboración del	Propone modificar el artículo 15° inciso 2 de la Ley núm. 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, a fin de regular la coordinación del Poder Judicial en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial.	Publicado El Peruano Ley N° 28821

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

	presupuesto del Poder Judicial		
13373/2004-CR	Ley que crea la Ley de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial para la elaboración del Presupuesto Anual Judicial	Propone crear la Ley de Coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial para la elaboración del Presupuesto Anual Judicial.	Publicado El Peruano Ley N° 28821
13716/2005-CR	Ley que regula la formulación del presupuesto del Poder Judicial y Ministerio Público y su sustentación ante el Poder Ejecutivo	Propone regular la formulación del Presupuesto del Poder Judicial y Ministerio Público y su sustentación ante el Poder Ejecutivo.	Publicado El Peruano Ley N° 28821
14573/2005-PJ	Ley de coordinación presupuestaria entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo	Propone Ley de Coordinación Presupuestaria entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.	Publicado El Peruano Ley N° 28821
14607/2005-CR	Ley de coordinación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo para la programación y formulación del presupuesto institucional del Poder Judicial	Propone establecer mecanismos especiales de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, para la programación y formulación del Presupuesto Institucional del Poder Judicial.	Publicado El Peruano Ley N° 28821

Fuente: Página web del Congreso de la República
Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento

Cuadro 2
Presupuesto del Poder Judicial
Período Parlamentario 2006-2011

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
00116/2006-CR	Ley que modifica los artículos de la Constitución Política del Perú relativos a los órganos vinculados con la impartición de justicia.	Propone modificar los artículos 138°, 139°, 141° al 160°, 201°, 202°, 204° y 205°, así como adicionar el inciso 25 al artículo 2° y derogar el artículo 173° de la Constitución, referentes a la Administración de Justicia - CERIAJUS.	Orden del Día
00322/2006-CR	Ley que modifica la Constitución de 1993 relativo a los órganos vinculados con la impartición de justicia.	Propone modificar los artículos 138°, 139°, 141° al 160°, 201°, 202° y 204° de la Constitución, relativo a los órganos vinculados con la impartición de justicia.	Orden del Día

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

00833/2006-CR	Propone incorporar el numeral 25 al artículo 2º, modificar los artículos 103º, 138º al 160º y derogar el artículo 139º de la Constitución.	Propone incorporar el numeral 25 al artículo 2º, modificar los artículos 103º, 138º al 160º y derogar el artículo 139º de la Constitución, referente al Sistema de Justicia.	Orden del Día
00992/2006-CR	Ley de reforma constitucional que establece las bases del Sistema de Justicia.	Propone modificar los Artículos 138º, 139º, 141º al 159º de la Constitución, que establece las bases del Sistema de Justicia.	Retirado
01927/2007-PJ	Ley que exonera al Poder Judicial del numeral 1) del artículo 4º de la Ley N° 28927 y autoriza a efectuar las Transferencias de Partidas Presupuestales, para otorgar por única vez una Asignación Excepcional al Personal Auxiliar Jurisdiccional y Administrativo en actividad.	Propone exonerar del numeral 1) del artículo 4º de la Ley N° 28927, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Ejercicio Fiscal 2007 al Poder Judicial a efectos de que pueda habilitar el Grupo Genérico de Gasto 1. “Personal y Obligaciones Sociales” quedando autorizado a efectuar las transferencias de partidas presupuestales correspondientes, a fin de otorgar por única vez la asignación excepcional al personal auxiliar jurisdiccional y administrativo en actividad.	Orden del Día
02871/2008-PJ	Proyecto de Ley que modifica el artículo 55º inciso e) del Reglamento del Congreso de la República.	Propone modificar el artículo 55º del Reglamento del Congreso, en el sentido de darle un plazo no menor de 60 minutos para la sustentación del presupuesto del Poder Judicial.	En comisión
02933/2008-PJ	Ley que autoriza al Poder Judicial a otorgar una asignación excepcional a su personal auxiliar jurisdiccional y administrativo en actividad	Propone autorizar al Poder Judicial otorgar una asignación excepcional de SEISCIENTOS Y 00/100 NUEVOS SOLES por única vez, en favor del personal auxiliar jurisdiccional y administrativo, antes del 31 de enero de 2009.	Publicado El Peruano Ley N° 29324
03072/2008-PJ	Ley que exonera al Poder Judicial y Ministerio Público de algunas medidas de austeridad, racionalidad y disciplina en Gasto Público establecidas en la Ley N° 29289	Propone exonerar al Poder Judicial y Ministerio Público de las prohibiciones establecidas en el numeral 8.1 del artículo 8º Medidas en Materia de Personal, así como del numeral 9.4 y 9.6 del artículo 9º Medidas en Materia de Bienes y Servicios de la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del	Aprobado

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

		Sector Público para el Año fiscal 2009, para la adecuada implementación del Nuevo Código Procesal Penal.	
03390/2009-PJ	Ley que exceptúa al Poder Judicial de medidas en materia de modificaciones presupuestales establecidas en la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009.	Propone exceptuar al Poder Judicial de medidas en materia de modificaciones presupuestales establecidas en la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009.	Archivo
03574/2009-PJ	Ley que incluye al Ministerio Público dentro de los alcances de la Cuadragésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009.	Propone incluir al personal fiscal y administrativo del Ministerio Público, dentro de la bonificación por cumplimiento de metas establecidas en la Cuadragésima Sexta Disposición Complementaria de la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009.	Archivo
04186/2010-PJ	Ley de la Nueva Escala Remunerativa del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728.	Propone nueva Escala Remunerativa del personal del Poder Judicial comprendido bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo núm. 728.	En comisión
04589/2010-PJ	Bono por desempeño para trabajadores transitorios en el poder judicial/modifica Ley 29626, Ley de presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011.	Propone modificar el párrafo 8.1 del Artículo 8° de la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, incluyendo en el bono por desempeño por el cumplimiento de metas y objetivos institucionales del año 2011, al personal que presta servicios en las dependencias jurisdiccionales de carácter transitorio en el Poder Judicial.	Publicado El Peruano Ley N° 29689
04645/2010-PJ	Autoriza al Poder Judicial a modificar el bono por función jurisdiccional.	Propone autorizar, por única vez, al Titular del pliego Poder Judicial, a modificar la Bonificación por Función Jurisdiccional del personal auxiliar jurisdiccional y administrativo, aprobada por Resolución Administrativa de la	Publicado El Peruano Ley N° 29670

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

		Presidencia del Poder Judicial N° 056-2008-P/PJ, hasta por un monto no mayor del diez por ciento (10%) del presupuesto institucional de apertura 2010 del Pliego del Poder Judicial.	
04780/2010-PJ	Ley que establece la escala remunerativa de los Magistrados del Poder Judicial.	Se propone establecer la Escala Remunerativa de Magistrados del Poder Judicial, con la finalidad de permitir el ordenamiento en atención a los criterios de función y jerarquía y respetando la dignidad de la labor jurisdiccional.	En comisión

Fuente: Página web del Congreso de la República
 Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento

Cuadro 3
Presupuesto del Poder Judicial
Período Parlamentario 2011-2016

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
01668/2012-PJ	Reestructuración de los ingresos de los jueces	Propone disponer la reestructuración de los ingresos de los jueces.	Dictamen Negativo
03030/2013-PE	Ley de fortalecimiento del Poder Judicial mediante la aprobación de lineamientos para la optimización del servicio de justicia y de la nueva estructura de ingresos de los jueces	Ley tiene por objeto promover el fortalecimiento del Poder Judicial mediante la aprobación de lineamientos para optimizar la gestión del servicio de justicia y definir una nueva estructura de ingresos de los jueces de los diversos niveles de la Carrera Judicial.	Publicado El Peruano Ley N° 30125
04360/2014-CP	Ley sobre saldos presupuestales a favor de los trabajadores del Poder Judicial	Propone Ley sobre saldos presupuestales a favor de los trabajadores del Poder Judicial.	Al Archivo

Fuente: Página web del Congreso de la República
 Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento

Asimismo, se considera como antecedentes del presente período parlamentario las siguientes iniciativas de rango legal, cuyo contenido se encuentra vinculado al dictamen materia de estudio.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Cuadro 4
Iniciativas legales referidas a la asignación presupuestal del Poder Judicial
Período Parlamentario 2016-2021

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
01703/2016-CR	Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y Ministerio Público	Propone impulsar desde los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales la ejecución de proyectos de inversión pública que contribuyan a reducir la brecha en Infraestructura Inmobiliaria del Poder Judicial y Ministerio Público, de tal manera que se optimice el servicio de administración de justicia en sus jurisdicciones, en beneficio de sus ciudadanos.	Orden del Día
04364/2018-PJ	Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y Ministerio Público	Propone impulsar desde los Gobiernos Regionales y Locales la ejecución de proyectos de inversión pública que contribuyan a reducir la brecha en infraestructura inmobiliaria del Poder Judicial y Ministerio Público, a fin de optimizar el servicio de justicia.	En comisión

Fuente: Página web del Congreso de la República
 Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento

III. OPINIONES DE INVITADOS

En lo que va del Periodo Anual de Sesiones 2020-2021, la Comisión de Constitución y Reglamento, ante la imposibilidad material¹ para acceder a la documentación que sobre el proyecto materia de estudio se haya obtenido en gestiones previas, y con la finalidad de conocer las opiniones actualizadas de los órganos especializados, en particular el destinatario de la modificación y a la vez proponente, Poder Judicial, se hicieron invitaciones para sustentar y exponer en sesión de la Comisión, conforme al siguiente detalle:

¹ Debido a la cuarentena iniciada el 16 de mayo 2020 y de conformidad con el “Plan para la vigilancia, prevención y control del COVID-19 en el Congreso de la República”, aprobado mediante Acuerdo de Mesa N° 028-2020-2021/MESA-CR y la Directiva N° 14-2005-DGA/CR, denominada “Procedimiento de inventario y custodia del acervo documental de las Comisiones Ordinarias”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

- a. **En la Séptima Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 17 de junio de 2020**, se presentó el Doctor José Luis Lecaros, Presidente del Poder Judicial, el Juez Supremo Ángel Romero Díaz, y el Doctor Mariano Cucho, Gerente General del mismo poder del Estado.

El Doctor **Lecaros** señaló que la propuesta es del 4% del Presupuesto General. Recordó que según la Constitución Política de 1979, era una asignación de 2% del presupuesto Nacional. Recordó que actualmente el presupuesto del Poder Judicial es únicamente de 1.6% y citó que en diversos países se establece porcentajes fijos que son más altos a lo que actualmente esta institución tiene.

Por su parte, el Juez Supremo **Romero Díaz** destacó que mientras no exista una asignación de presupuesto en el Poder Judicial, se generará un rechazo continuo de la población. Por ello destacó que la modificación solicitada por el Poder Judicial lograría su mayor competitividad. Además mencionó, a manera de ejemplo, que el artículo 94 de la Constitución establece que el Poder Legislativo presenta su presupuesto y se aprueba tal cual. Y, finalmente, propuso incorporar adicionalmente que “el MEF no puede modificar el presupuesto propuesto”.

Finalmente, el **Doctor Cucho**, Gerente General del Poder Judicial, destacó el problema del déficit de infraestructura, especialmente peligroso ante un sismo, y sin duda para las actividades de administración de justicia en general.

De otro lado, la Comisión de Constitución y Reglamento, con el mismo afán de contar con información adecuada cursó oficio al Ministerio de Economía y Finanzas para que presentara su opinión institucional sobre los temas en análisis.

A continuación, se muestra el detalle del pedido de opinión solicitado:

- Con Oficio N° 246-2020-2021-CCR-CR, dirigido a la Ministra de Economía y Finanzas, Señora María Antonieta Alva Luperdi, se le consultó su opinión institucional respecto de la propuesta del proyecto de reforma constitucional, que propone asignar un porcentaje fijo del presupuesto

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

nacional para el Poder Judicial, consistente en el 4% del Presupuesto nacional.

A la fecha de elaboración del presente documento, no se había recibido respuesta de lo consultado.

IV. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, se resume el contenido principal del proyecto de ley que origina el presente dictamen:

- **Proyecto de ley 1745/2017-PJ**, Ley de reforma del artículo 145 de la Constitución Política del Perú, que propone la modificación del artículo 145 de la Constitución Política del Perú.

La finalidad del proyecto consiste en que el presupuesto del Poder Judicial sea una cantidad no menos del 4% (cuatro por ciento) del Presupuesto General de la República, destinado a tener el respaldo económico que permita emprender una verdadera reforma, sostenida y efectiva, concretando sus proyectos; asimismo la facultad de poder administrar la totalidad de sus recursos directamente recaudados, y aquellos que le sean asignados en cantidad razonable para la obtención de sus fines.

Dicha asignación no significaría que la ciudadanía se vea afectada, sino que, por el contrario, se podrá ver reflejado una mejora en el grado de satisfacción de ésta ante el Poder Judicial, ya que mucho de sus fines no se logran precisamente porque no se cuenta con el presupuesto necesario para desarrollar la totalidad de sus proyectos. Ello tampoco significa un peligro de que el Poder Judicial realice gastos innecesarios, ya que -según señala la iniciativa- ejecuta eficientemente sus recursos asignados, demostrando a través de los años experiencia en asuntos que atañen a la gerencia pública; y está sujeto al Sistema Nacional de Control.

Cuadro 5

Cuadro comparativo de la reforma del artículo 145 de la Constitución Política

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA VIGENTE	PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ
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. En el Presupuesto General de la República se le asignará una cantidad no inferior al 4% (cuatro por ciento), del Presupuesto General de la República que se apruebe por el Poder Legislativo.

*Fuente: Página web del Congreso de la República
 Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento*

V. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

A través de la presente propuesta normativa, se pretende modificar el artículo 145° de la Constitución Política del Perú (1993) relacionada a que el Estado en concordancia con el principio de equilibrio financiero, destine el 4% del Presupuesto General de la República para el Poder Judicial, más aún en un contexto que estará marcado por una reforma del sistema judicial, donde será una necesidad y obligación invertir recursos públicos que sean acordes a estándares internacionales, tanto como al aumento de la población y los casos que se judicialicen.

Igualmente, la ejecución de este porcentaje del Presupuesto General de la República como modificación normativa constitucional deberá ser examinada por el Congreso de la República, de acuerdo a las facultades que le otorga la propia Constitución.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

1. EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Contrariamente a la creencia popular, no es el Barón de Montesquieu, sino John Locke, quien es el autor de la división en tres poderes del Estado.² Sin embargo, un elemento importante que Locke no identificó en ese momento, fue el de constituir un poder judicial en toda regla. Es así que en el capítulo XII de su Tratado sobre el gobierno Civil, al lado de los poderes legislativo y ejecutivo, según él, existía un "poder federativo", que incluían "los cuidados que se toman y cierta destreza para proteger los intereses del Estado, con respecto a terceros otras sociedades"³.

Luego vendría el magnífico aporte de Montesquieu al destacar el interés de la separación de poderes, al insistir en las consecuencias perjudiciales de su reunión, abogando por la autonomía de poder Judicial. De allí la famosa frase:

"Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder."⁴

Para Montesquieu, la separación de poderes debe, por lo tanto, fluir de la estructura institucional de un estado; preferiblemente por medio de una constitución que establezca que estos poderes son ejercidos por diferentes titulares, con el objetivo de protegerse del autoritarismo.

Son estos antecedentes históricos los que han inspirado el artículo 43 de la Constitución Política del Estado⁵, el cual prescribe que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Precisa igualmente que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Este artículo constitucional debe leerse en conjunto con el artículo 138, el cual atribuye al Poder Judicial, la potestad de administrar justicia a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y las leyes. Este edificio legal, consagra en el artículo 139, inciso 2, el principio de independencia del Poder Judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional.

² John Locke, *Deux traités de gouvernement civil* (1690), Québec, 2002, p. 87. http://classiques.uqac.ca/classiques/locke_john/traites/traites_du_gouvernement/traites_du_gouv_civil.pdf.

³ John Locke, op. cit., p. 88.

⁴ "Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir." Charles de Secondat de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Gallimard, 1995, p. 112. Traducción propia.

⁵ En adelante, toda referencia legal será, salvo indicación contraria, a la Constitución Política del Perú de 1993.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Estas disposiciones constitucionales confirmarían la separación de poderes en el Estado peruano. Sin embargo, se puede colegir que el Poder Judicial, el cual toma sus decisiones a nombre del pueblo peruano, no es elegido por sufragio universal. Solamente toma su independencia a través de la Constitución y las instituciones que la conforman como la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determina su ley orgánica. Asimismo, tiene al Presidente de la República como su garante, por ser el Jefe de Estado y personificar la Nación (artículo 110).

En consecuencia, la separación de poderes comprende dos poderes del Estado elegidos por el voto popular y, el Poder Judicial, organizado a través de la Constitución Política del Estado⁶. Esto haría que, dicha separación, no se traduzca en los hechos. La razón radica en que el Poder Judicial, pese a ser responsable de sus órganos jerárquicos⁷, mantiene una subordinación constitucional al deber requerir al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo los fondos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Este estado de cosas iría contra las bases fundamentales de la separación de poderes, tal y como lo había planteado Montesquieu, uno de sus principales pensadores:

*“No hay libertad aún, si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y ejecutivo”.*⁸

Lo contradictorio de la situación del Poder Judicial es que, según el artículo 143 de la Constitución Política del Perú:

*“El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia **en nombre de la Nación.**”* (Énfasis agregado)

Esta facultad de administrar justicia a nombre de la Nación, constituye una división parcial de poderes, la cual perdura hasta nuestros días, sin que haya existido

⁶ El artículo 79 de la Constitución Política de 1979 preveía que: “El Perú es una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado”. Es en la Constitución Política de 1993 que se agregaría la parte “se organiza según el principio de la separación de poderes”.

⁷ Artículo 138: Administración de Justicia. Control difuso.

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.

⁸ Charles de Secondat de Montesquieu, op. cit., p. 112. Traducción propia.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

algún cambio en la independencia del Poder Judicial, con respecto a los otros dos poderes del Estado.

Cabe precisar, que no puede haber estado de derecho sin garantía constitucional de la independencia del poder judicial. Y esta independencia es una consecuencia directa de la estricta interpretación del principio de separación de poderes inscrito en el artículo 43.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹ colma este vacío, al confirmar que para asegurar la independencia del Poder Judicial, se requiere que el Estado asegure que los otros poderes del Estado le reconozcan su derecho al goce de una plena autonomía:

“El Poder Judicial, en el Estado peruano, administra justicia y cumple la función esencial de controlar el poder; es decir, fiscaliza al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, conforme al segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución. Para poder cumplir con esta función, encomendada por la Constitución, es que el inciso 2) del artículo 139 de la Norma Suprema consagra el principio de independencia judicial frente a los Poderes del Estado, órganos constitucionales, entidades públicas y privadas, y ciudadanos en general. Al respecto, y en lo que toca al principio de separación de poderes y la función jurisdiccional, hemos establecido que dentro de: “(...) la función jurisdiccional merece una especial atención, toda vez que constituye la garantía última para la protección de la libertad de las personas frente a una actuación arbitraria del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo.”

Esta autonomía, según el Tribunal Constitucional, quedaría reconocida como derecho del Poder Judicial:

“Está fuera de duda que el Poder Judicial es el órgano estatal que tiene como principales funciones resolver los conflictos, ser el primer garante de los derechos fundamentales y ejercer el poder punitivo del Estado,

⁹ Demanda de conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento 31. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

*canalizando las demandas sociales de justicia y evitando que éstas se ejerzan fuera del marco legal vigente.*¹⁰

En consecuencia, la autonomía que garantiza la independencia del Poder Judicial, si bien aún es parcialmente reconocida en la Constitución Política del Estado hoy puede, por el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional, encontrar la plenitud de su desarrollo como poder del Estado, participando plenamente de la separación de poderes. Porque, sin independencia, no hay existencia del poder judicial; no hay poder para juzgar si esta función se confunde con la labor legislativa o ejecutiva, según el espíritu del pensamiento de Montesquieu.

Esta independencia, desde el punto de vista institucional, se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales. Cuando no existe independencia en esta faceta se presentan situaciones de subordinación o dependencia a otros poderes o instituciones ajenos a la entidad de justicia que debería ser independiente.¹¹ De donde, proteger la independencia del Poder Judicial es, sobre todo, dar a sus titulares, personas e instituciones, los medios concretos para ejercer su plena función. Sin embargo, la tendencia en el Perú es más bien la insuficiente autonomía presupuestaria del poder judicial, lo que siempre induce el espectro de una sombra proyectada por el ciudadano, receptor de la justicia, sobre el funcionamiento del Poder Judicial en su conjunto.¹²

Es importante remarcar que la confianza proviene del mejor funcionamiento del Poder Judicial.¹³ Así, para llevar a cabo su misión, el poder judicial debe, sobre todo, beneficiarse del apoyo y la confianza del público, especialmente en estos tiempos posmodernos cuando "el declive de la autoridad es común". La confianza

¹⁰ Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento 32.

¹¹ Comisión Inter-Americana 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, 2013, p. 13.

¹² "Es un milagro porque funciona a pesar de que el Ejecutivo tiene injerencia en la selección de los jueces. Funciona aunque el equipamiento técnico es lamentable. Funciona aunque la organización y el funcionamiento de los tribunales están en manos de la administración (Poder Ejecutivo) y no de los jueces." In Norbert Lösing, Independencia y función del Poder Judicial, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, p. 423.

¹³ La jurisprudencia de los Estados Unidos de Norte América, ha zanjado el caso de los fondos que los tribunales necesitan para cumplir con sus obligaciones constitucionales: Los tribunales tienen derecho a los fondos que fueran "razonablemente necesarios" para la eficiente administración de justicia. G. Gregg Webb/Keith E. Whittington, Judicial Independence, The power of the Purse, and inherent Judicial Powers, Judicature, Volume 88, Number 1, July-August 2004, p. 15.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

en el poder judicial está íntimamente vinculada a "la legitimidad de los tribunales, ya que incluye la legalidad (actuar de conformidad con la ley), valores compartidos (valores que comparten quienes tienen autoridad y quienes están sujetos a ella) y asienten (el sentimiento entre los ciudadanos de que una obligación moral requiere que obedezcan a la autoridad) que debe caracterizar al poder judicial.¹⁴

Principalmente, el Poder Judicial debe superar ese alto nivel de desconfianza (82.3%) aún existente de parte de la población¹⁵ y el nivel de confianza positiva¹⁶:

¹⁴ Jasma Omejec, Renforcer la confiance dans le pouvoir judiciaire Nomination, avancement, destitution des juges et normes déontologiques, Cour Européenne des Droit de l'Homme, Strasbourg, 25 janvier 2019, p. 2 ss.

¹⁵ Perú: nivel de confianza en las instituciones del país. Semestre: octubre 2019 - marzo 2020 (porcentaje). INEI 2020.

¹⁶ Perú: confianza positiva en las instituciones del país. Semestre: octubre 2019 - marzo 2020 (porcentaje). INEI 2020.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Institución	Confía	No Confía
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	55.1	41.5
Iglesia Católica	46.4	51.9
Ministerio de Educación	36.6	60.0
Defensoría del Pueblo	21.6	67.6
Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria	21.4	65.8
Oficina Nacional de Procesos Electorales	20.8	71.4
Policía Nacional del Perú	19.0	78.8
Jurado Nacional de Elecciones	15.5	75.1
Municipalidad Distrital	14.8	81.5
Ministerio Público - Fiscalía de la Nación	14.5	73.1
Prensa Escrita	14.4	81.2
Contraloría General de la República	14.0	69.1
Municipalidad Provincial	14.0	81.1
Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	13.9	66.6
Procuraduría Anticorrupción	12.7	72.1
Poder Judicial	11.9	82.3
Gobierno Regional	10.7	79.6
Congreso de la República	4.3	91.2
Partidos Políticos	3.0	93.4

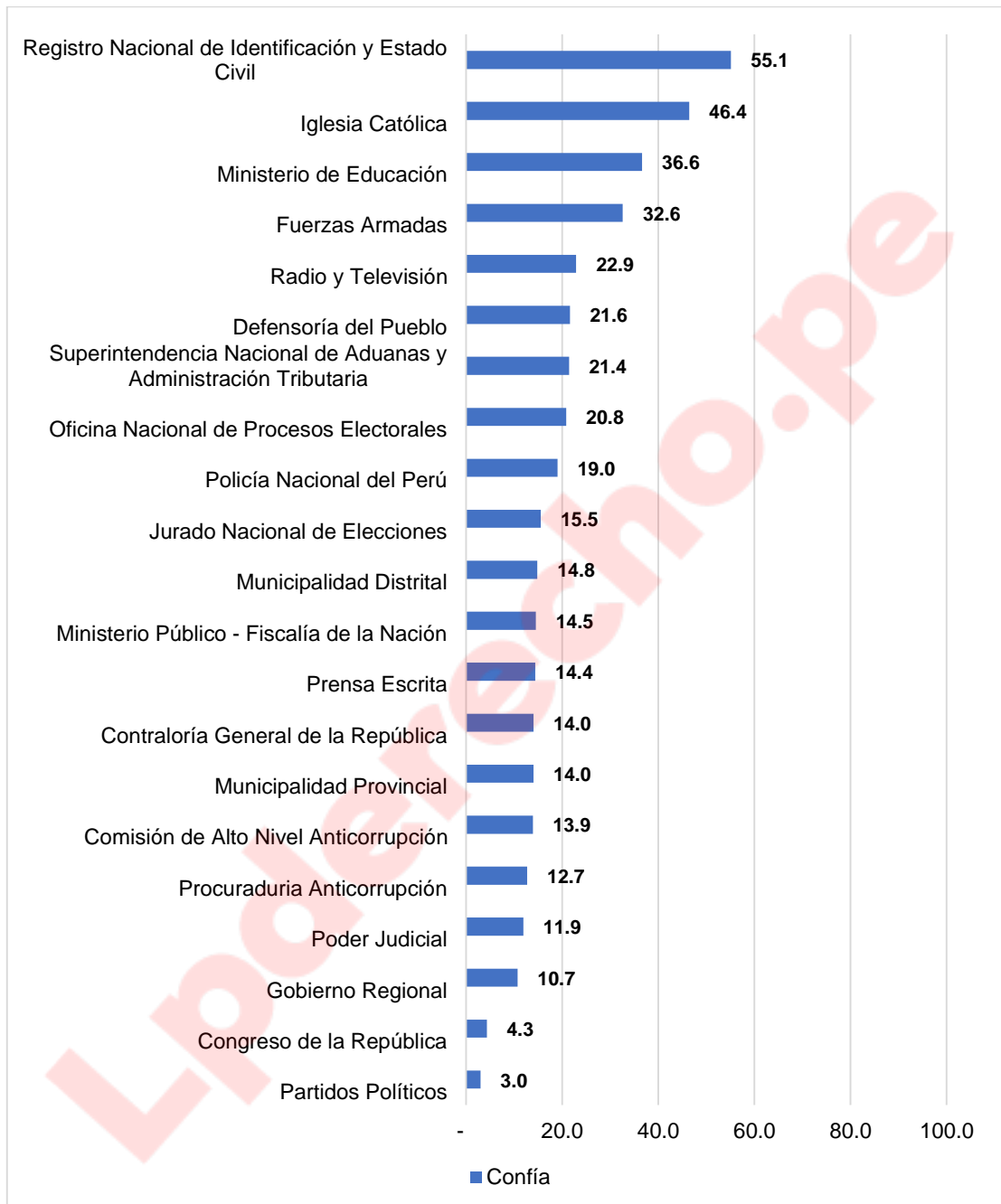
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

Es así que partidos políticos, Congreso de la República y el Poder Judicial generan mayor desconfianza.¹⁷

¹⁷ El Congreso y el Poder Judicial son las instituciones que generan mayor desconfianza. Según la Encuesta Urbano-Rural GFK, la desaprobación del Poder Judicial aumentó considerablemente de 76% en junio a 88% en julio. <https://gestion.pe/peru/politica/gfk-desaprobacion-judicial-fiscalia-aumenta-escandalo-audios-239201-noticia/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.
 Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Esta situación de disfuncionamiento y desfinanciamiento no es nueva, y pudo ser relevada ya en el Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia.¹⁸

“Esta precisión es necesaria para evitar la ya trascendente responsabilidad del Judicial, es decir, el funcionamiento del sistema judicial es importante para la vida democrática, pero sus problemas no pueden explicar autónomamente el fracaso del sistema político y la desconfianza ciudadana en sus autoridades.

En el caso nacional, debe considerarse que el sistema judicial no es el único afectado de disfuncionalidad, sino también todos aquellos servicios públicos respecto de los cuales el Estado ha decidido o venderlos o dejar que la ineficiencia los consuma. Ya que la primera acción sería exagerada, en tanto afectaría lo poco que queda del, alguna vez, intangible concepto de soberanía, la historia del sistema judicial peruano se inscribe en la segunda opción, más allá de las promesas. Casi no hay gobierno del último medio siglo que no haya expresado la profunda necesidad de que el judicial sea reformado, aun cuando, con invariable determinación, tales actos de reforma sólo han consistido en mutaciones cosméticas que únicamente han conducido a mantener intactas las condiciones deplorables en las que se imparte justicia en nuestro país.”

2. LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL

Según el artículo 77, la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso y que dicho presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Esta disposición hace que sea en el Poder Legislativo donde el Poder Judicial deba cada año justificar su presupuesto. Asimismo, según el artículo 145, sobre el presupuesto del Poder Judicial:

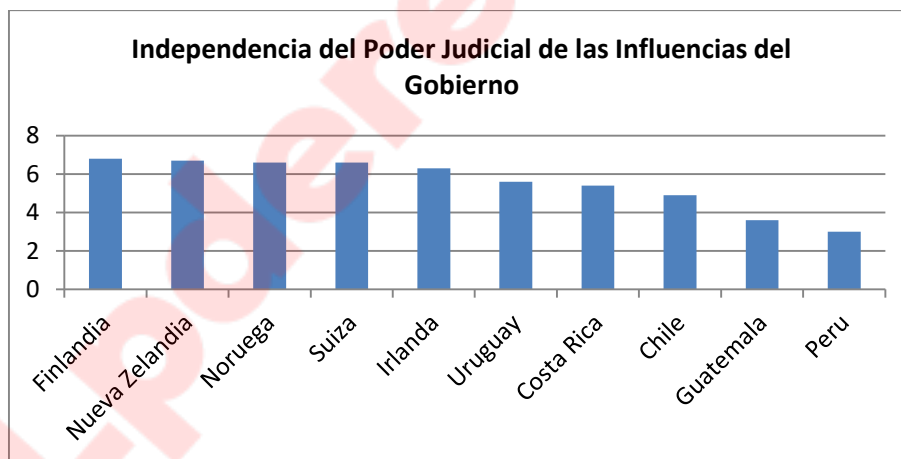
“El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso.”

¹⁸ Plan Nacional Para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, Comisión Integral Para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, Lima, 2004, p. 20.
http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Así, siguiendo esta lógica jurídica, el Poder Judicial debe, en primer lugar, presentar su proyecto al Poder Ejecutivo, para luego ir a sustentarlo en el Poder Legislativo. Pese a que el Poder Ejecutivo no puede modificar el presupuesto del Poder Judicial¹⁹, esto confirma que él no cuenta con una autonomía presupuestal, como es el caso del Poder Legislativo el cual gobierna su economía y sanciona su presupuesto (artículo 94), pudiendo incluso aumentarlo sin incurrir en violación del artículo 79.²⁰

En consecuencia, si bien es cierto que existe una autonomía funcional que garantiza la independencia del Poder Judicial, con respecto a los otros dos poderes del Estado, esto todavía no se traduce en el aspecto presupuestal. Más aún, el Poder Judicial que es un poder del Estado es puesto prácticamente al mismo nivel que el Defensor del Pueblo (artículo 162), el Ministerio Público (artículo 160) o del Jurado Nacional de Elecciones (artículo 178) al tener que defender su presupuesto delante del Poder Legislativo.²¹ De allí que el nivel de influencia sobre el Poder Judicial, con respecto a los otros poderes del Estado sea considerable, como lo muestra el siguiente cuadro:



Fuente: World Economic Forum, Executive Opinion Survey 2017 – 2018

¹⁹ Es competencia del Poder Judicial presentar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo sin que éste último lo modifique, para su posterior sustentación ante el Congreso de la República. Expediente N° 004-2004-CC/TC, p. 27.

²⁰ Artículo 79. Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

²¹ Artículo 80. Sustentación del Presupuesto Público

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, donde reconoce que el presupuesto asignado al Poder Judicial y la autonomía en su aplicación, constituyen requisitos que permiten asegurar el exigido equilibrio de poderes y garantizar que este poder del Estado, cumpla con las finalidades que le tiene asignada nuestra Constitución.²²

“De este modo, surge la necesidad de establecer una ligazón entre el servicio de justicia, su naturaleza como un servicio imparcial y la necesidad de la autonomía de la organización llamada a prestarla, en condiciones que satisfagan las expectativas de los ciudadanos. En esa medida, la autonomía presupuestaria se presenta como el elemento fundamental para que se den las condiciones para que el servicio pueda prestarse con solvencia y, de esta forma, se cumpla con una de las finalidades del Estado contribuyéndose a la paz social, favoreciendo la construcción de un Poder Judicial moderno y adaptado a nuestros tiempos, fuertemente tecnificado y con presencia en todo el país.”

El Tribunal Constitucional hace énfasis en la necesidad de respetar la autonomía del Poder Judicial, teniendo como correlato el respeto del presupuesto que presente al Poder Ejecutivo para luego sustentarlo delante del Poder Ejecutivo. Incluso si esta potestad no figura aún en la Constitución Política del Estado, debe estar regulada allí para asegurar una verdadera autonomía funcional y orgánica.

Otros países en América Latina ya han procedido a precisar en su Constitución Política, el presupuesto que el Poder Judicial debe obtener cada año, de manera fija. Así, Panamá, Guatemala, Honduras, Paraguay y Costa Rica prevén asignaciones fijas que van desde un 2% y hasta un 6% del presupuesto total del gasto. En Costa Rica y Panamá se hace la consideración también de que en el caso de que los ingresos recibidos resulten superiores a las necesidades del Poder Judicial, entonces éste podrá hacer los ajustes correspondientes.²³ Igualmente, vemos como Colombia tiene un presupuesto el cual llega hasta 4.62% anual para el Poder Judicial.

²² Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento 35.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html>

²³ Eduardo Andrade Sánchez, El presupuesto, instrumento de independencia, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 154.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

PAÍS	POBLACIÓN (EN MILLONES DE HABITANTES)	% DEL PRESUPUESTO PARA EL PODER JUDICIAL
Colombia	38.6	4.62
Venezuela	23.7	3.00
Bolivia	8.1	3.00
Ecuador	12.4	2.50
Argentina	36.6	1.67
Estados Unidos	269.06	1.48
Francia	58.5	1.26
El Salvador	5.9	1.24
Chile	15.0	0.83

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

Los presupuestos pueden igualmente estar indicados en la Constitución Política de los Estados. Así, en Venezuela, a tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará al sistema de justicia una partida anual variable, no menor del dos por ciento del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional (artículo 254 Constitución de Venezuela)²⁴. Ecuador prevé su autonomía administrativa, económica y financiera (artículo 168 Constitución de Ecuador)²⁵. Por su parte, en El Salvador el Órgano Judicial dispone anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado (artículo 172 Constitución El Salvador). Paraguay, habla de autarquía presupuestaria y asigna al Poder Judicial una cantidad no inferior al tres por ciento del presupuesto de la Administración Central (artículo 249 Constitución Paraguay)²⁶. Finalmente, República Dominicana precisa que el Poder Judicial gozará de autonomía administrativa y presupuestaria (artículo 156 Constitución República Dominicana)²⁷.

Al respecto, debemos señalar que la Constitución Política de 1979 se preveía expresamente el porcentaje que debía invertirse en el Poder Judicial:

“Artículo 238. La Corte Suprema formula el proyecto de presupuesto de Poder Judicial.

²⁴ https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

²⁵ https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

²⁶

<http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>

²⁷ <http://dominicana.gob.do/index.php/pais/2014-12-16-20-52-13>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Lo remite al Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Sector Público.

Puede sustentarlo en todas sus etapas.

El Presupuesto del Poder Judicial no es menor del dos por ciento del presupuesto de gastos corrientes para el Gobierno Central.²⁸ (Énfasis agregado)

La manera de legislar del Constituyente de 1979, obedecía a garantizar en la realidad la inversión en un poder del Estado que consideraban esencial, realizando así sus aspiraciones sociales y políticas:

*“Las Constituciones del Perú han tenido dos vertientes. Una ha sido la expresión de las aspiraciones de la comunidad nacional y otra la eficacia de la organización jurídica del Estado para hacer posible la realización de esas aspiraciones.”*²⁹

De allí la necesidad de hacerla imperativa en tanto que mandato constitucional, influyendo así las políticas públicas de los gobiernos subsiguientes, como lo fue para el caso de la Educación:

*“La Constitución de 1979 tiene algo de la inspiración de la de 1823, la más generosa en promesas de todas las Constituciones peruanas. En materia de educación y de los llamados derechos culturales avanza más que todas las anteriores, exceptuadas la de 1823 y los artículos 22, 23 y 24 de la no-nata Constitución de 1867. Positivo es el reconocimiento del derecho de la persona a educarse y educar a otros, la decisión de ayudar a la educación no-estatal, el mandato constitucional de destinar 20% de los ingresos presupuestales de la Nación a la educación.”*³⁰

En ese sentido, la manera de influenciar las políticas públicas puede tener lugar a través de la fijación de un principio en la Constitución. Al incluir un porcentaje de inversión para el Poder Judicial, el Poder Legislativo usa su poder de reforma para que la Constitución establezca una regla. Al hacerlo, estructura las bases del régimen jurídico aplicable, sin transgredir el impedimento de los parlamentarios para presentar iniciativas que generen gastos.³¹ Desde el punto de vista constitucional, es formalmente viable.

²⁸ <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>

²⁹ R.P. Felipe Mac Gregor S.J., Educación y Universidad en la Constitución de 1979, p. 108.

³⁰ Op. cit., loc. cit.

³¹ Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

3. EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Para cumplir a cabalidad su rol de Poder del Estado y responsable de la justicia en el Perú, el Poder Judicial debe entonces tener los fondos necesarios para lograr ese objetivo inscrito en la Constitución. Para la Organización de las Naciones Unidas, es deber de cada Estado miembro proporcionar los recursos adecuados para que el poder judicial pueda desempeñar adecuadamente sus funciones.³²

En ese sentido, podemos constatar que históricamente el presupuesto de 2006 al 2009 ha fluctuado entre 1.36% a 1.49% del Presupuesto general de la República, como lo muestra el siguiente gráfico:

PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPUBLICA VS PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL			
Años	Presupuesto General de la Republica	Presupuesto Poder Judicial	Participación
2006	50 862 270	727 627	1.43%
2007	61 626 986	839 963	1.36%
2008	71 049 787	980 845	1.38%
2009	72 355 497	1 081 580	1.49%

Fuente: Fuente: PIA 2008 y PEA Marzo 2008

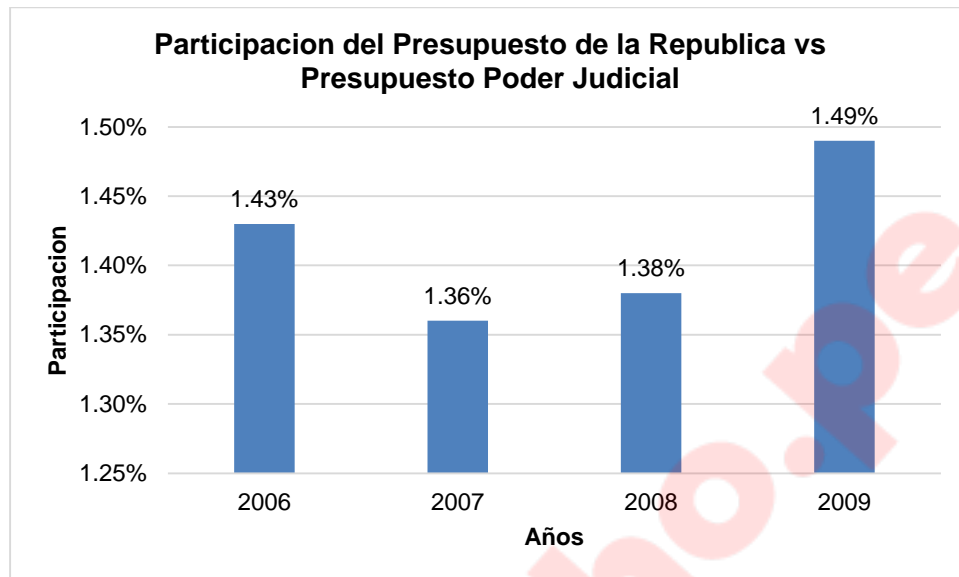
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

³² Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985, principle 7.

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA



Fuente: Fuente: PIA 2008 y PEA Marzo 2008

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

Pese a estos requerimientos, el nivel de inversión en el Poder Judicial se ha mantenido bastante modesto. Sus representantes han debido así sonar la señal de alarma con respecto a un presupuesto que no cumplía con lo mínimo para cubrir las responsabilidades señaladas por la Constitución.

En ese sentido, el presidente del Poder Judicial, Víctor Ticona Postigo mencionó que para el año 2015 el Congreso solo asignó 1,2% del Presupuesto General de la República a este poder del Estado, pese a que lo solicitado ascendía al 2.17%.³³ Esta situación de déficit presupuestal se confirma en el presupuesto institucional en el cual, a lo largo de la historia el Poder Judicial solo recibe el 61.9% del presupuesto que solicita. Este presupuesto es esencial para el funcionamiento sin considerar el mejoramiento de las Sedes, nueva infraestructura, nuevo equipamiento, muebles y enseres, incremento de Jueces, nuevos órganos Jurisdiccionales, atención de los Jueces de Paz, entre otros:

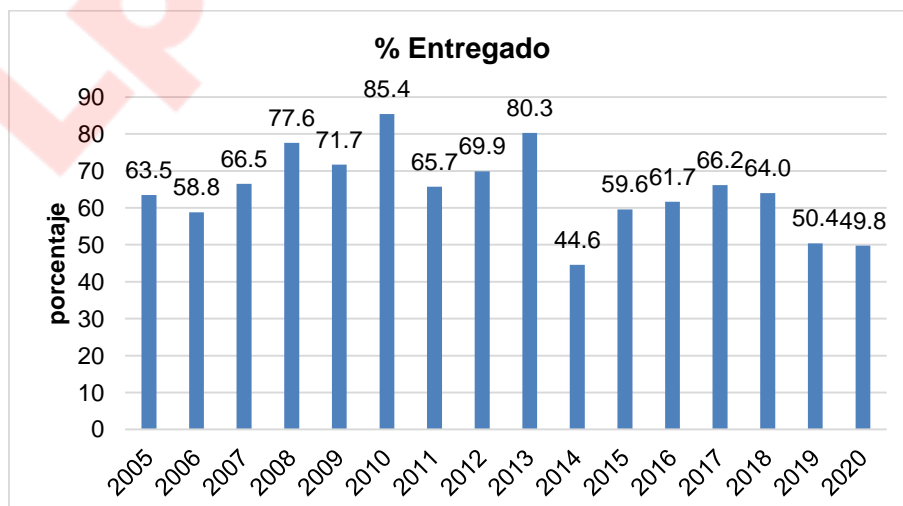
³³ Remarcó también que la autonomía presupuestaria es esencial para un Poder Judicial independiente. El Magistrado, Año VI - N° 56 - Abril de 2015, p. 17.
<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/d53c218048189ff4b5ffffce400e5104/magistrado+56.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d53c218048189ff4b5ffffce400e5104>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

AÑO	PRESUPUESTO SOLICITADO S/.	PRESUPUESTO OTORGADO S/.	% ENTREGADO	VARIACIÓN INCREMENTO OTORGADO
2005	999,715,000	634,708,584	63.5	
2006	1,237,000,000	727,627,037	58.8	14.6
2007	1,264,000,000	839,962,884	66.5	15.4
2008	1,263,438,000	980,844,701	77.6	16.8
*****2009	1,508,088,000	1,081,590,350	71.7	10.3
2010	1,495,397,000	1,276,473,497	85.4	18.0
2011	1,867,000,000	1,226,341,454	65.7	3.9
2012	2,066,000,000	1,443,542,621	69.9	17.7
2013	1,860,449,335	1,494,449,335	80.3	3.5
2014	3,471,000,000	1,548,685,331	44.6	3.6
2015	2,843,600,000	1,694,507,774	59.6	9.4
2016	2,921,200,000	1,803,600,000	61.7	6.4
2017	3,108,060,928	2,056,374,512	66.2	14.0
2018	3,549,849,281	2,271,658,000	64.0	10.5
2019	4,999,000,000	2,520,658,276	50.4	11.0
2020	5,791,110,236	2,883,799,411	49.8	14.4
		Promedio	61.9	11.1

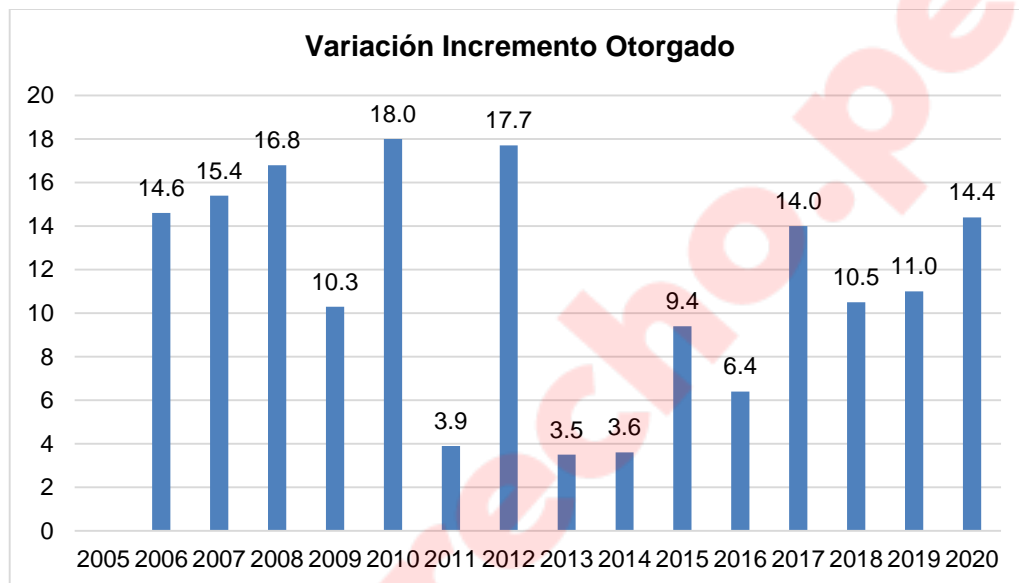
Fuente: Poder Judicial, 2020

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Las estadísticas demuestran que desde 2005 al 2020, el presupuesto solicitado por el Poder Judicial, discutido y debatido en el seno del Congreso, nunca ha correspondido al 100% del presupuesto solicitado. Esto significa que el Poder Judicial ha venido funcionando con escasez de recursos, pese al aumento de la carga judicial y población peruana.



Fuente: Poder Judicial, 2020

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

Igualmente, así como lo demuestra el cuadro siguiente, el gasto promedio corresponde a 3.5% del presupuesto general de la República hasta 2019. Eso indica que el promedio histórico ha variado poco, encontrándose en un mínimo de 2.3%.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA



Fuente: El Comercio/IPE
 Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

Para un ejemplo, el gasto per cápita chileno es de US\$159, mientras que en el Perú alcanza los US\$38³⁴ en 2019³⁵. Mientras que el promedio es de 3 jueces por 100,000 habitantes.³⁶

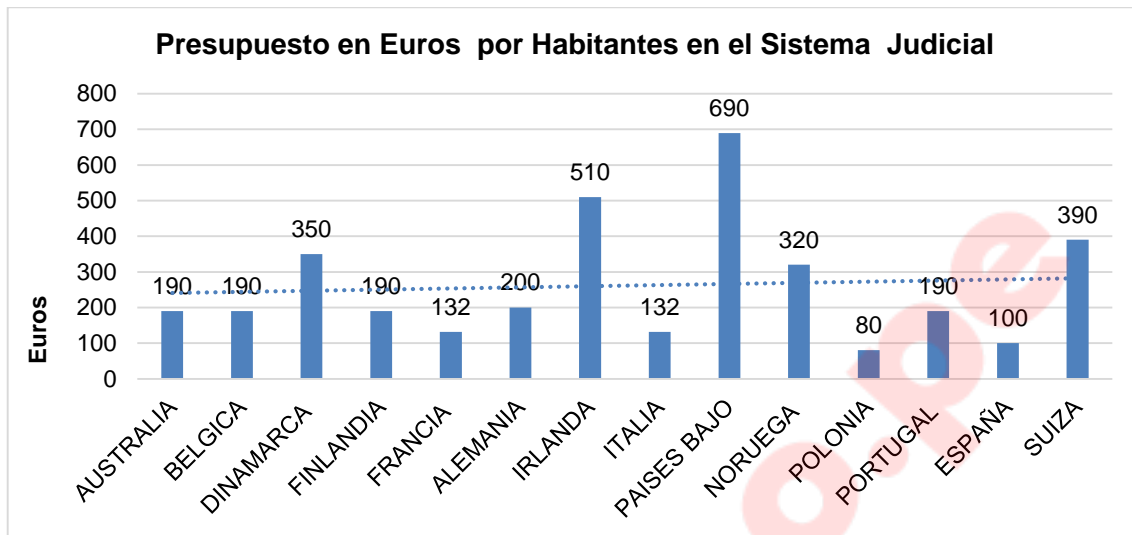
Con respecto a la inversión per cápita en el sistema judicial de la Unión Europea, podemos confirmar que lo máximo es euros 690 y lo mínimo es euros 80.

³⁴ <https://www.ipe.org.pe/portal/el-coste-de-la-justicia/>

³⁵ La evolución parecería ser positiva, si contamos que en 2005 el gasto por habitante era de US\$6.2. Juan Enrique Vargas Viancos, Las Cortes supremas y la reforma, *in* Los actores de la Justicia Latinoamericana, ed. Luis pasara, Salamanca, 2005, p. 120.

³⁶ Natalia Salazar/Francisco Fernández/Diego Gutiérrez, Justicia y Gasto público, Centro de Investigación Económica y Social, 2018, p. 32.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA



Fuente: Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice, Cuadro N° 26.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

En consecuencia, el presupuesto que viene recibiendo el Poder Judicial es insuficiente para la labor encomendada por la Constitución Política del Estado.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Concepto de Gastos	Porcentaje a Nivel de Detalle		Diferencia %
	2020 %	2021 – 2025 %	
Personal	62.8 %	42.7%	- 20.1 %
Personal Actual	62.8 %	26.5 %	- 26.3 %
Personal Faltante Nuevos OOJJ (Jueces y personal Jurisdiccional)		7.1 %	7.1 %
Personal faltante según CAP		4.1 %	4.1 %
Personal Nuevos Órganos Jurisdiccionales		4.9 %	4.9 %
PENSIONES	7.2 %	3.3 %	- 3.9 %
BIENES Y SERVICIOS	22.6%	27.1 %	4.4 %
Presupuesto Inicial	22.6 %	10.3 %	- 12.3 %
Presupuesto necesario para nuevos Órganos		5.7 %	5.7 %
Presupuesto para mejorar funcionamiento CSJ		6.7 %	6.7 %
Presupuesto para funcionamiento de Jueces de paz		4.4 %	4.4 %
SENTENCIAS JUDICIALES	0.1 %	3.4 %	3.3 %
INFRAESTRUTURA / EQUIPAMIENTO	7.3 %	23.6 %	16.3 %
Edificaciones Nuevas	4.1 %	15.2 %	11.1 %
Reestructuraciones y Proyectos menores	2.7 %	3.3 %	0.6 %
Estudios Técnicos (pre inversión y Exp. Técnicos)	0.5 %	0.6 %	0.1 %
Equipamiento informático entre otros		3.3 %	3.3 %
Mobiliario diversos		1.2 %	1.2 %
Pliego 004: PODER JUDICIAL	100 %	100 %	0 %

Fuente: xxxx

Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento

Presupuesto General de la República: En los últimos años el Poder Judicial solo percibe en promedio el 1.42% del Presupuesto General de la República:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

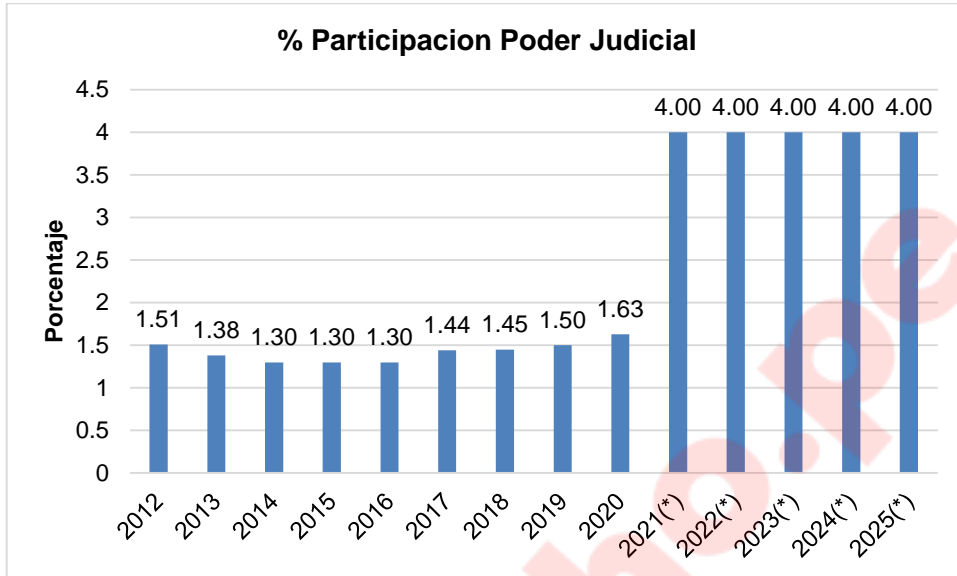
AÑO	PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPUBLICA (MILL. DE SOLES)	PRESUPUESTO OTORGADO PODER JUDICIAL (MILL. SOLES)	% PARTICIPACIÓN P.J
2012	95,534.60	1,443.54	1.51
2013	108,418.90	1,494.45	1.38
2014	118,934.30	1,548.69	1.30
2015	130,621.30	1,694.51	1.30
2016	138,490.51	1,803.60	1.30
2017	142,471.52	2,056.37	1.44
2018	157,158.75	2,271.66	1.45
2019	168,074.41	2,520.66	1.50
2020	177,367.86	2,883.80	1.63
2021(*)	182,156.79	7,286.27	4.00
2022(*)	187,075.03	7,483.00	4.00
2023(*)	192,126.05	7,685.04	4.00
2024(*)	197,313.45	7,892.54	4.00
2025(*)	202,640.92	8,105.64	4.00

Fuente: xxxx

Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento

Según estimaciones el Poder Judicial requiere de un presupuesto que le permita desarrollar sus funciones plenas en el mejoramiento de los Órganos Jurisdiccionales, así como la implementación de nuevos, teniendo en cuenta el personal necesario, los bienes y servicios ineludibles, la infraestructura, el equipamiento, el mobiliario, entre otros aspectos, para lo cual se ha establecido un presupuesto que representa aproximadamente el 4% del Presupuesto General de la República.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA



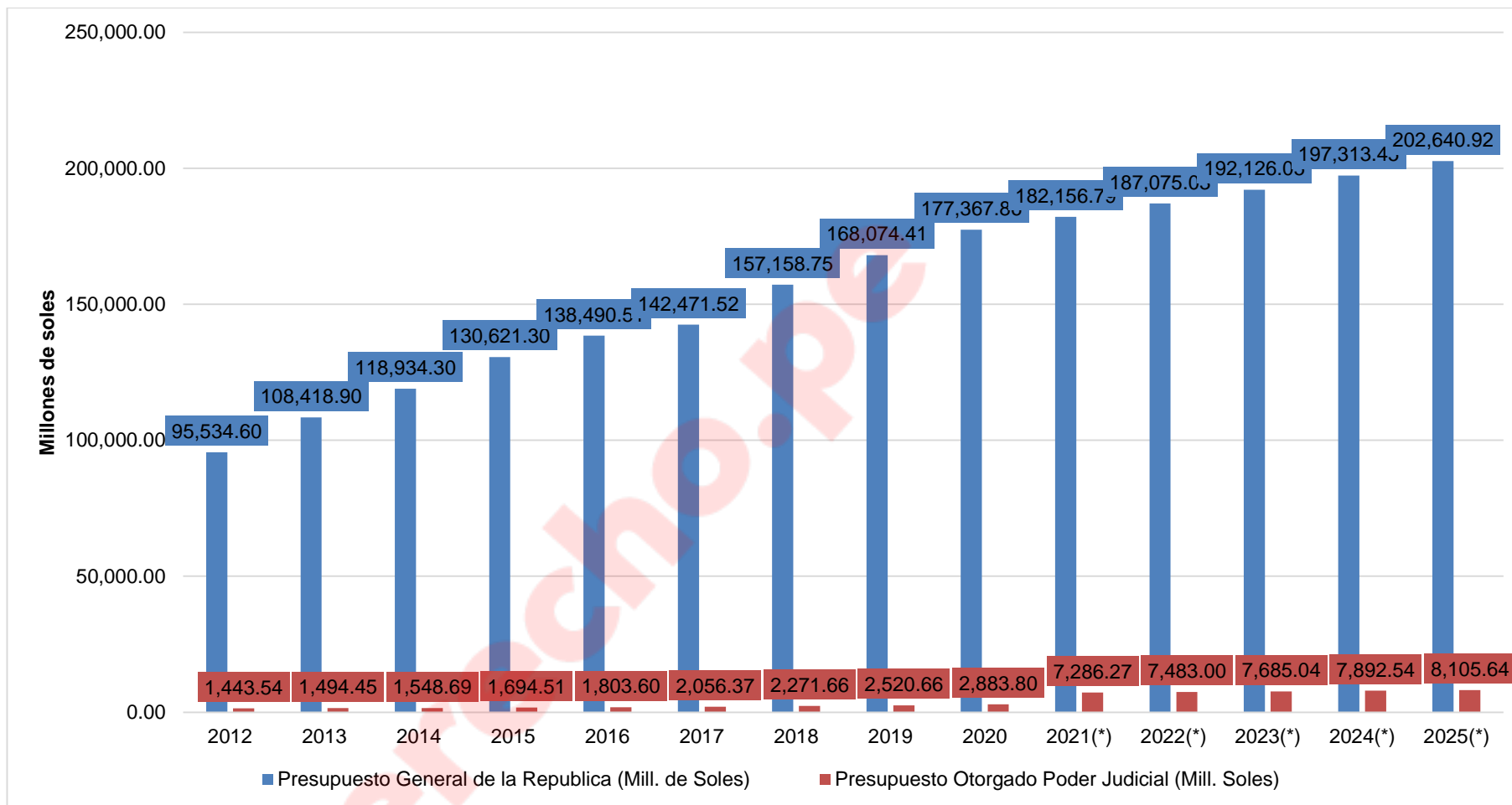
Lpderech



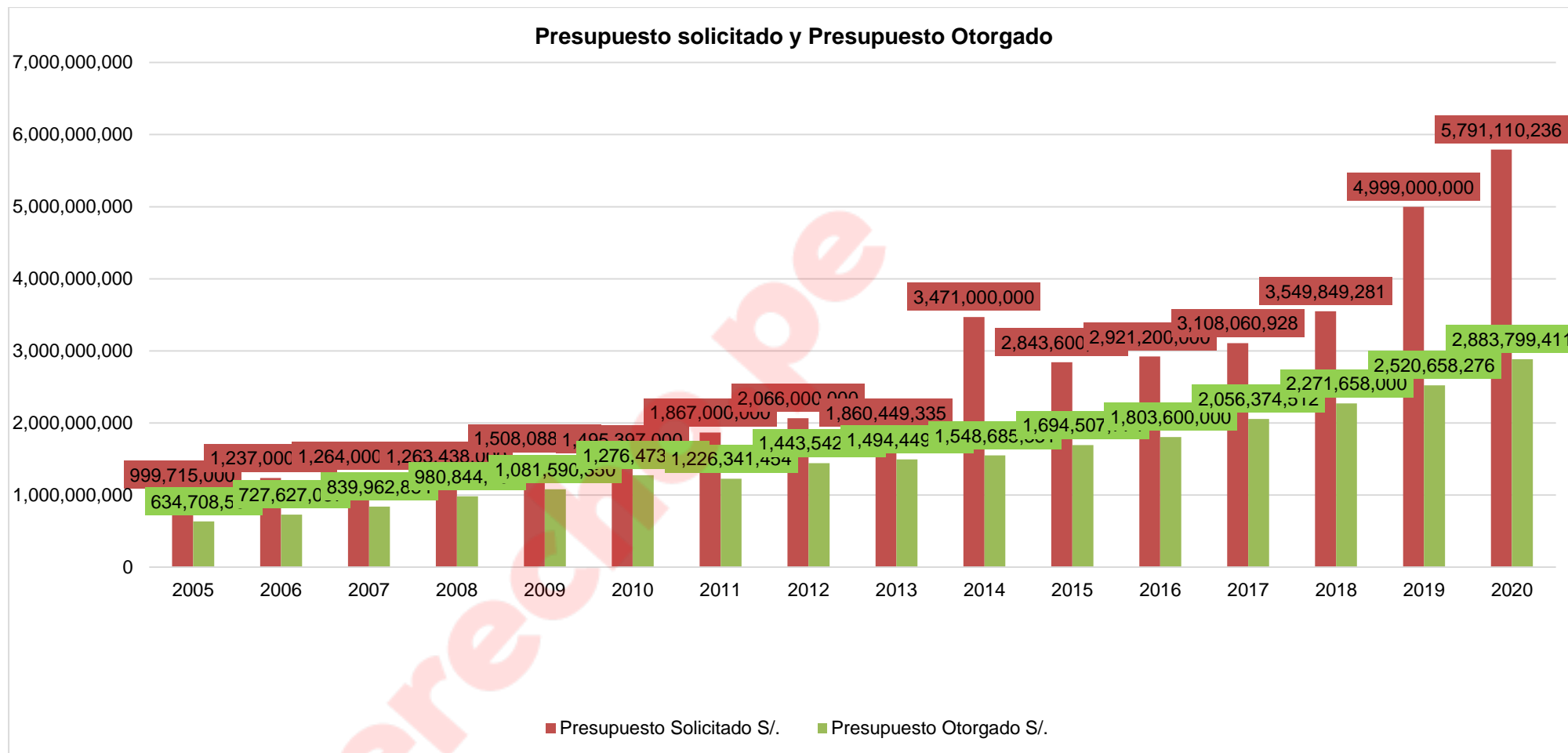
PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

bderecho.pe

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL
ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

CONCLUSIÓN

El principio de la separación de poderes no es un simple objeto de diseño institucional. Es una regla fundamental dirigida hacia el interés de la sociedad y los individuos que la componen. En general, la norma constitucional contribuye a garantizar la efectividad de las libertades frente al riesgo de abuso de la autoridad pública. En el campo particular de la justicia, es la base de la independencia judicial que, a su vez, es un vector esencial de imparcialidad y, por lo tanto, del ejercicio efectivo de los derechos y libertades constitucionales. Por estas razones, no se puede negar la separación de poderes efectiva, especialmente con respecto al poder judicial, al negársele un presupuesto que le permita cumplir cabalmente, el rol que la Constitución Política del Estado le confiere.

Así, el principio de la separación de poderes debe entenderse como un medio para reformar y apoyar el sistema judicial que permita consolidar nuestras instituciones. Este debe ser el caso en particular, para el deseo político de fortalecer la eficiencia del sistema judicial, especialmente para satisfacer la creciente demanda de casos y litigantes. Esto tiene como visión, permitir al ciudadano la posibilidad de tener acceso a un juez competente e imparcial para resolver cualquier litigio relacionado con sus derechos. De allí que el presupuesto de 4% del Presupuesto General de la República, como explicado, sea proporcional y necesario para los nobles fines que el Poder Judicial persigue.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar, se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	BENEFICIOS
El Estado	Reafirma su compromiso con la ciudadanía en tener un sistema de justicia de calidad, destinando recursos públicos de acuerdo a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales. Mayor credibilidad en la independencia e imparcialidad de la justicia.
El Poder Judicial	Mejoramiento de sus capacidades mobiliarias e inmobiliarias, con implementación de nuevos procesos y servicios que permitan una justicia que actúe en plazos razonables y brinden una justicia de calidad.
El Poder Ejecutivo	El Proyecto de Ley ayuda a consolidar la democracia y reafirmar el principio constitucional de la separación de poderes, el cual requiere de poderes del Estado consolidados y eficaces.
La ciudadanía en general	Verá satisfechas sus necesidades de acceso a una justicia célere, transparente y eficiente. Las personas más vulnerables podrán acceder a un Poder Judicial mejor organizado y capaz de brindarles justicia.

Entre los costos de la propuesta de ley podemos mencionar los siguientes elementos:

SUJETOS	COSTOS
El Estado	Por ser un presupuesto que se discute en el Congreso de la República, en el marco del Presupuesto General de la República, este Proyecto de Ley no genera costo al Estado, en adecuación con los haberes existentes del Estado.
El Poder Judicial	Para el Poder Judicial, el presente proyecto de ley no genera costo alguno. Al contrario se verá beneficiada por la puesta a disposición de fondos para su desarrollo.
El Poder Ejecutivo	El proyecto de ley tampoco generará costo alguno para el Poder Ejecutivo.
La ciudadanía en general	Para la ciudadanía, esta modificación constitucional no genera gasto alguno. Por el contrario, la justicia célere y transparente le hará ahorrar tiempo y dinero.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
1745/2017-PJ, QUE PROPONE LA REFORMA DEL
ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 1745/2017-PJ, conforme al siguiente texto:

**REFORMA CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA UNA ASIGNACIÓN DEL 4%
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA EL PODER
JUDICIAL**

Artículo único. Modificación del artículo 145 de la Constitución Política del Estado:

Modifícase el artículo 145 de la Constitución Política del Perú en los siguientes términos:

“Artículo 145.- El Poder Judicial goza de autonomía en la elaboración y aplicación de su presupuesto, el cual corresponderá al 4% del Presupuesto General de la República, aprobado por el Poder Legislativo.”