



Defensoría
del Pueblo

Proyecto de Ley N° 11393/2024-DP

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Lima, 29 de mayo de 2025

OFICIO N° 018-2025-DP

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Av. Abancay S/N – Plaza Bolívar – Lima
Presente.-



ASUNTO: PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 30916, LEY ORGÁNICA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA, LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL Y LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

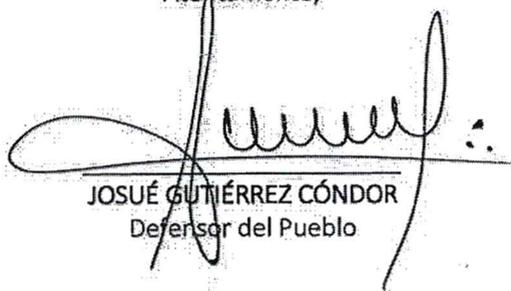
De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarle cordialmente y, conforme a lo estipulado en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, elevo a su despacho el Proyecto de ley que modifica la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Ministerio Público.

La propuesta legislativa es presentada para fortalecer el sistema de justicia, en cumplimiento de lo normado en la Constitución Política del Perú, y que es imperativo al Poder Legislativo su discusión y eventual aprobación.

Agradeciendo su atención, me suscribo de usted, con las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente;


JOSUÉ GUTIÉRREZ CÓRDOR
Defensor del Pueblo

RU-1925510



Proyecto de ley que modifica la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Ministerio Público

PROYECTO DE LEY

La Defensoría del Pueblo, representada por su Defensor del Pueblo, Josué Manuel Gutiérrez Córdor, nombrado mediante Resolución Legislativa 013-2022-2023-CR, en el ejercicio de facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y el inciso 4 del artículo 9° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 30916, LEY ORGÁNICA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA, LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL Y LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo Primero.- Modificación del artículo II. del Título Preliminar de la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.



Se modifica el artículo II sobre la Finalidad del Título Preliminar, en los términos siguientes:

“Artículo II. Finalidad

La presente ley orgánica tiene por finalidad establecer las exigencias legales para el nombramiento de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, de los jueces y fiscales titulares y provisionales de todos los niveles, salvo cuando estos provengan de elección popular y del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); así como garantizar, conforme al principio constitucional de igualdad y no discriminación, procedimientos idóneos, meritocráticos e imparciales para los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones parciales y procedimientos disciplinarios de jueces, fiscales y del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en aras del fortalecimiento y mejoramiento de dicho sistema, promoviendo así una justicia eficaz, transparente, idónea y libre de corrupción”.

Artículo Segundo.- Incorporación de Disposiciones Complementarias Finales de la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.

Se incorpora la Séptima y Octava Disposición Complementaria Final, en los términos siguientes:



“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Séptima. - *Nombramiento provisional de jueces y fiscales del Poder Judicial y del Ministerio Público*

La Junta Nacional de Justicia previo concurso, elaborará un cuadro de méritos obligatorio y vinculante para ocupar los cargos de manera temporal de jueces y fiscales provisionales, conforme al siguiente orden:

1. Poder Judicial:

- a. *Para jueces supremos provisionales postularán los jueces superiores titulares.*
- b. *Para jueces superiores provisionales postularán los jueces especializados y/o mixtos titulares.*
- c. *Para jueces especializados o mixtos provisionales postularán los jueces de paz letrado titulares y/o los auxiliares jurisdiccionales nombrados.*
- d. *Para jueces de paz letrado provisionales postularán los auxiliares jurisdiccionales nombrados.*

2. Ministerio Público:

- a. *Para fiscales supremos provisionales postularán los fiscales superiores titulares y/o los fiscales supremos adjuntos titulares.*
- b. *Para fiscales superiores provisionales postularán los fiscales provinciales titulares y/o los fiscales superiores adjuntos titulares.*
- c. *Para fiscales provinciales provisionales postularán los fiscales provinciales adjuntos titulares y/o los asistentes en función fiscal nombrados.*
- d. *Para fiscales adjuntos provinciales provisionales postularán los asistentes en función fiscal nombrados.*

El presidente de la Corte Suprema, los presidentes de las Cortes Superiores, el Fiscal de la Nación y los presidentes de las Juntas de Fiscales, no podrán atribuirse la facultad de designar magistrados de ningún nivel.

Octava. - *Reglas de transición*

En tanto se implemente el cuadro de méritos obligatorio y vinculante para ocupar los cargos de manera temporal de jueces y fiscales provisionales, dispuesto en la Séptima Disposición Complementaria Final, los jueces y fiscales designados de manera provisional y/o supernumeraria continuarán en funciones”.

Artículo Tercero. - Incorporación de Disposición Derogatoria a la Ley Orgánica del Poder Judicial

Se incorpora la Disposición Derogatoria Trigésima Cuarta a la Ley Orgánica del Poder Judicial, contenida en el Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo N° N° 017-93-JUS, en los términos siguientes:

“DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Disposiciones derogadas.

TRIGÉSIMA CUARTA. - *Quedan derogadas todas las normas previstas en el Decreto Legislativo N° 767, contenida en el Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo N° N° 017-93-JUS y demás dispositivos legales que facultan el nombramiento de jueces provisionales o supernumerarios del Poder Judicial en todos sus niveles”.*





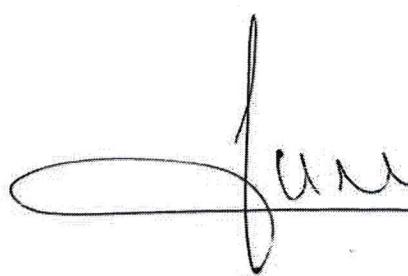
Artículo Cuarto.- Incorporación en las Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Modificadorias de la Ley Orgánica del Ministerio Público

Se incorpora el artículo 108° de las Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Modificadorias de la Ley Orgánica del Ministerio Público, aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 52, en los términos siguientes:

“TÍTULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS, DEROGATORIAS Y MODIFICATORIAS

Artículo 108.- *Quedan derogadas todas las normas previstas en el Decreto Legislativo N° 52 y demás dispositivos legales que facultan el nombramiento de fiscales provisionales del Ministerio Público en todos sus niveles”*



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Contexto

La Constitución Política del Perú en el artículo 150° y en el numeral 1 del 154° otorga la facultad exclusiva y excluyente de la Junta Nacional de Justicia, como órgano constitucionalmente autónomo, para seleccionar, nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. En ese sentido, se hace necesario hacer la precisión en el título preliminar de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, que esa designación para nombrar, incluya a la condición de magistrados titulares y provisionales. De este modo, se cumple con el mandato constitucional, a fin de que ningún otro órgano y/o institución se atribuya tal facultad no prevista en la Constitución.

Al respecto, la provisión de cargos en el Poder Judicial y en el Ministerio Público mediante designaciones provisionales ha sido, históricamente, un mecanismo que ha generado preocupación en la población. Actualmente, existen múltiples cuestionamientos al sistema vigente de designaciones de jueces y fiscales provisionales, debido a que muchas de estas se realizan sin seguir criterios objetivos de evaluación, y responden más bien a decisiones discrecionales sustentadas en relaciones de confianza o afinidad personal, antes que en la trayectoria profesional y el mérito del magistrado. Esta práctica ha generado un sistema vulnerable a la politización y al tráfico de influencias, debilitando la legitimidad del Poder Judicial y del Ministerio Público, afectando directamente la calidad e imparcialidad del servicio de justicia que se brinda a la ciudadanía.

En el marco del fortalecimiento institucional del sistema de justicia en el Perú, la reforma al régimen de nombramiento provisional de jueces y fiscales, propuesta en este proyecto de ley, constituye un paso crucial hacia la transparencia, la meritocracia y la independencia judicial y fiscal. La incorporación de las Disposiciones Complementarias Finales Séptima y Octava a la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, tiene como objetivo que el nombramiento provisional de jueces y fiscales de todos los niveles en el Poder Judicial y el Ministerio Público sea responsabilidad de la Junta Nacional de Justicia -y no de autoridades como el presidente de la Corte Suprema, los presidentes de las Cortes Superiores, el Fiscal de la Nación y los presidentes de las Juntas de Fiscales-, en concordancia con el mandato constitucional contemplado en el numeral 1 del artículo 154° de nuestra Carta Magna que establece como atribución de dicha Junta: *“Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles”*, ratificada por el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916. Para ello, se propone que la Junta Nacional de Justicia elabore, previo concurso, un cuadro de méritos obligatorio y vinculante, que garantice que estos cargos temporales sean ocupados por profesionales que cumplan con criterios objetivos de idoneidad y capacidad para el adecuado ejercicio de tan loable misión, respetando su vínculo laboral e institucional preexistente, merituando su experiencia profesional.

Con ese propósito, la Séptima Disposición Complementaria Final establece una jerarquía clara para los ascensos provisionales, donde solo los magistrados titulares de un nivel inmediato inferior pueden postular a cargos temporales superiores, garantizando experiencia y conocimiento acumulado. Esta medida no solo refuerza la lógica de carrera dentro del sistema judicial, sino que también promueve el desarrollo profesional y desincentiva las designaciones por favoritismo. Asimismo, se restringe expresamente la facultad de designación al presidente de la Corte Suprema, los presidentes de las Cortes Superiores, el Fiscal de la Nación y los presidentes de las Juntas de Fiscales, cerrando la puerta a decisiones unilaterales que puedan socavar la independencia del sistema. En tanto que, la Octava Disposición Complementaria Final establece una fase de transición ordenada para evitar vacíos funcionales mientras se implementa el nuevo sistema, asegurando la continuidad del servicio judicial y fiscal.

En conjunto, estas disposiciones representan una reforma normativa esencial para consolidar un sistema profesionalizado, eficiente y autónomo, en estricto cumplimiento del mandato constitucional del numeral 1 del artículo 154° de la Constitución Política del Perú. Este proyecto no solo reafirma el rol rector de la Junta Nacional de Justicia en el nombramiento de magistrados, sino que además responde a las legítimas demandas sociales de contar con un Poder Judicial y un Ministerio Público imparciales y libres de cualquier tipo de injerencia indebida.

II. Marco normativo vigente para el nombramiento temporal de jueces y fiscales

El marco legal vigente que regula los nombramientos temporales de magistrados en el Poder Judicial y el Ministerio Público se sustenta en un conjunto disperso de normas que, si bien establecen ciertos procedimientos, presentan vacíos y contradicciones que permiten prácticas discrecionales. Esta situación resulta especialmente preocupante para nuestra entidad, ya que se contrapone al espíritu del artículo 154° de la Constitución Política del Perú- ratificado por el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia-, que busca que el nombramiento de jueces y fiscales — perfectamente aplicable a los nombramientos provisionales — debe estar a cargo de la Junta Nacional de Justicia, mediante concurso público de méritos. A continuación, se detallan los instrumentos clave vigentes para la designación temporal de magistrados:

2.1. Poder Judicial

- **Ley de la Carrera Judicial, Ley N° 29277¹**

¹ La Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial, señala:

"Artículo 65.- Definiciones

(...)

65.2 Jueces Provisionales son aquellos Jueces Titulares que ocupan en caso de vacancia, licencia o impedimento el nivel superior inmediato vacante.

65.3 Jueces Supernumerarios son aquellos que no habiendo obtenido la plaza de Juez Titular aceptan incorporarse al registro de Jueces Supernumerarios en su nivel, siempre y cuando se encuentren en el cuadro de aptos elaborado por el Consejo Nacional de la Magistratura, a efectos de cubrir plazas vacantes conforme al artículo 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

(...)"

"Artículo 66.- Prioridad en la provisionalidad

El juez llamado a cubrir provisionalmente una plaza superior será aquel que ocupe el puesto más alto en el cuadro de méritos de su nivel, como consecuencia del proceso de evaluación del desempeño parcial."

- Artículo 65.2 y Artículo 66: Autorizan la designación de jueces provisionales, permitiendo el ascenso temporal de jueces titulares en todos los niveles ante situaciones de vacancia temporal o necesidad del servicio, con base en el cuadro de méritos resultante de la evaluación parcial de desempeño elaborada por la Junta Nacional de Justicia (JNJ). Sin embargo, estas disposiciones presentan diversas limitaciones: no establecen plazos máximos para la duración de la provisionalidad, no contemplan la posibilidad de designar a auxiliares jurisdiccionales, y, además, **no exigen que el magistrado designado tenga especialidad en la materia correspondiente a la plaza que va a ocupar**, lo que puede afectar la calidad y pertinencia de las decisiones jurisdiccionales.
- Artículo 65.3: Tiene como finalidad regular la figura del juez supernumerario, permitiendo que aquellos postulantes que, habiendo sido declarados aptos en un concurso público, no hayan obtenido una plaza como jueces titulares, puedan incorporarse a un registro especial para cubrir temporalmente plazas vacantes en su mismo nivel. Esta disposición busca asegurar la continuidad del servicio de justicia ante la falta de jueces titulares. Sin embargo, presenta un inconveniente fundamental: al permitir el nombramiento temporal sin intervención directa y actual de la Junta Nacional de Justicia, se desvincula del mandato constitucional establecido en el artículo 154° de nuestra Carta Magna.
- **T.U.O de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-093-JUS**
 - Art. 239: Regula la figura de los jueces supernumerarios, estableciendo que su nombramiento corresponde al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, a partir de la lista de aptos elaborada por el Consejo Nacional de la Magistratura (hoy Junta Nacional de Justicia), respetando estrictamente el orden de méritos. Además, se dispone un límite máximo del 30 % respecto del número de jueces titulares, y se precisa que estos jueces sólo pueden asumir funciones cuando no existan reemplazantes hábiles conforme a ley, previa designación de la Presidencia.

Sin embargo, al permitir que la cobertura de plazas dependa de decisiones administrativas internas y que la reglamentación quede a cargo de las propias Cortes Superiores, se corre el riesgo de generar criterios diversos y poco uniformes a nivel nacional. Esta disposición puede limitar la transparencia en el acceso a cargos provisionales.
- **Directiva N° 001-2024-CE-PJ, denominada “Gestión de Procesos de Selección de Jueces/zas Supernumerarios/as del Poder Judicial” -**



Versión 001, aprobada por Resolución Administrativa N° 000115-2024-CE-PJ²

- Artículo 7.9: Prelación para la designación de jueces supernumerarios: Establece que cuando se requiere cubrir temporalmente una plaza vacante de juez o jueza, la Presidencia de cada Corte Superior de Justicia debe seguir un orden de prelación. Primero, se promueve a jueces titulares del nivel inmediato inferior (como provisionales); luego, se recurre a abogados del Registro de Jueces Supernumerarios de la Junta Nacional de Justicia; en tercer lugar, a abogados del Registro Distrital de la misma Corte; después, al Registro de otras Cortes; y finalmente, de forma excepcional, se permite una designación directa con autorización del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Esta regulación permite que, tras agotar la primera opción, se realicen designaciones sin intervención directa de la Junta Nacional de Justicia, lo que contradice el espíritu del artículo 154 de la Constitución, que establece que todos los nombramientos de jueces, deben pasar por concurso público a cargo de la JNJ.

- Artículo 7.10: Designación de juez/a supernumerario del registro de abogados/as aptos/as: Precisa que si se opta por designar jueces supernumerarios desde el Registro Distrital de Abogados Aptos, la Presidencia de la Corte solicita a la Oficina de Administración la relación de abogados según la especialidad y nivel requerido, en estricto orden de mérito. La convocatoria se realiza conforme a ese orden y, si un abogado declina, se llama al siguiente. Además, quien rechaza la designación es eliminado del registro.

Aunque se respeta un orden de mérito, este mecanismo opera fuera del sistema nacional de selección gestionado por la JNJ. Esto fragmenta el proceso de nombramiento judicial y puede debilitar la transparencia, además de abrir espacio a criterios de selección poco uniformes y potencialmente arbitrarios.

En efecto, de acuerdo con la Política Pública para la Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025)³, el Poder Judicial advirtió en 2018 que, al menos en siete cortes superiores se ha identificado la designación de jueces supernumerarios sin respetar los procedimientos administrativos establecidos. Específicamente, se señala que muchos de estos jueces no figuran en el Registro Distrital Transitorio correspondiente, y que su nombramiento se

² Disponible en: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/fd934a0040fc8f1bae89be1666a80600/2024+-+R.A.115-2024-CE-PJ+%2816ABR2024%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fd934a0040fc8f1bae89be1666a80600>

³ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2016540/POLITICA%20PUBLICA%20DE%20REFORMA%20DEL%20SISTEMA%20DE%20JUSTICIA.pdf.pdf>

realiza de manera directa por los presidentes de corte, sin contar con una justificación objetiva ni adecuada para dicha decisión (PPRJ, 2021, p. 160)

- Artículo 7.11- Designación extraordinaria como juez/a supernumerario/a: Establece que cuando la plaza vacante debe cubrirse por un período menor a 30 días, se permite la designación directa de personal auxiliar jurisdiccional como juez supernumerario, siempre que cumpla con los requisitos legales.

Este tipo de designación prescinde por completo de mecanismos de evaluación o control externo, lo que introduce un riesgo mayor de discrecionalidad. Además, se permite el ejercicio de la función jurisdiccional por personal que no ha pasado por un proceso de selección meritocrático, comprometiendo los estándares de independencia e idoneidad.

2.2. Ministerio Público

- **Ley de Carrera Fiscal, Ley N° 30483⁴**

- Artículo 64.2 y Artículo 65: Se autoriza la designación de fiscales provisionales en casos de vacancia temporal o necesidad del servicio, permitiendo el ascenso temporal de titulares en función de la evaluación parcial de desempeño elaborada por la JNJ, con excepción de los Fiscales Supremos —salvo en situaciones de fuerza mayor—. Sin embargo, la norma no establece plazos máximos para dicha provisionalidad ni incluye a los asistentes de función fiscal.

- **Ley Orgánica del Ministerio Público, aprobada por Decreto Legislativo N° 052**

- Artículo 65 (numerales 3 y 4): Otorga al Fiscal de la Nación la facultad de nombrar a los fiscales provisionales de todos los niveles (numeral 3), así como de designar tanto a fiscales titulares como provisionales en órganos o plazas específicas (numeral 4), tomando en cuenta criterios como la especialidad, experiencia, desempeño y antigüedad.

⁴ La Ley de Carrera Fiscal, Ley N° 30483, señala:

"Artículo 64. Definiciones

(...) 64.2. Fiscales provisionales son aquellos fiscales titulares que ocupan en caso de vacancia, licencia o impedimento el nivel superior inmediato vacante y aquellos abogados que cumplen con los requisitos para el nivel que se le designa. La plaza original del fiscal que cubre provisionalmente el nivel superior debe ser cubierta de manera temporal en las mismas condiciones por un fiscal del nivel inmediato inferior. La categoría, los derechos y las prerrogativas de fiscales provisionales no son aplicables a la Junta de Fiscales Supremos, salvo los casos de fuerza mayor, entendiéndose por estos los supuestos de hecho que impidan la instalación de la Junta de Fiscales Supremos, por motivos de sanciones impuestas por el Poder Judicial, la Junta Nacional de Justicia o el Congreso de la República."

"Artículo 65. Prioridad en la provisionalidad

El fiscal llamado a cubrir provisionalmente una plaza superior es aquel que ocupe el puesto más alto en el cuadro de méritos de su nivel, como consecuencia del proceso de evaluación del desempeño parcial. En defecto de ello, el nombramiento se realiza respetando el orden de antigüedad, especialidad y experiencia en las funciones a desempeñar".

Sin embargo, esta regulación concentra en el Fiscal de la Nación una amplia discrecionalidad para nombrar y ubicar fiscales provisionales sin exigir necesariamente la intervención de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) ni un concurso público de méritos, lo cual contradice el artículo 154 de la Constitución Política del Perú. Esta contradicción genera un riesgo para la transparencia, objetividad e independencia en la designación de fiscales, especialmente provisionales, al permitir que se realicen sin un control externo y sin garantías suficientes de mérito e imparcialidad.

- **Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 4330-2014-MP-FN - Aprueban Reglamento para el nombramiento, evaluación y permanencia de los fiscales provisionales a nivel nacional.**⁵

- Artículo 6: Establece que los Presidentes de las Juntas de Fiscales Superiores pueden proponer el nombramiento de fiscales provisionales, y que también pueden presentarse solicitudes por parte de personal administrativo del Ministerio Público o abogados externos, siempre que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios vigentes para cada nivel jerárquico. Disposición que se ratifica con lo mencionado en el Oficio Circular N° 003-2024-MP-FN de 28 de mayo de 2024 donde se precisa que las propuestas deben ser presentadas a través de una terna de tres postulantes.⁶

Este mecanismo de nombramiento, al basarse en propuestas internas y solicitudes individuales, sin intervención directa de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) ni concurso público de méritos, se aleja del espíritu constitucional previsto en el artículo 154, que reserva exclusivamente a la JNJ la función de nombrar fiscales. Esta práctica abre la puerta a designaciones provisionales discrecionales, sin un control meritocrático riguroso, lo que pone en riesgo la independencia, idoneidad y legitimidad del Ministerio Público.

III. Problemas identificados

- **Debilidad de la función constitucional de la Junta Nacional de Justicia**

⁵ El Reglamento para el nombramiento, evaluación y permanencia de los fiscales provisionales a nivel nacional, aprobado por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 4330-2014-MP-FN, señala:

"Artículo 6: Las propuestas formuladas por los Presidentes de la Junta de Fiscales Superiores para el nombramiento de fiscales provisionales, así como las solicitudes presentadas por personal administrativo del Ministerio Público y por abogados para tal fin, deben cumplir con los requisitos establecidos por la Ley Orgánica del Ministerio Público, las leyes y las normas internas del Ministerio Público, atendiendo cada nivel jerárquico."

⁶ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6931741/5982422-oficio-circular-003-2024-mp-fn.pdf?v=1726164564>

Aunque la Constitución y su ley orgánica le atribuyen a la Junta Nacional de Justicia la atribución exclusiva y excluyente del nombramiento de jueces y fiscales, en la práctica esta facultad es sistemáticamente erosionada por las designaciones provisionales hechas por otras instituciones. Esta situación desvirtúa el modelo constitucional de acceso a la magistratura y reduce a la Junta Nacional de Justicia a un rol supervisor en contextos donde la provisionalidad es la regla, no la excepción.

- **Superposición de competencias y ausencia de autoridad única**

- La Constitución (Art. 150 y 154) y Ley de la Junta Nacional de Justicia (Art. 2) establecen que la Junta Nacional de Justicia es la única entidad facultada para nombrar jueces y fiscales. Sin embargo, el Poder Judicial (Art. 65.2 y 66 de la Ley de la Carrera Judicial) permite a Cortes Superiores designar jueces provisionales en base al cuadro de méritos de la evaluación parcial de la Junta Nacional de Justicia y supernumerarios en última instancia (Directiva N° 001-2024-CE-PJ). En cuanto al Ministerio Público (Res. 4330-2014-MP-FN), se faculta al Fiscal de la Nación a nombrar fiscales provisionales en base a propuestas internas y solicitudes individuales, sin intervención directa de la Junta Nacional de Justicia (numerales 3 y 4 del art. 65 de la Ley Orgánica del Ministerio Público).
- El resultado es una fragmentación de competencias, donde la Junta Nacional de Justicia, las Cortes y la Fiscalía compiten por designaciones, aun cuando se rigen por el cuadro de méritos de la Junta Nacional de Justicia, generando inseguridad jurídica y la ausencia de plazos vinculantes. En el caso del Ministerio Público, los Fiscales Supremos no se rigen por el criterio de ascenso provisional, salvo casos de fuerza mayor. Para dichos cargos, la Junta Nacional de Justicia convoca las plazas de supremos por concurso público (Art. 64.2 de la Ley de la Carrera Fiscal y Artículo 2 de la Ley N.° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia).
- Ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público tienen límites temporales estrictos para la provisionalidad, además que el Ministerio Público cuenta con una evaluación distinta a la Junta Nacional de Justicia para la continuidad de los fiscales provisionales designados.⁷

⁷ El Reglamento para el nombramiento, evaluación y permanencia de los fiscales provisionales a nivel nacional, aprobado por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 4330-2014-MP-FN, señala:

"Capítulo III

DE LA EVALUACIÓN

Artículo 8: Desde el 01 al 31 de diciembre de cada año, el fiscal provisional remitirá a la Fiscalía de la Nación, con copia a la Gerencia de la Oficina de Registro y Evaluación de Fiscales y a la Presidencia de la Junta de Fiscales Superior del Distrito Fiscal, un informe detallado respecto a las labores que realiza. Este informe



- Por ello, el proyecto de ley busca restablecer la unidad del sistema de nombramiento y designación de jueces y fiscales provisionales, asegurando que las modalidades temporales estén bajo la competencia exclusiva y excluyente de la Junta Nacional de Justicia, mediante concursos públicos de méritos, en línea con el mandato contemplado en el artículo 154° de la Constitución.
- **Falta de criterios uniformes para el ascenso provisional**
 - La Ley de Carrera Judicial y La Ley de Carrera Fiscal exigen ascender al juez y fiscal con mayor puntaje en evaluación parcial, sin embargo, no aplica a auxiliares jurisdiccionales y asistentes de función fiscal. La actual Junta Nacional de Justicia, así como el Poder Judicial y Ministerio Público, no regulan cómo se elabora la asignación de méritos para auxiliares jurisdiccionales y asistentes de función fiscal.
 - El proyecto de ley obliga a la Junta Nacional de Justicia a elaborar un cuadro de méritos vinculante y objetivo, previo concurso, (incluyendo auxiliares jurisdiccionales y asistentes fiscales), señalando una jerarquía clara donde fiscales titulares de nivel inferior pueden postular al cargo superior provisional.
- **Falta de integración normativa y dispersión legal**

El marco normativo se encuentra disperso entre normas constitucionales, leyes (Carrera Judicial y Fiscal), y disposiciones internas del Poder Judicial y Ministerio Público. Esta atomización legal genera confusión, vacíos interpretativos y márgenes amplios para la discrecionalidad, opacidad en los nombramientos y la falta de rendición de cuentas en las designaciones de los jueces y fiscales provisionales. La ausencia de una norma única que articule de manera sistemática el régimen provisional, compromete la seguridad jurídica, la transparencia y la meritocracia.

IV. Análisis de datos estadísticos

4.1. Composición de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público

DATOS	TOTAL	Titulares	Provisionales	Supernumerarios
Poder Judicial	3,715	1550 (41.7%)	646 (17.4%)	1519 (40.9%)
Ministerio Público	8,338	2723 (32.7%)	5615 (67.3%)*	-

Tiene la calidad de declaración jurada (...)"



Fuente: Portal Estadístico del Poder Judicial (registro de información al 6 de mayo de 2025)⁸ y Ministerio Público⁹ (registro de información al 22 de abril de 2025). Visto el 27 de mayo de 2025.

*Total de provisionales y provisionales (Titular promovido).

La composición actual del Poder Judicial y del Ministerio Público revela una preocupante dependencia de figuras no titulares en el ejercicio de funciones jurisdiccionales y fiscales. A nivel del Poder Judicial, de un total de 3,715 magistrados, solo el 41.7 % (1,550) cuenta con nombramiento titular, mientras que el 17.4 % (646) son jueces provisionales y el 40.9 % (1,519) supernumerarios. En el caso del Ministerio Público, de los 8,338 fiscales registrados, únicamente el 32.7 % (2,723) ostenta la condición de titular, siendo el 67.3 % (5,615) fiscales provisionales.

Este elevado porcentaje de provisionalidad compromete la independencia, predictibilidad y calidad del servicio de justicia, dado que los magistrados no titulares pueden verse sometidos a una mayor presión institucional y carecen de las garantías plenas de estabilidad propias de la carrera judicial y fiscal. En este contexto, resulta indispensable adoptar medidas normativas que aseguren procesos de selección transparentes y meritocráticos.

En ese sentido, el Proyecto de Ley propone establecer un cuadro de méritos obligatorio y vinculante, elaborado por la Junta Nacional de Justicia, que regule el acceso temporal a cargos jurisdiccionales y fiscales bajo criterios jerárquicos y de mérito. Esta medida busca poner fin a la discrecionalidad en los nombramientos temporales, eliminando la facultad de designación directa por parte de los titulares de las cortes o del Ministerio Público (Corte Suprema, los presidentes de las Cortes Superiores, el Fiscal de la Nación y los presidentes de las Juntas de Fiscales), y reemplazándola por un procedimiento reglado, objetivo y constitucional a cargo de la Junta Nacional de Justicia.

Asimismo, se dispone un régimen transitorio que garantiza la continuidad de los jueces y fiscales provisionales en funciones, mientras se implementa el nuevo sistema, asegurando así la prestación del servicio de justicia sin interrupciones, en aras de fortalecer la legitimidad y profesionalismo de quienes imparten justicia en el país.

4.2. Condición laboral de jueces y fiscales, según cargo

- Poder Judicial

	TOTAL	Titulares	Provisionales	Supernumerarios
Juezas y jueces supremos	61	19	42	-
Juezas y jueces superiores	816	519	294	3
Juezas y jueces especializado o	2182	884	310	988

⁸ Véase en: <https://portalestadistico.pj.gob.pe/dashboards/poder-judicial-en-cifras/>

⁹ Véase en: <https://portal.mpf.gob.pe/pedmp/index.php/indicador/fiscales>

mixto				
Juezas y jueces de paz letrados	656	128	-	528
TOTAL	3715	1550	646	1519

Fuente: Portal Estadístico del Poder Judicial¹⁰(registro de información al 6 de mayo de 2025)

El análisis de la distribución de magistrados por tipo de nombramiento evidencia una marcada desproporción entre jueces titulares y aquellos que ejercen funciones sin estabilidad plena. En el caso de los jueces de paz letrados, se registran solo 128 titulares frente a 528 supernumerarios, lo que significa que más del 80 % de estos cargos son ocupados por magistrados sin nombramiento definitivo. En el nivel especializado o mixto, de los 2,182 jueces, solo 884 cuentan con nombramiento titular, mientras que 310 ejercen provisionalmente y 988 como supernumerarios.

La situación se replica en los jueces superiores, donde el 56% de los magistrados (519) son titulares, pero un número importante (294) permanece en condición provisional. Incluso en la Corte Suprema, se observa que los jueces titulares (19) son superados en número por los jueces supremos provisionales (42), lo que plantea cuestionamientos sobre la legitimidad y la solidez institucional del más alto órgano jurisdiccional del país.

Estos datos revelan una preocupante dependencia de figuras no titulares en los distintos niveles del Poder Judicial, lo que debilita los principios de independencia, estabilidad y profesionalización de la función jurisdiccional.

• Ministerio Público

	TOTAL	Titulares	Provisionales
Fiscal de la Nación	1	1	-
Fiscal Supremo	7	3	4
Fiscal Adjunto Supremo	29	9	20
Fiscal Superior	282	177	105
Fiscal Adjunto Superior	529	228	301
Fiscal provincial	2240	1,121	1,119
Fiscal Adjunto Provincial	5250	1,184	4,066
TOTAL	8338	2723	5615

Fuente: Portal Estadístico del Ministerio Público.¹¹ (Registro de información al 22 de abril de 2025)

¹⁰ Véase en: <https://portalestadistico.pj.gob.pe/dashboards/poder-judicial-en-cifras/>

¹¹ Véase en: <https://portal.mpf.n.gob.pe/pedmp/index.php/indicador/fiscales>

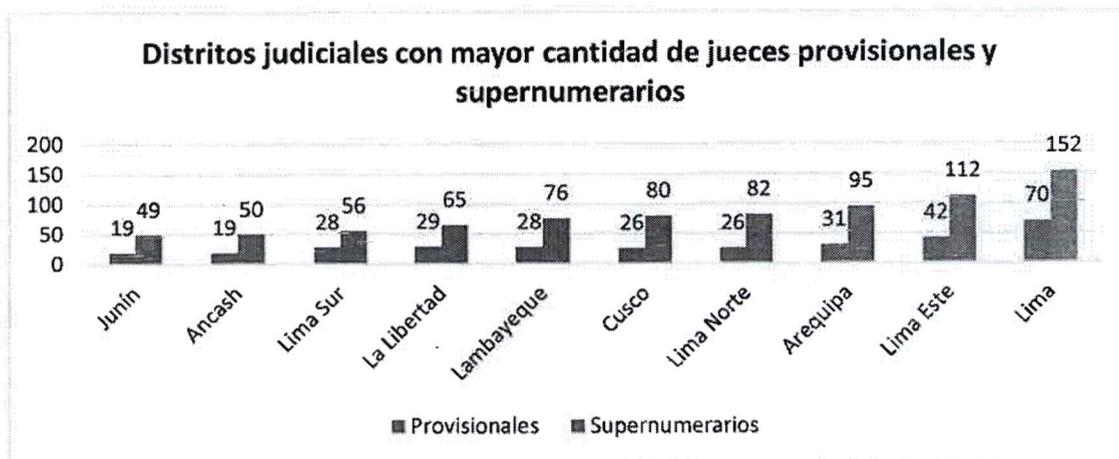
La información disponible sobre la estructura del Ministerio Público revela una preocupante sobrerrepresentación de fiscales provisionales en casi todos los niveles. En base al cuadro que antecede, los fiscales adjuntos provinciales presentan la mayor disparidad: de un total de 5,250 cargos, apenas 1,184 (22.6 %) son titulares, mientras que 4,066 (77.4 %) son provisionales. Este patrón se repite en otros niveles, como en el caso de los fiscales provinciales, donde la diferencia es casi inexistente (1,121 titulares frente a 1,119 provisionales), lo cual evidencia una ausencia de estabilidad estructural en el acceso a cargos intermedios.

En los niveles superiores, la proporción de provisionales sigue siendo significativa. Entre los fiscales adjuntos superiores, solo 228 son titulares frente a 301 provisionales; y entre los fiscales superiores, 177 son titulares frente a 105 provisionales. Incluso en las instancias más altas del Ministerio Público, como los fiscales adjuntos supremos (9 titulares versus 20 provisionales) y los fiscales supremos (3 titulares versus 4 provisionales), se mantiene esta tendencia. Solo el cargo de Fiscal de la Nación presenta titularidad exclusiva.

La alta proporción de fiscales provisionales en todos los niveles del Ministerio Público evidencia una fragilidad institucional que afecta directamente la carrera fiscal, la autonomía funcional y la confianza ciudadana en la administración de justicia. En este escenario, el proyecto de ley constituye una herramienta clave para ordenar el sistema, garantizar la transparencia en las designaciones y asegurar que el ejercicio del cargo responda a criterios de idoneidad y mérito, no a decisiones discrecionales. Su implementación es esencial para reforzar la independencia del Ministerio Público y consolidar una justicia penal más profesional y legítima.

4.3. Distritos judiciales y fiscales con mayor porcentaje de magistrados provisionales

- Distritos judiciales



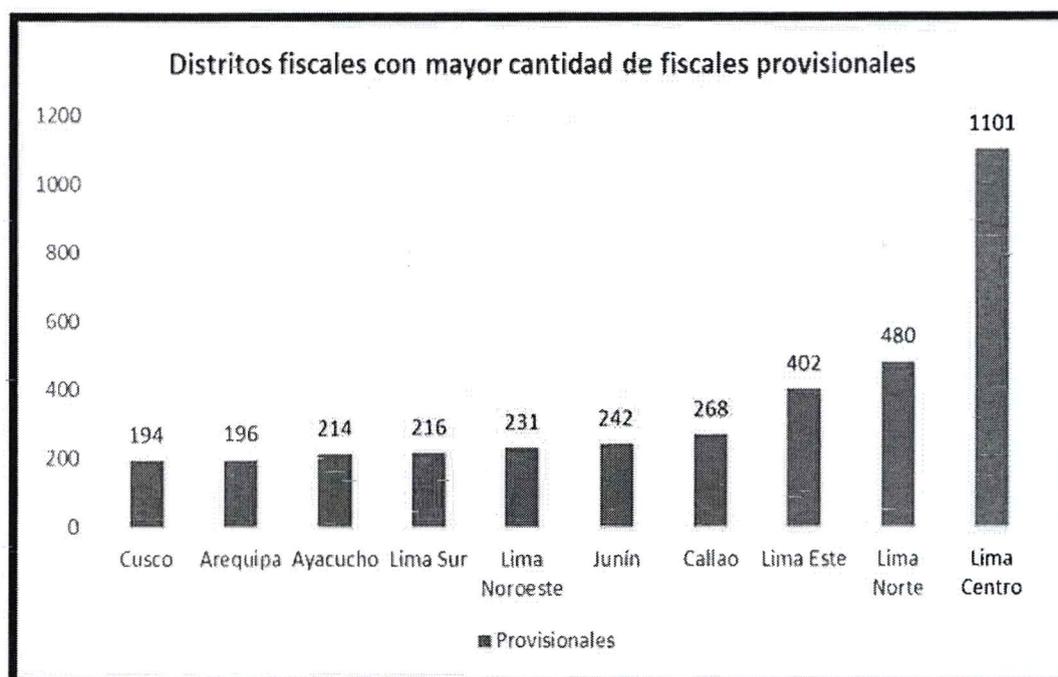
Fuente: Portal Estadístico del Poder Judicial¹²(registro de información al 6 de mayo de 2025)

¹² Véase en: <https://portalestadistico.pj.gob.pe/dashboards/poder-judicial-en-cifras/>

El gráfico muestra los diez distritos judiciales con mayor número de jueces provisionales y supernumerarios en el país, evidenciando una alta concentración de nombramientos temporales en determinadas jurisdicciones. En el caso de los **jueces provisionales**, el distrito judicial de **Lima** lidera con **70 magistrados**, seguido por **Lima Este** con **42**, **Arequipa** con **31**, y **Lima Norte** y **Cusco** con **26** cada uno. También destacan **Lambayeque (28)**, **La Libertad (29)**, **Lima Sur (28)**, **Áncash (19)** y **Junín (19)**. Estos datos reflejan que las jurisdicciones con mayor carga procesal o vacancias estructurales recurren de manera sostenida a la figura del juez provisional como mecanismo de cobertura funcional.

En cuanto a los **jueces supernumerarios**, la dependencia del sistema judicial hacia estas designaciones es aún más notoria. **Lima** nuevamente encabeza la lista con **152 jueces supernumerarios**, seguido por **Lima Este (112)**, **Arequipa (95)**, **Lima Norte (82)** y **Cusco (80)**. Le siguen **Lambayeque (76)**, **La Libertad (65)**, **Lima Sur (56)**, **Áncash (50)** y **Junín (49)**. Esta concentración revela una práctica extendida de recurrir a jueces no titulares para sostener la operatividad del sistema judicial, lo cual evidencia una situación estructural que demanda reformas. La elevada presencia de magistrados temporales en estas regiones pone en cuestión la estabilidad, independencia y predictibilidad del servicio de justicia, al depender de figuras cuya permanencia no se encuentra plenamente garantizada por los mecanismos constitucionales de nombramiento.

- **Distritos fiscales**



Fuente: Portal Estadístico del Ministerio Público.¹³ (Registro de información al 22 de abril de 2025)

El análisis de la distribución de fiscales provisionales según distrito fiscal, recogido en el gráfico que antecede, pone en evidencia una concentración significativa de cargos ejercidos sin nombramiento titular en diez jurisdicciones

¹³ Véase en: <https://portal.mpfm.gob.pe/pedmp/index.php/indicador/fiscales>



estratégicas. Lima Centro encabeza la lista con 1,101 fiscales provisionales, seguida por Lima Norte (480), Lima Este (402), Callao (268) y Junín (242). También destacan los distritos fiscales de Lima Noroeste (231), Lima Sur (216), Ayacucho (214), Arequipa (196) y Cusco (194).

Esta sobrerrepresentación de fiscales provisionales en distritos con alta demanda de servicios del Ministerio Público plantea serias implicancias en términos de estabilidad funcional, autonomía fiscal y calidad del desempeño institucional. La falta de titularidad debilita el principio de carrera fiscal y genera un entorno de alta rotación, escasa predictibilidad y mayor exposición a injerencias externas.

V. Fundamento legal

El presente proyecto de ley se encuentra debidamente respaldado en la Constitución, así como en la Ley y los principios y normas del ordenamiento jurídico de nuestro país:

- Constitución Política del Perú
 - **Artículo 150:** Reconoce a la **Junta Nacional de Justicia (JNJ)** como el órgano autónomo encargado del nombramiento, evaluación, ratificación y destitución de jueces y fiscales. Este artículo respalda que la JNJ pueda en base a la **meritocracia y evaluación objetiva**- establecer un **cuadro de méritos obligatorio y vinculante**, incluso para designaciones temporales.
 - **Artículo 154:** Establece las funciones de la **Junta Nacional de Justicia**, entre las cuales figuran:
 - Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles.
 - Aplicar la evaluación del desempeño de jueces y fiscales.

Este artículo constitucional sustenta de manera clara que la JNJ no solo tiene competencia en los nombramientos titulares, sino que su función evaluadora y selectiva puede aplicarse también, razonablemente, a mecanismos de designación provisional bajo principios de **objetividad y mérito**, tal como se plantea en este proyecto.

- Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley Orgánica N° 30916.
 - **Artículo 2, incisos a y c:** Este artículo complementa lo dispuesto en la Constitución y establece que la Junta Nacional de Justicia tiene, entre otras, las siguientes competencias:
 - a. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Para este nombramiento, se requiere el voto público y motivado conforme a los dos tercios del número legal de sus miembros.



c. Ejecutar, conjuntamente con la Academia de la Magistratura (hoy Junta Nacional de Justicia), la evaluación parcial de desempeño de jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años y seis meses.

Estas competencias reflejan que la gestión de la carrera judicial y fiscal está a cargo de la JNJ, no solo en los nombramientos titulares, sino también como órgano que puede fijar criterios meritocráticos vinculantes para designaciones provisionales, a fin de garantizar la idoneidad y la independencia funcional de los magistrados.

- **Artículo 28:** Reconoce la posibilidad de que la Junta Nacional de Justicia realice concursos públicos para la selección de jueces y fiscales, lo cual puede extenderse razonablemente a cargos provisionales, como mecanismo transitorio y meritocrático, evitando designaciones arbitrarias.

- Ley de la Carrera Judicial, Ley N° 29277

- **Artículo III – Principio de Mérito:** Establece que el **ingreso, la permanencia y la promoción** en la carrera judicial se rigen por un **sistema de méritos** que reconozca y promueva a quienes demuestren capacidad e idoneidad. Este principio es perfectamente aplicable a los nombramientos provisionales, que deben alinearse con este enfoque estructural de la carrera judicial.
- **Artículo VI – Principio de Especialización:** La carrera judicial garantiza y preserva la especialización de los jueces, lo que exige que las designaciones, incluso provisionales, respeten perfiles técnicos y competencias especializadas. Este principio refuerza la necesidad de un sistema judicial meritocrático.

La designación de jueces provisionales al margen de los principios de **mérito y especialización** establecidos en la Ley de la Carrera Judicial **constituye una desviación del modelo de carrera judicial previsto en el ordenamiento jurídico**. Para preservar la independencia, idoneidad y especialización del sistema de justicia, es indispensable que **toda designación, incluso provisional, se rija por mecanismos objetivos**, como el **cuadro de méritos obligatorio y vinculante** previsto en el presente proyecto de ley.

- Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483

- **Artículo IV – Principio de Mérito:** El ingreso, la permanencia y la promoción en la carrera fiscal se rigen por un sistema de méritos que reconoce y promueve a quienes demuestran capacidad e idoneidad. Aunque este principio está orientado a fiscales titulares, también resulta plenamente aplicable a las designaciones provisionales, las cuales deben fundamentarse en criterios objetivos y no discrecionales.
- **Artículo VII – Principio de Especialización:** La carrera fiscal garantiza y preserva la especialización de los fiscales, salvo las excepciones previstas por ley. En ese sentido, las designaciones provisionales deben respetar el perfil técnico y la formación especializada del postulante,



evitando que se utilicen designaciones de carácter transitorio al margen de la calidad profesional exigida.

La designación de fiscales provisionales al margen de estos principios supone una distorsión del modelo normativo de carrera, y debe ser corregida mediante mecanismos objetivos y meritocráticos, como el cuadro de méritos obligatorio y vinculante propuesto en el presente proyecto de ley.

En suma, el proyecto de ley refuerza el principio de meritocracia reconocido en nuestra Constitución, al garantizar que el acceso, incluso temporal, a funciones jurisdiccionales o fiscales se fundamente en evaluaciones objetivas de capacidad e idoneidad, desplazando criterios arbitrarios o de conveniencia. Además, fortalece la transparencia, al eliminar la discrecionalidad con la que actualmente los órganos de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público designan provisionalmente a magistrados, sometiendo esas decisiones a reglas claras.

Asimismo, la iniciativa legislativa se fundamenta en el principio de legalidad, al regular expresamente el procedimiento para las designaciones provisionales, hoy marcadas principalmente por "razones de confianza". Finalmente, contribuye a la eficiencia institucional, en tanto profesionaliza todos los niveles del sistema de justicia, incluso aquellos con nombramientos temporales, asegurando una prestación del servicio basada en estándares de calidad, estabilidad y responsabilidad funcional. De este modo, el proyecto no solo resuelve un problema estructural del sistema judicial y fiscal, sino que también consolida un modelo de gestión pública más moderno, predecible y alineado con el Estado de derecho y nuestra Constitución Política.

VI. Legislación comparada

En determinados países de América del sur se han establecido mecanismos normativos para regular la designación de jueces temporales o provisionales, con el fin de limitar la discrecionalidad y garantizar criterios de objetividad y transparencia.

Por ejemplo, en Ecuador, el Consejo de la Judicatura es el órgano encargado de designar jueces temporales, pero lo hace exclusivamente desde un banco de elegibles, conformado por profesionales que han aprobado un concurso de oposición y méritos. Estas designaciones se realizan mediante sorteo público, lo que limita la injerencia política y asegura que los reemplazos se produzcan sólo en casos excepcionales como vacancias temporales, excusas, recusaciones o necesidades extraordinarias.

El Código Orgánico de la Función Judicial del referido país establece que estos jueces temporales suplen a los titulares en caso de falta o impedimento y que el banco de elegibles tiene una vigencia de seis años, priorizando el mérito como criterio de selección. Esta normativa ha institucionalizado un sistema de reemplazo con alta previsibilidad y transparencia, compatible con los estándares internacionales de independencia judicial.

En Colombia, el Consejo Superior de la Judicatura regula los nombramientos provisionales en el marco de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996). Esta norma, modificada por la Ley 2430, determina que las vacancias temporales deben cubrirse con funcionarios de carrera del mismo despacho o con personas que integren el Registro de Elegibles, previa verificación del cumplimiento de requisitos para el cargo. Este sistema permite que la provisionalidad no excluya la meritocracia, ya que los designados pueden eventualmente acceder a una plaza titular.

Con el fin de evidenciar las experiencias normativas de los países en mención, a continuación, se presenta un cuadro con el respectivo detalle normativo:

País	Órgano de nombramiento y mecanismo	Normativa
Ecuador	Consejo de la Judicatura ¹⁴ - Sorteo del Banco de Elegibles.	<p>Conforme al Código Orgánico de la Función Judicial,¹⁵ las juezas y jueces temporales "son aquellos que han sido designados para prestar servicios provisionales en un puesto vacante para i) reemplazar a un servidor que se halle suspenso en sus funciones mientras no se dicte resolución sobre su situación, ii) sustituir a un servidor, iii) en caso de que se hubiese declarado con lugar la excusa o recusación de la jueza/juez, iv) si se requiere atender necesidades extraordinarias".</p> <p>Asimismo, se reconoce en el artículo 214 de esta normativa que: "en caso de falta, impedimento o excusa de la jueza o juez titular, o por cualquiera de las situaciones establecidas en la ley, le reemplazará la jueza o juez temporal, que será designado por sorteo del banco de elegibles que se integrará de conformidad con las disposiciones de este Código".</p> <p>En esa línea, el artículo 72 del citado Código señala que: "Los que aprobaren el curso de formación inicial, habiendo sido declarados elegibles en los concursos de oposición y méritos y sin embargo no fueren nombrados, constarán en un banco de elegibles que tendrá a su cargo la Unidad de Recursos Humanos. En caso de que se requiera llenar vacantes, se priorizará a quienes conforman el banco de elegibles, en estricto orden de calificación. De este banco también se escogerá a quienes deban reemplazar a los titulares en caso de falta, impedimento o contingencia. La permanencia en el banco de elegibles será de seis años. Se valorará como mérito el haber integrado el banco de elegibles para nuevos concursos, de conformidad con el reglamento respectivo".</p>
Colombia	Consejo Superior de la Judicatura ¹⁶	De conformidad con las modificaciones presentadas en la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia , ¹⁷ por lo dispuesto en la Ley 2430, según el artículo

¹⁴ El Consejo Nacional de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario de la Función Judicial en Ecuador. Está integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado, y por siete vocales, designados por el Pleno de la Corte Suprema.

¹⁵ Código Orgánico de la Función Judicial. Véase en: <https://www.etapa.net.ec/Portals/0/TRANSPARENCIA/Literal-a2/CODIGO-ORGANICO-DE-LA-FUNCION-JUDICIAL.pdf>

¹⁶ El Consejo Superior de la Judicatura es el órgano colombiano de administración y gobierno de la Rama Judicial.

¹⁷ Véase en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2302321/162912806/CSJBOC24-128.pdf/5e68b7f3-d8cf-723d-39e2-85ab678fc269?t=1729898625660>

País	Órgano de nombramiento y mecanismo	Normativa
		132, "la provisión de cargos en la Rama Judicial se podrá hacer de las siguientes maneras: 1. En propiedad. 2. En provisionalidad [...] cuando se trate de vacancia temporal, en cargos de carrera judicial, se optará por un funcionario o empleado de carrera del despacho respectivo, siempre que cumpla los requisitos para el cargo, o por la persona que hace parte del Registro de Elegibles. Este nombramiento no excluirá a la persona del respectivo Registro para optar por un cargo en propiedad".

Elaboración propia: Defensoría del Pueblo.

A diferencia de países como Ecuador o Colombia, donde existen registros de elegibles, producto de concursos públicos de méritos, en el Perú gran parte de los jueces y fiscales provisionales son designados sin haber pasado por procesos previos de evaluación ni concursos a cargo de la Junta Nacional de Justicia. Esta situación permite nombramientos discrecionales, incluso en niveles jerárquicos superiores, sin garantías de idoneidad, mérito ni estabilidad en el cargo.

6.1. Pronunciamientos internacionales sobre la independencia de jueces y fiscales

Organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría Especial de Naciones Unidas para la independencia de magistrados y abogados han reiterado la necesidad de establecer mecanismos objetivos, públicos y meritocráticos para los nombramientos de magistrados, incluidos los provisionales.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencias como *Casa Nina vs. Perú* (2020)¹⁸ y *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela* (2008),¹⁹ ha resaltado que la independencia no se limita al contenido de las decisiones judiciales, sino que comprende garantías institucionales como la inamovilidad, la estabilidad y el acceso mediante concursos públicos. En estos casos, el Tribunal estableció que la provisionalidad prolongada, sumada a la remoción sin causa, puede ser una forma indirecta de coacción, incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, en el caso *Casa Nina*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó expresamente que:

"En casos de ceses arbitrarios de juezas y jueces, este Tribunal ha considerado que el derecho se relaciona con la garantía de estabilidad o inamovilidad de la jueza o el juez, lo que [...] es igualmente aplicable al caso de las y los fiscales. Así, el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y

¹⁸ Sentencia *Casa Nina vs. Perú* (2020) disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_419_esp.pdf

¹⁹ Sentencia *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela* (2008), disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf

procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos, y que las personas no sean objeto de discriminación en su ejercicio. [...] La igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo garantizan la libertad frente a toda injerencia o presión política.” (párr. 98, Casa Nina vs. Perú, 2020)

Asimismo, en el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó expresamente que:

“La Corte considera que la provisionalidad no debe significar alteración alguna del régimen de garantías para el buen desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables. Además, no debe extenderse indefinidamente en el tiempo y debe estar sujeta a una condición resolutoria, tal como el cumplimiento de un plazo predeterminado o la celebración y conclusión de un concurso público de oposición y antecedentes que nombre al reemplazante del juez provisorio con carácter permanente.” (Corte IDH, Casa Nina vs. Perú, sentencia del 6 de noviembre de 2020, párr. 95)

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Segundo informe sobre la situación de derechos humanos en el Perú (2000),²⁰ ha señalado que las designaciones provisionales se han convertido en una práctica que afecta la independencia judicial y el derecho ciudadano a una justicia imparcial; precisando además que muchos de estos magistrados son asignados a cargos superiores sin haber sido evaluados para ello, y pueden ser removidos sin causa, lo que los expone a presiones externas; enfatizando además que el entonces Consejo Nacional de la Magistratura, hoy Junta Nacional de Justicia, no puede designar en sus cargos a los jueces provisionales, dado que sólo está facultado para designar a jueces titulares.

En efecto, en el referido informe, la Comisión señaló expresamente lo siguiente:

“14. Actualmente, más del 80% de los jueces del Perú son “provisionales” sin concurso público a través del Consejo y se les permite administrar justicia en cargos jerárquicamente superiores a aquellos para los que han sido evaluados y designados por el Consejo Nacional de la Magistratura. En virtud de que el 80% de los jueces en el Perú son provisionales, esto es, que **no gozan de la garantía de estabilidad y pueden ser removidos sin causa, aunado a las demás acciones limitativas adoptadas por el Gobierno y el Poder Legislativo, el Poder Judicial ha visto limitada severamente su independencia y autonomía.** (...) Esos jueces se denominan “provisionales” y pueden ser destituidos de sus cargos sin expresión de causa (...). Cabe destacar que la Comisión Interamericana ha recibido reiteradas denuncias sobre el nombramiento de determinados jueces en cargos superiores, debido a sus conexiones políticas antes que a sus méritos para ocupar esos cargos. (...) Sorprende que el Estado afirme que todo magistrado provisional tiene estabilidad en su cargo sobre todo frente a la evidencia presentada a la Comisión de la remoción frecuente de jueces que emiten resoluciones contrarias a los intereses del Gobierno, incluidos magistrados del Tribunal Constitucional.

²⁰ CIDH. Segundo informe sobre la situación de derechos humanos en el Perú, OEA/Ser.LV/II.106, 2 de junio de 2000, párr. 14 y 15., disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

15. Los jueces "provisionales" están previstos en la Constitución peruana con carácter de excepción y sólo para llenar vacantes, pero esta excepción se ha convertido en regla. Este alto porcentaje de jueces "provisionales" afecta seriamente el derecho de la ciudadanía a una adecuada administración de justicia. No se trata sólo de que la selección de jueces "provisionales" sea realizada por un órgano que no es el estipulado en la Constitución, sino que además se permite a esos jueces ejercer funciones para las que no han sido preparados ni evaluados conforme a lo que manda la Constitución (...). El Estado señala en su respuesta que el control funcional de los magistrados del Poder Judicial se realiza por el Órgano de control de la Magistratura (OCMA) y por las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura (ODICMAS) conformadas en cada uno de los 25 Distritos Judiciales del país. Este es precisamente el punto. La Constitución peruana confiere esta competencia al Consejo Nacional de la Magistratura, pero es ejercida por órganos que han sido creados por el Estado para remplazar a los órganos constitucionales. El Consejo Nacional no puede confirmar en sus cargos a estos jueces, ya que sólo está facultado para confirmar a jueces titulares. En consecuencia, **se trata de un sistema judicial que está permanentemente en manos de jueces "provisionales", quienes, en general, no tienen las calificaciones requeridas para cumplir las tareas que les han sido asignadas.** La independencia del sistema judicial se ve socavada además por el hecho de que los jueces "provisionales" pueden ser destituidos sin expresión de causa. Los jueces "provisionales" no gozan del derecho a la estabilidad en el cargo cuando se les coloca en un plano de aproximada igualdad con los jueces titulares, lo que hace que su permanencia dependa de una decisión unilateral del Gobierno. (...)" (Segundo informe sobre la situación de derechos humanos en el Perú, párr. 14 y 15). Énfasis agregado.

Asimismo, la CIDH en su Informe Anual de 2006²¹, ha subrayado la necesidad de que las designaciones provisionales sean reguladas por normas que aseguren criterios de mérito, transparencia e idoneidad. Este llamado responde a la preocupación de que la persistencia de fiscales provisionales, sin estabilidad funcional, debilita la autonomía del Ministerio Público y compromete la integridad del sistema de justicia penal.

En efecto, en el referido informe, la Comisión advirtió expresamente que:

“La Comisión valora los esfuerzos desplegados mediante este tipo de programas, sin embargo, se observa que a pesar de ellos la situación no ha mejorado sustancialmente, pues se continúa recibiendo información sobre designaciones de fiscales sin ninguna estabilidad. La Comisión reitera su preocupación por esta situación pues además de los posibles vicios de independencia e imparcialidad que pueden subyacer a las constantes destituciones y nuevas designaciones, la provisionalidad y correlativa ausencia de estabilidad laboral de los funcionarios encargados de iniciar e impulsar las investigaciones en materia penal, necesariamente se puede ver reflejada también en dificultades en la determinación, continuidad y finalización de líneas específicas de investigación así como en el incumplimiento de plazos en la etapa de investigación. Los cambios de fiscales instructores tienen efectos negativos en el impulso de las investigaciones correspondientes, si se tiene en cuenta la importancia, por

²¹ Disponible en: https://www.iachr.org/annualrep/2006sp/cap4d.2006.sp.htm?utm_source=chatgpt.com

ejemplo, de la constitución y evaluación continua del acervo probatorio. Por consiguiente, esta situación puede tener consecuencias negativas frente a los derechos de las víctimas en el marco de procesos penales relacionados con violación a derechos humanos.” (CIDH, Informe Anual 2006, Capítulo IV, párr. 167).

Estas observaciones han sido además reforzadas por los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, quien ha advertido que los sistemas de justicia que no establecen garantías claras para las figuras provisionales corren un serio riesgo de politización y dependencia institucional, afectando el derecho a un debido proceso y a la tutela judicial efectiva. Por ejemplo, en su informe de 1999, el Relator Especial señaló:

“En cuanto a la elección y nombramiento de magistrados, con el fin de evitar la politización del proceso de designación e interferencias externas, debería aprobarse una ley que reglamente las comisiones de postulación y a su vez establezca los criterios para escoger a los candidatos, los cuales deben ser objetivos, basados en los méritos, las calidades y la experiencia de los candidatos, de manera que se garantice su independencia e imparcialidad [...]” (informe de 1999, párr. 109)

Este pronunciamiento resalta la necesidad de establecer marcos normativos claros que regulen las designaciones, asegurando que se basen en méritos y no en consideraciones discrecionales. Por otro lado, de acuerdo a un informe de *la Bingham Centre for the Rule of Law* (2016)²², que analiza la independencia judicial en América Latina, hay evidencias de que el uso de nombramientos provisionales de jueces genera, además de falta de seguridad en el cargo, la pérdida de poder de la judicatura e independencia de los operadores de justicia.

Así, por ejemplo, el informe destaca el caso de Venezuela, donde hasta un 80% de los jueces fueron designados de manera provisional, sin haber pasado por procedimientos formales de selección y sin garantías de estabilidad, dado que podían ser removidos discrecionalmente por la Comisión Judicial de la Corte Suprema. También resalta el caso del Perú, donde entre 1997 y 2001, el Poder Ejecutivo eludió al Consejo Nacional de la Magistratura (hoy Junta Nacional de Justicia) y efectuó designaciones provisionales y temporales al margen del procedimiento constitucional.

El informe señala que Venezuela y Perú figuran entre los países más frecuentemente mencionados por su uso extendido de jueces temporales, una práctica que, desde una perspectiva institucional, compromete la independencia judicial y vulnera los principios establecidos en los estándares internacionales sobre la administración de justicia.

²² “La Independencia Judicial en América Latina, Las consecuencias de la permanencia en el cargo y los procesos de designación judicial, p.17, disponible en: https://www.biicl.org/documents/1330_spanish_ji_in_la_191016.pdf?shobb



VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no irroga gasto adicional al Tesoro Público, dado que actualmente, dichas plazas se encuentran cubiertas por jueces y fiscales provisionales o supernumerarios. Por tanto, no afecta el equilibrio financiero del presupuesto vigente. Asimismo, esta medida se enmarca plenamente dentro de las competencias constitucionales y legales de la Junta Nacional de Justicia, como ente rector en la designación de jueces y fiscales en todos sus niveles.

En cuanto a los beneficios, la propuesta legislativa que incorpora Disposiciones Complementarias Finales a la Ley N° 30916, representa un avance significativo en la corrección de las deficiencias estructurales que han caracterizado históricamente el régimen de nombramientos provisionales en el Poder Judicial y el Ministerio Público. La implementación de un cuadro de méritos obligatorio y vinculante, previo concurso, permitirá institucionalizar un sistema de designaciones fundamentado en la transparencia, la objetividad y la idoneidad profesional. Este enfoque institucional y constitucional fortalece la independencia judicial y fiscal, y reafirma el rol rector de la Junta Nacional de Justicia en el nombramiento de magistrados, conforme a lo establecido en los artículos 150° y 154° de la Constitución Política del Perú.

VIII. RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se alinea con las siguientes Políticas de Estado:

I. Democracia y estado de derecho

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

Estas políticas comprometen al Estado a garantizar la independencia y autonomía de las instituciones judiciales, fortalecer los procesos de selección de magistrados mediante criterios de mérito y transparencia, y erradicar prácticas que vulneren la estabilidad e idoneidad en el ejercicio de la función jurisdiccional y fiscal. En este marco, el establecimiento de un cuadro de méritos obligatorio y vinculante para los nombramientos provisionales de jueces y fiscales responde directamente al mandato de asegurar un sistema de administración de justicia basado en principios objetivos, fortaleciendo así la independencia funcional, la profesionalización y la transparencia en la designación de autoridades judiciales y del Ministerio Público.