



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

“DE LA EXCLUSIÓN A LA CONFIANZA, MEDIANTE EL ACCESO A LA JUSTICIA”

Informe Revisado

Misión “Fortalecimiento Institucional de la Justicia en el Perú”

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Ministerio de Justicia – República de Perú

Julio 2001

El PNUD, a petición de los gobiernos y dentro de sus propias esferas de acción, presta asistencia en el fomento de la capacidad necesaria para la gobernabilidad, la participación social, la toma de decisiones colectivas, el desarrollo de los sectores privado y públicos y el crecimiento en condiciones de equidad por razón de género, etnia, preferencia política o religiosa y condición socio-económica, subrayando que los planes y prioridades nacionales constituyen el único marco de referencia viable para la programación nacional de las actividades operacionales para el desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Declaración acerca de la Misión del PNUD

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	Pag. 2
Introducción. Acerca de la desconfianza y la exclusión	Pag. 14
Capítulo I. El entorno político	Pag. 23
Capítulo II. Las garantías y la justicia constitucional	Pag. 31
Capítulo III. El control social y la justicia penal	Pag. 35
Capítulo IV. La cultura jurídico-penal y el sistema de ejecución de penas	Pag. 51
Capítulo V. El sistema penitenciario	Pag. 61
Capítulo VI. La justicia civil	Pag. 71
Capítulo VII. El gobierno de los jueces, la capacitación y la carrera judicial	Pag. 78
Capítulo VIII. La organización judicial	Pag. 85
Capítulo IX. El sistema de conciliación extrajudicial y la Secretaría Técnica de Conciliación.	Pag. 89
Capítulo X. Propuestas esquematizada de acciones Para el desarrollo institucional	Pag. 92
Anexos:	
A. Términos de referencia de primera misión	Pag. 101
B. Descripción breve de metodología para la generación del producto final	Pag. 108
C. Composición de misión inicial y personas Entrevistadas	Pag. 110

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

El presente es un informe de opinión que defiende ideológicamente el modelo de justicia democrática, el respeto de los Derechos Humanos, el acceso a la justicia para todos y la seguridad jurídica. Luego de analizar el panorama político desde la transición de 1979-80 a la fecha, se concluye que en el Perú existen tres tipos de problemas con una clara relación sistémica: a) la desinstitucionalización crónica que no permite gozar de seguridad jurídica; b) la exclusión social que minimiza el acceso a la justicia y, c) la carencia de un sistema efectivamente protector de derechos fundamentales y de reparación cuando éstos han sido vulnerados. Para enfrentar estos problemas, se ha puesto énfasis en la necesidad de una reforma cultural, por cuanto consideramos que sólo así los cambios serán sostenibles y profundos en la forma cómo se administra justicia en el Perú. Proponemos una reforma del sistema desde la perspectiva de la cultura especializada (abogados) y popular (usuario en general) que consolide una verdadera democracia de derechos, permita mejorar los niveles de gobernabilidad, rompa de manera definitiva los procesos de exclusión y rescate la necesaria confianza ciudadana indispensable para el desarrollo del Perú en los ámbitos económico, social y político.

La desinstitucionalización generalizada que sufre el Perú afecta fundamentalmente, aunque no sólo, a los poderes clásicos del Estado en lo que se refiere tanto a sus relaciones entre sí, como a sus relaciones con la sociedad. En el ámbito de la representación política, la severa debilidad de los partidos políticos y el desprestigio del Congreso constituyen problemas sumamente serios para el desarrollo democrático del país. El resultado de este proceso de desinstitucionalización consolida la tendencia al personalismo de la política peruana fuera de estructuras partidarias. A ello contribuye la disposición electoral del voto preferente que supuestamente sirve para evitar “las tiranías” de los partidos, pero que lo que en realidad supone es una oferta individualizada sin otro referente que no sea la mercadotecnia.

En los años 90 se desarrolló en el Perú un proceso de reforma judicial que propició la toma del Poder Judicial por parte del sistema político, y un severo cuestionamiento moral al sistema de administración de justicia. La injerencia y ocupación de posiciones de liderazgo por personas ajenas al Poder Judicial, que demostraron falta de sensibilidad y de cultura jurídica así como la falta de consulta y consenso con los operadores de la justicia impidieron la implantación duradera de cualquier tipo de cambio positivo. Otros factores que no permiten la construcción de la confianza por parte de los ciudadanos son la corrupción, la lentitud de los procesos, la escasa publicidad de los procedimientos, las graves afectaciones al debido proceso, el menoscabo sistemático de las garantías judiciales, la sobrecriminalización que deriva de un abusivo uso de la ley penal, la amplitud de la

delegación de funciones, los defectos en la motivación de las decisiones y el excesivo formalismo. Los factores principales que han contribuido al altísimo grado de corrupción del sistema son: el control llevado a cabo sobre los órganos de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público, las designaciones provisionales de magistrados suplentes, el manejo arbitrario o discrecional en la asignación de casos, el nepotismo, la existencia de vínculos afectivos o de intereses, la vulnerabilidad personal de muchos jueces o fiscales, falta de control y mediocridad en el desempeño funcional.

La Administración de Justicia en el Perú

Luego del golpe de estado de 1992, bajo una nueva Constitución y con un Poder Judicial virtualmente intervenido, se inició el Proceso de Reforma Judicial peruano. La Ley N° 26546 creó en 1995 una Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, que asumió la gestión y gobierno del Poder Judicial, suspendiendo los órganos de gobierno previstos en la Ley Orgánica y colocando el pliego presupuestal en manos de un poderoso Secretario Ejecutivo. Esta iniciativa significó en la práctica el casi total control del Poder Ejecutivo sobre el Judicial en un esquema de copamiento que contribuyó a la impunidad de muchos actos de corrupción cometidos en diversos ámbitos del poder en la década pasada.

La misión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), responsable del presente informe, considera que existe un amplio consenso en la sociedad e instituciones formales peruanas acerca de los hallazgos destacados en este documento. La responsabilidad principal de la misión de expertos del PNUD se concentró en recoger tales criterios, obviamente por razones de interés o de lectura personal, se oyeron otros criterios que se separan de la corriente principal. Esta misión hizo un importante esfuerzo para incluir también tales criterios de minoría y así producir un documento de tipo comprensivo aunque refleje posiciones encontradas; en todo caso la misión intentó mantener la coherencia de las recomendaciones para que las mismas sirvan de manera práctica en el desarrollo de un plan estratégico y de un proyecto de ejecución nacional.

Es de justicia reconocer algunos avances logrados por el proceso de reforma judicial ejecutado de previo a la llegada de la misión del PNUD. Nos referimos en particular a aquellas actuaciones llevadas a cabo entre 1995 y el 2000. Dentro de tales logros aparecen el modelo corporativo del despacho judicial y el juzgamiento de reos en los centros carcelarios. Advertimos que algunos de estos logros pueden mejorarse, y tal posibilidad obliga que cuando se formule un plan nacional estratégico de mejoramiento del servicio público de justicia, se analice a fondo el nivel de avance y de revisión de tales logros.

Dentro de los avances logrados en la década de los noventa aparecen los siguientes:

- Puesta en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuya elaboración participaron un amplio grupo de abogados mediante una mesa de trabajo instalada en el Colegio de Abogados de Lima.
- Se creó el Jurado de Honor de la Magistratura que permitió la incorporación a la magistratura de un importante número de abogados calificados técnicamente.

- La Comisión de Re-estructuración de la Administración de Justicia adscrita al Ministerio de Justicia en 1993, elaboró varios estudios e impulsó la instalación de ocho comisiones.

Bajo la Comisión Ejecutiva, se dieron los siguientes cambios:

- Reducción del nepotismo (gracias a la reforma normativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial).
- Modernización del despacho corporativo.
- Módulos básicos de justicia.
- Juzgamiento de reos en cárceles.
- Mayor utilización de la estadística judicial.

Asímismo es necesario subrayar lo que en el anexo relativo a Metodología se enuncia que debido a la composición de la misión inicial no están suficientemente analizados los temas de administración de justicia por pueblos indígenas reconocida en la Constitución como jurisdicción especial de las comunidades indígenas y nativas; tampoco se analizan suficientemente la justicia de paz no letrada ni las defensorías municipales del Niño y del Adolescente. En consecuencia se recomienda que en una futura misión tales temas sean particularmente estudiados y los resultados incluidos en el documento final. Es de esta forma que la misión del PNUD establece que, de acuerdo con las autoridades del Ministerio de Justicia de Perú, este análisis es un proceso cuyo primer insumo es el presente reporte. Habrán de darse actividades en el futuro de discusión de los hallazgos y de las recomendaciones de forma tal que se llegue a afinar suficientemente los conceptos para que sirvan de base confiable a un plan estratégico de reforma integral del sistema de justicia peruano. A su vez, este plan será la plataforma que sostenga de manera válida a un proyecto de ejecución nacional. Tanto el plan como el proyecto incluirán información adicional que complementará, profundizará y ampliará la inserta en este reporte.

La Justicia Constitucional en el Perú es percibida como carente de credibilidad y efectividad. Sus agentes han mostrado muy poco interés por ejercer un papel orientador y comprometido en su calidad de máximos intérpretes de la Constitución y en consecuencia, en jugar un papel importante dentro del desenvolvimiento político del país. El Tribunal Constitucional mantiene un perfil muy bajo, que combinado con la debilidad de otras instituciones, genera importantes vacíos políticos y jurídicos. Consideramos que este problema no responde a una falta de conocimiento técnico sino a la falta de voluntad política indispensable para el fortalecimiento de la justicia constitucional.

La situación de la defensa de oficio es sumamente preocupante. En un país con tan alto índice de pobreza, este servicio es ejercido a nivel nacional por 49 defensores nombrados y otros 200 mediante contrataciones precarias, con bajísimos sueldos y de corta duración. No sorprende que el desempeño de estos defensores, en general, no resulte mínimamente adecuado pues no cuentan en muchos casos con una formación profesional satisfactoria. El método de asignación de casos, que hace que un mismo imputado tenga sucesivamente una pluralidad de asistentes compromete su eficacia. Igualmente, el sistema de adscripción a los

juzgados o unidades policiales no contribuye a que asuman posiciones de mayor compromiso y actitudes más enérgicas para defender los derechos de sus representados.

En cuanto al tema presupuestal en la administración de justicia, existe un reclamo generalizado respecto a la falta de equidad en la distribución, donde se estima que el aparato administrativo y las más altas jerarquías judiciales y fiscales absorben desproporcionalmente la mayor parte de los recursos. Igualmente llama la atención la precariedad de recursos humanos y materiales con que cuentan los órganos encargados de la investigación criminal, especialmente en casos complejos y de trascendencia pública. No existen cuerpos periciales ni gabinetes en el Poder Judicial o en el Ministerio Público, a excepción del Instituto de Medicina Legal.

La Justicia Penal

En cuanto al proceso penal, una de sus principales deficiencias está constituida por la multiplicidad de procesos sumarios en cuya aplicación se conculcan derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por el derecho internacional de los derechos humanos. Toda la legislación de emergencia responde a una lógica eficientista en detrimento de los derechos individuales. La legislación antiterrorista, que en algunos casos permitió el juzgamiento de civiles por la Jurisdicción Militar, se extendió impropriamente a hechos de delincuencia común. La política criminal se convirtió en una reacción punitiva desproporcionada, provocando una sobrecriminalización, llegando a traspasar los límites del Estado democrático. El modelo de enjuiciamiento que ha imperado en el Perú en los últimos años fortalece la vigencia de una ideología autoritaria. Sólo para un grupo reducido de delitos, que se estima en un veinte por ciento de los procesos, se aplican las reglas del procedimiento ordinario vigentes desde 1940.

El proceso penal sumario viola el principio de legalidad ya que la norma aplicable es un decreto legislativo de dudoso fundamento constitucional, que reduce sensiblemente los controles jurídico políticos previstos para la legislación ordinaria. El juez que instruye este proceso es también quien resuelve en primera instancia. Esta confusión entre las funciones de investigación y de decisión constituye una lesión al principio de imparcialidad del juez. Se trata además de un proceso que carece de una etapa procesal donde se incluya un auténtico debate oral, público y contradictorio. En muchos casos el fallo se funda en los atestados policiales, ya que las reglas vigentes en el proceso penal especial y el ordinario, les reconocen valor probatorio.

La falta de respeto a los principios de oralidad y publicidad también se aprecian en el proceso ordinario, porque las reglas que rigen la etapa de juicio no garantizan la centralidad del debate como elemento medular del proceso ni respetan los principios del contradictorio y la intermediación. En la práctica judicial peruana se subestima también el valor de la oralidad lesionando las garantías fundamentales de la defensa y la presunción de inocencia. Esta disfunción se agrava ante las serias limitaciones institucionales y normativas que enfrentan los abogados defensores que no les permiten desarrollar una labor de control independiente.

A la vulneración del principio de legalidad, mencionado anteriormente, se añade la vaga redacción de los tipos, con la consiguiente situación de grave inseguridad jurídica y fomento de la arbitrariedad judicial, en cuanto se deja en manos del juez una generosa facultad de subsumir el caso concreto en el supuesto de hecho de la norma. El mismo margen de discrecionalidad se aprecia en el sistema de determinación de la pena con efectos sumamente negativos para el acusado. También se encuentran infringidos los principios de efectiva lesión de bienes jurídicos, de intervención mínima, de proporcionalidad, de culpabilidad y de resocialización, por cuanto el recurso a la exasperación de la respuesta penal sólo puede contemplarse como el fruto de una política social represiva, constituyéndose en una falsa vía de conformar una conciencia social en torno a la efectividad de la justicia penal, encubriendo los verdaderos problemas existentes. Esta situación resulta especialmente preocupante en la medida que ese incremento de penas suele acompañar a los delitos cometidos por las clases sociales más desfavorecidas que potencia y acentúa los índices de marginalidad y segregación del sistema social.

El Ministerio Público, pese a tener una función claramente diferenciada de la jurisdiccional, posee una organización que sigue los esquemas del Poder Judicial. La actividad de los fiscales aparece atomizada, librada en gran medida a criterios heterogéneos y carente de coordinación. Las diferentes jerarquías guardan más correspondencia con las etapas del proceso que con esquemas diferenciados de responsabilidad funcional, resultando en una clara debilidad de las agencias fiscales primarias, precisamente aquellas por las que ingresa la mayor cantidad de causas. A pesar del mandato constitucional, el Ministerio Público no desarrolla ninguna actividad de investigación de los hechos delictivos ni ejerce control alguno sobre las actividades de investigación de la policía. Este es un tema político institucional de indiscutible trascendencia. La definición constitucional del órgano acusador exige que éste realmente asuma la investigación de los delitos y que ejerza un control sobre la policía de investigación. Esta es una definición fundamental que se ha postergado al impedir la vigencia del Código Procesal Penal promulgado en abril de 1991 a pesar de que el control fiscal de las actividades policiales constituye un tema de política criminal medular en un proyecto democratizador. La oposición de la policía a someterse a un control fiscal y jurisdiccional que asegure la vigencia de garantías y la transparencia en el ejercicio del poder punitivo del Estado es probablemente el factor político más importante que ha impedido la superación de un modelo de enjuiciamiento autoritario.

Es importante notar que no obstante este diseño autoritario, cuyos efectos políticos y culturales son muy negativos frente a la vigencia efectiva de los derechos individuales, subsiste en el Perú un alto grado de ineficacia e impunidad en la persecución y enjuiciamiento de la delincuencia. La transformación del sistema penal y la redefinición de la vinculación sistémica entre policía, Ministerio Público y judicatura, es una prioridad política dentro de una estrategia de fortalecimiento del Estado de Derecho.

Conscientes de que el proceso de cambio de cualquier sistema jurídico es un proceso lento que necesita de un periodo de tiempo en el que pueda proyectarse un movimiento evolutivo político social, se prioriza la propuesta de dos medidas que se consideran improrrogables. La primera es la necesidad de vetar o, al menos, restringir las facultades del Poder Ejecutivo para inmiscuirse en la elaboración de los tipos penales y definir las conductas penadas. Sólo

el Poder Legislativo está legitimado para definir el espectro de conductas delictivas y consensuar conforme a criterios de merecimiento y necesidad de pena las conductas que deban prohibirse mediante legislación penal. En segundo lugar, es urgente que se revise el sistema de penas previsto para la delincuencia común, especialmente para los delitos de robo y hurto, reduciendo los marcos penales y siendo conscientes de que la mejor solución penal a los conflictos no está en la exasperación de la respuesta punitiva sino en el desarrollo de una política criminal que subraye los condicionamientos sociales y culturales que determinan y potencian su aparición.

Se requiere también los mecanismos de solución extrajudicial, de tal modo que la víctima pueda llegar a ver reparado el daño que se le causó mediante mecanismos de reparación y conciliación, siempre que aquella los acepte voluntariamente. Desde el punto de vista del sujeto pasivo estos procedimientos satisfacen plenamente las necesidades estrictamente resarcitorias de la víctima. Desde la óptica del delincuente, estas experiencias han demostrado altos efectos resocializadores, ya que concientizan el daño causado y lo enfrentan directamente con su víctima y con las consecuencias lesivas de su hecho.

En el ámbito de aplicación judicial de la normativa penal, frente a los notorios problemas en el sistema de selección de jueces y magistrados y alto grado de provisionalidad, las bajas remuneraciones, la deficiente preparación del personal que interviene en la administración de justicia y la falta de especialización por materias y órdenes jurisdiccionales, así como las deficiencias en la interpretación de la ley por interpretaciones retrógradas y cargadas de prejuicios, se recomiendan dos grandes líneas de reforma, siendo la primera de ellas de carácter organizativo. En primer lugar, se hace necesario revisar los criterios de acceso a la carrera judicial, a fin de que la elección de magistrados salvaguarde elevados criterios de selección, exigiendo pruebas que garanticen la preparación del personal encargado de administrar justicia. La Academia de la Magistratura debiera entonces dedicarse exclusivamente a la preparación y capacitación de los jueces y magistrados, en vez de derrochar recursos en candidatos que no siempre se dedican a la actividad jurisdiccional. En segundo lugar, el proceso de selección de jueces y magistrados debe garantizar su imparcialidad y su independencia de intromisiones del Ejecutivo. Es sumamente preocupante que, a la fecha de realización de la Misión, los magistrados provisionales y suplentes representaban el 79 por ciento del total, teniendo el Ministerio Público un porcentaje poco menor. Es entonces improrrogable la eliminación de los jueces suplentes y provisionales y su reemplazo por funcionarios de la carrera judicial que cuenten además con una retribución que permita aislarles en la medida de lo posible de las presiones políticas y económicas.

Es crucial reforzar el nivel de control de calidad de las resoluciones jurisprudenciales. La ausencia de publicaciones con las resoluciones de la Corte Suprema no sólo potencia el oscurantismo de la actividad jurisprudencial, sino que propicia toda una suerte de heterogeneidad en las resoluciones judiciales con una consiguiente falta de igualdad e inseguridad jurídica. Sólo mediante la publicación de las sentencias pueden abrirse vías críticas y de canalización de las tendencias jurisprudenciales renovadoras.

El tercer gran bloque problemático en la administración de justicia se refiere a los condicionamientos materiales que condicionan su acceso. Se estima que aproximadamente

un tercio de la población peruana no pueden acceder a la justicia. Ante esta situación se recomienda potenciar los módulos básicos de justicia y la creación de salas y juzgados itinerantes.

El Sistema Penitenciario Peruano

Pese a que el Código de Ejecución Penal en abstracto pretende establecer un sistema de ejecución moderno y adaptado a las exigencias constitucionales, contiene importantes defectos técnicos que en ocasiones vulneran derechos fundamentales del interno, sumándose a ello que no existe ningún Reglamento penitenciario que desarrolle su contenido y que el principio de resocialización es simplemente ignorado. En la práctica, esta situación se traduce en que la administración penitenciaria y policial tengan un amplísimo margen de discrecionalidad—que con frecuencia deriva en arbitrariedad—hasta el punto que la ejecución de la pena y régimen de vida en la prisión dependan del talante del director de turno. La forma de enfrentar esta situación es restaurar el principio de legalidad y jerarquía normativa, con el fin de que sea la ley u otra norma jurídica que la desarrolle, la que determine el sistema de ejecución de la pena privativa de libertad así como la reposición de la figura del juez de vigilancia penitenciaria.

Los efectos de la normativa penitenciaria en la legislación penal de emergencia sobre el sistema penitenciario han hecho que éste se convierta en un régimen penitenciario cercano, cuando no coincidente, con la noción de “trato inhumano y degradante”.

De manera complementaria a la reforma normativa, dada la situación de caos que caracteriza el sistema penitenciario peruano, se requiere una profunda reforma institucional del INPE y la urgente cooperación que puedan prestar las ONG y las asociaciones religiosas. De hecho existe un buen número de ellas que actúan eficazmente. Por ello resulta sorprendente las numerosas trabas con las que algunos directores y funcionarios obstaculizan su labor, a pesar de la clara voluntad de la actual Dirección del INPE por modificar esta situación.

Pese a la normativa existente, el apoyo a los exreclusos prácticamente no existe. Esta circunstancia, ya de por sí negativa, se acrecienta cuando se conecta con la realidad económica que vive el país. Si cualquier ciudadano tiene problemas para encontrar un puesto de trabajo, el exrecluso tiene prácticamente el acceso denegado, lo que dificulta su reinserción y le obliga a continuar delinquiriendo.

La Justicia Civil

La reforma judicial iniciada en la década pasada pretendió rediseñar la organización judicial, estableciendo módulos en donde se integraran varios juzgados del mismo tipo y jurisdicción. Se buscó lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles a cada órgano en particular y, sobre todo, separando las tareas administrativas de las estrictamente jurisdiccionales, de modo que los jueces realizaran estas últimas y se encomendaran las primeras a personal especializado, común para varios Juzgados.

El sistema de separación de las funciones judiciales y administrativas permite sin duda lograr la especialización y una mayor eficiencia del servicio que se presta, y al propio tiempo

racionalizar la prestación de los servicios administrativos comunes con esta nueva forma de organización. Sin embargo, no es posible ni deseable mantener identidad en todos los casos, sino que en razón de la propia naturaleza de la materia litigiosa y, por tanto, de sus procesos, debe acogerse una estructura organizativa matizadamente diferente. Sin duda es aconsejable que existan unas pautas similares que permitan optimizar los recursos disponibles y así prestar un mejor servicio a los ciudadanos. Para ello se recomienda un nuevo modelo de organización donde la que la agrupación de órganos es sólo una pieza, organizando el trabajo de acuerdo con el principio de máxima flexibilidad, no adjudicando tareas a personas concretas de forma permanente y permitiendo adaptar la organización a las cambiantes exigencias de la demanda de justicia. La implantación de este modelo innovador debe hacerse solamente después de un largo período de preparación, y teniendo como premisas que los agentes del nuevo diseño tengan una formación suficiente y adecuada así como que participen en su diseño y puesta en funcionamiento, lo que no se dio en el proceso de reforma anterior. Deben también establecerse nuevos y confiables métodos de evaluación de los tribunales y diseñar métodos de trabajo basados en la formulación de objetivos y metas evaluables periódicamente.

En cuanto a los órganos especializados consideramos que no debiera atenderse exclusivamente a razones materiales, sino que debieran también responder a necesidades funcionales. Un claro ejemplo de ello serían los Juzgados de Ejecución, cuya justificación no es material, sino funcional, y su articulación puede ser muy variable, en función de las circunstancias. La existencia de estos juzgados sería altamente recomendable ya que la falta de ejecución de las resoluciones judiciales es uno de los mayores problemas que aquejan a la justicia civil.

El Código Procesal Civil peruano es de fecha reciente (1993) y se inscribe entre los más avanzados de América Latina, pues se inspira en los principios de oralidad, intermediación y concentración, atribuyendo al juez un activo papel en el desarrollo del proceso. Su aplicación, sin embargo, no siempre responde al espíritu del Código. Es necesario prestar atención a tres aspectos esenciales: a) la excesiva intervención del juez en trámites innecesarios; b) las concesiones a la escritura que entran el procedimiento; y c) la ineficacia de la ejecución forzosa.

Aunque brevemente, cabe mencionar también la situación de los grupos indígenas del Perú que requieren una jurisdicción especial, conforme al reconocimiento constitucional.

El Gobierno de los Jueces, la Capacitación y la Carrera Judicial

El gobierno del Poder Judicial peruano se encuentra a una pluralidad de órganos, que ostentan competencias sobre áreas parciales, pero que no están debidamente coordinadas entre las diversas instancias. Una verdadera reforma requiere concentrar el liderazgo de tal reforma en una mesa o instancia muy bien coordinada donde aparezcan todas las instituciones del sector justicia y donde además esté representada la sociedad civil --medios de comunicación, sector privado, universidades, iglesias y ONGs. Además, para lograr verdadera efectividad en el control se requiere que el órgano central de control ejerza

efectivamente amplias competencias a nivel nacional, de inspección y sanción, debiendo intervenir en su actuación juristas competentes no vinculados directamente a la Magistratura.

El actual procedimiento de ratificación de los jueces luego de cumplir 7 años de labor atenta gravemente contra el principio de inamovilidad judicial. Ello se ve además acentuado por el hecho que la resolución del Consejo Nacional de la Magistratura no requiere estar motivada y no cabe recurso judicial alguno frente a ella. La supresión de este procedimiento requiere una reforma constitucional. Entre tanto, podría mitigarse esta situación estableciendo causales precisas para la no ratificación, y dando oportunidad al evaluado para su defensa, así como haciendo posible algún tipo de recurso frente a instancias judiciales, interpretando flexiblemente las previsiones de la Constitución.

Con respecto a la carrera judicial, ésta es prácticamente inexistente en el Perú ya que no se cuenta con un sistema especial de ascensos para los ya jueces que suponga una vía distinta de la prevista para el ingreso en la carrera judicial. Sin negar la conveniencia de que, aparte de los que ya son jueces, puedan acceder a los más altos niveles de la magistratura personas con capacidad técnica que vengan de otros sectores de la vida jurídica, resulta altamente conveniente que, para el acceso a posiciones superiores de la magistratura, exista una vía especial de ascenso para aquellos que ya son jueces. Esa conveniencia reside en que, al establecerse una especial ventaja para los que ya son miembros de la carrera, se estimula su mayor dedicación y esfuerzo, al abrirse posibilidades específicas de ascenso, al tiempo que se fomenta la identificación con el cuerpo de jueces y el colectivo judicial.

Tanto el concepto de seguridad jurídica como el de acceso a la justicia requieren acotamientos y caracterizaciones a determinarse de acuerdo a las realidades peruanas. Nos referimos a realidades de naturaleza social, económica e institucional, que deben necesariamente ser respetadas y a las que una visión pragmática del desarrollo debe hacer concesiones inteligentes, sin llegar a conformismos inmovilizantes. Tales concesiones y sus fundamentaciones no pertenecen a este reporte sino que deben ser incluidas en el plan estratégico que como actividad de continuación del presente reporte, se sugiere llevar a cabo.

Sistema de conciliación extrajudicial y la Secretaría Técnica de Conciliación (STC)

Las fortalezas mostradas por el sistema de conciliación extrajudicial son las siguientes:

A. La Secretaría Técnica de Conciliación (STC) es una entidad vinculada al despacho ministerial de Justicia con capacidad de actuar al más alto nivel institucional.

B. El financiamiento se destina al fortalecimiento de los Consultorios Jurídicos Populares y Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia, y la implementación del sistema de conciliación extrajudicial.

C. Desarrollo de un sistema de información incluyente de un monitoreo del sistema conciliatorio que abarque información proveniente de los conciliadores acreditados, los Centros de Conciliación y los Centros de Formación y Capacitación de Conciliadores; un sistema de información al público usuario del sistema para conocer quiénes son los

conciliadores acreditados y cuáles son los Centros de Conciliación y los Centros de Formación y Capacitación de Conciliadores; y un sistema de apoyo para el registro de los conciliadores acreditados, los Centros de Conciliación y los Centros de Formación y Capacitación de Conciliadores.

Las amenazas principales para el impulso del sistema de conciliación extrajudicial son las siguientes:

A. Carencia de un marco legal adecuado que promueva la participación de actores responsables dentro del sistema. Se estima que una mayoría de los actuales conciliadores carecen de la capacitación exigida para tal cargo.

B. Renuencia al cambio por parte de un sector del foro. Tal como se podía esperar, algunos miembros del foro consideran que la conciliación les afecta negativamente en su gestión judicial y en el cobro de honorarios profesionales; ambas razones hacen que rechacen o generen resistencia a este tipo de cambios. Existe un grupo que cuestiona la obligatoriedad del sistema conciliatorio en tanto que se estaría desnaturalizando la característica consensual de la conciliación y evitando el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

C. Desconocimiento de la población acerca de las virtudes del sistema. A pesar de haberse realizado actividades de difusión, estos esfuerzos aparentemente no han logrado generar suficiente confianza en el usuario.

D. Carencia de una visión clara acerca de la forma como debe operar el sistema. El sistema se concibió y ha crecido sin tener un plan claro de desarrollo, ello ha derivado en la presencia de actores no calificados.

Síntesis de las propuestas estratégicas

1. Falta de Acceso a la Justicia y de Seguridad Jurídica

1.1 Cultura jurídica y dotación de seguridad jurídica, cuyos conceptos principales no han sido suficientemente desarrollados en el Perú.

Propuesta: Fortalecimiento de la cultura jurídica nacional con un intenso programa construido sobre dos vertientes, la capacitación de jueces y fiscales en materias referidas a seguridad jurídica, gobernabilidad democrática, tutela plena de derechos y globalización económica; y la promoción de educación legal popular a fin de que la sociedad entienda sus derechos y la forma de ejercerlos y defenderlos efectivamente.

1.2 Fortalecimiento de la defensa de oficio que se encuentra en situación de precariedad, con un muy escaso número de defensores, muy mal remunerados sin estabilidad laboral y con inadecuada organización.

Propuesta: Elaborar un programa de desarrollo institucional de la defensa de oficio, definiendo su ubicación institucional, organización, financiamiento y distribución regional; con planes de entrenamiento tanto en Perú como en el extranjero; promoción

pública de la institución y desarrollo de formas de cooperación con otras instituciones de ayuda legal.

- 1.3 Acceso a la justicia penal de las víctimas de un delito.- El Ministerio Público presenta debilidad institucional, no pudiendo asumir la investigación de los delitos. Esto genera falta de confianza ciudadana y redundante en falta de acceso a la justicia, principalmente por parte de las víctimas de un delito.

Propuesta: Preparar un programa de fortalecimiento institucional del Ministerio Público promoviendo una mejor definición de las competencias extrapenales; mejoras en el plano organizacional, para obtener más eficacia y mayor eficiencia; criterios para desarrollar la política de persecución penal y planes de capacitación para fiscales y auxiliares.

2. Acceso y dotación de una justicia constitucional de calidad

- 2.1 Mejoramiento funcional del Tribunal Constitucional

Propuesta: Procurar un pacto político que busque el fortalecimiento del Tribunal, incluyendo la reforma del art. 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y otros aspectos necesarios para el funcionamiento estable y permanente del órgano.

- 2.2 Debilidad técnica en Tribunal Constitucional por la disfuncionalidad técnica debido a la tendencia a desdibujar roles y funciones entre magistrados y letrados. Proceso material de toma de decisiones no coincide con el formal.

Propuesta: Necesidad de una reforma normativa que reduzca el límite de edad para ser magistrado a 35 años; fortalecimiento de cultura técnica de miembros del Tribunal mediante programas de acompañamiento por homólogos de otros países; e identificación y acuerdo de una serie de principios técnicos mínimos, libremente seleccionados por los magistrados, para el dictado de resoluciones, de forma tal que se cumpla con estándares universales.

- 2.3 Confusión de competencias institucionales debido a la ausencia de un claro delineamiento claro de competencias entre jurisdicción ordinaria y constitucional.

Propuesta: Propiciar una reforma constitucional y legal que aclare de manera definitiva la división de competencias.

- 2.4 Integración del órgano a fin de que actúe por encima de las coyunturas políticas y personales de los miembros del Tribunal Constitucional.

Propuesta: Reformar la Constitución para introducir la figura del magistrado suplente. Debe darse la reforma legislativa o reglamentaria para que el órgano de deliberación esté integrado, y se requiera la existencia de un quórum mayoritario simple de los magistrados propietarios.

3. Acceso a la Justicia Penal

- 3.1 No injerencia en decisiones parlamentarias respecto a derechos fundamentales

Propuesta: Incrementar la participación y liderazgo del parlamento en la elaboración de normas penales tornándose imprescindible que aquellas normas que afectan a derechos fundamentales de la persona sean de su exclusiva competencia.

3.2 Penas acordes a la importancia del bien jurídico afectado

Propuesta: Proceder a una revisión de las penas, sobre todo en materia de delincuencia común haciéndolas correspondientes a la importancia del bien jurídico protegido y permitir la resocialización. Derogación de la legislación especial.

3.3 Continuar con el fortalecimiento del INPE cuyo personal en la actualidad está escasamente calificado y además realiza una gestión inadecuada de los establecimientos penitenciarios.

Propuesta: Apoyar un plan de capacitación de todos los funcionarios del INPE y prestar los apoyos técnicos necesarios para lograr una mejor gestión y administración.

3.4 Fortalecer y generalizar el sistema de beneficios penitenciarios a fin de disminuir el hacinamiento y promover la resocialización.

Propuesta: Todos los internos cualquiera que sea el delito que hayan cometido deben poder alcanzar beneficios penitenciarios. Debe revisarse la regulación de la cadena perpetua con el fin de que pasado un tiempo de cumplimiento pueda evaluarse si continúa siendo necesaria, desde el punto de vista de la resocialización.

3.5 Reformar el sistema de enjuiciamiento criminal a fin de que se respeten las debidas garantías

Propuesta: Definir una propuesta que retome y actualice los objetivos político-criminales del Código Procesal Penal promulgado en 1991, proponiendo las reformas que se estime conveniente y que sean coherentes con el nuevo modelo.

3.6 Rescate de la víctima en el proceso que ha quedado postergada debido a una cultura judicial inquisitiva y autoritaria. La participación de la víctima en el proceso puede constituir un eficaz mecanismo de participación y control ciudadano en la Administración de Justicia.

Propuesta: Analizar posibles reformas legales que permitan la participación efectiva de la víctima en el proceso penal.

3.7 Creación de una unidad policial de investigación criminal

Propuesta: Elaborar un plan que le brinde el marco legal e institucional a una unidad de investigación criminal especializada bajo la dirección funcional del Ministerio Público.

4. Gobierno de los Jueces

4.1 Independencia judicial debilitada y falta de capacidad técnica de los jueces.

Propuesta: Redefinir las funciones de los Organos Judiciales y no judiciales para conseguir un funcionamiento racional del sistema, determinando un procedimiento claro e inmediato de consolidación de jueces para acabar con la provisionalidad; diseñar un régimen de carrera judicial que asegure la independencia de los jueces; establecer

procedimientos de inspección y disciplinarios centralizados no dependientes de órganos judiciales; establecer procedimientos de capacitación permanente de jueces y suprimir el mecanismo de ratificación libre de jueces.

INTRODUCCIÓN.

Acerca de la desconfianza y la exclusión

En el Perú hay desconfianza. La sociedad civil peruana, debido principalmente a los acontecimientos políticos de los últimos años pero sin limitarse a ellos, mira a sus instituciones con “el ceño fruncido”. Esta falta de credibilidad social es irregular dependiendo del tipo de institución a que se refiere, sin embargo alcanza de manera clara a las instituciones del sistema de justicia afectando negativamente el libre acceso de la población al sistema formal de resolución de conflictos. Esta falta de confianza en las instituciones también debilita la capacidad nacional de desarrollo humano y de gobernabilidad ya que incide negativamente en la construcción del capital social –elemento este último determinante de la sustentabilidad democrática y elemento que aunque no sea determinante del desarrollo económico, es un importante facilitador del mismo. Además, la falta de confianza social en las instituciones incide en la capacidad peruana para incorporarse en la economía globalizada ya que la seguridad jurídica y ciudadana que el sistema no termina de proporcionar son elementos tomados muy en cuenta por inversionistas y financistas, nacionales y extranjeros, al momento de decidir donde establecerse.

En el Perú hay desconfianza por cuanto hay exclusión. Dependiendo de la fuerza económica del sector, esta exclusión opera en un doble sentido: (a) por un lado, la desconfianza social resultante de que el sistema no ha sido capaz de evitar violaciones de derechos provocadas por actos de violencia estatal y ciudadana, por corrupción administrativa, y por abusos llevados a cabo por las autoridades institucionales, lo que representa una característica fácilmente perceptible en el llamado Perú Profundo. Es así que en pequeños poblados de la selva como ciudades medianas de la sierra y en grandes ciudades de la costa, la falta de credibilidad reduce en mucho la natural vocación pro la democracia y para el desarrollo que sin duda alguna muestra todo peruano y peruana. Esta ausencia de confianza tiene como destinataria a las instituciones formales, sin embargo incide también en las relaciones entre individuos y grupos; y (b) por otro lado existe también una fuerte tendencia a la exclusión de los centros directivos de los grandes intereses económicos, los que únicamente de manera excepcional llevan sus disputas ante los jueces por cuanto consideran que el sistema muestra poca imparcialidad, limitada transparencia y principalmente esta parte del sector privado estima que los operadores del sistema trabajan

con tiempos muy diferentes a aquellos de las empresas privadas atrasando excesivamente la toma de decisiones. La dinámica de reacción y la razón de la exclusión de ambos grupos son diferentes, sin embargo el resultado es el mismo, un importante sector social peruano no accede a la justicia para resolver sus conflictos.

La exclusión y la desconfianza, tanto a nivel popular como de las grandes empresas, se retroalimentan y ambos fenómenos se producen por cuanto, desde el punto de vista de un amplio sector peruano, el sistema de justicia tradicionalmente no ha satisfecho las demandas sociales de protección y de seguridad jurídica. La demanda de protección muestra dos dimensiones, por una parte protección a las personas de los abusos de poder, con especial atención a aquellos que se configuran en los sistemas policiales, militares y de enjuiciamiento y por otra parte protección de los ciudadanos de los daños provocados por otros ciudadanos, especialmente en relación con las violaciones a los derechos de las personas –integridad física, libertad sexual y propiedad.. La demanda de seguridad jurídica se refiere a que se conozcan de previo y que efectivamente se respeten, las reglas de juego de la convivencia social. Esta demanda también muestra una doble dimensión, (i) por un lado desde la visión del ciudadano común muchos de sus derechos básicos, sociales y económicos, se han tornado altamente inciertos: las nuevas relaciones laborales, el concepto de servicio público, el control de los servicios privatizados, la preservación de la libre competencia, la defensa del consumidor, los límites de la presión tributaria y, en especial, las repercusiones que genera el proceso de reorganización social en realidades primarias como la familia –p. ej. violencia doméstica – y las relaciones vecinales –p. ej. infracciones a la ley especial penal de tránsito de vehículos o la seguridad ciudadana en los municipios-; y (ii) por otro lado, la segunda dimensión relativa a la demanda de seguridad jurídica alcanza a las empresas inversionistas internacionales, las que presentan al sistema una demanda de claridad, transparencia y celeridad. Desde esta última perspectiva la justicia se ha mostrado ineficaz para deslindar con precisión los espacios legítimos y los límites de la actividad económica, el respeto de los contratos, los nuevos derechos reales y el valor y alcance de las cláusulas constitucionales.

A pesar que el problema de la exclusión y su correlato, la desconfianza, se manifiestan de distintos modos y grados en las diferentes capas sociales del Perú, aparentemente y posiblemente como afortunado resultante del “fujimorato” se han reactivado movimientos, de carácter positivo, para apoyar no otra reforma del sector justicia, sino la única, la duradera y la efectiva reforma a fondo del sistema. Estos movimientos son liderados por diferentes grupos --algunos constituidos recientemente y otros que muestran varios años dedicados al mejoramiento y desempeño del sistema-- y por las nuevas autoridades de las instituciones del sector (entre otras, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Justicia del gobierno de transición, la Fiscalía de la Nación). Apoyados en la herencia compartida, en una nueva conciencia respetuosa del pluralismo cultural y étnico y en el reconocimiento de las dificultades históricas del proceso institucional para servir efectivamente a toda la población peruana. Estos grupos y autoridades aisladas comienzan a interactuar entre sí, sin embargo todavía carecen de un plan nacional, de la suficiente confianza entre ellos y de un liderazgo aglutinante y coordinador del proceso. Aún no existe un consenso acerca de lo que debe de hacerse, ni las prioridades a establecer ni el cómo hacerlo. Es así que el actual momento histórico muestra un claro esfuerzo de la sociedad, sector privado e instituciones formales peruanas para actualizar y corregir si fuera necesario

el pacto social original, rescatar la transparencia en el manejo de los asuntos públicos, integrar a los tradicionalmente excluidos, reorganizar las competencias de las diferentes agencias públicas y fortalecer al sistema de justicia. Sin embargo aunque éste aparenta ser un esfuerzo colectivo no ingenuo y fundamentado en las lecciones recientemente aprendidas, no impuesto desde la cúpula hacia abajo como aquellos otros que fueron impulsados con los mismos objetivos durante los últimos años, todavía carece de un plan estratégico y adolece de un líder social y extensamente aceptado (o sea un líder que mas que “potestas” concentre en sí “autoritas”, o sea el poder socialmente querido).

La misión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), responsable del presente informe, considera que existe un amplio consenso en la sociedad e instituciones formales peruanas acerca de los hallazgos apuntados en este documento. La responsabilidad principal de la misión de expertos del PNUD se concentró en recoger tales criterios, obviamente por razones de interés o de lectura personal, se oyeron otros criterios que se separan de la corriente principal. Esta misión hizo un importante esfuerzo para incluir también tales criterios de minoría y así producir un documento de tipo comprensivo aunque refleje posiciones encontradas; en todo caso la misión intentó mantener la coherencia de las recomendaciones para que las mismas sirvan de manera práctica en el desarrollo de un plan estratégico y de un proyecto de ejecución nacional.

Es de justicia reconocer algunos avances logrados por el proceso de reforma judicial ejecutado de previo a la llegada de la misión del PNUD. Nos referimos en particular a aquellas actuaciones llevadas a cabo entre 1995 y el 2000. Dentro de tales logros aparecen el modelo corporativo del despacho judicial y el juzgamiento de reos en los centros carcelarios. Advertimos que algunos de estos logros pueden mejorarse, y tal posibilidad obliga que cuando se formule un plan nacional estratégico de mejoramiento del servicio público de justicia, se analice a fondo el nivel de avance y de revisión de tales logros.

Dentro de los avances logrados en la década de los noventa aparecen los siguientes:

- ❑ Puesta en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuya elaboración participaron un amplio grupo de abogados mediante una mesa de trabajo instalada en el Colegio de Abogados de Lima. Esta ley crea el órgano de gobierno del Poder Judicial, denominado “El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial”, compuesto por varios representantes de este poder del Estado y un representante de la sociedad civil.
- ❑ Se creó el Jurado de Honor de la Magistratura que permitió la incorporación a la magistratura de un importante número de abogados calificados técnicamente. Un grupo de estos magistrados son los que lideran el movimiento “Jueces para la Democracia” y algunos de ellos a su vez integran el grupo “Jueces Contra la Corrupción”.
- ❑ La Constitución de 1993 permitió crear al Consejo Nacional de la Magistratura, compuesto por profesionales independientes quienes nombraron fiscales y vocales en las cortes superiores del país.

- La Comisión de Re-estructuración de la Administración de Justicia adscrita al Ministerio de Justicia en 1993, elaboró varios estudios e impulsó la instalación de ocho comisiones.

Bajo la Comisión Ejecutiva, se dieron los siguientes cambios:

- Reducción del nepotismo (gracias a la reforma normativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial).
- Modernización del despacho corporativo.
- Módulos básicos de justicia.
- Juzgamiento de reos en cárceles.
- Mayor utilización de la estadística judicial.

Asímismo es necesario subrayar lo que en el anexo relativo a Metodología se enuncia que debido a la composición de la misión inicial no están suficientemente analizados los temas de administración de justicia por pueblos indígenas reconocida en la Constitución como jurisdicción especial de las comunidades indígenas y nativas; tampoco se analizan suficientemente la justicia de paz no letrada ni las defensorías municipales del Niño y del Adolescente. En consecuencia se recomienda que en una futura misión tales temas sean particularmente analizados y los resultados incluidos en el documento final. Es de esta forma que la misión del PNUD establece que, de acuerdo con las autoridades del Ministerio de Justicia de Perú, este análisis es un proceso cuyo primer insumo es el presente reporte. Habrán de darse actividades en el futuro de discusión de los hallazgos y de las recomendaciones de forma tal que se llegue a afinar suficientemente los conceptos para que sirvan de base confiable a un plan estratégico de reforma integral del sistema de justicia peruano. A su vez, este plan será la plataforma que sostenga de manera válida a un proyecto de ejecución nacional. Tanto el plan como el proyecto incluirán información que complemente la inserta en este reporte.

El Perú del 2001 entra a un nuevo tipo de reforma que pretende construir sobre lo positivo del pasado, sin vocación mesiánica pero alejada también de una visión tecno/burocrática, “hecha al sastre” para el nuevo Perú y de naturaleza estratégica e integral, aunque no exhaustiva. El Perú del 2001 entra a esta reforma con una extendida conciencia, no plena; sin embargo, si este cambio no tiene lugar ahora y de manera duradera, acontecimientos como los sucedidos en los últimos años podrían repetirse en un futuro. Se refiere esta actitud de un grupo a la aceptación que las instituciones formales, particularmente las de justicia, deben ser necesaria y urgentemente fortalecidas para evitar que líderes políticos vuelvan a servirse de ellas o vencerlas y se repitan así abusos de autoridad o actos de corrupción. A la par de estas dos posiciones existe una fuerte preocupación acerca de cómo reunir los fondos requeridos para financiar la nueva reforma, de forma tal que los mismos no signifiquen mayor endeudamiento externo y que sean suficientes. Y finalmente la nueva actitud hacia la reforma incluye la necesidad de reducir en todo lo posible que su liderazgo que pronto habrá de confirmarse o surgir, sea de naturaleza técnica y política pero que esté por encima de los intereses partidistas o caudillistas.

De previo a continuar, nos sentimos obligados a definir algunos conceptos ampliamente utilizados en este documento y en los cuales se fundamenta ideológicamente el mismo. Es así que de manera muy breve pero estimándolo como conveniente, el equipo de especialistas que compuso la misión del PNUD cuyo reporte aquí presentamos, intentamos en los próximos párrafos establecer un lenguaje común con el lector. Confirmamos esta necesidad por cuanto los teóricos del desarrollo como gobiernos y sociedad civil nacionales y los organismos internacionales han formulado definiciones diversas para conceptos como gobernabilidad, desarrollo humano, bien público universal, acceso a la justicia y seguridad jurídica. Las definiciones que aparecen a continuación no tienen vocación exhaustiva ni menos de ser las únicas posibles, simplemente describen la forma en que utilizamos los conceptos en el presente documento de informe.

El concepto de gobernabilidad abarca a los poderes públicos pero los trasciende pues incluye también a las entidades del sector privado y de la sociedad civil. De alguna forma, buena gobernabilidad, significa adecuada interacción entre los tres elementos de un Estado: los poderes públicos, por cuanto crean un ámbito político y jurídico transparente, efectivo y representativo de los valores sociales; el sector privado por cuanto genera riqueza, empleo y el ámbito adecuado para las transacciones económicas; y la sociedad civil, por cuanto yendo más allá de la democracia representativa y buscando la vigencia de una forma adecuada a los tiempos actuales de la democracia participativa, facilita la interacción política y social mediante la movilización de grupos u organismos no gubernamentales para su participación en la toma de decisiones. La gobernabilidad, entonces, incluye el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de un país en todos los planos y abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen las obligaciones y resuelven sus conflictos.

Definimos el desarrollo humano como la ampliación de las opciones para todas las personas de una sociedad. Esto significa que hombres y mujeres –particularmente, los pobres y vulnerables- deben estar en el centro de un proceso de desarrollo. También desarrollo humano significa la tutela efectiva de las oportunidades de las futuras generaciones y los sistemas naturales de los que depende la vida en su totalidad (ver PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1996). Creemos que es posible identificar cinco aspectos del desarrollo humano sostenible que unidos entre sí, afectan positivamente la calidad de vida de las personas:

- Ampliación de las facultades y de opciones de hombres y mujeres de tal forma que sean necesariamente ganadores en la lucha en contra del hambre y la privación.
- Cooperación entre los individuos de una sociedad, la que apoyada sobre el concepto de pertenencia a una nación sea determinante para darle un significado y un propósito a la vida de los individuos.
- Equidad en el acceso a oportunidades y tutela de los derechos para hombres y mujeres, niños y ancianos, independientemente de etnia o extracción socio-económica.

- Sustentabilidad o sea que las necesidades de esta generación puedan ser satisfechas sin comprometer el derecho de futuras generaciones a estar libres de pobreza y que puedan aprovechar al máximo sus facultades.
- Seguridad humana en el medio donde se vive, trabaje o estudie, o sea que la gente se sienta, razonablemente, libre de amenazas y miedos generados por represión de sus capacidades ya sea por los gobiernos o por otros miembros de la sociedad, --violencia o delincuencia incluyendo focos cercanos como padres, hijos, hermanos o esposos.

Dentro de los dos esquemas mayores del desarrollo humano y la gobernabilidad, el Derecho desempeña una función de seguridad al afirmarse como un orden cierto, eficaz e instaurador de las reglas básicas del juego social y económico y al tornarse efectivamente en un instrumento de previsión y confianza en las relaciones humanas. Esta necesidad de seguridad es la que impulsa a los seres humanos a establecer un sistema jurídico. Es una seguridad fundamentada en garantías cuya simetría para pobres y ricos, para hombres y mujeres, para nacionales y extranjeros, es esencial para que un sistema jurídico funcione adecuadamente. La crisis de constitucionalidad y legalidad que permite la ausencia de seguridad jurídica se expresa en la ausencia o ineficacia de los controles y por lo tanto en la fenomenología de la ilegalidad del poder o del incumplimiento de los convenios o de las falencias institucionales al momento de tutelar cualquier tipo de derecho pero principalmente a los Derechos Humanos fundamentales.

La ausencia de seguridad jurídica permite el asentamiento y funcionamiento de una cultura de corrupción, la que puede llegar a neutralizar al sistema político, a la administración pública, a las finanzas y la economía, y tiende a establecer una especie de estado paralelo, ubicando sus centros putativos de autoridad en sedes extralegales y extra-institucionales. La seguridad jurídica se muestra ausente cuando el Estado de Derecho es incapaz de establecer efectivamente un conjunto de límites y prohibiciones ciertas a los poderes públicos o a los poderes fácticos para que no violenten los derechos individuales o sociales. Esta falencia se puede manifestar mediante una inflación de leyes o decretos, el control social mediante cohecho y la amenaza, la pérdida de generalidad y abstracción de las leyes y el desarrollo de legislación especial --particularmente en materia penal-- bajo el signo de la emergencia y la excepción. Una de las consecuencias más dañinas de estas disfunciones consiste en que la sociedad pierde no sólo gobernabilidad (buen gobierno y participación social) sino además capacidad de reacción declarando inevitable o irremediable el caos normativo, la proliferación y contradicción de las fuentes, los centros oscuros de ejercicio de poder y la falta de cumplimiento de los mandatos por las organizaciones.

El acceso a la justicia se refiere a la capacidad de todos los habitantes de un país de acudir a voluntad a mecanismos, tradicionales o alternativos, públicos o privados, de solución de controversias. El acceso requiere dos adjetivaciones, debe ser libre y general. Es de fácil comprensión que en una democracia moderna no sean admisibles restricciones al acceso por razón de clase económica, de color de piel, de género o de preferencia política o religiosa. Tampoco se perfecciona el concepto de acceso si no representa un ejercicio pleno de libertad, lo que implica, dentro de otros factores, información previa en el potencial

usuario acerca de cuáles son sus derechos y como debe defenderlos. Asimismo el acceso a la justicia, libre e igualitario, tiene que ver con la presencia de las instituciones del sistema de justicia en todo el territorio nacional de forma tal que no obligue a un habitante a esfuerzos desproporcionales para acercarse a una casa de justicia. El acceso también tiene que ver con el trato necesariamente digno que debe recibir una persona en el momento en que se presenta ante esas casas de justicia. También el acceso tiene que ver con la coherencia de la jurisprudencia nacional --no se confunda coherencia con unicidad u obligada orientación única--, la que respetando la independencia de criterio de los jueces requiere un sistema razonable de fundamentación el que, a su vez, debe basarse en los valores sociales desarrollados históricamente por un grupo social y el respeto del principio de igualdad ante la ley. Finalmente el acceso tiene que ver con la fácil comprensión de las normas, al menos de aquellas que afectan de manera más directa (derechos fundamentales y garantías procesales) a las personas.

Habiendo dicho lo anterior, los integrantes de la misión quieren agregar que tanto el concepto de seguridad jurídica como el de acceso a la justicia requieren acotamientos y caracterizaciones determinados por las realidades peruanas. Realidades de naturaleza social, económica e institucional, que deben necesariamente ser respetadas y a las que una visión pragmática del desarrollo debe hacer concesiones inteligentes, sin llegar a conformismos derrotistas. Tales concesiones y sus fundamentaciones no pertenecen a este reporte sino que deben ser incluidas en el plan estratégico que como actividad de continuación del presente reporte, se sugiere llevar a cabo.

El acceso a la justicia y la capacidad ciudadana de obtener del sistema una respuesta imparcial, transparente, efectiva y oportuna, constituye un bien público universal. Un bien público no es, y no puede ser una concesión graciosa y selectiva de un grupo dominante al resto de los habitantes de una nación. Para efectos del presente reporte la definición de bien público toma como punto referencial al bien privado. Es reconocimiento general en la actualidad de que el mercado es la manera más eficiente de producir bienes privados. Sin embargo el mercado, a su vez, depende de un conjunto de bienes que el mismo no puede producir como son, dentro de otros, el derecho a la propiedad, la seguridad jurídica que emana de los contratos y la posibilidad de pronóstico de una decisión judicial. Las personas necesitan de bienes privados y públicos para sobrevivir y para dar calidad a sus vidas. Todo ciudadano debe poder disfrutar de los bienes públicos dentro de los que destacan la tutela de los valores constituyentes de la moral social, la paz y el orden, el medio ambiente no contaminado, y la calidad en la educación y la salud. Un bien público se caracteriza por no agotarse por su consumo y por generar beneficios difusos, además no se le debe impedir a nadie que lo pueda consumir. El acceso a la justicia y la seguridad jurídica, tal como se definieron previamente, son bienes públicos. Al igual que la paz y el equilibrio ambiental, la justicia no puede ser obtenida de manera aislada por consumidores individuales en un mercado. Cuando un sistema es excluyente lo que sucede es que el consumo del bien público al que denominamos “justicia” es privativo a un grupo pequeño de una sociedad.

Creemos, finalmente que la ausencia de confianza impide la construcción oportuna y extensa de capital social y desintegra (o “desconstruye”) a su ciudadanía. En relación a este último efecto --devaluación del concepto de ciudadanía-- nos parece legítimo, entonces,

plantear la cuestión que si efectivamente la Constitución y las políticas públicas del país están adecuadamente fundamentadas en la voluntad popular y supervisadas por el control ciudadano. En el Perú, haciendo un corte histórico de tipo longitudinal, aparecen de manera persistente amplias bolsas de exclusión que podrían llegar a tornar peligrosamente en plural el concepto de nación; mientras que en un corte transversal, hecho a la fecha del presente reporte, es visible que, al menos en los últimos años, el nivel de clientelismo e irrespeto a la ley llegó a grados extremos, los que además de desbordar en mucho la capacidad de las instituciones para aplicar correctivos, acentuaron la lejanía entre los grupos que componen a la sociedad.

En el Perú de hoy formalmente todos pueden ser ciudadanos, sin embargo esta condición se limita a la capacidad de elegir y no al ejercicio pleno de otros derechos fundamentales --como el de acceso a la justicia y el logro efectivo de seguridad jurídica. Las instituciones jurídicas formales, las informales y los mecanismos de toma de decisiones cuando no están apoyados en una base ciudadana capaz de establecer los contrapesos y controles propios de una democracia republicana, tienden a tornarse en instrumentos generadores de miedo, subordinando los intereses superiores de la comunidad a los intereses mesquinos de un pequeño grupo o de una persona. Esta subordinación a su vez genera desconfianza y debilitamiento del Estado. Es así que la ciudadanía cívica siendo necesaria, no es suficiente y la ciudadanía social es imprescindible para recuperar niveles debidos de gobernabilidad, de desarrollo humano y de seguridad jurídica.

La desconfianza en las instituciones ha avanzado por la selva, la sierra y la costa peruana. Penetró en aldeas e invadió ciudades, se hizo presente en las familias y en los centros educativos y golpeó fuertemente a la justicia. La esencialidad de la desconfianza es la modificación, paulatina o abrupta, de la certidumbre que las leyes crean en el ser humano. En el actual nivel de avance de la desconfianza, después del negativo impacto agregado por la última administración es muy posible que la ley (y su reforma) no puedan ser el único instrumento para el rescate de la confianza social en la justicia, sin embargo la ley y su correcta interpretación y aplicación mediante los tribunales de justicia continua siendo insustituible para sostener la democracia. La ley puede ser tal instrumento mientras sea requerida por el pueblo; en el Perú actual no es admisible otra legitimación para hacer normas. Otra característica necesaria de la ley, aparte de ser requerida por todos los ciudadanos, es que se de una interpretación de ella razonablemente uniforme para todos los usuarios, --ello por el básico principio de igualdad ante la norma que debe privilegiarse ante el principio de la independencia de criterio de los jueces. No puede depender el alcance de la ley de la inteligencia u otras virtudes, o la ausencia de ellas, de los que la aplican. La objetividad y generalidad de la ley descansa únicamente en la objetividad de su interpretación. El juez no es únicamente un interpretador de la ley pero tampoco puede ser “el propietario” del Derecho --La Constitución y la ley no es, y no deben ser lo que un tribunal, por más supremo que sea, decida que son. Es así que a un sistema jurídico sano y poderoso le interesa la capacidad moral y técnica de sus jueces para (a) expresar el contenido de las leyes, en el contexto exacto donde ellas operan y (b) para hacerles llegar a su efectividad última. El sistema jurídico es un sistema de tensiones donde los jueces tienen un rol determinado que no deben exceder pero que tampoco deben dejar de cumplir.

El presente es un informe de opinión que defiende ideológicamente el modelo de justicia democrática, el respeto de los Derechos Humanos, el acceso a la justicia para todos y la seguridad jurídica. En el texto del informe se presenta relativamente pocas menciones a estadísticas por cuanto las mismas forman ya parte del acervo de conocimiento peruano en relación al comportamiento del sistema de justicia y han sido extensamente diseminados; el informe se fundamenta en el haber confirmado los miembros de la misión del PNUD la corriente central de tales estadísticas. En todo caso, para evitarnos contraposiciones, tendientes a reducir la veracidad y confiabilidad del mensaje de fondo del presente documento, hacemos mención de los documentos consultados en un anexo.

Tal como lo demuestra el texto de este documento sin olvidar la justicia civil, -la que de por sí es de primera importancia-, ni la organización judicial, que también es clave para el buen desempeño del sistema, concentramos nuestras conclusiones y las consecuentes propuestas principalmente en dos tipos de justicia a las que, debido al momento político por el que atraviesa Perú, consideramos claves para un cambio a fondo y de naturaleza duradera. Nos referimos primero que todo, a la justicia constitucional y también a la justicia penal y a la política criminal de Estado. El informe incluye importantes capítulos acerca de la justicia civil, la organización judicial y el aparato organizacional de justicia, sin embargo, repetimos, consideramos que los otros sectores mencionados es donde de manera inmediata hay que influenciar; además de la razón de urgencia, hacemos énfasis en la justicia constitucional y penal por cuanto en Perú, durante los últimos diez años, se ha trabajado particularmente en el aspecto organizacional de la reforma y por cuanto creemos que otras agencias de desarrollo están mostrando interés en continuar su trabajo en estos temas.

La reforma normativa tampoco constituye el centro propiamente dicho de nuestras propuestas aunque, tal como se aprecia de manera reiterada en el texto, proponemos reformas de esta naturaleza pero siempre tendiente a cambios culturales o institucionales. También le damos especial importancia al proceso de formación democrática de la ley. Es así que se proponen algunas reformas legales e incluso constitucionales pero para que sirvan instrumentalmente al núcleo duro de la estrategia que proponemos. Nuestra propuesta se concentra estratégicamente en la reforma cultural y la hacemos de esta manera por cuanto creemos que así los cambios serán sostenibles y profundos. Proponemos una reforma del sistema de justicia desde la perspectiva de la cultura especializada (abogados) y popular (usuario en general) para que venga a apuntalar una verdadera democracia de derechos; para que permita mejorar los niveles de gobernabilidad; para que rompa de manera definitiva los procesos de exclusión; para que se rescate esa necesaria confianza ciudadana; y para que asista al Perú en materia de desarrollo económico, social y político. Creemos, como síntesis, que una reforma cultural llevará al sistema de justicia peruano a tutelar de manera extensa los Derechos Humanos fundamentales de todos los habitantes de este país; a efectivamente convertirse en un mecanismo de solución de disputas transparente, imparcial, rápido y principalmente justo; y a generar un entendimiento en jueces, fiscales y defensores acerca de la realidad social, política y económica donde operan de forma tal que el sistema de justicia impulse al desarrollo humano, y no se reafirme, nunca más, como neutralizador del mismo.

CAPÍTULO I: El entorno político

Los antecedentes a la transición política de 1979-80. El sistema político peruano sufrió una profunda fractura en el periodo 1968-80 bajo el gobierno militar que supuso una interrupción de la práctica democrática vivida anteriormente. Dicha práctica se había visto, no obstante, caracterizada por diferentes elementos que le dieron un contenido muy específico, entre ellos cabrían destacarse: la constante tutela de la política por parte de las Fuerzas Armadas, la exclusión de uno de los partidos más articulados e influyentes del país desde la década de 1930 (el Partido Aprista Peruano) y las dificultades para imponer unos patrones de institucionalización mínimos. Paralelamente, el Estado tuvo serios problemas a la hora de quitarse el componente oligárquico tradicional estando al servicio de unos intereses económico-financieros muy particulares. A pesar del avance económico, en términos del crecimiento del PIB entre 1950 y 1975, el Estado apenas si fue un instrumento de integración social lo que conllevó a una clara ineficacia en el proceso de desarrollo de una de sus funciones básicas como es la promoción del bien común. La sociedad, por su parte, continuó fragmentada en dos bloques desiguales conformados por la dualidad de aquellos que tenían un acceso mínimo al mercado y a la economía formalizada y los excluidos que se solapaba en cierta manera con la antinomia urbano-rural y la polarización étnico-cultural.

El periodo de gobierno militar, si bien intentó cambiar el patrón de actuación del Estado dotándole de un fuerte contenido social y dándole un sobredimensionamiento en sus relaciones con la economía y la sociedad, desarrolló un nuevo patrón autoritario con bajas cotas de institucionalización o con un sistema de instituciones muy peculiar en el que se mantenían prácticas de marcado carácter movimientista. La propia transición política, cuya ejecutoria en términos procedimentales fue impecable con un proceso constituyente abierto a todas las fuerzas políticas, fue tutelada de principio a fin por las Fuerzas Armadas que entraron en el nuevo periodo democrático incólumes y con una presencia muy relevante en la nueva situación.

La política bajo la Constitución de 1979. La etapa democrática abierta con las elecciones de 1980 produjo la alternancia en dos veces consecutivas de fuerzas opositoras proyectando cierta imagen de normalidad política. En efecto, al gobierno de Fernando Belaúnde del partido Acción Popular, elegido Presidente en 1980 y que contó con el apoyo parlamentario de su propio partido y del Partido Popular Cristiano, le sucedió el de Alan García del Partido Aprista Peruano, elegido Presidente en 1985 y cuyo partido gozó de mayoría parlamentaria en el Congreso, y a éste le sucedió el gobierno de Alberto Fujimori apoyado en los comicios de 1990 por una plataforma electoral que recibió el nombre de Cambio 90.

Sin embargo, este periodo, irreprochablemente democrático en términos electorales (ciudadanía cívica), mostró una serie de problemas que debilitaron la calidad de la

democracia establecida y que, a la postre, generaron graves problemas al proceso de consolidación democrática. Unos problemas fueron de carácter exógeno, otros relativos al propio diseño institucional del régimen y finalmente otros al desempeño gubernamental. De entre los primeros, el más grave que debe ser enfatizado fue la guerra revolucionaria suscitada principalmente por dos movimientos terroristas de entre los más sanguinarios y efectivos de América Latina: Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). La violencia desencadenada contabilizó una cifra superior a los 30.000 muertos y llevó a generar una creciente angustia entre la población que no veía solución al problema. Si bien en un principio la violencia se concentró en las zonas rurales andinas, a finales de la década de 1980 se fue extendiendo a las ciudades llegando a tener su momento simbólico en julio de 1992 cuando un coche bomba explotó en una céntrica calle del barrio limeño de Miraflores causando numerosos muertos y heridos. La guerra había llegado a la ciudad. Paralelamente, la actividad terrorista se concentró en la infraestructura de comunicaciones (puentes y carreteras) y de la energía (tendidos eléctricos).

El diseño institucional afectó a la vida política en la medida en que no se avanzó en un efectivo proceso descentralizador que proyectara una mayor responsabilidad y, a la vez, una mayor capacidad de acción, en las comunidades locales (exclusión geográfica). Igualmente la introducción de la segunda vuelta a la hora de elegir al Presidente, sin un mecanismo similar en el Congreso para ayudar a conformar mayorías presidenciales, personalizó aun más una política que tiende a ello, y fue decisivo para que un Presidente pudiera ser elegido con un gran apoyo popular pero sin su correlato en el ámbito Legislativo. Este mecanismo electoral para la elección presidencial gozó de una disposición transitoria constitucional para la elección de 1980 que solo requirió del 36 por ciento del total de votos válidos en la primera vuelta (cifra que alcanzó Fernando Belaúnde). En 1985, Alan García y Alfonso Barrantes debieron ir a una segunda vuelta, pero el segundo renunció dada la diferencia de porcentajes con que terminó la primera vuelta. Por consiguiente, solamente en los comicios de 1990 la segunda vuelta fue decisiva en la elección presidencial.

El carácter del desempeño gubernamental viene ligado tanto a la propia coyuntura con la que tuvo que lidiar el Ejecutivo, definida por la creciente oleada terrorista que confería un mayor papel a las Fuerzas Armadas, como a la condición del mismo en relación a sus socios legislativos y al propio programa defendido sin menoscabo, lógicamente, de la personalidad del depositario del Poder Ejecutivo. En este sentido, el gobierno de Alan García, que entró por una senda de claro estatismo populista, acentuó los graves problemas con los que se enfrentaba la economía peruana al retar al capital extranjero y al aumentar el déficit público sin un plan evidente de financiación del mismo, situación que llevó a una de las situaciones más graves de inflación de la historia del país. Por otra parte, el carácter fuertemente militante del Partido Aprista Peruano le llevó a una intromisión en ciertas instituciones estatales entre las que figuraba el Poder Judicial llegando a cooptación parcial del mismo.

La llegada al poder de Alberto Fujimori en 1990, frente a un candidato de claro cariz conservador y económicamente neoliberal como fue Mario Vargas Llosa, acentuó los rasgos existentes previamente agravándolos por cuanto que, a diferencia de su dos predecesores, Alberto Fujimori no contaba con un partido sólido ni disciplinado, además de ser minoritario, y su talante era extremadamente más autoritario. Por otra parte supo galvanizar a un sector

muy importante del electorado que durante la década de 1980 había votado en cifras que rondaban el treinta por ciento a candidaturas de izquierda y que en la cita electoral de 1990 se oponían a la figura de Mario Vargas Llosa y a todo su programa. Si bien Alberto Fujimori directamente sólo contó en un principio con el apoyo de las comunidades religiosas evangélicas y de los sectores sociales menos favorecidos, la izquierda, enormemente desunida, cuestionando el liderazgo del exalcalde de Lima Alfonso Barrantes y desconcertada por la caída del Muro de Berlín terminó por darle unos votos necesarios para su triunfo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

El “fujimorato”. Falto, por tanto, de un neto apoyo partidista, de una confianza extensa en el Congreso, enfrentado con un Poder Judicial, popularmente tildado de corrupto y a quien había fustigado desde el preciso momento de su toma de posesión presidencial, contando todavía con sentimientos partidarios del APRA, acosado por el terrorismo y en la peor crisis de hiperinflación de la reciente historia peruana, Alberto Fujimori, cambió sobre la marcha su incierto programa económico electoral por el manifiestamente neoliberal de su adversario y en abril de 1992, previa creación de las necesarias condiciones psicológicas y contando con el apoyo de las Fuerzas Armadas, decidió disolver el Congreso e intervenir el Poder Judicial bajo una forma de golpe de Estado que inauguró una nueva etapa autoritaria en Perú.

El denominado “Fujigolpe” supuso la disolución del Congreso y la intervención del Poder Judicial, medidas ambas que contaron con índices de apoyo superiores a los dos tercios de la población. En el terreno judicial, el gobierno mediante decretos leyes cesó a centenares de jueces y fiscales, completando esta tarea una comisión evaluadora de la Corte Suprema Provisional. Instalado el Congreso Constituyente Democrático se implementó un Jurado de Honor de la Magistratura con la tarea de nombrar, previa evaluación, a los reemplazantes, para lo cual podían oír a los cesados. Este Jurado sólo pudo nombrar a la nueva Corte Suprema y a los jueces de primer y segundo grado del Distrito Judicial de Lima. En el ámbito legislativo, solamente la presión internacional obligó a Alberto Fujimori a entrar en un proceso de re-constitucionalización de su régimen para lo que convocó elecciones a una Asamblea en las que no participaron los principales partidos de la oposición que redactó una Constitución, que finalmente fue aprobada por un escaso margen de ciudadanos en medio de importantes dudas sobre la bondad del proceso. Las elecciones de 1995, en las que sí participó la oposición, sirvieron para dar una cobertura de cierta legitimidad a la situación. De ninguna forma se quiere dar aquí la impresión que la intervención del poder político sobre el poder judicial se iniciara históricamente con el “Fujigolpe”, cualquier análisis objetivo de la historia del Perú establece que la intervención del poder político ha sido una constante para el poder judicial peruano, sin embargo con lo dicho se quiere remarcar que bajo el gobierno del ingeniero Fujimori y en algunos gobiernos previos, se llegó a niveles extraordinariamente altos donde la independencia judicial se rompió al punto que los magistrados que querían ascender debían plegarse a los dictados de tales regímenes. Matizando lo dicho, es justo agregar que en ningún momento histórico, ni siquiera en los tiempos de Fujimori, la intervención política haya anulado de forma absoluta la capacidad de los individuos para resistirla, aunque fuese retirándose de sus puestos de jueces como acto de protesta.

La Constitución de 1993 sustituyó el corsé ideológico programático de la Constitución de 1979 basado en un sistema diametralmente opuesto al que empezó a diseñar Alberto Fujimori en clave neoliberal. Estableció como principal novedad un Poder Legislativo unicameral elegido en una única circunscripción nacional mediante el voto preferente lo cual trajo consigo el fortalecimiento de instancias de representación ajenas a los partidos cuya actividad no fue legislada. Por otra parte se introdujeron cambios técnicos en distintas instancias que mejoraban su contenido y se crearon organismos como la Defensoría del Pueblo o la Academia de la Magistratura, la bondad de los cambios introducidos fue subrayada por numerosos informes. Sin embargo, el régimen político así establecido mostró una indudable propensión hacia un desdoblamiento de su funcionamiento real frente a la estricta formalidad establecida.

El principal denominador común del mismo fue el carácter autoritario de Alberto Fujimori que quedó reflejado en su pulsión irrestricta a favor de su mantenimiento en el poder a toda costa. Para ello se manejaron diferentes mecanismos explícitos que, combinados con la actuación clandestina del asesor presidencial Vladimiro Montesinos, al frente del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) -que había logrado su centralización puesto que tenía un carácter disperso entre las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas -, encargado de tejer una red de lealtades ilegales bajo la forma de la corrupción a los allegados al Poder , provocaron el resultado planeado. Vladimiro Montesinos, excapitán del Ejército y abogado en la década de 1980 ligado a la defensa de casos de narcotráfico, había logrado vincularse al entorno del Presidente Fujimori e ir ascendiendo en influencia hasta desalojar como principal consejero al propio hermano del Presidente, el también abogado Santiago Fujimori en 1996 y a otros asesores del Presidente quienes optaron por iniciar o incrementar labores de consultoría internacional fuera del Perú. Su ascendencia sobre Alberto Fujimori le hizo identificarse enormemente con el régimen político alcanzando el máximo nivel de complicidad con el Presidente.

De entre los mecanismos explícitos cabe destacar el control mayoritario del Poder Legislativo mediante la disminución del papel de los partidos y la atomización de la representación política para poder negociar con los parlamentarios sobre la base individual y no sobre la partidista; la expresa manipulación del Poder Judicial mediante un desarrollo legislativo de la misma naturaleza que le llevó a encumbrar la Sala de Derecho Público como verdadera guardia pretoriana del régimen que nunca cambió de vocales, la utilización de fórmulas de provisionalidad de jueces, magistrados y fiscales; la neutralización del Consejo Nacional de la Magistratura, que no pudo ni sancionar ni nombrar jueces; la “toma” del Ministerio Público, generando así una muralla de protección a la corrupción e impunidad subsecuentes; y la manipulación de los medios de comunicación social, en especial de la televisión de señal abierta, mediante la extorsión, como sucedió en el caso del empresario Baruch Ichver y el manejo de la denominada “prensa chicha” o rotativos de amplia difusión popular. Mediante estos mecanismos el proceso en pro de la reelección fue significativamente favorecido. Por una parte se eliminaron los diferentes resortes institucionales capaces de detenerla tanto (a) en el Congreso, mediante la elaboración de leyes insólitas “de interpretaciones auténticas” de la constitucionalidad o a través del bloqueo legislativo de la iniciativa legislativa popular para convocar un plebiscito mediante la aprobación de una ley revalidatoria de la iniciativa popular con un determinado margen de

las dos quintas partes de los diputados que no alcanzaba la oposición, como (b) en el Tribunal Constitucional consiguiendo primero que dimitieran tres magistrados e imponiendo una cláusula de voto de calidad que no era alcanzable por los restantes cuatro miembros que quedaron.

Paradójicamente y de manera paralela, el régimen de Alberto Fujimori diseñó un esquema de actuación que pretendía mantener un apoyo mayoritario de aceptación social. La eliminación de la hiperinflación, la detención de la cúpula de Sendero Luminoso en septiembre de 1992 con su consiguiente rápida desintegración y el clima bélico en el contencioso fronterizo con Ecuador en 1995 hicieron que Alberto Fujimori consiguiera una amplia mayoría en los comicios de dicho año frente a Pérez de Cuellar que lideraba una coalición electoral opositora denominada Unión por el Perú que se trasladó, en este caso, al Congreso donde la bancada de Cambio 90-Nueva Mayoría obtuvo 67 de los 120 diputados.

Por otra parte, el régimen puso en marcha, con apoyo significativo internacional, un proceso de reforma de la Justicia que tuvo importantes efectos cosméticos sin que se modificaran las pautas de penetración del Poder Ejecutivo en la misma. Al contrario, la Justicia fue usada como un instrumento político de persecución impecable a los enemigos del régimen alcanzando uno de los niveles de dependencia más relevantes de la historia reciente peruana. Igualmente el régimen auspició distintas actuaciones de carácter social que tuvieron un impacto popular destacable como fueron el Programa Nacional Alimentario (PRONAA) desde el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de la Presidencia, la cartera con mayor presupuesto, y la titulación de la propiedad de los terrenos ocupados de los Pueblos Jóvenes a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), medida esta última de gran impacto social y popularidad.

El proceso de transición política. Las anomalías en el proceso electoral de 2000 generaron una posición muy crítica de la comunidad internacional al régimen de Alberto Fujimori y un proceso de movilización popular desconocido hasta la fecha. Dichas irregularidades se proyectaron en la arena política cuando el principal candidato de la oposición, Alejandro Toledo al frente de la coalición electoral Perú Posible, decidió no presentarse a la segunda vuelta presidencial por no encontrar garantías suficientes de unos comicios libres y honestos. Su consecuencia política más inmediata fue la convocatoria de la marcha de protesta “de los cuatro suyos” para llevarse a cabo el día de la toma de posesión de Alberto Fujimori. Esta situación de inestabilidad social se vió acompañada de una serie de escándalos surgidos en el seno del propio régimen que ponían de relieve cierto nivel de crispación e inconsistencia interna. Entre ellos el que tuvo un mayor impacto en la opinión internacional fue la supuesta complicidad del ejército peruano en un trasiego de armas para la guerrilla colombiana. Paralelamente, la insuficiente mayoría obtenida por el grupo afín a Fujimori en las elecciones legislativas a efectos de tener capacidad funcional en el nuevo Congreso con mayoría cualificada llevó a un proceso de cooptación y, por lo menos en un caso comprobado, la compra de un congresista de la oposición lo cual quedó develado mediante la emisión de un video en septiembre de 2000.

Todos estos factores precipitaron la crisis política que en un primer acto enfrentó a Alberto Fujimori y a su principal asesor Vladimiro Montesinos quien, luego de un breve

exilio en Panamá en octubre de 2000 regresó clandestinamente a Perú sin que pudiera ser localizado. Consecutivamente el Presidente Fujimori hizo explícita su decisión de renunciar a la Presidencia y de convocar nuevas elecciones en el mes de abril de 2001, la cual fue apoyada y asumida por el Congreso. Frente a aquellos que consideraban que Alberto Fujimori debería ser el encargado de conducir al país hasta el nuevo proceso electoral, el mismo Presidente, ante la avalancha de escándalos que supuso la exhibición de los videos grabados por Vladimiro Montesinos y tomados ante la huida de éste, decidió poner fin a su mandato comunicando su renuncia desde Japón tras un viaje oficial a diversos países asiáticos. El Congreso peruano no aceptó dicha renuncia y, por el contrario, le formuló un juicio político por el que destituyó al hasta entonces Presidente.

La decisión política articulada por el Congreso consistió en la designación de un Presidente Interino que recayó en el antiguo militante del Partido Acción Popular, el Doctor Valentín Paniagua quien previamente había sido elegido Presidente del Congreso tras la moción de censura contra Martha Hildebrandt en noviembre de 2001, Presidenta del Congreso de la República bajo el régimen de Alberto Fujimori. La principal tarea del Dr. Valentín Paniagua consistió en establecer un puente y permitir la realización de un proceso electoral irreprochable hasta la asunción del nuevo Presidente y un Congreso renovado el 28 de julio de 2001. En términos instrumentales, la Mesa de Diálogo, auspiciada por la Organización de Estados Americanos fue el medio para comenzar a desarticular el régimen de Fujimori y organizar las elecciones del 8 de abril para lo cual estableció, en primer lugar la fecha del 8 de enero para la inscripción de los partidos políticos que concurrirían a dichas elecciones estableciendo las reglas de juego de la convocatoria.

La normativa electoral así formulada contenía principalmente tres extremos: el primero se refería a la eliminación de la reelección presidencial inmediata junto con la modificación de la duración del mandato de los cargos elegidos en las elecciones generales de 2000; el segundo suprimía la circunscripción nacional y la sustituía por el sistema del Distrito Electoral Múltiple volviendo a las clásicas circunscripciones departamentales; y la tercera esgrimió un sistema muy selectivo para articular las candidaturas, de manera que se garantizó el derecho a la participación de las que ya estaban dentro del sistema en detrimento de las posibles nuevas fuerzas políticas.

El gobierno interino se ha venido caracterizando por un estilo democrático que lo diferencia del régimen anterior. Entre otros, se dieron una serie de pasos en el proceso de depuración en el Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas así como todas las instituciones del sector judicial. . Por ello, el gobierno de transición goza de gran respeto y confianza popular. El ánimo esperado de trascendencia de algunos de los miembros del actual gobierno los está llevando a intentar formular propuestas que no está totalmente claro si el nuevo gobierno, de carácter permanente y que será el resultado de las elecciones en proceso, vaya a aceptar como parte de su plan de gobierno. Es precisamente en esta situación fuertemente imprevisible en que sugerencias, como la desarrollada en este informe, pretenden alcanzar al contexto político peruano.

Los retos del nuevo gobierno peruano. El nuevo gobierno debe superar los retos derivados del pasado inmediato, los que a su vez han aumentado o agravado los del legado

histórico. En este sentido cabe referirse a la existencia de tres tipos de problemas que tienen una clara relación sistémica. El primero se refiere a la necesidad de enfrentarse a la desinstitucionalización crónica en que vive el país (o proceso inconcluso de institucionalización que dentro de otros no permite la dotación de seguridad jurídica); el segundo se relaciona con la exclusión social ya enunciada en la introducción del presente documento y que conlleva a la falta de acceso a la justicia y el tercero, a la reparación de responsabilidades por las violaciones de derechos humanos y la instalación definitiva de un sistema efectivamente protector de tales derechos. Evidentemente los tres niveles alcanzan de lleno al sistema de justicia nacional.

La desinstitucionalización se refiere a la ausencia de reglas continuas aceptadas por la mayoría para ordenar la convivencia y limitar la incertidumbre en las relaciones interpersonales. Afecta a aquellas que regulan diversos aspectos de la vida, entre los que el juego político es un escenario destacado. En este ámbito la principal característica que destaca es la tendencia a que estas reglas tengan un carácter informal o, si se prefiere, no expresamente racionalizado. Se sabe cómo funcionan, pero no hay un proceso de explicitación que pudiera desarrollar la base de su posterior seguimiento, reivindicación y cierto tipo de sanción para quienes no las siguieran por parte de una autoridad unánimemente aceptada.

Este tipo de desinstitucionalización afecta fundamentalmente, aunque no solo, a los poderes clásicos del Estado en lo que se refiere tanto a sus relaciones entre sí, como en sus relaciones con la sociedad. Dos son fundamentalmente las arenas que se ven afectadas. La primera se refiere al ámbito de la representación teniendo una incidencia evidente en el universo de los partidos políticos, cuya debilidad es de las más altas de América Latina, y del Congreso, institución sumamente desacreditada y cuya supeditación al Poder Ejecutivo en la última década ha sido una nota destacada. La segunda se sitúa en el seno del Poder Judicial instancia que combina su carácter central en todo Estado de Derecho con su definición técnica. Como notas dominantes se aprecian la práctica inexistencia de aquél junto con la utilización de criterios no meritocráticos ni de excelencia en la designación y promoción del personal que lo componen. Merece destacarse que en el entramado de la Justicia peruana son los juzgados de paz letrados, los que merecen uno de los índices de mayor aceptación por parte de la población.

El resultado de esta clase de proceso desinstitucionalizador consolida la tendencia al personalismo de la política peruana en una dimensión por fuera de cualquier estructura partidista. A ello contribuye la disposición electoral del voto preferente que supuestamente sirve para evitar “las tiranías” de los partidos, pero que lo que en realidad supone es una oferta individualizada sin otro referente que no sea la mercadotecnia.

En cuanto a la exclusión social, reiteradamente citada en el capítulo introductorio de este documento, el problema se refiere a la debilidad del desarrollo del concepto de ciudadanía. Una parte claramente mayoritaria de los individuos está fuera de la condición de sujetos titulares de derechos y de obligaciones por lo que su exclusión, en una situación de clara anomia social, conspira contra la posibilidad de ordenar una convivencia civilizada bajo parámetros de la denominada legitimidad legal-racional. Ello se proyecta a través de distintos

mecanismos que tienen componentes culturales, psicosociales y económicos. De nada sirve una declaración formal de la existencia de una determinada situación jurídica, en términos liberales, si no existe confianza o si se dan condiciones materiales reales que impiden el ejercicio real de los derechos y deberes. En este sentido se pueden ofrecer tres ejemplos: Perú es el segundo país con un índice de confianza interpersonal más bajo entre setenta países, el Poder Judicial se financia en más de dos tercios de un presupuesto mediante aranceles de los usuarios; y, por último, los activos de los extralegales son once veces los de la bolsa de Lima, reduciendo la cobertura del sistema legal a apenas el diez por ciento de la población.

Finalmente, la depuración de responsabilidades por las violaciones a los derechos humanos registradas entre 1980 y 2000 pasa por la constitución de una Comisión de la Verdad. Perú, en el citado periodo, fue un verdadero escaparate de atrocidades cuya permanencia en el olvido y en la impunidad no pueden sino afectar seriamente el establecimiento de las bases sobre las que debe alzarse todo Estado de derecho.

CAPÍTULO II.

Las Garantías y la Justicia Constitucional

A partir de los años 90 se inició en el Perú un proceso de reforma judicial que no ha dado los frutos esperados por la ciudadanía. Dicho proceso estuvo caracterizado por un conjunto de elementos que, según el criterio manifestado en múltiples entrevistas llevadas a cabo por la misión de Naciones Unidas, hicieron que no generara fruto diferente al conseguido en materia gerencial: la corrupción, la toma del Poder Judicial por parte del sistema político, el cuestionamiento moral del sistema de administración de justicia, restaron energía a los reiterados intentos de reformar la justicia. Lo anterior sumado a la circunstancia que propició la injerencia y ocupación de posiciones de liderazgo por personas ajenas al Poder Judicial, quienes de manera insistente demostraron falta de sensibilidad y de cultura jurídica, y de que la reforma así impulsada provenía de la cúpula administrativa emergente sin haberla consultado suficientemente y aún menos consensuado, hicieron muy difícil la implantación duradera de cualquier tipo de cambio, aún de aquél que se limitaba a lo gerencial y administrativo.

Asímimo resulta de fundamental importancia indicar, para una mejor comprensión del problema, el status devaluado de los jueces dentro de la sociedad y la academia del Perú, siendo señalado por catedráticos de universidades y por abogados litigantes que la judicatura es la última opción de trabajo, para quienes se incorporan en el mercado de trabajo para abogados. Esto afecta negativamente por cuanto cualquier iniciativa de reforma que pueda declararse como exitosa en la región latinoamericana se ha iniciado siempre con la dignificación y fortalecimiento de la independencia judicial. Afecta también por cuanto un grupo de jueces que se perciben a sí mismos como no poderosos y como instrumentalizados por una iniciativa que parte del poder ejecutivo, tienden a mantenerse distantes, no empoderados y menos responsables, de cualquier movimiento de reforma.

Otro dato importante es que los elementos normativos necesarios para la adecuada tutela de los derechos fundamentales se encuentran todos insertos en la actual Constitución del Perú. En consecuencia no es a la Constitución a la que debe responsabilizarse por un bajo cumplimiento en la protección de tales derechos.

Organización y Funcionamiento de la Justicia Constitucional.

Estructura. En su parte organizativa la justicia constitucional peruana está compuesta por un Tribunal Constitucional independiente del Poder Judicial, una Sala de lo Constitucional en la Corte Suprema de Justicia, una Sala de Derecho Público y jueces de

primera instancia, dependientes esos tres últimos del Poder Judicial. Sin embargo, sólo en Lima existe una jurisdicción constitucional especializada. Fuera de Lima, los jueces del orden común, conocen en primera y segunda instancia.

Desempeño. La justicia constitucional se encuentra claramente alcanzada por la poca credibilidad y efectividad visibles en la justicia ordinaria. Además este tipo de justicia muestra muy poco interés de ejercer un papel orientador y comprometido como máximo intérprete de la Constitución y en consecuencia de jugar un papel importante, dentro del desenvolvimiento político del país. En relación con tribunales o salas homólogas de América Latina, el Tribunal Constitucional peruano mantiene un perfil muy bajo, lo que debido a la debilidad de otras instituciones genera importantes vacíos políticos y jurídicos. A nuestro juicio existe en el medio suficiente conocimiento técnico e intercambio de criterios acerca de la materia constitucional por lo que no es preciso acudir ni al Derecho Comparado ni a la doctrina foránea para el fortalecimiento de la justicia constitucional de forma tal que la coloque a la altura que los tiempos y las necesidades locales exigen. En consecuencia es una cuestión de voluntad política. Sin duda alguna y en lo que concierne al Tribunal Constitucional afectó directamente su funcionamiento y permanece vivo en el recuerdo, una de las páginas más crítica en la historia contemporánea de las jurisdicciones constitucionales latinoamericanas del Derecho puesto a la orden de una presión política directa.

Constitución, Legitimidad y Poder Judicial. El principio de separación de poderes es precisamente un sistema de controles que, funcionando adecuadamente, produce el mayor grado posible de libertad y seguridad. Sea cual fuere el diseño constitucional del poder judicial, debe esperarse de él un mínimo nivel de justa solución de los conflictos. Sin embargo, en la realidad peruana, este entendimiento de la Administración de Justicia no tiene asiento más allá de las apariencias. Aquí no parece prosperar el aforismo según el cual en materia de controles, dos es mejor que uno, sino más bien lo contrario: la mejor reforma es la que está pendiente y el mejor control es el que no existe. Si análogamente al mundo biológico el órgano se legitima por la función, los órganos judiciales, en cuanto tuteladores de los derechos humanos, distan muchísimo de cumplir mínimamente tan esencial competencia. Solo por una práctica prolongada de fiscalización y tutela en tal sentido, puede aspirar la Justicia de este país, a entrar en una senda de normalidad, donde los mecanismos de tutela -acción de amparo, de cumplimiento, hábeas corpus y hábeas data-, sirvan a los fines que le son propias y no ya solo para adorno de textos legales, en el mejor de los casos, o para un perverso uso de los mismos por personas que cuentan con asesoramiento técnico de alto nivel de influencia.

Democracia y Jurisdicción Constitucional. La jurisdicción constitucional no puede desarrollarse en un contexto que no sea mínimamente democrático. En general hoy este tipo de jurisdicción se justifica y legitima, más allá de sus conocidas e importantes competencias de carácter objetivo, por su función tuteladora de los derechos humanos. Esta misión cobra aún más importancia en el contexto latinoamericano. Las afirmaciones anteriores llevan a un diagnóstico inexorablemente negativo sobre el estado del Tribunal Constitucional en la actual situación peruana. Ello explica también el esfuerzo del actual gobierno por restablecer en la medida de lo posible a un órgano de control que se vio frontalmente atacado y debilitado en

los últimos tiempos. Ni el principio de reserva de Constitución, ni el status de órgano constitucional, ni un elemental entendimiento del principio del “fair play”, ni las reservas morales de la comunidad jurídica peruana, sirvieron de freno, ante un decidido embate del poder ejecutivo, frente a tan desguarnecido Tribunal. Las huellas de tan desigual combate son aún apreciables en la fisonomía del órgano. Llama la atención la comprensible fractura que aún pesa sobre el principio de colegialidad del Tribunal. Lo que debiera haber servido para blindar y fortalecer el alcance de las decisiones judiciales, se ha convertido en motivo de división y discordia. La mayoría requerida para resolver una acción de inconstitucionalidad – la competencia de mayor trascendencia e impacto- es a todas luces injustificada y desproporcionada.

Mayoría Calificada como Obstáculo. La exigencia de una mayoría calificada de seis votos conforme –ver art. Cuarto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional- para resolver la inadmisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad o para dictar sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, parece haber sido una norma pensada para bloquear el funcionamiento del órgano, que además de confundir los conceptos de colegialidad con uniformidad, violenta el pluralismo del propio órgano, e infravalora el peso del razonamiento jurídico. Puede haberse pensado tal forma de funcionamiento para cumplir políticamente con la creación de un órgano contralor de la constitucionalidad, pero también con la intención de bloquear su efectivo desarrollo --este punto ha sido desarrollado ya hace mucho tiempo y de manera extensa por la doctrina más sensata de modo unánime. La configuración de las paredes maestras de un órgano de control como el Tribunal Constitucional, -composición, competencias y reglas básicas de funcionamiento- deberían reservarse a la materia constitucional, integrándola en el Título V Constitucional –art. 200, 205-, lo que debería dejar al Tribunal adecuadamente protegido contra reformas legislativas tendenciosas del gobierno.

Paralelismo del Recurso de Amparo. El amparo como instrumento jurídico para la defensa efectiva de los derechos fundamentales, funciona como un instituto paralelo o de apuntalamiento de otros procesos ordinarios. Es de vital importancia que en la jurisdicción constitucional se encuentren claramente delimitadas las competencias. No resulta conveniente, tal como la experiencia lo ha demostrado que este instrumento de protección funcione en forma paralela, dependiendo del volumen probatorio, o bien la que a su libre albedrío escoja el ciudadano. Ello podría llevar a la “amparización” de los asuntos, que deben ser revisados por la jurisdicción ordinaria. Es importante que nos repitamos en el sentido que para el buen funcionamiento de la jurisdicción constitucional, es necesario se establezcan de manera muy clara las competencias de los órganos judiciales propiamente dichos y de aquellos, que aunque pertenezcan al Poder Judicial, son los encargados de velar por la protección de los derechos humanos.

Formalismo. El ámbito constitucional está impregnado del mismo formalismo excesivo, que muestra de forma generalizada todo el sistema judicial. Dado que la defensa de los derechos fundamentales requiere que el tribunal se coloque a sí mismo mucho más cerca de quien requiere la inmediata protección del derecho que considera violado, es imperativo que se reduzcan los formalismos a su mínima expresión, que los jueces se comprometan con

la plena tutela de los derechos y la justicia pueda impartirse a instancia incluso de un ciudadano que carezca de patrocinio letrado.

Posible Choque y Duplicación de Jurisdicciones. Un elemento clave y determinante del principio de igualdad ante la ley es la posible contradicción en que se puede incurrir al existir varios jueces capaces de interpretar las normas constitucionales. Esta contradicción jurisprudencial puede darse entre el Tribunal Constitucional y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pues ambos pueden interpretar la constitucionalidad o no de una norma, aunque el efecto de la resolución sea diferente, dependiendo de cual lo decida puede significar la desaplicación en un caso concreto o con carácter general.

Autonomía Presupuestaria. La autonomía presupuestaria, resulta también de suma importancia en el desarrollo de un órgano. En relación con la estructura de gasto llama la atención que el 30% del presupuesto del Tribunal Constitucional tenga que, a falta de un periódico oficial, ser destinado al pago de publicaciones.

Formación de los Operadores Jurídicos. El estado de la investigación y la enseñanza acerca del Derecho Público en general, y del Derecho Constitucional en particular, presenta un perfil muy irregular y un tanto caótico. Junto a sectores doctrinales de alto nivel que están al día de las últimas tendencias del Derecho Constitucional norteamericano y europeo, se observan graves carencias de cultura constitucional en los niveles inferiores de los operadores judiciales.

Control de Calidad de la Oferta Académica. El aumento en la cantidad de títulos universitarios especializados dentro de una oferta académica sin controles de calidad, ni en los docentes, ni en los contenidos de los programas, dan como resultado un derroche de esfuerzos no solo económicos y materiales sino también en recursos humanos. A primera vista, parece que faltan buenas colecciones legislativas y repertorios jurisprudenciales y sobran revistas doctrinales.

Pedagogía Constitucional. Se echa de menos una pedagogía de la materia constitucional la que necesariamente habría de transitar dos vías: en primer lugar difundir toda una “pastoral” de la protección de los derechos humanos, tarea siempre inacabable, sobre todo dirigida a la protección de los sectores más desprotegidos, víctimas siempre de las situaciones de emergencia (el tantas veces invocado principio de la inescindibilidad de la persona, va unido al aseguramiento de unas mínimas condiciones materiales de vida). En segundo lugar la crónica desconfianza frente a los órganos e instituciones estatales exige un copernicano cambio de actitud de la llamada clase política, titulares de órganos políticos y constitucionales, jueces, magistrados, fiscales, miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, en el sentido que los principios y valores claves del Derecho Constitucional se conviertan en materia de claro dominio de estos líderes así como que representen lo innegociable de cara a una reforma de profundo calado y de carácter duradero.

Continuidad del Servicio Público. La continuidad del servicio público de dotación de justicia constitucional es clave para la salud del sistema y constituye asimismo uno de los elementos de legitimación social que podrían hacer que el Tribunal Constitucional adquiriera

mayor nivel en la protección de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional no debe por avatares políticos verse obligado a interrumpir su trabajo, éste debe ser continuo.

CAPÍTULO III.

El Control Social y la Justicia Penal

Breve reseña del último periodo. A partir del golpe de estado de 1992, que instauró el llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, el Congreso fue disuelto e intervenido el Poder Judicial, invocándose su alto grado de corrupción. Se destituyeron los miembros de la Corte Suprema, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Tribunal de Garantías Constitucionales y del Jurado Nacional de Elecciones. Se creó un Jurado de Honor a cargo de las designaciones de los magistrados y se creó una Comisión de reforma Constitucional del Poder Judicial, que elaboró un anteproyecto cuyos lineamientos en buena medida se plasmaron en la reforma constitucional de 1993.

Aprobada la nueva Constitución y con un Poder Judicial virtualmente intervenido se inicia el Proceso de Reforma Judicial de 1995. Por Ley N° 26546 se creó una Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, que asume la gestión y gobierno del Poder Judicial, se suspenden los órganos de gobierno previstos en la ley orgánica del Poder Judicial, y se deja el pliego presupuestal en manos del Secretario Ejecutivo, con amplios poderes. Esta iniciativa significó en la práctica una poderosa forma de control sobre el Poder Judicial, que venía adquiriendo sentido de permanencia.

En 1996, mediante la Ley 26623, se crea el Consejo de Coordinación Judicial, conformado por todos los órganos e instituciones del sector judicial, con la misión de coordinar los lineamientos para el desarrollo institucional. Se acentuó el poder de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público y se dispuso la reorganización de la Academia de la Magistratura y del Ministerio Público.

La reforma judicial se orientó en su primera etapa a diversos cambios organizacionales, tales como la instauración de modelos corporativos de juzgados, creación de salas y juzgados itinerantes, establecimientos de módulos corporativos de despacho judicial y la creación de secciones especiales para el juzgamiento de delitos.

El control sobre el Ministerio Público, por su parte, se concretó en primer término a través de la ubicación como Fiscal de la Nación de una persona estrechamente ligada al círculo gubernamental, ajustándose sucesivamente el esquema de designación para favorecer su reelección y permanencia (leyes 26.288 y 26.502). El ciclo continuó mediante la atribuciones de potestades de gobierno a la Comisión Ejecutiva (ley 26.623 y 26.738) y la designación como presidenta de la misma funcionaria que ejerció la función de Fiscal de la Nación. La Comisión Ejecutiva asumió incluso la facultad de designar provisionalmente a los fiscales de todas las instancias y de crear cargos especiales en todo el ámbito nacional. En

este Ministerio, paradójicamente, en el plano organizativo y administrativo no se introdujeron innovaciones de mayor significación.

El Diseño Constitucional y Organización de la Justicia Penal. Fuentes Normativas. La Nueva Constitución Política del Perú (1993) dedica varias normas a la organización judicial, tanto en orden al Poder Judicial y a la función jurisdiccional (arts. 138 al 149), como al Ministerio Público y a sus atribuciones (arts.158 y 159). Prevé la integración y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura (art.150) y regula la misión de la Academia de la Magistratura (art. 151).

El diseño institucional de la administración de justicia, en lo relativo a la justicia criminal, se completa con las leyes orgánicas: la ley orgánica del Poder Judicial (TUO por decreto 017-93-jus), la ley orgánica del Ministerio Público (Decreto Legislativo N° 52), ley orgánica del Consejo de la Magistratura (N° 26397) y ley de creación del Servicio Nacional de la Defensa de Oficio (N° 27019)

Principios constitucionales. La Constitución del Perú consagra diversos principios que atañen al esquema institucional del Poder Judicial y del Ministerio Público. En relación a la función jurisdiccional, además de un amplio catálogo de derechos y garantías procesales, se contemplan otros que contribuyen a delinear el diseño constitucional y organizacional de la administración de Justicia, tales como los siguientes: unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, independencia judicial, pluralidad de instancias, gratuidad del servicio judicial y participación popular en las designaciones y en la revocación de magistrados (art. 139); irrevisibilidad de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces (art. 142); reconocimiento de funciones jurisdiccionales a comunidades campesinas e indígenas y el reconocimiento y ampliación de la jurisdicción militar (arts. 173).

En lo relativo al Ministerio Público se consagra su autonomía, la temporalidad del cargo de Fiscal de la Nación y la equiparación con los jueces, en orden a sus derechos, prerrogativas, incompatibilidades y sistema de designaciones (art. 158). Además, se define principalmente su misión institucional como defensor de la legalidad y de los intereses públicos, responsable de conducir la investigación de los delitos y garante de la independencia de los órganos jurisdiccionales y de la recta administración de justicia.

La Judicatura. El Poder Judicial se integra con diversos órganos, distribuidos en distintas instancias y competencias. Se desempeñan en tales órganos jurisdiccionales 33 jueces supremos (14 titulares y 19 provisionales), 422 jueces superiores (251 titulares, 109 provisionales y 62 suplentes), 687 jueces especializados (51 titulares, 103 provisionales y 553 suplentes), 350 de paz letrados (8 titulares, 11 provisionales y 331 suplentes). Los magistrados provisionales y suplentes representan el 79 % del total de los magistrados. El panorama específico de la judicatura con competencia penal también se caracteriza por esta alta provisionalidad de cargos.

El sistema judicial también se integra con la Justicia de Paz, ejercida por miembros de la comunidad, que intervienen en la resolución de conflictos menores aplicando los usos y

costumbres del lugar. Se estima que en la actualidad existen alrededor de 4.000 jueces de paz.

El Ministerio Público. El Ministerio Público, por su parte, se compone de 616 Fiscalías (la Fiscalía de la Nación, 9 Fiscalías Supremas, 105 Fiscalías Superiores, 463 Fiscalías Provinciales y 38 Fiscales especiales de Prevención del Delito). El distrito judicial de Lima reúne la mayor cantidad de Fiscalías (114), siendo seguido por los distritos de Cusco (41), Arequipa (36), Lambayeque (32) Piura (31) y la Libertad (29).

De las fiscalías superiores 48 son penales (incluidas las de terrorismo, delitos tributarios y aduaneros, tráfico ilícito de drogas y especializada en robo calificado), 21 civiles, 34 mixtas y 2 de familia y contencioso administrativo. De las Fiscalías provinciales 162 son penales (incluidas las de delitos tributarios y aduaneros, tráfico ilícito de drogas), 26 civiles, 216 mixtas, 57 de familia y 2 de turismo.

Las Fiscalías Especiales de Prevención del Delito (38) ofrecen diversas orientaciones, tales como Menores, Drogas y Alcoholismo, Servicios a la Colectividad y Moral Pública, Area Ecológico-Hidrobiológico, Área Económica, del Medio Ambiente, Tránsito y Seguridad Vial.

Al 31 de diciembre de 1999 en los diversos organismos del Ministerio Público, se desempeñaban 1,267 fiscales: el fiscal de la Nación, 9 fiscales supremos, 13 fiscales adjuntos supremos, 109 fiscales superiores, 102 fiscales adjuntos superiores, 522 fiscales provinciales y 511 adjuntos provinciales. El nivel de cargos provisionales, tal como acontece con el Poder Judicial, es también altísimo (aproximadamente el 75 %).

De acuerdo a su competencia funcional, se distribuyen de la siguiente forma: 464 fiscales penales, 71 fiscales para casos de tráfico ilícito de drogas, 368 fiscales mixtos (civiles y penales), 109 fiscales de familia, 70 fiscales civiles y 55 fiscales especiales (prevención del delito, procesos de reserva y turismo).

La Defensa de Oficio. La ley 27.019 creó el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio, ubicado en la estructura del Ministerio de Justicia, dependiente de la Direccional Nacional de Justicia. En la actualidad dicho servicio es ejercido en todo el país por cuarenta y nueve (49) defensores nombrados y otros doscientos (200) mediante contrataciones precarias y de corta duración. Este es el número que debe atender una población de veinticinco millones de personas con altos índices de pobreza.

Estos defensores son asignados a unidades policiales o adscritos a los órganos jurisdiccionales (salas penales, juzgados especializados en lo penal, juzgados especializados de Familia y órganos de la justicia militar) y a las Fiscalías Penales y de Familia. Su lugar de trabajo es el mismo de los órganos a los que están adscriptos.

El servicio está dirigido a las personas de escasos recursos que son sometidas a investigación policial, o que son parte en los procesos penales, ante el fuero común o militar, y en los juzgados de familia.

Observaciones e Impresiones acerca de la Realidad de la Justicia Penal.

Aclaración metodológica. La metodología de trabajo adoptada responde a los términos de referencia y objetivos de la misión, pero también a la extensión y complejidad de las instituciones consideradas, la existencia de relevamientos sectoriales y al tiempo asignado. Las observaciones e impresiones recogidas son, en muchos casos, el resultado de comprobaciones directas, del examen de documentos y entrevistas con operadores del Poder Judicial, del Ministerio Público y de otros sectores vinculados a la actividad forense.

La cantidad de órganos o de funcionarios que se consignan surgen del Anuario Estadístico del Ministerio Público de 1999, del documento Agenda para la Primera Década (Instituto Apoyo, enero del 2000) e informes brindados por el Poder Judicial y la Dirección Nacional de Justicia. Si bien pueden existir diferencias en los guarismos, de acuerdo al tiempo transcurrido desde la época de obtención de los datos de cada una de las fuentes, las mismas no se han considerado significativas, como para comprometer el análisis o alterar las conclusiones.

Observaciones e impresiones destacables. El panorama que ofrece la justicia penal, en la dimensión que abarca este segmento, resulta sumamente crítico, alejado del modelo constitucional peruano y del sistema democrático, confuso, poco transparente, y con acentuada debilidad institucional e ineficiente.

Los siguientes son los aspectos que merecen destacarse:

1. Falta de Independencia. La falta de independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público durante el último periodo es fácilmente apreciable. No se trata de simples hechos aislados, sino del resultado obtenido mediante la ejecución de un plan destinado a tal fin. El descabezamiento de los órganos de gobierno, la digitación de sus reemplazos y la creación de nuevos órganos con poderes efectivos, son solo algunos hitos destacables.

Se agrega a ellos, con una eficacia innegable, la extensión de las designaciones provisionales, que en realidad han tenido una clara vocación de permanencia, caracterizado por magistrados y funcionarios sin inamovilidad y expuestos a las presiones del poder político. En definitiva, se estructuró un modelo de reclutamiento de jueces y fiscales controlado y absolutamente reñido con el modelo constitucional.

Otra herramienta poderosa de sometimiento, ha sido la facultad de nombramiento para cargos especiales (ley 26.738), pues permitió que la Comisión Ejecutiva llevara a cabo a criterio propio la remoción o traslado de magistrados.

La historia reciente del Perú da muestras sobradas de casos concretos de interferencias y presiones de sectores del Gobierno que influyeron en el curso de investigaciones o procedimientos penales, y también acerca del perverso andamiaje de control establecido sobre el Poder Judicial y el Ministerio Público.

2. Corrupción. El aludido esquema de copamiento y control al que se hace referencia facilitó enormemente la corrupción interna de estamentos judiciales y contribuyó a la impunidad de muchos hechos actos de corrupción cometidos en diversos ámbitos del poder.

En el Informe Final producido por la Comisión de Investigación del Consejo Transitorio del Poder Judicial (titulado “Planificación de Políticas de Moralización, eticidad y anticorrupción”, marzo/2001) se da cuenta de mecanismos que han operativizado la corrupción, de modo controlado y sobre la base de objetivos que van mas allá de la perentoriedad y lo episódico, lo que supone ciertos niveles de organización. También se destacan en el Informe omisiones, deficiencias y disfunciones del sistema judicial que ha facilitado la operatividad de la corrupción. Se ha comprobado la existencia de redes ilícitas clandestinas, casos de cohecho y prevalimiento, provisión indebida de información, intercambio de favores, participación informal de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público con estudios o bufetes jurídicos privados.

Han ejercido una influencia decisiva para esta fuerte presencia de la corrupción en el sector Justicia varios factores, entre ellos: el control llevado a cabo sobre los órganos de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público, las designaciones provisionales de magistrados suplentes, el manejo arbitrario o discrecional en la asignación de casos, el nepotismo, la existencia de vínculos afectivos o de intereses, la vulnerabilidad personal de muchos jueces o fiscales, falta de control y mediocridad en el desempeño funcional. Es elocuente el siguiente parrafo del documento citado: “En suma, la institucionalización de la corrupción en el poder judicial ha vinculado así estrechamente a los magistrados de alta jerarquía con el poder político, asumiendo este último el control y la decisión de ese poder, lo que se ha puesto de manifiesto de modo ostensible en asuntos de gran compromiso político o cuando entraban en juego cuantiosos intereses económicos. Que la corrupción se haya institucionalizado en el poder judicial ha significado que las más altas magistraturas judiciales y fiscales, con sus estructuras orgánicas de base piramidal (arrastrando a todo el sistema del poder judicial) hayan estado al servicio de los delincuenciales intereses del alto funcionario político, en un contexto de recíprocos intercambio y beneficios” (pag. 71). Los cuadros de corrupción de los jueces y fiscales, según este informe, “se han observado en todas las jerarquías y condiciones (vocales supremos, superiores, y jueces, provisionales, titulares y suplentes)” (pág. 74).

Por otra parte, debe destacarse también -como es lógico en este contexto- que la judicatura y el Ministerio Público tampoco han ejercido ningún control eficaz sobre la corrupción policial, que es percibida como muy extendida, con una pluralidad de redes y que actúan con modalidades variadas, tales como el direccionamiento de investigaciones, atraso de procedimientos, provisión de información, manejo irregular de los servicios de policía adicional, cobertura operativa a organizaciones delictivas, acuerdos con estudios jurídicos para el reclutamiento de clientes, y falseamientos y encubrimiento.

3. Falta de credibilidad. Pérdida de prestigio social. Una justicia manipulada políticamente, no sólo corrupta sino funcional a la corrupción y que ha sido “jaqueada” persistentemente por el escándalo, no puede ser una institución creíble. Se encuentra en un

generalizado estado de sospecha, por sectores sociales y políticos, pero también por parte de los propios magistrados. Esta circunstancia, además de debilitar la legitimidad institucional del sector, influye en su eficacia y plantea serias dificultades futuras en los planes de reconstrucción y fortalecimiento institucional.

Deben tenerse en cuenta también otros factores que alimentan la falta de confianza, tales como la lentitud de los procesos, la escasa publicidad de los procedimientos, las graves afectaciones al debido proceso, el menoscabo sistemático de las garantías judiciales, la sobrecriminalización que deriva de un abusivo uso de la ley penal, la amplitud de la delegación de funciones, los defectos de motivación de las decisiones y el formalismo.

Los jueces y fiscales poseen una baja estima social y un reducido prestigio profesional. La opción por la carrera judicial o fiscal no suele ser ejercida por los profesionales mejor calificados y con más posibilidades de inserción laboral, y ello no únicamente responde al bajo nivel de remuneraciones.

4. Alta provisionalidad de cargos judiciales y fiscales. La proporción de cargos judiciales y fiscales provisionales es altísima y supera holgadamente el número de cargos definitivos. Las posibilidades de solución de este grave problema se presenta como muy compleja, pues por una parte aparecen las exigencias propias del mantenimiento de un servicio que posee una gran fragilidad; por otra, la necesidad de depurar en gran medida los cuadros de los magistrados provisionales o con mal desempeño funcional.

5. Organización jerarquizada, rígida y centralizada. El estamento judicial ofrece una organización fuertemente jerarquizada y con alta rigidez. La introducción de modelos corporativos de gestión, como parte de la reforma judicial, ha significado una ruptura de este esquema, pero tales transformaciones no han progresado en el ámbito de la justicia penal.

La mayor parte de los recursos institucionales se encuentran en la Ciudad de Lima (donde reside un tercio de la población) y principalmente en el centro de la ciudad. El desarrollo de algunos módulos básicos de gestión es aún un tibio intento por mejorar esta situación; intento que ofrece aún problemas de infraestructura, recursos y coordinación interinstitucional. Lo mismo puede decirse sobre la creación de nuevas cortes superiores cercanas a Lima.

La Justicia de Paz lega, pese al alto número de operadores con que cuenta, su extensa expresión geográfica y el reconocimiento social que merece, no ha sido fortalecida ni aprovechado el potencial que ofrece.

6. Alta delegación indebida de funciones. Escaso control sobre la actividad policial. Se advierte una alta delegación de funciones jurisdiccionales y fiscales. El procedimiento vigente facilita esta delegación, especialmente a través de funcionarios letrados y de auxiliares. Llama la atención también el grado de autonomía de la Policía, que aplica discrecional y arbitrariamente criterios de selección de la criminalidad, conduce la investigación inicial de la mayoría de los delitos casi sin control, ejerce medidas de

aseguramiento personal en forma directa, recolecta las evidencias e interroga a imputados y testigos, en muchos casos sin intervención de los fiscales.

7. Inadecuado sistema de asignación de casos. El esquema de distribución de casos de los fiscales se hace en atención a las diversas especialidades y al turno. Durante el último periodo, los turnos han sido fijados por periodos de 24 horas, lo cual acentuó el descontrol sobre la actividad policial. La formación de un equipo de fiscales (provisionales) para actuar en las unidades policiales no redujo la falta de control.

Por otra parte, las especialidades tanto de fiscales y jueces no suelen ajustarse a criterios de razonabilidad o conveniencia, sino que se vinculan con definiciones diferenciadas en el plano del derecho penal sustantivo o calidades propias del imputado (vg. su condición de encarcelado preventivamente).

8. Bajas asignaciones presupuestarias y problemas de gerenciamiento. Existe un reclamo bastante generalizado en orden a la reducida presencia presupuestaria del Poder Judicial y del Ministerio Público, pero no existe una visión equivalente en orden a los problemas de gerenciamiento o de asignación de tales recursos. Los responsables de las unidades operativas más cercanas al ciudadano (jueces y fiscales) se quejan de la inequidad de la distribución, pues estiman que el aparato administrativo absorbe una parte demasiado importante de los recursos, al igual que las jerarquías judiciales y fiscales superiores.

Llama la atención, en algunos casos, la precariedad de medios materiales y humanos con que cuentan los órganos encargados de la investigación criminal, especialmente en casos complejos y de trascendencia pública. No existen cuerpos periciales ni gabinetes en el Poder Judicial o en el Ministerio Público, salvo el Instituto de Medicina Legal.

Además, las medidas de austeridad tomadas en el último periodo suelen afectar aun más un servicio seriamente comprometido.

En orden a las remuneraciones, si bien se reconoce una equiparación entre los magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial, la retribución de los primeros es más baja que la de los segundos, pues estos no reciben el llamado bono jurisdiccional. A su vez, los defensores de oficio poseen remuneraciones aún más bajas.

9. Amplitud de la competencia funcional del Ministerio Público. Si bien la Constitución del Perú establece con cierta amplitud la misión institucional del Ministerio Público, la legislación la ha extendido aun más, y ello se refleja en la organización fiscal.

Existe un número muy importante de fiscalías de familia y civiles, desempeñándose en ellas 179 fiscales con distintas jerarquías. En otros casos, la competencia civil y de familia se integra con la penal en las fiscalías mixtas, que representan un número muy importante de órganos (216) y en las que actúan 368 fiscales.

En el panorama actual del Ministerio Público, con un insatisfactorio desempeño en que el ejercicio de la acción penal, que es su principal función, tal amplitud no parece

razonablemente justificada. Mucho menos se explica la existencia de algunas fiscalías especiales, particularmente las de prevención del delito, cuya competencia funcional aparece difusa y su actividad concreta imprecisa.

10. Diseño reflejo del Ministerio Público. El Ministerio Público, pese a tener una función claramente diferenciada de la jurisdiccional, posee una organización que sigue los esquemas del Poder Judicial. La actividad de los fiscales aparece atomizada, librada en gran medida a criterios heterogéneos y carente de coordinación. Las diferentes jerarquías guardan mayor correspondencia con las etapas del proceso, que con esquemas diferenciados de responsabilidad funcional. El resultado permite apreciar una clara debilidad de las agencias fiscales primarias, es decir aquellas por las que ingresa la mayor cantidad de causas que debe gestionar el Ministerio Público.

En este cuadro, la persecución penal no es asumida como una política de la institución, que demanda definiciones, estrategias, programas y coordinación.

11. Debilidad del sistema de defensa pública. El sistema de defensa pública es frágil e insuficiente. No posee una inserción institucional fuerte, cuenta con un número muy escaso de defensores, muy mal remunerados, la mayoría de ellos con contratos de trabajo precarios y de corta duración.

El desempeño de los defensores, en general no resulta el adecuado, pues no cuentan en muchos casos con una formación profesional satisfactoria y en el proceso suelen cumplir un rol excesivamente pasivo. El método de asignación de casos, que hace que un mismo imputado tenga sucesivamente una pluralidad de asistentes (en la Policía, en la instrucción, en la etapa del juicio, etc.) compromete su eficacia, como también el sistema de adscripción a los juzgados o unidades policiales, pues no contribuye a que asuman posiciones de mayor compromiso y actitudes más enérgicas para defender los derechos de su representados.

12. Mentalidad legalista y autoritaria de jueces y fiscales. El sistema judicial ofrece indicadores preocupantes de la cultura profesionales de los diversos operadores. Destaca el acentuado legalismo (incluso a expensas de las normas constitucionales) y autoritarismo, que conduce a un uso excesivo de los recursos institucionales más violentos (prisión y medidas de coerción personal) y a una afectación grave de la presunción de inocencia.

Ello se traduce en muchos casos en (a) la aplicación irracional de leyes reñidas con el texto o con los principios constitucionales y (b) también a preferir la aplicación de soluciones formales y no la búsqueda de soluciones reales y concretas a muchos conflictos.

En muchos defensores, un aspecto destacable y censurable, es la autolimitación, la falta de compromiso y la de virtual subordinación a las jerarquías judiciales.

El Proceso Penal.

Principales deficiencias. 1-Devaluación social de las garantías individuales: La cultura del estado de emergencia. La nota característica del proceso penal peruano es la multiplicidad de procesos sumarios, en cuya aplicación se conculcan derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por el derecho internacional de los derechos humanos. Algunos de los especialistas entrevistados afirman que rigen alrededor de veinte tipos de procedimientos especiales.¹ En todos ellos se conculcan las garantías básicas de un juicio justo.

Toda la legislación de emergencia responde a una lógica efficientista en detrimento de los derechos individuales, cuya vigencia se ha extendido durante mucho tiempo². La legislación antiterrorista³, que en algunos casos permitió el juzgamiento de civiles por la Jurisdicción Militar,⁴ se extendió, impropriamente, a hechos de delincuencia común. La política criminal denotaba una reacción punitiva desproporcionada, provocando una sobrecriminalización, tal como se evidencia en los decretos legislativos 895 y 899. En estos casos se incluyeron actividades de la delincuencia común dentro de los actos de terrorismo,⁵ decisión que contraviene los límites de una política criminal en un Estado democrático.

En algunos casos la legislación de emergencia lesiona garantías constitucionales, al establecer plazos de detención preventiva excesivos sin control judicial,⁶ ampliación impropia de la jurisdicción militar,⁷ trato privilegiado de los agentes policiales al excluir su testimonio en la audiencia oral.⁸

El enjuiciamiento sumario y excepcional se transformó en la regla. Se trata de una solución político criminal que en algunos casos puede ser desproporcionada y que como se expuso, lesiona garantías básicas de enjuiciamiento; esta práctica promueve una cultura autoritaria cuyos valores internaliza la ciudadanía. La aplicación de estos modelos de

¹ Se aplican especialmente en delitos de drogas, terrorismo, tributarios y aduaneros, delitos especiales de prensa ante la Corte Suprema de Justicia, norma que rige desde 1969.

² Desde 1981 se promulgaron disposiciones que excluían las garantías del juicio oral del noventa por ciento de los procesos y que se han denominado procesos sumarios.

³ En 1992 se emite el decreto ley 25475 que establece sanciones drásticas a diversos actos de terrorismo; entre las sanciones se contempla la cadena perpetua y la pérdida de nacionalidad.

⁴ Mediante ley 26508 se tipifica como delito de traición a la patria los actos de terrorismo cometidos por personas que se hayan acogido a la legislación sobre arrepentimiento. El juzgamiento de estos hechos se sustrajo de la jurisdicción común, autorizando a la jurisdicción militar el juzgamiento de civiles. Lo mismo ocurrió en cuanto al terrorismo agravado, según decreto legislativo número 895.

⁵ El decreto legislativo número 895 del 23 de marzo de 1998 define el terrorismo agravado y prevé penas de cadena perpetua o de treinta años de prisión. El decreto 899 se promulgó el 28 de mayo del 98 y se denominó Ley contra el pandillaje pernicioso, que contemplaba conductas atribuibles a infractores juveniles.

⁶ En terrorismo y traición a la patria (Ley 25475 y 25659), terrorismo agravado (Decreto legislativo 895), en la investigación de delitos agravados (Decreto Legislativo 897), la policía puede mantener una detención de quince días, plazo que en algunos casos se autoriza su ampliación.

⁷ En terrorismo agravado (Decreto 895) y en delitos de traición a la patria (Ley 25.708 del 92), se atribuye el juzgamiento de civiles al fuero militar.

⁸ En los procedimientos especiales es muy común que se excluya, tanto en la instrucción como en el juicio, el testimonio de los agentes policiales que elaboraron el atestado policial. (ver artículo 13-c de la ley 25475, artículo 7-(i) del decreto legislativo 895, artículo 4 del decreto legislativo 897).

enjuiciamiento de emergencia debilitan la vigencia efectiva de las garantías individuales. Un proceso que respete los derechos individuales y la dignidad humana, promueve los valores básicos de una convivencia democrática. El autoritarismo que caracteriza el modelo de enjuiciamiento que ha imperado en el Perú en los últimos años fortalece la vigencia de una ideología autoritaria, este es quizás uno de los efectos más negativos que ha provocado una cultura de la emergencia que suprime, sin mayores controles, derechos individuales fundamentales.

2- El procedimiento sumario. El predominio de la eficacia frente a las exigencias constitucionales del proceso. Sólo para un grupo reducido de delitos⁹, que se estima en un veinte por ciento de los procesos,¹⁰ se aplican las reglas del procedimiento ordinario vigente desde el 16 de enero de 1940.¹¹ En este modelo de enjuiciamiento se aprecian graves debilidades y omisiones respecto a la vigencia de las garantías del acusado y a las reglas que deben caracterizar un auténtico juicio oral, especialmente los principios de inmediación, continuidad y contradicción. Para el resto de los procesos, que puede ser el ochenta o noventa por ciento de todos los enjuiciamientos que se realizan ante los tribunales peruanos, rigen reglas especiales que no se ajustan a las exigencias de un proceso justo.

El proceso sumario¹² contiene normas que conculcan garantías fundamentales, dentro de las que cabe destacar:

- a- Es cuestionable que estas disposiciones sobre juicios sumarios se promulguen mediante un decreto legislativo, procedimiento de dudoso fundamento constitucional, que reduce sensiblemente los controles jurídico políticos previstos para la legislación ordinaria.¹³
- b- El juez que instruye también resuelve, en primera instancia, la causa. Esta confusión entre las funciones de investigación y de decisión constituye una lesión evidente al principio de imparcialidad del juez.

⁹ Según lo establece el artículo primero de la ley N- 26689, el procedimiento ordinario se aplicará: 1- en los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud (artículos 107 y 108 del código penal); 2- delitos contra la libertad, que incluye los de la libertad personal previstos en el artículo 152 y la libertad sexual que tipifica el artículo 173 del código penal; en los delitos contra el patrimonio, según define el robo agravado el artículo 189 del código penal; los delitos de narcotráfico; delitos contra el Estado y la Defensa Nacional, conforme a las tipicidades previstas en el título XV del código penal; delitos contra los Poderes del Estado y el Orden Constitucional, tal como los define el título XVI del código penal; delitos contra la Administración Pública, que incluye tipos de concusión, peculado y corrupción de funcionarios.

¹⁰ Diversas fuentes opinión señalan que el noventa y uno por ciento de los procesos son sumarios, es decir que sólo un nueve por ciento de los procesos se resuelven mediante la celebración de un juicio oral y público.

¹¹ Es el código de procedimientos penales promulgado mediante ley 9024 del 16 de enero de 1940. Es un código que sigue el típico modelo mixto o inquisitivo reformado y que no se ajusta a las exigencias contenidas en la constitución peruana y en el Pacto de San José.

¹² Vigente a partir del decreto legislativo número 124 de 1981 y que se complementa con la ley 26689 del treinta de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

¹³ Esta práctica debilita la función de la división de poderes y el principio de frenos y contrapesos. La delegación de funciones legislativas en el Poder Ejecutivo es una mala práctica que lesiona principios básicos del Estado de Derecho, tal como se aprecia en el decreto legislativo número 895, que tipifica como terrorismo agravado, cuya definición casi tipifica todo el código penal, como lo destaca Víctor Prado Saldarriaga. (ver “Constitución, Proceso y Poder Político” – Cubas Villanueva- p. 141. Editorial Palestra. Lima. Perú. 2000)

c- Es un proceso que carece de una etapa procesal que necesariamente debiera de caracterizarse por un auténtico debate oral, público y contradictorio. En muchos casos el fallo se funda en los atestados policiales, ya que las reglas vigentes en el proceso penal especial¹⁴ y el ordinario,¹⁵ le reconocen valor probatorio a los atestados policiales. La supresión de las reglas del debate lesiona las garantías de enjuiciamiento que contiene el Pacto de San José de Costa Rica de 1969 y el apartado tercero del artículo 139 de la Constitución peruana.¹⁶ Estas disposiciones quiebran el principio de centralidad del debate, que es lo que debiera predominar conforme a los principios que caracterizan un proceso justo.

La mayor parte de los fallos condenatorios que se dictan en el procedimiento sumario, no se ajustan a las exigencias mínimas del debido proceso; su aplicación refleja las graves debilidades que caracterizan el autoritarismo que impera en el proceso inquisitivo escrito.

3- La centralidad del debate oral y público: asignatura pendiente en el proceso penal ordinario. La debilidades de los principios de oralidad y publicidad, también se aprecian en el proceso penal ordinario, porque las reglas que rigen la etapa de juicio no garantizan la centralidad del debate como elemento medular del proceso. Estas debilidades se evidencian en los siguientes puntos:

- a- Comprendiendo muy bien la situación socio-política que ha enfrentado el Perú a causa del terrorismo, sin embargo, la celebración de los juicios en los centros penitenciarios, no asegura, satisfactoriamente, la accesibilidad que debe caracterizar un proceso penal en el que imperan los principios de publicidad y oralidad como mecanismo de control ciudadano sobre la Administración Pública. Algunas características de las salas de debate, especialmente la existencia de una reja que separa al encausado de su defensor en la sala de audiencias, es un condicionante arquitectónico que debilita notablemente el derecho de defensa, al impedir que el acusado y su abogado puedan tener una comunicación fluida durante el desarrollo del debate. Por otra parte, no deja de ser un elemento simbólico que privilegia la respuesta punitiva y que minimiza la función constitucional del proceso.
- b- En la práctica judicial, la mayor parte de las sentencias se dictan con fundamento en los atestados policiales acumulados durante la instrucción, cuyo valor probatorio es indiscutible conforme a las reglas del código procesal penal vigente. Esta tendencia debilita el significado del debate, que es una de las deficiencias que caracterizan al modelo de enjuiciamiento criminal mixto. Las dificultades que suscita la localización y traslado de los testigos para que declaren en la audiencia, así como la liberalidad de las normas que permiten la incorporación por lectura de las piezas de la instrucción, entre ellas los atestados policiales,¹⁷ son factores que reducen sensiblemente la vigencia efectiva de las reglas del contradictorio y de la

¹⁴ Según lo establece el artículo cuarto del decreto legislativo 897 que regula el procedimiento aplicable en los procesos por delitos agravados, el atestado policial tendrá valor probatorio. Los delitos agravados incluyen el asesinato, secuestro, violación de menores de catorce años, robo agravado y extorsión.

¹⁵ El artículo 62 del código de procedimientos penales de 1940, establece que la investigación policial previa deberá realizarse con la intervención del Ministerio Público, reconociéndole valor probatorio específico al momento de dictar sentencia. (art.283 del c.p.p.)

¹⁶ Así lo ha reconocido el acuerdo plenario 09-98 de la Corte que acogió la propuesta del Vocal Superior Salas Arenas.

¹⁷ El artículo 253 del c.p.p. admite la lectura de las declaraciones de testigos que no asistan a la audiencia de igual forma, el artículo 262 ib ídem, admite la incorporación de las piezas y documentos de la instrucción o que las hubiesen presentado las partes.

inmediación y que permiten que en la mayor parte de los casos, la audiencia oral no sea más que una formalidad que legitima la prueba recabada en el sumario, resolviéndose la causa con fundamento en dicha prueba.

c-Las reglas del debate convierten al Juez en el gran protagonista de la audiencia en detrimento del protagonismo que deben asumir las partes, situación que condiciona la vigencia efectiva de los del contradictorio y del principio de igualdad al evaluar la de la prueba. El perfil del juez en el debate está lejos de la imparcialidad que le debe caracterizar.

d-Durante la audiencia el defensor no puede interrogar directamente al acusado, debe hacerlo por intermedio del Presidente del Tribunal. Esta limitación no la tiene la Fiscalía, situación que refleja muy bien la asimetría estructural que inspira un diseño procesal y que lesiona el derecho de defensa.

e- A pesar de las reglas que contiene el artículo 266 y siguientes del código de procedimientos penales, el principio de unidad y continuidad de la audiencia oral no tiene vigencia efectiva en la práctica forense. La costumbre judicial admite que las audiencias de debate se interrumpan en muchas ocasiones, prolongándose la audiencia durante un lapso de tiempo muy largo, lo que provoca una ruptura radical del principio de inmediación.¹⁸ La práctica procesal, a pesar de las reglas que proclama el código, reconoce la vigencia de un principio de discontinuidad de las audiencias.

Todas las características evaluadas demuestran que en la práctica judicial peruana se subestima el valor de la oralidad y del contradictorio; esta situación se evidencia muy bien en la circular emitida por la Corte Suprema de Justicia, en la que señala que en la etapa oral los jueces deberán tener en cuenta que no es una fase de investigación, por lo que el interrogatorio a los acusados y los testigos deben ser un complemento de lo actuado por el Juez inferior “.. única manera de evitar que las audiencias se desarrollen en dilatadas sesiones con riesgo de frustración..”.¹⁹ La audiencia oral del proceso ordinario en realidad sólo tiene un valor

4- Debilidad de las garantías de la defensa. La escasa importancia de la oralidad y el contradictorio, lesiona, sin duda alguna, las garantías fundamentales de la defensa y la presunción de inocencia. La práctica judicial tampoco reconoce el derecho que tiene el encausado de abstenerse de declarar. Las instrucciones y advertencias que prevé el Código de Procedimientos Penales (artículos 121 y siguientes), no prevé ninguna disposición que obligue al juez a advertirle al inculcado que puede abstenerse de declarar, sin que tal silencio implique un indicio de culpabilidad en su contra. Algunos de los internos del centro penitenciario de Lurigancho, nos comentaron que los acusados no se atreven a guardar silencio cuando son interrogados por jueces o fiscales, porque en la práctica forense

¹⁸ Según lo refiere el profesor San Martín Castro, desde 1919 no se ha comprendido bien en el Perú la vigencia e importancia del principio de concentración y continuidad del debate. En algunos casos, aunque excepcionales, la audiencia oral se ha prolongado durante un año y a pesar de no ser casos muy complejos, no se ha podido concluir el debate, teniendo que repetirse, desde el inicio, todo el debate.

¹⁹ Ver Circular 04-92-SP-CS del 18 de junio de 1992 del Presidente de la Corte a todos los jueces del país.

predomina el concepto de que tal abstención es un reconocimiento de los hechos contenidos en la acusación.

Esta interpretación, aunque la cuestiona la doctrina peruana,²⁰ empero, en la cultura judicial se asume que el encausado siempre debe brindar explicaciones sobre los cuestionamientos que se le formulan; la redacción del artículo 127 del c.p.p. permite inferir tal interpretación, ya que esta disposición autoriza al juez a que le reitere las preguntas al inculpado que se niega a contestar y si insiste en tal actitud, la autoridad judicial “..le manifestará que su silencio puede ser tomado como un indicio de culpabilidad..”.

Las normas que regulan el desarrollo de la audiencia oral no permiten al inculpado ejercer su derecho de abstención; en las audiencias que la misión pudo presenciar, los jueces y fiscales sometieron a los acusados a un interrogatorio de corte inquisitivo en el que no se reconoce el derecho de abstención del inculpado.

Tal como ocurre con todos los modelos de enjuiciamiento inquisitivo, el núcleo del proceso penal peruano descansa sobre la confesión del acusado. Esta característica debilita todas las garantías que reconoce el Pacto de San José. La actividad policial y judicial se orienta, básicamente, a obtener la confesión del acusado, situación que le quita trascendencia al debate y a la sentencia judicial, pues en realidad la presunción de inocencia no se cuestiona en el debate, sino que se define mediante la obtención de la confesión.

Un proceso que gravita sobre la confesión del acusado y que minimiza la trascendencia de las reglas básicas del contradictorio, es un modelo de enjuiciamiento que convierte el proceso judicial en una formalidad que no asegura la vigencia de las garantías fundamentales de la defensa.

Limitaciones de la Defensa Técnica. Tal como se comentó en el párrafo anterior, el modelo de proceso penal contiene graves disfunciones estructurales que limitan, sensiblemente, la vigencia efectiva de los derechos fundamentales de la defensa. Esta grave disfunción se agrava ante las serias limitaciones institucionales y normativas que enfrentan los defensores de oficio. Las reglas del proceso no les permiten desarrollar una labor de control independiente. Los condicionantes institucionales y legales no le permiten al abogado defensor ser un verdadero protagonista del proceso. En la etapa sumarial su intervención es limitada y formal; durante el debate, tiene un margen de acción muy estrecho, porque ni siquiera puede interrogar directamente al acusado, debe hacerlo previa intervención de quien preside la audiencia.

Durante el desarrollo de la audiencia oral, los defensores no se atreven a plantear serios cuestionamientos a la actuación de los jueces o a la prueba recabada en el sumario, por cuanto la cultura judicial no admite que un defensor, especialmente si es de oficio, cuestione con firmeza las decisiones jurisdiccionales. Al defensor le cuesta mucho asumir un

²⁰ En un comentario al artículo 127 y 245 del c.p.p. peruano, los profesores Cubas Villanueva y Quispe Farfán que estas disposiciones fueron tácitamente derogadas por el artículo 8-2-g de la Convención Americana de Derechos Humanos, que reconoce el derecho a la no incriminación.

protagonismo independiente y crítico, tal como corresponde a la dialéctica del proceso contradictorio.

Algunas de las disposiciones del Reglamento de la Defensa de Oficio, le imponen al abogado defensor o al acusado la sujeción a principios de veracidad y buena fe que en un proceso garantista no le son exigibles; esto ocurre, por ejemplo, cuando el artículo tercero del reglamento mencionado señala que “ los defensores deben sujetarse a los deberes de veracidad, probidad, lealtad y buena fe. La actividad procesal la realizan diligentemente en cumplimiento de la formalidad y legalidad vigentes...”²¹.

De igual forma, el artículo treinta y tres de dicho reglamento señala que el usuario pierde el servicio por inducir o ocultar la verdad. Estas disposiciones pervierten la función del abogado defensor, sujetándolo a un impreciso principio de verdad que es el que correspondería a un modelo de enjuiciamiento autoritario. Esta es una paradoja en la que se evidencia la verdadera función que cumple el abogado defensor en el proceso penal peruano.

Las Debilidades del Ministerio Público. A pesar de lo que establece el párrafo tercero del artículo 159 de la Constitución peruana, el Ministerio Público realmente no desarrolla ninguna actividad de investigación de los hechos delictivos. El texto constitucional citado no tiene ninguna trascendencia práctica, pues el órgano acusador no ejerce ningún control sobre las actividades de investigación de la policía. Este es un tema político institucional de una indiscutible trascendencia. La definición constitucional del órgano acusador exige que éste realmente asuma la investigación de los delitos y que ejerza un control sobre la policía de investigación. Esta es una definición fundamental que se ha postergado y que ha impedido la efectiva vigencia del código procesal penal promulgado en abril de 1991. Hasta la fecha, el Ministerio Público no ejerce una función real de investigación, tampoco dirige las actividades de investigación de la policía; se circunscribe a ser un órgano dictaminador que legitima, en la mayoría de las ocasiones, las acciones de la policía y de los jueces. El Ministerio Público cumple su función tradicional como órgano dictaminador, pero no asume el papel que le corresponde dentro de un modelo procesal acusatorio.

La intervención política que ha sufrido el Ministerio Público en los últimos años ha paralizado y debilitado su desarrollo institucional. Su fortalecimiento y desarrollo es un objetivo prioritario impostergable.

El control fiscal de las actividades policiales es un tema de política criminal medular dentro de un proyecto democratizador del Estado peruano. La oposición de la policía a someterse a un control fiscal y jurisdiccional que asegure la vigencia de garantías y la transparencia en el ejercicio del poder punitivo del Estado, es quizás el factor político más importante que ha impedido la superación de un modelo de enjuiciamiento autoritario. La oposición de la policía ha contado con el apoyo del Poder Judicial, que señaló que la dirección funcional de la investigación implicaba la subordinación jerárquica del Ministerio

²¹ Artículo tercero del reglamento de la Defensa de Oficio, promulgado mediante Decreto Supremo del siete de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Público, pretensión que contradice disposiciones constitucionales y legales.²² Este argumento no es convincente, ya que no puede desconocerse que el párrafo cuarto del artículo 159 de la Constitución, señala muy claramente que la función represiva corresponde al Ministerio Público y que es en el desarrollo de tal función que la Policía Nacional está obligada a cumplir tales mandatos. No existe incompatibilidad entre las actividades de investigación del órgano acusador y las que corresponden a la Policía Nacional.

La transformación del sistema penal y la redefinición de la vinculación sistémica entre policía, Ministerio Público y judicatura, es una prioridad política dentro de una estrategia de fortalecimiento del Estado de Derecho; éste es uno de los presupuestos fundamentales que exige la superación de un modelo de enjuiciamiento incompatible con las garantías reconocidas en la Constitución y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

El modelo procesal vigente no requiere que el fiscal asuma un papel protagónico en el proceso; no asume funciones de investigación, tampoco dirige a la policía. El debate no le plantea especiales dificultades, pues la actividad probatoria gira en torno a la confesión. Tampoco la impugnación plantea especiales dificultades, porque esta actividad no requiere la fundamentación del recurso. Estas debilidades deberán corregirse si se introduce el modelo acusatorio aprobado desde 1991.

La “policialización” del proceso penal peruano. La actividad policial es un factor determinante en el desarrollo del proceso penal peruano. La Policía Nacional controla el noventa y cuatro por ciento de las investigaciones delictivas. Por otra parte, no existe un sistema de control confiable que permita controlar las decisiones de la policía, especialmente cuando ella decida no investigar un hecho. Se afirma que quizás un treinta o cuarenta por ciento de las denuncias que recibe la policía nunca son informadas a la Fiscalía o al Poder Judicial. En la mayor parte de las causas judiciales las sentencias reproducen, sin mayor control y crítica, las investigaciones de la policía. Como ya se mencionó, el código y la práctica judicial le reconocen valor probatorio a los atestados policiales. La “policialización del proceso” es una tradición que se ha mantenido por más de cien años.²³ Es un indicador inequívoco de la vigencia de un modelo de enjuiciamiento autoritario que posterga el respeto a las derechos y garantías individuales. En los últimos años se privilegió el fortalecimiento de la policía y se debilitó la independencia de la Fiscalía y del Poder judicial. En estas condiciones los Fiscales no pueden ejercer una supervisión y control de las actividades policiales. En la práctica el ente policial posee un poder que no tiene el Ministerio Público y su actuación determina, en gran medida, el contenido de las decisiones judiciales.

Ineficacia en la persecución y enjuiciamiento de los delitos no convencionales. A pesar del diseño de un proceso penal autoritario, cuyos efectos políticos y culturales son muy

²² El artículo 166 de la Constitución Política establece que la policía nacional previene, investiga y combate la delincuencia. De igual forma, el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú. (Ley 27238). La Corte estimó que no puede existir subordinación de la policía al Ministerio Público, pues constitucionalmente tal relación jerárquica corresponde, exclusivamente, al Presidente de la República. (Oficio N- 115-97-P-CS del 22 de octubre de 1997 del Presidente de la Corte Suprema de Justicia).

²³ “La reforma judicial en la Región Andina”- Comisión Andina de Juristas. Perú. 2000. p.183.

negativos frente a la vigencia efectiva de los derechos individuales, subsiste un alto grado de ineficacia e impunidad en la persecución y enjuiciamiento de la delincuencia no convencional. Este es un objetivo fundamental que deberá asumir la reforma del proceso penal que debe emprenderse en el Perú y que quedó pendiente desde el año 1991. La indiscriminada creación de procesos sumarios y especiales es un claro indicador de la grave disfunción que enfrenta un sistema penal al investigar y enjuiciar a la criminalidad no convencional, dentro de la que debe incluirse, por supuesto, la corrupción.

CAPÍTULO IV.

La cultura jurídico-penal y el sistema de ejecución de penas

Análisis de la Normativa Penal.

Consideraciones Generales. Una constante universal y siempre presente en la historia del Derecho Penal es su especial sensibilidad a los cambios políticos, particularmente cuando se abandonan regímenes totalitarios que se han caracterizado por su falta de respeto a los derechos del hombre y a sus libertades civiles, es decir, cuando se abandonan regímenes no democráticos. El recurso al Derecho Penal como forma de lograr una aparente eficacia y la criminalización del ejercicio de derechos es característica común de los regímenes dictatoriales; por eso, el cambio político hacia fórmulas asentadas sobre el hombre y sus derechos tiene siempre reflejos inmediatos sobre la necesidad y demanda social de las reformas penales. El proceso abierto en el Perú con la democratización iniciada con el abandono del poder por parte del ex-Presidente Fujimori y cuyos primeros pasos son la actuación del gobierno de transición, las recientes y próximas elecciones y la actuación del gobierno que surja de las urnas, tienen, en el campo penal, como primera línea de trabajo el reflejar en su contenido el cambio político ya producido.

Teniendo presente esta coordenada histórica puede decirse que si bien la legislación penal peruana acusa deficiencias, carencias y en general distorsiones que condicionan poderosamente el funcionamiento, operatividad y eficacia de la justicia penal en el Perú, aquéllas no son la única fuente de dificultades con las que ésta tropieza, ni siquiera las más importantes, sino que las mismas se interrelacionan con otros factores de índole político y social que unas veces acentúan las deficiencias normativas y otras dan paso a nuevos problemas. La justicia penal en el Perú, al igual que sucede en general en cualquier contexto geopolítico, sólo puede entenderse desde las coordenadas de la realidad cultural, social y política en que se insertan sus leyes. Por ello, en la tarea de detectar y analizar los problemas penales sustantivos el presente informe se ha estructurado conforme a cuatro grandes bloques. El primero se ocupa de realizar un análisis de las deficiencias más graves detectadas en la legislación penal, haciendo especial hincapié en los aspectos relativos a su compatibilidad con los principios constitucionales básicos que inspiran las modernas legislaciones penales de corte garantista. En segundo lugar, se analizan los problemas relacionados con la aplicación de la norma, escenario poderosamente dominado por condicionamientos políticos y sociales que involucran de forma directa a los aplicadores del Derecho y, en general, a los agentes encargados de la Administración de Justicia. El tercer bloque focaliza el contexto social y las carencias que dificultan e incluso obstruyen el acceso a la justicia por parte de las clases sociales menos desfavorecidas. Por último, el cuarto bloque atiende a una serie de circunstancias fáctiles que a veces operan como ancla inmovilizante del acceso a la justicia.

Los criterios seguidos para el análisis de los distintos aspectos han estado presididos por la lógica de detectar los problemas más acuciantes y llamativos de la justicia penal peruana, de tal forma que su identificación permita realizar propuestas puntuales que doten de mayor racionalidad y sobre todo de eficacia y eficiencia a la justicia penal. Esto quiere decir que el

informe ha renunciado a realizar un análisis detallado de todos y cada uno de los aspectos en los que se han advertido deficiencias, algo que pudiera abocar a propuestas de reforma demasiado amplias y minuciosas cuyo efecto final fuera justamente una visión excesivamente crítica que enturbiase e incluso inmovilizase las necesidades de cambio más urgentes y básicas. Se cree conveniente renunciar en el momento actual a una reforma penal integral y potenciar reformas parciales que palien los principales déficits de la justicia en el Perú.

Deficiencias detectadas en la normativa penal. La legislación penal peruana es ante todo una normativa caracterizada por formarse a golpe de sucesivas leyes de reforma. Desde que en 1991 se aprueba el Código Penal hasta la fecha se han producido más de 150 modificaciones cuya tónica general ha sido la tendencia imparable hacia una exasperación de la reacción punitiva. Entre ellas debe destacarse la legislación especial y de emergencia que permite la nota de la excepcionalidad en buena parte de la normativa penal, y cuya pretensión es claramente endurecedora de la reacción penal, tanto por lo que se refiere a la gravedad de las penas como por despojar al reo de las garantías del procedimiento ordinario²⁴. Todo ello ha venido acompañado de un reforzamiento de las potestades de órganos no jurisdiccionales y su consiguiente protagonismo en la administración de justicia penal (es fundamentalmente el caso de la policía, a cuyos atestados esa legislación extraordinaria y de emergencia suele atribuir valor probatorio). En esa línea represiva, claramente condicionada por pretensiones de corte político, se han advertido graves quiebras a principios garantistas básicos de corte constitucional:

Principio de legalidad. El primer principio penal básico que con frecuencia resulta vulnerado es el de legalidad. No hay mejor prueba de ello que la Ley No. 26950, de 19 de mayo de 1998, ley que otorga al Poder Ejecutivo facultades para legislar en materia de seguridad nacional. Dicha delegación ha dado paso a las principales leyes de excepción dictadas en los últimos diez años, entre ellas, la Ley Contra el Terrorismo Agravado. Esta forma de proceder desconoce que la materia penal, por afectar a derechos fundamentales de la persona, requiere estar definida por un procedimiento parlamentario que excede con mucho a la parcialidad inherente al Poder Ejecutivo. Con aquel procedimiento no se trata sólo de satisfacer exigencias garantistas, sino sobre todo de consensuar la definición de las conductas típicas evitando manipulaciones y desviaciones en el ejercicio del poder ejecutivo. No hay mejor muestra de los efectos perniciosos de esta “deslegalización” de la materia penal que la creación de figuras jurídicas de severa gravedad que incluso semánticamente delatan los intereses políticos que laten bajo la misma. Es el caso de la Ley de Terrorismo Agravado, que desde el año 1997 incluye entre los supuestos de hecho que determinan su aplicación casos de delincuencia común (como el robo, delitos contra la vida y el cuerpo, la salud, patrimonio, libertad individual) cuando se dan las notas de ejecución

²⁴ Así, además de la legislación antiterrorista prevista en el Decreto Ley n 25475, los Decretos Leyes n 25659, 25880 y la Ley 26508 relativos a los delitos de traición a la patria, pueden citarse a título de ejemplo el Decreto Legislativo n 895, Ley contra el terrorismo Agravado; el n 896, Ley contra los delitos agravados, o el n 901, Ley de beneficios de colaboración.

en banda y empleo de armas. De esta manera, se califica como terrorismo especial hipótesis de crimen organizado, lo que sirve de argumento para justificar lo elevado de las penas²⁵

Junto a esta quiebra básica del principio de legalidad, que en cierta forma pueden considerarse punto de partida de gran parte de las restantes, se detectan otras que afectan a la propia redacción de los tipos, con la consiguiente situación de grave inseguridad jurídica y fomento de la arbitrariedad judicial²⁶, en cuanto que deja en manos del juez penal una generosa facultad de decidir la subsunción del concreto caso enjuiciado en el supuesto de hecho de la norma en cuestión. El mismo margen de discrecionalidad se aprecia ya no sólo en relación con el supuesto de hecho de la norma, sino respecto al sistema de determinación de la pena. Así, por un lado, es frecuente que el legislador recurra a amplios marcos penales cuya concreción última queda en gran medida en manos del juez; por otro lado, la ley introduce el criterio de la “rebaja prudencial de la pena” a la hora de regular la tentativa, la complicidad, semi-imputabilidad o las eximentes incompletas, lo que de nuevo vuelve a abrir un desmesurado margen de discrecionalidad en la tarea judicial.

Principio de efectiva lesión de bienes jurídicos e intervención mínima. Las deficiencias detectadas en relación con este principio se traducen en una doble distorsión. En primer lugar, la legislación penal está a veces orientada a la tutela de intereses que no merecen protección en el orden penal, de tal forma que su presencia en el Código sólo puede explicarse desde determinadas concesiones morales o éticas cuya legitimidad jurídica es seriamente dudosa. Sirva de muestra la tipificación de delitos como el proxenitismo y los atentados al pudor, que hace tiempo que las modernas legislaciones penales renunciaron a castigar. Su presencia en la legislación penal peruana desconoce el principio fundamental de última ratio del Derecho penal, y la consiguiente necesidad de limitar su empleo a los supuestos más graves en los que fracasen otras instancias de control social. Otro tanto puede decirse del delito de desacato, cuya presencia en el Código penal conlleva la gravedad adicional de limitar un derecho fundamental como es la libertad de expresión. En segundo lugar, la pérdida de atención al criterio penal básico de merecimiento de pena de los bienes jurídicos da paso a una tendencia, ahora de sentido contrario, pero igualmente preocupante y grave: la desprotección de bienes jurídicos que demandan tutela penal. Es lo que sucede respecto a la ausencia de delitos que protegieran bienes jurídicos de especial calado, y que son de corte tan diferente como los malos tratos, la prevaricación administrativa, blanqueo de capitales o el comiso. La ausencia de este último resulta especialmente llamativa en un sistema de justicia que, por circunstancias que más abajo se refieren, ha demostrado ser especialmente proclive a las desviaciones en su ejercicio.

²⁵ Conforme al Art. 1 de la Ley de Terrorismo Agravado, “El que integra o es cómplice de una banda, asociación o agrupación criminal que porta o utiliza armas de guerra, granadas y/o explosivos para perpetrar un robo, secuestro, extorsión u otro delito contra la vida, el cuerpo, la salud, el patrimonio, la libertad individual o la seguridad pública, comete el delito de Terrorismo Agravado, aunque para la comisión del delito actúe de forma individual”.

²⁶ Valga de cita la forma tan imprecisa en que se acotan los comportamientos constitutivos de un delito contra la libertad sexual (Art. 170 : “practicar el acto sexual u otro análogo”), o, por poner un ejemplo en un ámbito distinto, el art. 376, que en materia de funcionarios públicos contempla de forma genérica la conducta de abuso de autoridad.

Principio de proporcionalidad. Resultan especialmente preocupantes las quebras al principio de proporcionalidad que se observan en el Código penal y la legislación especial. Dichas quebras se manifiestan tanto desde la óptica de la contemplación absoluta como relativa de las penas.

En el primer sentido no puede dejar de denunciarse las penas realmente desmesuradas que se prevén para determinados delitos, lo que a su vez se convierte en fuente de distorsión de otros principios que se enuncian en este informe, como el de resocialización del delincuente o, de una forma amplia, el de humanidad. El recurso a la exasperación de la respuesta penal sólo puede contemplarse como el fruto de una política social represiva que cierra los ojos a cualquier criterio de eficiencia y racionalidad para acentuar una prevención general exclusivamente negativa o intimidatoria. Es, en definitiva, una falsa vía de conformar una conciencia social en torno a la efectividad de la justicia penal, encubriendo los verdaderos problemas que laten bajo la justicia penal en el Perú. Esta situación resulta especialmente preocupante en la medida en que, como se insiste en otro lugar del informe, ese incremento de penas suele acompañar a los delitos cometidos por las clases sociales más desfavorecidas, lo que potencia y acentúa los índices de marginalidad y segregación del sistema social.

La necesidad de proceder a una atenuación de los marcos penales se revela especialmente importante si se tiene en cuenta que la previsión de penas elevadas se convierte además en un factor que en el propio Código impide que el delincuente pueda beneficiarse de mecanismos de conversión de la pena (art. 52 CP), así como de la suspensión de la ejecución (art. 57 CP) o de reserva del fallo condenatorio (art. 62 CP), al condicionarse la concesión de tales beneficios a que la pena prevista para el delito en cuestión no sea elevada (entre 3 y 4 años, según los casos).

También desde un punto de vista relativo resulta preocupante las quebras al principio de proporcionalidad, lo que se traduce ahora en el desconocimiento de niveles de jerarquía entre los distintos bienes jurídicos. Así, a título de ejemplo, el delito de robo agravado puede llegar a tener más pena que un delito contra la integridad física e incluso contra la vida. Las quebras a este principio no se advierten sólo desde la óptica de la comparación de las penas entre distintos delitos del texto legal, sino que ya dentro de un mismo tipo delictivo es posible detectar disfunciones entre las distintas modalidades comisivas, lo que a su vez se traduce a veces en el desconocimiento del principio penal básico de lesividad²⁷.

La tarea de reducción de los marcos penales exasperados sólo puede llevarse a cabo cuando previamente se haya desarrollado una tarea de concientización y de conformación de una cultura jurídica que rompa definitivamente el lastre ideológico que supone la identificación de la represión con la eficiencia del Derecho penal. Es imprescindible sensibilizar a la sociedad y concientizarla de que la vigencia de un régimen garantista no supone una merma de su seguridad sino que, al contrario, se convierte en baluarte que le garantiza su propia seguridad frente a un Estado al que se cercenan métodos de actuación

²⁷ **A título de ejemplo, es el caso del art. 2 de la Ley penal tributaria (Decreto Legislativo n°813) que castiga con idénticas penas una conducta claramente preparatoria de la defraudación fiscal y la defraudación fiscal misma.**

arbitrarios, como pudiera ser la posibilidad de realizar detenciones ilegales. Es por ello necesario trabajar a medio y largo plazo en la tarea de diseñar estrategias de actuación en el plano psicosocial.

Por otra parte hay que tener en cuenta que la tarea de ajuste de penas y la consiguiente eliminación de los marcos penales desproporcionados es a su vez el único medio para acabar con un expediente de naturaleza eminentemente política que hasta la fecha se ha convertido en un remedio realmente distorsionador para que el Estado pueda salir del propio callejón sin salida a que le aboca la exasperación punitiva. Es el caso del recurso al indulto y a la conmutación de las penas. Según algunas fuentes, se han llegado a conceder hasta 2000 indultos anuales como medio de descongestionar las prisiones. Ello distorsiona gravemente la finalidad y naturaleza jurídica de esa figura, al paso que aboca no pocas veces a un tratamiento paritario de inocentes e indultados en sentido propio.

Principio de culpabilidad. En la legislación penal peruana hay vestigios de responsabilidad objetiva y reminiscencias del principio *versari in re illicita* que son contrarios a las exigencias básicas de responsabilidad personal del autor y de la contemplación del desvalor de acción.²⁸ Ello se traduce en la responsabilización del autor por resultados que exceden de su dolo o negligencia. La situación resulta más preocupante cuando se repara en que se asignan penas realmente graves para estos resultados condicionados por el azar, algo que, una vez más, sólo puede entenderse como una manifestación mas de los tentáculos de una política penal extremadamente represiva.

Principio de resocialización. El sistema de penas de la legislación penal peruana prioriza de forma clara los intereses represivos y retributivos frente al desarrollo de políticas preventivo especiales orientadas a la recuperación del delincuente para la sociedad, único fin legitimador de cualquier respuesta punitiva. En este sentido, no puede dejar de criticarse la vigencia de la cadena perpetua²⁹, algo que no sólo se opone frontalmente a cualquier finalidad resocializadora, sino que potencia la confrontación del individuo con la norma ante la ausencia de efectos preventivos especiales de cara al futuro. También se constata la ausencia de beneficios penitenciarios en la legislación penal especial, aspecto éste del que se ocupa la parte del informe atinente al régimen penitenciario. Lo que interesa indicar ahora es que el recurso a penas draconianas, que de por sí ya es seriamente preocupante, se agrava aun más cuando se trata de delincuentes jóvenes o menores de edad. Baste pensar en que el Decreto Legislativo 895 de 1998 (de terrorismo especial) reduce la edad penal hasta los 16 años, y preve para tales conductas una pena privativa de libertad por tiempo de 25 a 35 años.

Ante el panorama que arroja este recorrido por las distintas quiebras de los modernos principios de la justicia penal se recomienda de forma inmediata la revisión de la legislación penal especial, por ser en ella, en la que de forma más acentuada, se detectan los déficits señalados. Conscientes de que el proceso de cambio de cualquier sistema jurídico es un

²⁸ Así, por ejemplo, el art. 152.2, castiga con cadena perpetua cuando el agraviado resulte con graves daños en el cuerpo, la salud física o mental o muera durante el secuestro o como consecuencia de dicho acto.

²⁹ Pena prevista para los delitos de secuestro, violación de menores, robo agravado, extorsión, tráfico de drogas, terrorismo, traición a la patria y terrorismo agravado.

proceso lento que necesita de un periodo de tiempo en el que pueda proyectarse un movimiento evolutivo político social, se prioriza la propuesta de dos medidas que se consideran improrrogables. La primera es la necesidad de vetar o, al menos, restringir las facultades del Poder Ejecutivo para inmiscuirse en la elaboración de los tipos penales y definir las conductas que se consideren merecedoras de penas. Sólo el parlamento debe estar legitimado para definir el espectro de conductas delictivas y consensuar conforme a criterios de merecimiento y necesidad de pena las conductas que deban estar conminadas en la legislación penal. Posiblemente, cuando se haya eliminado este vicio de fondo se palien de forma acompasada, al menos en determinados ámbitos, muchas de las deficiencias denunciadas. Así, en la medida en que la definición de la materia penal quede sustraída al albur de los intereses políticos del Poder Ejecutivo, es de pronosticar que en relación con los delitos que definen el grado de afinidad social con los intereses de preservación estatal se articule un sistema de penas acorde con los postulados básicos citados más arriba, en especial el de proporcionalidad y resocialización.

En este mismo orden de ideas, y sería la segunda propuesta de reforma, se considera necesario que de forma inaplazable se revise el sistema de penas previsto para la delincuencia común, especialmente para los delitos patrimoniales de robo y hurto. Es una exigencia urgente reducir los marcos penales y ser conscientes de que la mejor solución penal a los conflictos no está en la exasperación de la respuesta punitiva sino en el desarrollo de una política criminal que subraye los condicionamientos sociales y culturales que determinan y potencian su aparición. La delincuencia común no es una plaga que se pueda fulminar conforme a criterios de eficiencia con el recurso al Derecho penal. Al contrario, la tendencia al aumento de pena en estos ámbitos potencia no sólo un efecto espiral que marginaliza cada vez más a las clases sociales deprimidas, sino que carga todas las deficiencias de un sistema de ordenación estatal justamente en las clases sociales más desfavorecidas (los “clientes” por excelencia de la justicia ordinaria), contribuyendo así a abrir graves brechas en el principio de igualdad y tratamiento de los delincuentes. Ello se agudiza aún más cuando se repara en las deficiencias de acceso a la justicia que acompañan a estas clases sociales menos favorecidas, problemas de los que se ocupa el tercer párrafo de este informe. Es necesario insistir en la necesidad de potenciar una cultura jurídica y una tarea de concienciación de que el cumplimiento de las garantías y principios penales básicos (entre ellos el de proporcionalidad) no sólo está reñida con la eficacia del sistema penal, sino que es justamente su presupuesto.

Por otra parte, sería interesante potenciar en estos delitos los mecanismos de solución extrajudicial, de tal modo que la víctima viese reparado el daño que se le causó mediante mecanismos de reparación y conciliación en los casos en que aceptara someterse a ellos de forma voluntaria. Desde el punto de vista del sujeto pasivo estos procedimientos satisfacen plenamente las necesidades estrictamente resarcitorias del agraviado. Desde la óptica del delincuente, estas experiencias han demostrado sus altos efectos resocializadores, ya que concientizan el daño causado y lo enfrentan directamente con su víctima y con las consecuencias lesivas de su hecho. Esa misma experiencia enseña que esos efectos nunca se han conseguido mediante el afán de represión y de aumento de la duración de las penas y de la efectividad del cumplimiento de las mismas. En este orden de ideas sería especialmente interesante potenciar sistemas de trabajo en beneficio de la comunidad que en los delitos

menos graves evitasen el ingreso en prisión. Ello requiere un esfuerzo de inversión presupuestaria que permita diseñar un sistema de concierto con entidades y centros en los que puedan desarrollarse esas tareas.

Deficiencias Observadas en el Ambito de Aplicación de la Ley. En el ámbito de la aplicación judicial de la normativa penal hay denuncias de mal funcionamiento que afectan prácticamente a todas las secuencias de la tarea judicial: desde la fase de interpretación de la ley hasta el método de individualizar la pena pasando por aspectos que tienen que ver con desviaciones del ejercicio de la actividad jurisdiccional, básicamente, problemas de corrupción. Hay que destacar que estas deficiencias son el auténtico problema nuclear de la Administración de Justicia en el Perú. Cualquier modificación que se introdujese en la normativa penal resulta artificial y está condenada por definición al fracaso si no se acompaña de la eliminación de las deficiencias de las que adolece la Administración de Justicia. Se subraya por ello la necesidad de atender de forma prioritaria a las deficiencias que a continuación se denuncian.

A grandes rasgos, dichas distorsiones pueden reconducirse explicativamente a varias causas:

- a) Sistema de selección de jueces y magistrados: Interesa destacar la grave deficiencia que supone el hecho de que, desde el año 1992 fueran cesados muchos magistrados, siendo sustituidos por jueces provisionales y suplentes. Ese proceso ha dado paso a que en la actualidad casi el 80 % de los miembros de la carrera judicial ostenten esta última condición. Ello potencia de forma palmaria la corrupción y el hecho de que el Poder ejecutivo pueda inmiscuirse con especial facilidad en la actividad jurisdiccional, ya que los magistrados provisionales y suplentes pueden responder fácilmente a las presiones externas, al no estar protegidos por la garantía de la inamovilidad de su cargo.
- b) Baja remuneración. Una denuncia generalizada son los bajos ingresos de los miembros de la carrera judicial, lo que de forma inmediata potencia el desinterés y la falta de motivación. Ello alimenta a su vez el hecho que a continuación se denuncia de que se trate de que las personas que aspiran a formar parte en la Administración de Justicia no sean las que tiene más preparación, ya que ellas pueden desempeñar funciones mejor remuneradas.
- c) Deficiencias relacionadas con la formación de personal que intervienen en la Administración de Justicia: La preparación exigida para acceder a la carrera judicial es realmente baja. A ello se acompaña la falta de especialización por materias y órdenes jurisdiccionales. Los dos cursos de la Academia de la Magistratura (Formación de Aspirantes y Capacitación para el Acceso) contienen materias de Derecho civil, penal y público para todos los candidatos o magistrados, sin importar su especialidad. El resultado de todo ello es una interpretación normativa a veces deficiente y otras carente de sensibilidad. Así se potencian interpretaciones realmente pobres de la ley, apegadas a su literalidad y ajenas a cualquier contenido de sensibilidad político social³⁰. Pese a que

³⁰ Como la que ha venido realizando la Corte Suprema en torno a la cláusula “u otros actos análogos a los de contenido sexual”, cuya aplicación ha limitado exclusivamente a los casos de penetración anal.

la Academia de la Magistratura ofrece varios programas de formación, no se han percibido progresos visibles en la calidad del trabajo judicial.

- d) Prejuicios: En no pocas ocasiones las deficiencias en la interpretación de la Ley se debe a interpretaciones retrógradas y cargadas de prejuicios y alto contenido moralizante (como la exigencia de un grado de resistencia casi heroica por parte de la víctima para apreciar un atentado a la libertad sexual o la calificación casi automática como falta de lesiones de los atentados a la integridad física en el marco de la violencia doméstica). Por último, no puede dejar de mencionarse las interpretaciones condicionadas por razones de naturaleza política. Es el caso de la aplicación de los beneficios que contempla la Ley a los arrepentidos, interpretadas de forma realmente restrictiva o, ya en materia específica de drogas, la tendencia a interpretar que la cantidad incautada va dirigida al tráfico y no al consumo.
- e) Tendencia a agotar en lo posible los límites máximos legales, reforzando así la orientación represiva que ya está presente en la normativa penal. Esta tendencia es especialmente preocupante en delitos de comisión frecuente, como los patrimoniales y los relativos al tráfico de drogas.

El panorama que arroja la contemplación de estos aspectos lleva a proponer varias modificaciones inaplazables que en síntesis pueden reconducirse a dos grandes líneas de reforma. La primera de ellas apunta a aspectos de carácter organizativo. En primer lugar, se hace necesario revisar los criterios de acceso a la carrera judicial. Se trata de exigir que el proceso electivo de los magistrados salvaguarde dos aspectos básicos. En primer lugar, la elevación de los criterios de selección, exigiendo pruebas que garanticen la preparación del personal encargado de la Administración de Justicia. Ello no tiene que suponer necesariamente un costo superior si se racionaliza el proceso formativo que está vigente en la actualidad. Se propone en este sentido que la Academia de la Magistratura se dedique exclusivamente a la preparación y capacitación de los jueces y magistrados, en lugar de configurarse como una instancia formativa dirigida de forma amplia a sujetos que finalmente no siempre se dedican a la actividad jurisdiccional. En segundo lugar, el proceso de selección de jueces y magistrados debe garantizar su imparcialidad y con ello, su ajeneidad a las intromisiones del Poder Ejecutivo. En este orden de ideas resulta improrrogable la eliminación de los jueces suplentes y sustitutos y su reemplazo absoluto por miembros funcionariales de la carrera judicial que cuenten además con una retribución que permita aislarles en la medida de lo posible de las presiones políticas y económicas. El punto de partida de la solución de este problema es, lógicamente, la previa estimación del número de plazas necesarias.

Dentro de este primer bloque de aspectos que genéricamente pudieran denominarse organizativos se hace necesario incidir en la fase ulterior de ejercicio de la potestad jurisdiccional. Es prioritario la creación de instancias de control independientes del Poder Judicial en la que participen agentes de sectores ajenos a la carrera judicial. Sólo de este modo puede evitarse que el cooperativismo y las relaciones personales se conviertan en un obstáculo para la exigencia de responsabilidad.

Junto a los aspectos anteriores es crucial reforzar el nivel de control de calidad de las resoluciones jurisprudenciales. Es una ausencia clamorosa que no existan publicaciones de las resoluciones de la Corte Suprema. Ello no sólo potencia el oscurantismo de la actividad jurisprudencial, sino que propicia toda una suerte de heterogeneidad en las resoluciones judiciales con la consiguiente falta de igualdad e inseguridad jurídica que ello genera. Sólo mediante la publicación de las sentencias pueden abrirse vías críticas y de canalización de las tendencias jurisprudenciales renovadoras. En buena medida potenciado por lo anterior, se denuncia la falta de motivación de las resoluciones, lo que a su vez da pie a la vulneración de derechos fundamentales del inculgado.

Problemas de Acceso a la Justicia. El tercer gran bloque problemático en la Administración de la Justicia se refiere a los condicionamientos materiales que condicionan el acceso a la Justicia. Según algunas fuentes, aproximadamente un tercio de la población peruana no pueden acceder a la justicia. Dichas trabas afectan de forma singular a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, esto es, a las clases sociales más bajas, y se erigen, por ello, en una de los retos principales de la justicia y penal y, al mismo tiempo, en el indicador más fiel del grado de utilidad y eficacia del sistema penal así como de la confianza de la población en el mismo.

Se advierten serios condicionamientos para que las víctimas de los delitos puedan tener acceso a la justicia. A ello contribuye la distancia entre las poblaciones, insuficiencia de vías de comunicación y de recursos materiales así como el coste de los litigios (desde los honorarios de los abogados hasta los traslados, alimentación, etc). Ello determina que muchas veces la víctima renuncie a interponer la acción penal e incluso a que, una vez interpuesta, desista de continuar el ejercicio de la misma. La consecuencia inmediata es la advertida sensación de descontento de la sociedad. Ello confirma la crítica a la situación de la normativa penal denunciada en el párrafo II. Porque de poco sirve la tendencia al incremento de las penas privativas de libertad si no se eliminan los obstáculos que impiden su aplicación. Nos parece un error el intento de compensar los déficits del sistema de acceso a la justicia con un catálogo de medidas y de penas elevadas si las mismas no cuentan con posibilidades reales de aplicación práctica. Ante esta situación se propone el aumento de potencial económico de cara a potenciar los llamados módulos básicos de justicia y la creación de salas y juzgados itinerantes con el objeto de impulsar el acceso a la justicia por parte de la población de menos recursos y más alejadas. Es ineludible el refuerzo presupuestario de los mencionados módulos básicos de justicia. Se denuncia que la tercera parte de los módulos ya construídos tienen problemas para entrar en funcionamiento pleno por deficiencias estructurales que comprenden desde las necesidades de personal (que debería ser propio y especialmente nombrado) hasta los recursos materiales.

Junto a los problemas de acceso “material” a la justicia, se mencionan en este párrafo otras deficiencias que igualmente condicionan la accesibilidad real a la misma y que son tan graves e importantes como aquéllas. Son los que entroncan con condicionamientos sociales e ideológicos propios de determinados prejuicios culturales. En este sentido, se denunció el hecho de que no es infrecuente que la mujer opte por recurrir al aborto clandestino ante la dificultad de encontrar profesionales que estén dispuestos a prestarle asistencia. Ni que decir

que la superación de esta traba desborda mucho las soluciones que puede ofrecer una mayor inversión en la justicia. Se trata de un problema mucho más profundo cuya superación sólo puede llegar de la mano de un proceso de evolución cultural que excede de las posibilidades de cualquier propuesta de Derecho positivo.

Atención a las víctimas y protección de testigos. Especial mención merece la llamada victimización secundaria que con frecuencia sufre el sujeto pasivo del delito. La denuncia de la situación se hizo especialmente sensible en el ámbito de los delitos contra la libertad sexual, donde no es infrecuente que el reconocimiento a la víctima se realice ante la concurrencia de otras personas e incluso a veces ante un aula de estudiantes. Por otra parte se denuncia que a menudo los interrogatorios a las víctimas y las resoluciones judiciales detallan aspectos estrictamente íntimos de la víctima, como su pasado sexual.

Se hace necesario el diseño de programas de protección que garanticen la libertad de la actuación de víctimas y testigos. Es una denuncia generalizada el temor de represalias por declaraciones o testimonios en el proceso, especialmente en el ámbito de los delincuentes que se acogieron al régimen de arrepentimiento previsto en la Ley para determinados delitos.

CAPITULO V.

El Sistema Penitenciario Peruano

El Contexto Político de la Reforma. El artículo 139.22 de la Constitución peruana de 1993 y el art. II del Título preliminar del Código de Ejecución Penal establecen que el fin de pena es la “reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad”. La distancia entre este mandato constitucional y la actual configuración del ordenamiento penitenciario y la realidad de las prisiones es sideral, por lo que urge emprender un extenso movimiento de reforma que acomode el sistema penitenciario en su conjunto no ya solo a la resocialización del penado, sino a que la pena privativa de libertad se ejecute en condiciones compatibles con la dignidad de la persona y en el marco jurídico propio del Estado de Derecho. Este último objetivo debe considerarse prioritario, en cuanto que resulta una condición previa a toda política reeducadora.

Antes de analizar las principales carencias del ordenamiento y la realidad penitenciaria conviene realizar una serie de consideraciones, bastante obvias por lo demás, tendentes a subrayar los obstáculos políticos y sociales con los que puede encontrarse la reforma. Incluso en países con alto grado de cultura constitucional y de respeto a los derechos humanos la mejora de las prisiones y la humanización del régimen penitenciario suelen encontrar un fuerte rechazo social, ya que se trata de realizar una política pública que favorece precisamente a ciudadanos que han infringido las normas más básicas de convivencia. El que la conducta delictiva se desencadene en muchos casos debido a problemas sociales y económicos es algo que se suele olvidar en este momento, lo que resulta por otra parte comprensible si se piensa que muchas de las víctimas pertenecen al mismo estrato social del agresor. Siempre existirá por tanto una parte más o menos importante de la sociedad que piense que los recursos públicos deben asignarse a otros fines prioritarios. Este problema, con el que toda reforma debe contar, es de prever que se agudice considerablemente en Perú.

La historia reciente propicia que actualmente exista una estrecha conexión entre la reforma penitenciaria y el problema del terrorismo y la inseguridad ciudadana, ambos términos tal como se ha señalado anteriormente han sido refundidos conceptualmente por el legislador a través de la normativa sobre el terrorismo agravado. En este contexto, una reforma penal del signo de la que aquí va a proponerse seguro que va a ser identificada por amplios sectores sociales como un signo de debilidad ante los que han sido considerados “enemigos del pueblo” o si se quiere ante personas que de facto han perdido su status de ciudadanos³¹. Repárese además en que una vez que ha desaparecido el terrorismo, tanto en su vertiente política como común (terrorismo agravado) la gestión del problema descansa en gran medida en la política penitenciaria. Por otro lado también debe tenerse en cuenta que en la ejecución de la reforma y en la fijación de sus ritmos va a influir notablemente cuál sea la

³¹ De hecho el actual gobierno de transición se ha encontrado ya con serios problemas de opinión pública en los tímidos avances que ha intentado efectuar. Un buen ejemplo de lo que acabo de señalar es la retirada de un anteproyecto de decreto legislativo en el que se generalizaban los beneficios penitenciarios.

actitud que adopten los miembros de Sendero Luminoso y MRTA. Si estas organizaciones deciden mantener una actitud al menos de complicidad o acuerdo encubierto con el gobierno los ritmos pueden ser más rápidos que si optan por potenciar el conflicto y presionar mediante actos de poder³². Esta circunstancia actúa como una suerte de factor sorpresa cuyos efectos deben intentar preverse.

Principales Problemas del Sistema Penitenciario. Con el fin de sistematizar las carencias más significativas del sistema penitenciario, éstas se encuadran en tres grandes grupos: (A) aquellas que se refieren al sistema de normas (B), las que conciernen a la situación de los internos en la prisión y a la gestión de los centros penitenciarios y (C) finalmente aquellas que afectan a la asistencia post-penitenciaria.

- A. El ordenamiento jurídico penitenciario y su aplicación. La normativa vigente: consideraciones generales. El Código de ejecución penal (Decreto Legislativo n° 654 de 31-7-91) constituye el texto más importante. Sus líneas maestras coinciden con el anterior Código de ejecución de 1985, inspirado en las normativas penitenciarias europeas y especialmente en la Ley General Penitenciaria española de 1979. Ahora bien, pese a que el CEP es una norma cargada de buenas intenciones y pese a que en abstracto pretende establecer un sistema de ejecución moderno y adaptado a las exigencias constitucionales (incisos 21 y 22 del art. 139 de la Constitución peruana), contiene importantes defectos técnicos que en ocasiones vulneran derechos fundamentales del interno. Si a ello se suma que no existe ningún Reglamento penitenciario que desarrolle su contenido y que existe una legislación de emergencia que desconoce absolutamente la idea de resocialización, el panorama normativo es francamente desolador.

En la práctica esta situación se traduce en que la administración penitenciaria y policial tengan un amplísimo margen de discrecionalidad – que con frecuencia deriva en arbitrariedad -, hasta el punto que la ejecución de la pena y régimen de vida en la prisión dependan del talante del director de turno. Obviamente aunque la discrecionalidad per se no tiene porque engendrar corrupción, resulta una opinión ampliamente compartida la estrecha relación empírica entre ambos fenómenos. Con mayor intensidad si cabe que lo que ocurría en el ámbito del derecho penal material la reacción ante esta situación no puede ser otra que la restauración del principio de legalidad y jerarquía normativa, con el fin de que sea la ley, o al menos una norma

³² **De nuevo un ejemplo: el reciente Decreto legislativo de 23 de marzo en el que se concede a los directores de establecimientos penitenciarios de máxima seguridad la posibilidad de restringir determinados derechos de los internos, lo que supone un paso atrás en la política penitenciaria del gobierno. Esta última disposición responde a la tensa situación que se vive en el penal de Yanamayo donde los internos del MRT han tomado el control del penal. La semana pasada decidieron incluso desafiar al ejecutivo permitiendo que un periodista, que entró al penal utilizando el régimen de visitas, publicara fotografías en las que se asimilaba el interior del centro a una suerte de “campamento militar” del MRT, en el transcurso de la polémica uno de los internos, utilizando su celular, se puso en contacto con una emisora de radio.**

jurídica (reglamento etc..) que la desarrolle, quien determine el sistema de ejecución de la pena privativa de libertad.

En lo que sigue se exponen brevemente los principales déficits de la normativa penitenciaria., de los cuales se ha dejado de lado, en la medida de lo posible, cuestiones de carácter técnico. Los problemas se han elegido atendiendo sobre todo su grado de incidencia sobre los derechos fundamentales.

El Código de Ejecución Penal:

Crítica. Una de las “innovaciones” más importantes del Código de Ejecución Penal, en relación con la normativa anterior, fue la supresión de la figura del Juez de vigilancia penitenciaria, cuya función radicaba en controlar a la administración penitenciaria en la ejecución de la pena privativa de libertad y en salvaguardar la efectiva vigencia de los derechos fundamentales de los reclusos. La razón esgrimida por el legislador en 1991 para suprimir esta figura fueron los frecuentes casos de corrupción por parte de los internos. Esta explicación es, a nuestro juicio a todas luces insuficiente y mas bien pudo servir como coartada para eliminar una figura incomoda, en cuanto que estorbaba a las pretensiones de control por parte del aparato militar y policial.

En la actualidad algunas de las funciones del juez de vigilancia penitenciaria son cumplidas por los “jueces de reos en cárcel”, quienes visitan mensualmente el interior de los centros penitenciarios y tienen el control sobre el beneficio de la semilibertad y la liberación condicional y sobre los permisos de salida³³. Estos modestos cometidos resultan a todas luces insuficientes para cumplir con las funciones que antaño se encomendaron al juez de vigilancia. Especialmente existe un importante déficit de intervención judicial en lo relativo al control sobre:

- La imposición de las sanciones penitenciarias y singularmente sobre la de aislamiento en celda.
- La progresión y regresión en grados que no sean la semilibertad y la liberación condicional y la clasificación inicial del interno en régimen de máxima seguridad.
- La concesión o denegación de beneficios penitenciarios.

³³ Conforme a la legislación vigente (Art. 50, 55 y 43) estas competencias corresponderían por el juez sentenciador quien no tiene porqué coincidir con el juez de reos en cárcel. La práctica, determinada seguramente por motivos de racionalidad, ha hecho recaer sobre estos jueces más cercanos físicamente al centro penitenciario estos cometidos. Por otro lado como después veremos estos beneficios penitenciarios se han convertido en algo excepcional pues un gran número de internos no tiene acceso a los mismos. Incluso dentro del reducido grupo que puede disfrutarlos problemas burocráticos en la formación de los expedientes de libertad condicional y semilibertad hacen aún más excepcional su aplicación.

Igualmente resulta bastante deficiente la regulación del CEP en lo relativo al régimen de sanciones disciplinarias. Las críticas provienen esencialmente de la ausencia de garantías esenciales. Brevemente: además de la ausencia de control judicial a la que se acaba de hacer referencia, la ley no establece proceso alguno para la imposición de las sanciones. Por otro lado, su tipificación adolece en muchos casos de un grado de taxatividad mínimo (Ejemplo: “realizar actos contrarios a la moral”, art. 25.6 CEP) y en otros no atiende al objetivo principal al que responde el régimen sancionador penitenciario: garantizar la convivencia pacífica de los internos de modo tal que sea posible su resocialización.

Un tercer aspecto criticable es la regulación de los permisos de salida. El artículo 43 del CEP únicamente establece permisos de salidas en circunstancias excepcionales (enfermedad grave o muerte de un familiar, nacimiento de hijos etc..). En la mayoría de los sistemas penitenciarios los permisos de salida se conceden ordinariamente a los internos de régimen ordinario con el fin de que no pierdan el contacto con la sociedad e ir preparándolo para su vida en libertad. El que no exista este tipo de permisos dota al régimen penitenciario de una dureza excepcional contrario al principio de humanidad en las penas.

La normativa penitenciaria en la legislación penal de emergencia. La normativa penitenciaria peruana no puede comprenderse actualmente sin atender a las disposiciones que el legislador durante la década de los noventa promulgó en materia de terrorismo y seguridad nacional, al amparo de la Ley n° 26950, en virtud de la cual se otorgaba al ejecutivo facultades para legislar en materia de seguridad nacional. Este conjunto normativo debilitó, como en parte ya se ha señalado (vid. primera parte), los contenidos más innovadores del Código penal y del CEP. Sus principales efectos sobre el sistema penitenciario pueden resumirse del siguiente modo:

- El endurecimiento de las penas y del régimen de prisión provisional provocó un considerable aumento del número de internos, con o sin sentencia, en las prisiones. Particularmente importante en este sentido fue la elevación desproporcionada de penas que sufrieron dos figuras tan usuales como el robo agravado (art. 189 del CP) y el tráfico de drogas, incluso en su modalidad de microconsumo³⁴. El primero de los delitos castiga por ejemplo con una pena no menor de 15 años ni mayor de veinticinco años todo robo en el que interviene más de una persona o en el que se utiliza para intimidar un arma.
- Las penas excesivas para infracciones que no necesariamente revisten un alto grado de injusto (vgr. muchas de las modalidades de robo agravado o narcotráfico) impiden que sus autores puedan beneficiarse de las alternativas a las penas privativas de libertad – suspensión de la ejecución de la pena y del fallo – que se establecen en los art. 57 a 67 del Código penal destinadas a que no ingresen en prisión delincuentes primarios de delitos con penas inferiores a cuatro años de duración.

³⁴ Vid. pág. 7 de las estadísticas del Instituto de Nacional Penitenciario. Edición I-2001 que se aportan como anexo a este informe.

- La normativa de “emergencia” excluyó de la posibilidad de obtener beneficios penitenciarios (semilibertad y liberación condicional)³⁵ no sólo a los autores de delitos de terrorismo y traición a la patria, sino a otros de delitos comunes como los incluidos en el “terrorismo agravado” (art. 8 del Decreto Ley n° 895)^s y en la ley contra los delitos agravados (Decreto Ley n° 896). Esta ley impide que puedan obtener el régimen de semilibertad y liberación condicional los autores de asesinato, secuestro, violación sexual de menor de catorce años de edad, robo – robo con fuerza en las cosas, robo agravado y extorsión.
- Tal como se señaló en la primera parte de este capítulo, el Decreto Legislativo n° 895 rebajó la edad penal a los 16 años en los casos de terrorismo agravado, señalando para los mismos penas de entre 25 y 35 años que habrían de cumplirse obligatoriamente en centros de reclusión de máxima seguridad, con aislamiento celular continuo durante el primer año de condena, prohibiendo también para este grupo de condenado los beneficios penitenciarios.
- Conjuntamente a cuanto acaba de señalarse, la legislación de emergencia contenía también disposiciones específicas relativas al régimen de cumplimiento de la pena para autores de delitos de terrorismo y de otros delitos comunes calificados de “difícil readaptación). La regulación original, que procede de los primeros años 90 (DL n° 25475 de 6 de mayo de 1992, DL n° 25755 de 27 de septiembre de 1992 - terrorismo- y Decreto Supremo n° 003-96-JUS³⁶), disponía un régimen penitenciario extremadamente severo que paulatinamente se ha ido relajando sin perjuicio de conservar sus rasgos originales, es decir, contemplaba numerosas restricciones en el régimen de visitas, acceso al patio (en el mejor de los casos 4 horas, lo que solo puede alcanzarse tras varios años de prisión), visita íntima, trabajo y educación.

Debe reseñarse, sin embargo, que paulatinamente este régimen de máxima seguridad se ha ido relajando, a veces como consecuencia de modificaciones legislativas y en otras ocasiones por situaciones de hecho, motivadas por las presiones efectuadas por los internos, sobre todo por los condenados por delitos de terrorismo. El actual gobierno de transición ha dado pasos decisivos en este sentido, si bien muy recientemente se ha visto obligado a retroceder en algunos puntos como consecuencia de la presión de determinados sectores de la opinión pública, a lo cual ha contribuido la situación existente en algunos centros de máxima

³⁵ Aunque es una cuestión puramente técnica debe reseñarse que ni la semilibertad ni la libertad condicional son en realidad beneficios penitenciarios sino más bien partes del sistema progresivo de ejecución de la pena. Su tratamiento como “beneficios” las acerca conceptualmente a premios otorgados por el legislador que tendrían que ver más con el “derecho de gracia” que con el sistema de ejecución de la pena privativa de libertad. Este error técnico tiene sin embargo importantes repercusiones prácticas en cuanto permite justificar con mayor facilidad el que determinados autores puedan ser excluidos de su aplicación.

³⁶ Debe señalarse que esta regulación consagra dos regímenes distintos de máxima seguridad el previsto para los terroristas strictu sensu y el estipulado para los internos de difícil adaptación. Aunque ambos sistemas contenían aspectos diversos, estos sean dejado de lado, resaltando su aspecto aglutinados: la severidad excepcional del régimen penitenciario.

seguridad como singularmente el de Yanamayo. Como consecuencia de la primera legislación en materia antiterrorista un grupo reducido de internos (6), conformado por los máximos dirigentes de las organizaciones terroristas de Sendero Luminoso y del MRTA cumple su pena privativa de libertad en una prisión militar. Sólo recientemente las autoridades civiles (Defensoría del Pueblo) han tenido acceso a este penal.

A modo de conclusión debe reseñarse que este conjunto de normas consagra un régimen penitenciario que colisiona con los principios más elementales del Estado de Derecho. No se trata únicamente de disposiciones que impiden cualquier política resocializadora, sino que si sumamos los distintos mecanismos represivos consagrados por este entramado normativo se obtiene un régimen penitenciario cercano, cuando no coincidente, con la noción de “trato inhumano y degradante”. Esta calificación no ofrece duda alguna en el caso de penados internados en los centros penitenciarios situados a gran altitud como el de Challapalca.

B. La realidad penitenciaria. Tras la exposición de los rasgos más destacados de la legislación penitenciaria peruana, corresponde seguidamente situarse en el plano (1) de la realidad de las prisiones y (2) de su gestión.

(1) La situación en las prisiones. Las cárceles peruanas tienen una población penal de 27.216 internos y una capacidad óptima de ocupación que se sitúa en torno a los 19.000, por lo que evidentemente el primer problema que aparece es el de la masificación, que aunque generalizada presenta una intensidad muy variable. De hecho, de entre las “regiones” penitenciarias en que está dividido el país, Lima es la única en la que la sobrepoblación parece alarmante, con 6 puntos de ocupación superior a la capacidad. Debe subrayarse además que la superpoblación no se debe al hecho de que el gobierno anterior no haya realizado inversiones públicas con el fin de crear nuevos centros, pues en la década de los noventa se construyeron un número relativamente alto de establecimientos. Hasta ahora en Perú el problema de la hacinación se ha tratado de resolver a través de la concesión de indultos masivos. El año pasado fueron indultados 2000 internos, lo que contrasta con el “promedio” de indultos en situaciones de normalidad que se estimaba entorno a 70 por años. No están del todo claros además cuales son los criterios bajo los que se desarrolla esta política de indultos.

El problema de la masificación debe ponerse en conexión igualmente con el alto número de internos sin condena – presos preventivos – que supera en número ampliamente al de condenados³⁷. Las causas de este alto número de preventivos se encuentran, de un lado, en una utilización indebida de la prisión provisional por parte de los judicial. Hecho que por cierto no descansa exclusivamente en un problema legal, es decir, de una mala regulación de esta institución en el Código procesal penal, ni tampoco en una lentitud excesiva de los procesos. Es más, cuando se aborde la reforma del proceso penal con el fin de adaptarlo a las garantías constitucionales del debido proceso es casi seguro que su duración se alargará, lo cual puede agudizar el problema.

³⁷ Según los informes del INPE el número de procesados alcanzaría el 55.3%.

El abuso de la prisión provisional descansa en factores más complejos. En primer lugar, lo elevado de las penas en los delitos patrimoniales hace que el riesgo de fuga – el motivo más importante que puede llevar a un juez para decretar la prisión preventiva - sea elevado. En segundo lugar existe una tendencia a utilizar esta institución aun cuando no existe material probatorio suficiente para inculpar a una persona. Resulta sintomático en este sentido que un 41% de los internos tiene un promedio en prisión de entre dos días y un año. Esta cifra no responde a que se impongan en las sentencias penas cortas de libertad, sino al uso de la prisión preventiva. La secuencia es la siguiente: se ordena alegremente la medida cautelar y poco después se decreta la libertad por falta de pruebas. En conexión con lo anterior resulta sorprendente observar cómo la mayoría de los internos sentenciados lo están por penas muy largas: sólo el 21% está condenado a penas inferiores a cinco años³⁸.

Por lo que se refiere al estado de los establecimientos penitenciarios debe reseñarse que en general la situación de las prisiones es bastante deficiente. Sólo un 17,5% de los centros se encuentra en una estado aceptable³⁹. Igualmente también resultan deficientes la alimentación, higiene y asistencia sanitaria. Muchos centros, sobre todo los construidos en la década de los 90, están diseñados arquitectónicamente con el fin de primar la seguridad sobre la reeducación.

Salvo situaciones excepcionales el trabajo penitenciario apenas si existe de modo organizado. La mayoría de los internos que realizan alguna actividad desarrollan tareas manuales (artesanía, confección de calzado...). Ellos mismos compran las herramientas y los materiales. En realidad para muchos el trabajo es cuestión de auténtica subsistencia, con la cual se provén de recursos, aunque mínimos, para sobrevivir en la prisión. La comercialización de los productos confeccionados por los internos es muy deficiente. La deficiente actuación de la administración en este punto no descansa únicamente en problemas económicos, sino en la mala gestión. Como botón de muestra debe indicarse que gracias a la cooperación peruano japonesa se hicieron grandes inversiones en talleres y maquinaria que, hasta la fecha no se han utilizado.

La defensa legal de los internos es otro de los problemas a destacar. Este problema no tiene sólo una vertiente legal, pues la falta de asistencia e información jurídica genera notables problemas de angustia y ansiedad. Aunque el Código de Ejecución Penal - CEP obliga a la administración penitenciaria a realizar gratuitamente las consultas que realice el interno y sobre todo “la defensa del interno indigente”, lo cierto es que el número de abogados que pueden realizar esta labor es insignificante: sólo existen 61 abogados, para los 82 establecimientos penitenciarios y los 27 internos. Otra alternativa que se ha intentado poner en funcionamiento, pero que igualmente ha fracasado, es que la asistencia legales preste en régimen de prácticas por los alumnos de los últimos cursos de la carrera de derecho. En cualquier caso, y por lo que se refiere a la previsión del CEP, lo cierto es que la figura del asesor legal resulta problemática. Dificilmente puede pensarse en una asistencia legal adecuada si esta se realiza por funcionarios que pertenecen a la misma institución ante la cual

³⁸ En el informe de la Defensoría del Pueblo n. 29 “Derechos humanos y sistema penitenciario. Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de libertad”1998-2000”, Lima, 2000, p.33 pueden encontrarse cifras más detalladas.

³⁹ En lo que sigue, para más detalles, vid. el informe citado en la nota anterior.

se deben presentar las quejas. No obstante antes de tomar una decisión en este punto debería tenerse claro qué otros medios alternativos existen. Una solución que quizás pueda tener algún resultado es incentivar la defensa de oficio concediendo beneficios fiscales.

Las deficiencias del proceso penal peruano, en el que se violan frecuentemente casi todas las garantías del debido proceso y la situación de excepcionalidad en la que se ha juzgado a muchos internos no permite descartar que exista un gran número de personas inocentes en prisión. Como es conocido, el anterior gobierno estableció una Comisión ad hoc con el fin de revisar las sentencias condenatorias que se habían dictado en materia de terrorismo e indulto a aquellos internos que resultaran inocentes tras una revisión de su proceso. Alrededor de 600 personas fueron indultadas a través de este mecanismo de excepción. La pregunta que cabe hacerse en este momento es por qué únicamente los condenados por terrorismo (Sendero Luminoso y MRTA) han podido beneficiarse de esta medida, cuando es presumible que existan también un numeroso grupo de inocentes comunes.

En una situación de caos como la que vive el sistema penitenciario peruano resulta de vital importancia la cooperación que puedan prestar las ONG y las asociaciones religiosas. De hecho existe un buen número de ellas que actúan eficazmente. Por ello resulta sorprendente las numerosas trabas con las que algunos directores y funcionarios obstaculizan su labor. Desde la dirección del INPE existe una clara voluntad por modificar esta situación, que es buena prueba de la escasa actitud y aptitud de los funcionarios de prisiones.

(2) La gestión de la prisión. El sector de la administración pública que tiene como misión ejecutar la pena privativa de libertad y gestionar los centros penitenciarios es el INPE (Instituto Nacional Penitenciario). No obstante la realidad es otra. Mucho más de la mitad de los establecimientos son gestionados por la policía, lo que tiene su origen en que los centros penitenciarios fueron declarados en situación de emergencia durante la década de los noventa. Esta circunstancia de excepcionalidad provoca numerosos problemas de atribución de responsabilidad, la mala administración de un centro por la policía se imputa políticamente al INPE. En cualquier caso debe señalarse que la difícil situación en que se encuentra esta institución y que inmediatamente se describe hace muy complicado que pueda pensarse en una normalización de la situación a corto e incluso medio plazo. Incluso en algunos centros penitenciarios en los cuales se ha planteado el traspaso de poder, los internos han presionado para seguir en manos de la policía.

El INPE es uno de los sectores de la administración pública peruana con mayor grado de desprestigio social. Esta opinión se corresponde con la realidad. Los principales problemas que tiene esta institución son los siguientes:

Tradicionalmente no ha existido ninguna estabilidad en su dirección, los cambios se han producido de una forma vertiginosa. Hubo directores que ni siquiera llegaron a enterarse de que lo eran. Esta situación ha generado una situación de ingobernabilidad con multitud de “camarillas” y grupos de presión que hacen verdaderamente complicado asumir la dirección de la organización.

La inestabilidad en la cúpula se corresponde con la movilidad tanto de los funcionarios que ocupan lugares de responsabilidad (direcciones generales), como de los directores de centros penitenciarios. Este último factor tiene una importancia especial. Como se ha indicado, el ordenamiento penitenciario peruano está altamente deslegalizado, es decir, deja amplios márgenes de discrecionalidad al director de un centro. Este hecho unido a lo anterior provoca el que no exista ninguna continuidad en la gestión y programas que se realizan en los centros. El cambio de dirección supone un cambio radical para la vida del centro.

- Los funcionarios que lo componen tiene una formación inadecuada para el cumplimiento de sus funciones. En realidad la mayoría de ellos se sienten más policías que funcionarios penitenciarios, por lo que su preocupación principal dista de ser la resocialización del interno. Resultaría difícil que el visitante de una prisión, sin preguntar, distinguiera entre qué centros penitenciarios están en manos de la policía y cuales pertenecen a la administración. Inclusive, los funcionarios penitenciarios desconocen muchas veces la normativa penitenciaria básica. Los casos de tortura y malos tratos a internos son más frecuentes en los centros penitenciarios que gestiona el INPE que en los asumidos por la policía. En la actualidad la escuela de estudios penitenciarios se encuentra cerrada por problemas presupuestarios. En sus últimos años de funcionamiento la formación proporcionada era estrictamente castrense. La opinión del personal técnico del INPE: psicólogos, asistentes sociales y trabajadores tampoco es mucho mejor. Incluso es difícil encontrar funcionarios no “deformados” en los niveles superiores. El rechazo que muestran a que se instaure un mecanismo judicial externo de control – juez de vigilancia penitenciaria o juez de ejecución – es buena prueba de ello.
- La situación económica y profesional de los funcionarios de la institución también es problemática. No existe nada parecido a una “carrera administrativa”. Existen también numerosos problemas en la gestión de recursos humanos derivados de una normativa caótica. Los sueldos son además bajísimos, alrededor de tres veces menos de lo que cobran los agentes policiales que realizan las mismas funciones. Casi resulta innecesario señalar que los funcionarios están desmotivados.
- La gestión está además tremendamente burocratizada: desde solicitar una bombilla hasta la formación de los expedientes de los internos que necesitan para acceder a los beneficios penitenciarios todo lleva multitud de trámites.
- Tampoco existe un sistema informático que permite gestionar correctamente la institución. La obtención de cualquier dato es una larga odisea administrativa. Por supuesto no existe ninguna red informática eficaz entre los distintos centros penitenciarios que permita la transmisión y el tratamiento conjunto de datos.

- En este caldo de cultivo no es de extrañar que la corrupción germine con fuerza.
- Como único rayo de luz en esta situación sólo cabe señalar que el actual director – ni tan siquiera la dirección - es bien consciente de todos estos problemas.

A partir de cuanto se lleva dicho hasta ahora no es difícil imaginar cuál es el estado de las prisiones. En algunas de ellas no se sabe el número exacto de internos que existen, ni en que pabellón o celda se encuentra cada interno, lógicamente tampoco se hacen recuentos. De facto la organización de los centros se autogestiona por los internos, son ellos los que deciden por ejemplo que lugar le corresponde ocupar al interno que llega. Por sí mismo este sistema no es negativo, e incluso en el futuro debiera pensar en utilizarse esta cultura autogestionaria. No obstante, y con bastante frecuencia, este sistema degenera en que la vida en prisión es dominada por “mafias” y grupos organizados de poder. El interno que desee seguridad en la prisión debe contar con ellos. Esta descripción puede variar lógicamente de centro a centro y modificarse más o menos dependiendo de quien ocupe la dirección.

La asistencia postpenitenciaria. Pese a que el CEP dedica un capítulo entero a regular la asistencia y el apoyo a los reclusos que han abandonado la prisión prácticamente no existe. Esta circunstancia, ya de por sí negativa, se acrecienta cuando se conecta con la realidad económica que vive el país. Si cualquier ciudadano tiene problemas para encontrar un puesto de trabajo, el ex recluso casi tiene el acceso denegado. Lo que dificulta su reinserción y le obliga a continuar su carrera delictiva.

CAPÍTULO VI.

La Justicia Civil

Los módulos integrados. Tal vez la primera característica del sistema de justicia civil peruano sea la imagen que ofrece su organización. En efecto, hace años que se inició en Perú un plan de reforma de la justicia, que suponía acometer un rediseño de la organización judicial, estableciendo módulos en donde se integraran varios Juzgados del mismo tipo y jurisdicción. De este modo se podría obtener un mejor aprovechamiento de los mismos recursos que estaban disponibles para cada órgano en particular y, sobre todo, se pretendía hacer realidad la separación de tareas administrativas por un lado, y tareas estrictamente jurisdiccionales, por otro, de modo que los jueces realizaran estas últimas y se encomendaran las primeras a un personal especializado, común para varios Juzgados.

El sistema de separación de las funciones judiciales y las administrativas permite sin duda lograr la especialización y una mayor eficiencia del servicio que se presta, y al propio tiempo racionalizar la prestación de los servicios administrativos comunes con esta nueva forma de organización.

Ahora bien, aunque se trata de establecer una organización y distribución uniforme del trabajo, no es posible ni deseable mantener identidad en todos los casos, sino que en razón de la propia naturaleza de la materia litigiosa y, por tanto, de sus procesos, debe acogerse una estructura organizativa matizadamente diferente. Con todo, parece aconsejable que existan unas pautas similares que permitan optimizar los recursos de que se dispone y, con ello, prestar un mejor servicio a los ciudadanos, estableciendo una identidad de las tareas básicas a realizar por el personal auxiliar en todas las oficinas judiciales y fijando criterios similares a la hora de agrupar estas tareas, así como organizando el trabajo de acuerdo con el principio de máxima flexibilidad, que comporta no adjudicar tareas a personas concretas de forma permanente y permite adaptar la organización a las cambiantes exigencias de la demanda de justicia.

Dicho con otras palabras, el objetivo no debe ser agrupar órganos judiciales preexistentes, sino implantar una organización de nuevo cuño, de la que la agrupación de órganos es sólo una pieza, que permite, disponiendo de idénticos o incluso con menores medios, un mejor aprovechamiento de los mismos y, en consecuencia, un mejor servicio a los ciudadanos.

Esta nueva organización a de materializar sus resultados en la distribución de los recursos en función del trabajo global, que comprende todos los asuntos que se someten al enjuiciamiento del mismo orden jurisdiccional y nivel, sin que puedan pervivir departamentos estancos, con oficinas disímiles, unas con gran aglomeración de asuntos que tramitar y resolver mientras haya otras que apenas tengan trabajo.

Sin embargo, la implantación de un modelo tan innovador debe hacerse solamente después de un largo período de preparación, y contando con factores capitales: por un lado, una formación suficiente y adecuada de todos los agentes del nuevo diseño y, por otro lado,

su activa participación en su diseño y puesta en funcionamiento. Parece que estas premisas no han sido suficientemente tenidas en cuenta, y tanto en la oportuna planificación como en la deficiente formación para los nuevos roles y en la falta de participación de todos los agentes reside una de las grandes debilidades del sistema.

La falta de planificación en la implantación de este nuevo modelo organizativo crea situaciones poco explicables, como que en el Departamento de Loreto solamente se haya implantado un módulo integrado en Requena, ciudad que cuenta con 500 procesos en todo el año en todos los órdenes, mientras que en la capital, Iquitos, a pesar de haberse construido muy recientemente un Palacio de Justicia, se sigue funcionando con el viejo sistema de organización judicial. En la Corte Superior del Callao coexisten módulos corporativos en los cinco Juzgados especializados civiles (uno más se ocupa de depurar las causas pendientes de acuerdo con el antiguo Código procesal civil), mientras que los cinco Juzgados de Paz letrados funcionan con independencia. Por su parte, los Juzgados de Paz letrados de Barranco (dependientes de la Corte Superior de Lima) operan como módulo corporativo, pero con funcionamiento manual, puesto que hace unos años les robaron las computadoras y no han sido repuestas, por lo que la información, archivo y distribución de expedientes es muy deficiente.

No cabe duda de que la reforma de la justicia civil, que se hace imprescindible, debe contar con una planificación previa y completa que se sacuda la componente errática que parece prevalecer en el actual diseño, y sume al movimiento de reforma a todos los agentes que participan en los procedimientos judiciales.

Al propio tiempo, se deben establecer nuevos y confiables métodos de evaluación de los Tribunales de Justicia, y diseñar métodos de trabajo basados en la formulación de objetivos y metas evaluables periódicamente. Porque no parece que en el Perú se haya instaurado algún tipo de indicadores de actividad, que permitan evaluar y estimar la carga de trabajo que deban soportar los distintos tribunales, que impidan descompensaciones injustificadas (fuera de las requeridas por la conformación política o por la diseminación de la población) y en todo caso eviten que algunos tribunales sean incapaces de absorber todo el trabajo que reciben.

Los órganos especializados. Junto con las aludidas carencias y disfunciones, el problema se agrava cuando se crean sub-especialidades dentro del mismo tipo de órgano, tanto con las Salas especializadas, como con Juzgados Civiles y con Juzgados de Paz letrados. En efecto, en la Corte Superior de Lima las Salas Civiles y los Juzgados civiles se especializan por razones procesales, de acuerdo con el tipo de procedimiento que deben sustanciar, en lugar de hacerlo por la materia y, consiguientemente, con el derecho material que deba aplicarse. Así, existe una Sala de Ejecuciones, una Sala de Conocimiento y otra para asuntos no contenciosos; en los Juzgados, además de los cuatro que deben depurar los procedimientos seguidos por el viejo Código procesal, existen 21 Juzgados para procesos de conocimiento y abreviados; nueve juzgados para procesos sumarísimos; 18 juzgados para juicios ejecutivos y ejecución de garantías; y 14 Juzgados de Ejecución. Lo propio sucede con Juzgados de Paz letrados (como los de Barranco), en donde se distribuyen las materias y

los procesos (uno conoce de asuntos laborales, alimentos y no contenciosos; otro de ejecuciones; los otros dos de procesos de conocimiento).

La especialización de los tribunales es una alternativa no sólo válida sino necesaria para una modernización del aparato judicial, que responde al mejor aprovechamiento de los recursos aplicando economías de escala, cuando por el elevado número de asuntos sobre una misma materia, o el ámbito territorial de la jurisdicción lo aconsejen. La especialización consigue la atención diversificada a una materia necesitada de ella y evita los inconvenientes de la dispersión o segregación, pues mantiene la unidad material de los asuntos según su naturaleza jurídica y reviste un grado de flexibilidad mucho mayor, que permite adecuarse en cada momento a la evolución de las circunstancias.

Con todo, la especialización no tiene que obedecer en exclusiva a razones materiales, sino que permite responder también a necesidades funcionales, de modo que puedan crear órganos judiciales específicamente destinados a una función concreta. Un claro ejemplo de ello serían los Juzgados de Ejecución, cuya justificación no es material, sino funcional, y su articulación puede ser muy variable, en función de las circunstancias.

La creación de estos Juzgados ha suscitado polémica, por lo que parece ser es debido esencialmente a la inadecuada carga competencial que han debido asumir, notablemente descompensada en términos relativos con los otros juzgados, y en términos absolutos por el excesivo número de asuntos en trámite que deben sustanciar. No obstante, la existencia de estos juzgados sería altamente recomendable, ya que la ejecución -o, más bien, la falta de ella- de las resoluciones judiciales es uno de los mayores problemas que aquejan a la justicia civil, puesto que la mejora de los instrumentos de ejecución y la agilización de los procedimientos se podría favorecer con dicha especialización.

El régimen jurídico de los jueces. Estabilidad e independencia económica. En el decir de algunos entrevistados, se ha instalado en Perú la idea de que el régimen de Fujimori ha permitido convivir en el Poder Judicial un alto grado de inestabilidad con la exigencia de las resoluciones más convenientes a los intereses gubernamentales. En esta situación se pagaba con la tolerancia de la corrupción judicial y se sancionaba con la destitución implacable de quienes no se plegaran a los designios del poder.

Desde luego llama la atención el alto índice de provisionalidad de los jueces y magistrados, pues prácticamente sólo el 20% de los magistrados son titulares, en tanto que el resto son provisionales (designados temporalmente para asumir una magistratura superior a la propia) o en su mayoría se trata de suplentes. El porcentaje, que puede considerarse soportable para el sistema judicial cuando se trata de vocales superiores o de vocales supremos, resulta alarmante en el caso de jueces especializados, pues entre ellos los titulares representan algo más del 7% y en el caso de jueces de paz letrados, en donde los titulares solamente representan algo más del 2%⁴⁰.

La escasez de titulares en los puestos de juez de paz y de juez especializado, es sin duda una importante debilidad que lastra el funcionamiento de la justicia en general y de la

⁴⁰ Datos tomados de *Reforma del Poder Judicial*, ed. Ortiz de Cevallos y Pollarolo, Instituto Apoyo, 2000

justicia civil en particular y que revela una política en justicia alejada de las exigencias del Estado de Derecho, porque sin duda menoscaba la independencia del juez su falta de estabilidad, ya que debe estar permanentemente atento a las exigencias, los intereses o los caprichos de quien puede privarle, sin ninguna garantía ni posibilidad de defenderse, de su diario sustento, removiéndolo de su puesto.

Junto con el problema de la estabilidad de los magistrados puede apreciarse el de su formación, pues la capacitación que han recibido, a tenor de las actuaciones y diligencias que se han presenciado presentan carencias importantes no sólo en conocimientos de dogmática jurídica, sino también en el manejo práctico de los procedimientos judiciales (alguno de los juzgados visitados estaban servidos por jueces que habían sido nombrados pocas semanas o meses antes).

Al propio tiempo, la independencia de los miembros del Poder Judicial debe tener en cuenta la independencia económica, las retribuciones que perciban, pues sólo con un salario digno es posible exigir verdadera independencia para el ejercicio de la función judicial. Pues bien, las retribuciones son ciertamente magras, pues contando con el bono jurisdiccional vienen a ser de aproximadamente US \$800 los jueces de paz letrados; mientras que los jueces especializados cobrarían unos US \$1000 y los vocales superiores de las Cortes unos US \$1300.

Estas remuneraciones, aun incrementadas con el bono jurisdiccional que supera incluso los haberes ordinarios, provocan un doble efecto, puesto que son de un lado un caldo de cultivo para la corrupción y de otra parte funcionan como un factor de alejamiento de los mejores abogados del trabajo en el poder judicial, donde no existe verdadera carrera y los emolumentos son muy escasos.

Si ésta es la situación de los jueces, la del personal auxiliar es de una precariedad extrema, pues su salario se sitúa por debajo de los US \$200 según referencia de los entrevistados, de modo que los incentivos a la corrupción están servidos.

De todos modos, el problema de las tasas judiciales, que ha sido ya abordado desde otro punto de vista, debe ser analizado también por lo que hace a su incidencia sobre el funcionamiento de la justicia. En efecto, al haberse convertido los órganos judiciales en recaudadores de las tasas, y preocupados hondamente los responsables de la justicia del monto de lo que se obtiene de ese modo, pues en ello le va buena parte de sus retribuciones, las oficinas judiciales centran su preocupación más que en la respuesta judicial en comprobar que efectivamente se han abonado las tasas.

El Código Procesal Civil y su aplicación. El Código Procesal Civil peruano es de fecha reciente (1993) y se inscribe entre los más avanzados de América Latina, pues se inspira en los principios de oralidad, inmediación y concentración, atribuyendo al juez un activo papel en el desarrollo del proceso.

Por otra parte, se ha introducido recientemente el deber de intentar la conciliación antes de iniciar un proceso. Se trata de una medida que ha tenido una historia dispar, pues

mientras se halla en auge en algunos países (como en EEUU) y en otros viene funcionando con éxito (como en los conflictos laborales en España), es cierto que también la conciliación obligatoria, como intento de resolver más rápida y eficazmente los asuntos ha fracasado en otros ordenamientos (en España estuvo vigente por más de cien años pero fue suprimida en 1984). Esta medida, que se ha implementado en el Perú con una masiva campaña de concienciación, podría dar frutos a medio plazo, sustrayendo de los tribunales un número importante de litigios.

Por lo que respecta al Código Procesal Civil, es lo cierto que la aplicación de las normas procesales en la práctica de los tribunales no siempre responde al espíritu del Código, por lo que tal vez fuera oportuna una revisión de algunos aspectos parciales, que pueden poner en riesgo todo el nuevo modelo de proceso civil.

Del contacto personal con la realidad procesal se destacan esencialmente tres aspectos: en primer lugar, la excesiva intervención del juez en trámites innecesarios; en segundo lugar, las concesiones a la escritura que entran el procedimiento; en tercer lugar, la ineficacia de la ejecución forzosa. Tales prácticas, sumadas a algunas carencias de capacitación en los jueces, han mantenido exigencias formales enervantes, que resultan incompatibles con el propio sentido del proceso oral y debilitan una aplicación correcta del Código (como cuando se rechaza un pliego de posiciones cerrado por falta de la firma del presentante, a pesar de que están ante el juez en ese mismo acto la parte que lo presenta y su abogado).

El Código Procesal Civil ha permitido que el juez siga interviniendo en numerosos trámites del procedimiento en donde su actuación resulta innecesaria, pues no se trata de diligencias en que se ejerza la potestad jurisdiccional; por tanto puede decirse que el juez no tiene reservada su intervención en aquello que exclusivamente puede hacer él por imperativo constitucional, sino que se extiende a otras actuaciones procesales que con ventaja se podrían encomendar a otros funcionarios. Tal sucede señaladamente en diligencias de ejecución forzosa, como cuando el juez debe firmar el endoso y entrega al ejecutante del instrumento de pago de la cantidad que le es debida a presencia del propio interesado y del secretario.

Al propio tiempo, el Código mantiene concesiones a la escritura que pueden desvirtuar el sentido propio del proceso civil oral, como cuando exige que se presente el pliego de posiciones por escrito, sin permitir que se formulen oralmente las preguntas y el juez vaya decidiendo acerca de la pertinencia de las mismas. Esto da lugar al mantenimiento de prácticas propias del anterior modelo procesal, que corren el riesgo de mantenerse indefinidamente y terminar con el proceso oral.

Una de las claves de un sistema procesal eficaz es la ejecución forzosa, no sólo pues en ese momento se realiza la primordial manifestación de la potestad jurisdiccional, que no se puede compartir con otros órganos u otras instancias, sino porque sólo se satisface al acreedor cuando efectivamente obtiene aquello a lo que tiene derecho, y no se convierte la sentencia en una pura declaración retórica. La ejecución forzosa en el proceso civil peruano no funciona satisfactoriamente, pues presenta una notable falta de eficacia, que en algunos aspectos se podría corregir. Por una parte, la permanente intervención del juez en todas las

diligencias de ejecución debería dar paso a diligencias que se practicaran por otros funcionarios, como el remate, lo que no supondría ni pérdida de autoridad del juez ni menoscabo del ejercicio de la jurisdicción. Por otro lado, el mantenimiento del remate judicial como único modo de realizar los bienes embargados debería compatibilizarse con otros sistemas que, incluso con mayor rapidez y mejor rendimiento económico, aprovechara a la ejecución. Además, la reiteración del remate declarado desierto cuantas veces lo pida el ejecutante debiera dar paso a restricciones que eviten el provecho de quienes “profesionalmente” intervienen en estas diligencias y el perjuicio de la ejecución.

El volumen de la litigiosidad civil. La carga de trabajo y sus disfunciones. Del examen de las estadísticas judiciales y de las visitas realizadas a diferentes tribunales se ha podido colegir que la litigiosidad civil en el Perú es globalmente manejable para el número de tribunales que existen en el país. Es cierto que se producen disfunciones inevitables entre los órganos judiciales radicados en lugares diferentes, como sucede con la poca carga de trabajo de los tribunales de la selva o de la sierra, que sin embargo es preciso mantener a salvo de negar la justicia a quienes residen en esos lugares más remotos.

Sin embargo, también se producen disfunciones, a veces muy importantes, en la carga de trabajo de los tribunales del mismo tipo de una población, o incluso entre los tribunales del mismo tipo de una misma Corte Superior o de un mismo módulo corporativo. Es claro que estas disfunciones son evitables y deben evitarse, pues en realidad traducen un defecto de organización y de distribución del trabajo. Tal cosa sucede con los Juzgados especializados en ejecución, cuyo volumen de trabajo excede con creces del que deben afrontar el resto de los Juzgados del mismo tipo.

También se producen coyunturalmente problemas derivados de una masiva presentación de demandas imprevistas; en tales casos, además de exigir la anticipación de los responsables judiciales, deben establecerse medidas que afronten tales situaciones, que implican una distorsión grave en el funcionamiento de la justicia cuya recuperación se hace luego muy difícil. En estos últimos tiempos está ocurriendo tal cosa con las demandas, que se tramitan como procesos laborales, de las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP) en reclamación de pequeñas cantidades que los empresarios deberían haber depositado en tales Fondos y que detrajeron en su momento del salario de los trabajadores. Tales demandas deben ser resueltas por los Juzgados de Paz letrados como asuntos laborales y solamente en los Juzgados de Barranco habían tenido una entrada de 1200 demandas en los tres primeros meses de este año.

El problema indígena. Fuera de la capital, el problema en que se ven sumidos los 63 grupos indígenas del Perú, con normas jurídicas propias sobre propiedad o familia, resulta importante. Una de las vías para dar respuesta al problema indígena es el desarrollo del reconocimiento constitucional a una jurisdicción especial (art. 149), pero esta exigencia ha sido desconocida.

Sin embargo, hasta tanto se implanta tal jurisdicción, los tribunales ordinarios se ven obligados a utilizar de un modo impropio –en una especie de uso alternativo del Derecho– mecanismos jurídicos como el error de prohibición para impedir el castigo de determinadas

conductas. También en el orden penal, la rehabilitación de los reos indígenas se hace especialmente difícil, por sus especiales características culturales.

CAPÍTULO VII.

El gobierno de los jueces, la capacitación y la carrera judicial

Órganos de gobierno. Como suele ser frecuente en los países de América Latina, el gobierno del Poder Judicial se encuentra en Perú atribuido a una pluralidad de órganos, que ostentan competencias sobre áreas parciales. En forma general, la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye la función gubernativa a un Consejo Ejecutivo de la Magistratura, integrado por Magistrados de la Corte Suprema, de los Tribunales Superiores de Justicia, y por un representante de los Colegios de Abogados. Como órganos de apoyo, cuenta con la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), la Inspección General y la Gerencia General.

Junto al Consejo Ejecutivo, se configura como órgano con atribuciones parciales un Consejo Nacional de la Magistratura, con competencias en materia de nombramientos y destituciones. Por otro lado, la Academia de la Magistratura se regula en la Constitución como el órgano de formación y capacitación de los jueces. Junto a estos órganos centrales, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece unos Consejos Ejecutivos Distritales, presididos por el correspondiente Presidente de la Corte Superior, así como, a nivel de Magistrados especializados, unas juntas de jueces presididas por el Juez Decano. Por otra parte (y sin que su papel sea estudiado en esta sección), la Ley Orgánica del Poder Judicial crea una Junta de Fiscales Supremos. Todo ello, desde luego, aparte del papel que, en la definición de la política de la justicia, corresponde al Poder Ejecutivo, y especialmente, al Ministerio de Justicia dentro de su ámbito constitucional.

Esta estructura responde a pautas comunes de organización del poder judicial, presentes en muchos países. Lo que caracteriza el caso peruano hoy es una evidente descoordinación entre las diversas instancias, resultado de un defectuoso reparto de competencias por la Constitución y la Ley Orgánica. Llamamos especialmente la atención en este sentido, la reforma cultural propuesta mediante este documento de reporte difícilmente podrá ser llevada a cabo si no se concentra el liderazgo de tal reforma en una mesa o instancia muy bien coordinada donde aparezcan todas las instituciones del sector justicia y donde además esté representada la sociedad civil --medios de comunicación, sector privado, universidades, iglesias, ONGs. A título ilustrativo de la descoordinación existente, pueden citarse los siguientes:

- a) Entre el Consejo Ejecutivo y el Consejo Nacional: el procedimiento disciplinario se reparte entre ellos, de forma que al Consejo Ejecutivo le corresponde, en general, la instrucción, sin que pueda adoptar por sí mismo las sanciones más graves, y al Consejo Nacional la decisión final, en casos de destitución, sin que pueda intervenir, por lo general, en la instrucción del procedimiento.
- b) Entre Consejo Nacional y Academia de la Magistratura: la Academia prepara a los postulantes para las plazas de juez, pero sus títulos no son decisivos para el Consejo, que lleva a cabo su propia actividad de selección.

- c) Entre Consejo Ejecutivo y Gobierno: el Proyecto de Presupuesto del Poder Judicial es elaborado por el Consejo Ejecutivo, pero, de acuerdo con las informaciones obtenidas, es modificado libremente por el Ministerio de Hacienda.

Posiblemente estas disfunciones respondan a la presente situación de transición. No obstante, y aparte de eventuales reformas constitucionales, parece que sería conveniente establecer un sistema de coordinación entre Consejo Nacional de la Magistratura, Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Academia de la Magistratura, para evitar la situación de descoordinación que hoy es claramente perceptible.

El Consejo Nacional de la Magistratura. La Constitución de 1993 vino a crear al Consejo Nacional de la Magistratura, siguiendo una tendencia presente tanto en países europeos como latinoamericanos. Se trata, en el caso peruano, de un órgano con competencias reducidas, que se limitan, en lo que atañe a los jueces, a la selección, evaluación, ratificación y en su caso, destitución del personal judicial. En forma sintética, al menos dos aspectos aparecen como problemáticos en su actual configuración:

- a) Por una parte, y como se ha señalado, la falta de coordinación de sus competencias respecto de las que pertenecen a otros órganos de gobierno (como el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, o la Oficina de Control de la Magistratura) o de formación, como la Academia de la Magistratura.
- b) Por otra, y en forma destacada, la más grave crítica que puede formularse al Consejo Nacional de la Magistratura es la relativa a su composición. En efecto, ésta no garantiza en forma alguna, de acuerdo con la normativa constitucional y legal, que el Consejo se configure como un órgano formado por personas competentes en materias judiciales, o, al menos, jurídicas. La regulación constitucional (art. 155 de la Constitución) no exige cualificación jurídica alguna a los Consejeros; y de éstos, según las previsiones constitucionales, sólo tres (de siete, ampliables a nueve) provendrán de la elección por entidades del ámbito judicial y de la abogacía, al ser designados por la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos y los Colegios de Abogados. Los demás miembros son designados por otros Colegios profesionales (dos) las Universidades Públicas (uno) y las Universidades privadas (uno). Los otros dos miembros adicionales tampoco están sometidos a requisitos de titulación o capacitación jurídica. En principio, pues, seis de los nueve Consejeros podrían ser personas sin experiencia jurídica, escogidas por entidades ajenas al mundo del Derecho.

Habida cuenta de las tareas que competen al Consejo (selección, evaluación, ratificación, destitución de jueces) parece imprescindible una adecuada cualificación jurídica por parte de sus miembros. De otro modo, difícilmente podría justificarse la misma existencia del Consejo, excepto como órgano de control político por parte de no expertos en Derecho. Dada la experiencia peruana reciente en cuanto al control político de la judicatura, sería muy conveniente eliminar cualquier posibilidad (o apariencia de la misma) de condicionamiento o manipulación de los jueces por parte de instancias fácilmente controlables por intereses partidistas. El Consejo, por su composición, se configura, al menos en apariencia, al no ser

un órgano técnicamente especializado, como un órgano fácilmente influenciado por ese tipo de intereses.

La regulación constitucional hace difícil que la composición del Consejo pueda reformarse en el sentido de garantizar su capacidad técnica en materias de Derecho, salvo reforma constitucional. Una vía (discutible, pero no imposible) pudiera ser la reforma de la Ley Orgánica del Consejo, en el sentido de imponer algunos requisitos a los Consejeros, de forma que éstos fueran seleccionados entre personas con experiencia y cualificación en materias jurídicas. Ello implicaría una interpretación amplia del artículo 156 de la Constitución, que permitiera al legislador introducir requisitos adicionales a los allí mencionados.

La Academia de la Magistratura. La Academia de la Magistratura se encuentra regulada en el artículo 151 de la Constitución peruana como órgano encargado de la “formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección”. En la práctica, su funcionamiento se ha visto plagado de dificultades e incidentes, que no es necesario repetir aquí; la consecuencia ha sido que hasta el momento, los resultados de su trabajo son escasos. Su función esencial ha sido en los últimos años la preparación de postulantes al ingreso en la carrera judicial, lo que ha dado lugar a una serie de disfunciones:

- a) El número de postulantes ha sobrecargado la actividad de la Academia, obligada, con escasos medios, a proporcionar cursos para cientos de candidatos.
- b) No toda persona con vocación de ingresar en la judicatura puede costearse la estancia en Lima durante los cursos, lo que introduce serias desigualdades entre los posibles candidatos.
- c) La normativa ha variado en tres ocasiones en cuanto a la duración de los cursos requeridos para el ingreso en la judicatura (seis meses hasta 1996; dos años hasta 2000; tres meses a partir de esa fecha) causando notable desorientación entre los candidatos, e incrementando las desigualdades entre ellos: unos han debido realizar cursos durante dos años, y a otros les ha bastado con tres meses (y otros, como se indicó, no han podido acceder a la Academia por falta de medios u oportunidad para ello).
- d) El Consejo Nacional de la Magistratura, órgano encargado de la selección, no reconoce como suficiente para el ingreso la posesión del título de la Academia.
- e) Como consecuencia, los costes económicos que supone la misma no son razonables, ya que no se garantiza que los que han efectuado los cursos en la academia sean aceptados en la Judicatura .

Por todo ello se ha discutido su eficacia como elemento de filtro o selección de los aspirantes a jueces. La experiencia muestra que, dada la limitación de los recursos disponibles, la Academia debería concentrar sus tareas en la formación de jueces ya seleccionados por el Consejo Nacional de la Magistratura. Y ello en estrecha coordinación

con el Consejo Nacional, así como con el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, a la hora se establecer cursos y currícula académicos.

Los Órganos de Control de la Magistratura. El sistema de control de la regularidad de la actuación de los Magistrados aparece como altamente insatisfactorio. La Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye funciones inspectoras y disciplinarias al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que puede imponer determinadas sanciones, excluyéndose la de destitución definitiva, reservada al Consejo Nacional de la Magistratura. Para ello se encuentra provisto de un órgano de apoyo, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) presidida por un Vocal Supremo, designado por el Presidente de la Corte Suprema.

En realidad, la OCMA actúa sólo en determinados casos; gran parte de la actuación inspectora y disciplinaria la llevan a cabo las Oficinas distritales de control de la Magistratura, (ODICMA), de manera que únicamente algunos casos quedan bajo la jurisdicción de la Oficina central: aquéllos referentes a faltas muy graves que pueden acarrear la separación o destitución. El sistema presenta varios inconvenientes:

- a) En primer lugar, la confusión de competencias. La inspección y actuación disciplinaria le corresponden a los órganos del Poder Judicial (Consejos Ejecutivo nacional y distritales, OCMA, ODIGMA) pero la competencia en materia de la sanción más grave, la destitución, queda en manos del Consejo Nacional de la Magistratura. Este puede actuar, a propuesta del Poder Judicial, frente a Vocales Superiores y Magistrados, y, a iniciativa propia, frente a los Vocales de la Corte Suprema. Investigación y sanción quedan así separadas en la gran mayoría de los casos.
- b) Una crítica muy extendida al sistema consiste en la apreciación de que, al ser los mismos jueces los que enjuician a sus pares, se produce una alta dosis de solidaridad corporativa. Por ello, las sanciones son muy escasas, ya que el controlador de hoy puede convertirse en el controlado de mañana. Ello sería sobre todo apreciable en el nivel distrital, en donde hay un mayor conocimiento y familiaridad entre los componentes de la magistratura.
- c) En todo caso, los medios a disposición de la OCMA son muy reducidos, tanto en lo que se refiere a personal (siete Magistrados para un total de más de mil seiscientos Magistrados a controlar) como en cuanto a medios económicos. Debe tenerse en cuenta el costo del desplazamiento de los inspectores, imprescindible para que haya una auténtica supervisión in situ.

La efectividad del control exigiría que el órgano central de control ejerciera efectivamente amplias competencias, a nivel nacional, de inspección y sanción (aparte de posibles oficinas distritales, que cumplirían un papel meramente auxiliar) con suficientes medios, y que no estuviera directamente vinculado a la Corte Suprema o al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, de manera que intervinieran en su actuación juristas competentes no vinculados directamente a la Magistratura. Dada la importancia que la opinión pública da al tema de la corrupción en la Magistratura (independientemente de su real extensión) una mejora en este aspecto se revela como imprescindible.

El proceso de selección de Magistrados. De acuerdo con los datos suministrados por la Gerencia General de la Corte Suprema, en febrero de 2001 el sistema judicial del Perú contaba con 1626 magistrados; de ellos, 283 titulares. El resto -276 Magistrados provisionales y 1067 suplentes- se encontraba en una situación interina, pendiente de consolidación, como consecuencia de la evolución de la política judicial en los últimos años. Los nombramientos de magistrados provisionales y suplentes se configuran como precarios, al ser, en la práctica, cargos de confianza dependientes del Presidente de la Corte Superior correspondiente. Ello supone que más del ochenta por ciento de los magistrados del país se encuentre hoy en una situación gravemente atentatoria a su independencia, ya que pueden ser cesados discrecionalmente en cualquier momento.

Es evidente que esta situación, herencia del pasado, debe remediarse inmediatamente. Es cierto que una provisión masiva, con carácter fijo, de puestos judiciales presenta notorios inconvenientes; entre ellos, el de no asegurar suficientemente la calidad profesional de los seleccionados, en un proceso forzosamente apresurado. Pero este inconveniente se ve contrarrestado por consideraciones más apremiantes. La independencia del juez individual aparece como condición inexcusable para el adecuado funcionamiento del sistema judicial, y para la existencia de una mínima confianza ciudadana; y la inamovilidad en el puesto es reconocida universalmente como el elemento definitorio de esa independencia. Por ello, la consolidación del personal judicial en sus plazas aparece como tarea a cumplir cuanto antes, a pesar de los inconvenientes que ello sin duda supone.

El Consejo Nacional de la Magistratura ha llevado a cabo una convocatoria para cubrir plazas en todos los niveles (Diario Oficial El Peruano, 27 de noviembre de 2000) . Ello representa un paso fundamental para remediar la situación de interinidad existente. Así y todo, no dejan de plantearse una serie de cuestiones relativas a un proceso que posiblemente durará aún muchos meses, y que es de importancia fundamental para el sistema jurídico peruano:

a) Quiénes pueden postularse. La regulación actual exige haber efectuado los cursos de capacitación en la Academia de la Magistratura, tanto para el ingreso como para el ascenso en la carrera judicial. Pero, dada la compleja y accidentada historia de la Academia, y de la normativa sobre esta cuestión, esta exigencia, al menos en lo que se refiere al acceso inicial a la judicatura, presenta más inconvenientes que ventajas. El requisito hoy, al respecto, se centra en haber realizado un curso de noventa días. Ello parece, por un lado insuficiente; y por otro, resulta claramente discriminatorio, frente a quienes no han tenido medios u oportunidad para haberlo llevado a cabo. Resultaría más lógico (y justo) dejar que la convocatoria fuera abierta a todo abogado, sin perjuicio que los cursos de la Academia se computaran como mérito.

b) Objeto de la postulación. La normativa actual exige que la postulación sea para plaza y distrito determinados. 13 y 14 j) del Reglamento de Concursos, de 16 de noviembre de 2000). Ello implica que cada postulante sólo pueda optar a un puesto concreto. Como consecuencia, se origina una notable desigualdad de oportunidades, al producirse muchas más postulaciones para algunas plazas (como las ubicadas en Lima) que para otras (en provincias alejadas de la capital) con lo que el nivel de calidad exigido para acceder a la judicatura varía notablemente

según las áreas geográficas; candidatos excluidos en Lima tendrán mayores calificaciones que candidatos admitidos en otras partes del Perú. Sería conveniente, ahora y en el futuro, generalizar la convocatoria, de manera que se pudiera optar genéricamente a una plaza (sin determinar) del sistema judicial. Así, los seleccionados, en una lista nacional, o en su caso, distrital, podrían, de acuerdo con el número de orden conseguido, elegir de entre las plazas disponibles la que les resultara más conveniente, aún cuando no estuviera en su primer lugar de preferencia.

c) Forma de efectuar la selección. El Reglamento de concursos atribuye al pleno del Consejo la realización de la entrevista personal con los postulantes. Pero ello implica que los miembros del Consejo deban llevar a cabo su actividad seleccionadora lo largo de un dilatado período, para atender a los cientos (o miles) de postulantes preseleccionados. Por ello, debería hacerse uso de la posibilidad contenida en el artículo 35 del citado Reglamento, consistente en delegar esa tarea en equipos de especialistas.

Se ha hecho referencia con algún detalle sobre el actual proceso de selección, no sólo por su decisiva importancia (al condicionar la composición de todo el sistema en los próximos años) sino también porque las observaciones efectuadas podrían aplicarse respecto del sistema de selección en el futuro, remediando inconvenientes o disfunciones presentes en el procedimiento, y que se han hecho presentes con ocasión de la peculiar situación de interinidad (y de necesidad y urgencia de una selección masiva) del momento actual.

El procedimiento de ratificación. La posición de dependencia de los Magistrados respecto de los órganos de gobierno del Poder Judicial se ve seriamente agravada por la existencia de un procedimiento de ratificación, previsto en el artículo 154.2 de la Constitución, que trae como consecuencia la evaluación de los jueces que hayan cumplido siete años desde la fecha del juramento. Esta tarea le corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura, que decidirá sobre si ratificar o no al juez en su puesto. Si el resultado es desfavorable, a la luz de la evaluación que el Consejo lleve a cabo, el Magistrado será separado definitiva e irrevocablemente de la carrera judicial, sin que sea necesaria la presencia de relación alguna con causas disciplinarias o penales de ningún tipo. Bastará con el juicio desfavorable del Consejo.

Es evidente que tal disposición constitucional atenta gravemente contra el principio de inamovilidad judicial. Ello se ve además acentuado por el desarrollo reglamentario de los mandatos constitucionales. De acuerdo con el Reglamento aprobado respecto de este procedimiento por el Consejo Nacional de la Magistratura, en el proceso de evaluación y ratificación no se da formulación de cargos, ni, en consecuencia, trámite alguno de defensa a aquel juez que el Consejo estime descalificado para el servicio. La resolución del Consejo estará desprovista de motivación, y no cabe recurso judicial alguno frente a ella. Se trata por tanto de una decisión puramente discrecional que, si es negativa, aparta definitivamente al juez de su función, sin remedio posible. Y ello, por otro lado, por parte de un órgano que, como se vio, no esta constituido por especialistas en Derecho.

La supresión de este procedimiento requeriría una reforma constitucional. Entre tanto, al menos, y para evitar las visibles consecuencias ya producidas a raíz de otros procesos

anteriores de depuración (que ahora se intenta remediar con notables dificultades y complicaciones) podría mitigarse el rigor del Reglamento, estableciendo causales precisas para la no ratificación, y dando oportunidad al evaluado para su defensa, así como haciendo posible algún tipo de recurso frente a instancias judiciales, interpretando flexiblemente las previsiones de la Constitución.

Inexistencia de una carrera judicial. Un punto a tener en cuenta es la práctica inexistencia de una carrera judicial. Si bien se garantiza (con la excepción ya vista del procedimiento septenal de ratificación) la inamovilidad del juez titular, y la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial se refieren al ascenso de los magistrados, en realidad no existe una carrera judicial, entendida como una especial posibilidad de progresión administrativa dentro de la magistratura por parte de aquellos que ya son titulares en ella. En efecto, en el sistema peruano no existe un sistema especial de ascensos para los ya jueces que suponga una vía distinta de la prevista para el ingreso en la carrera judicial. Las plazas judiciales, sin excepción, al quedar vacantes, quedan sometidas a un régimen de concurso abierto, al que pueden concurrir tanto quienes ya son jueces titulares como quienes son abogados con experiencia. Quiérese decir con ello que no se da una ventaja especial a los jueces, ventaja que caracteriza el mismo concepto de carrera judicial.

No puede desde luego negarse la conveniencia de que, aparte de los que ya son jueces, puedan acceder a los más altos niveles de la magistratura personas con capacidad técnica que vengan de otros sectores de la vida jurídica. Ahora bien, junto a ello, y como muestra la experiencia de otros países, resulta altamente conveniente que, para el acceso a posiciones superiores de la magistratura, exista una vía especial de ascenso para aquellos que ya son jueces. Esa conveniencia reside en que, al establecerse una especial ventaja para los que ya son miembros de la carrera, se estimula su mayor dedicación y esfuerzo, al abrirse posibilidades específicas de ascenso, al tiempo que se fomenta la identificación con el cuerpo de jueces y el colectivo judicial. Debería pues estudiarse la posibilidad de reservar una parte de las plazas judiciales para traslado o concurso interno entre magistrados, con carácter preferente.

CAPÍTULO VIII.

Organización Judicial

En este capítulo, de manera muy sucinta y esquemática, se pretende recoger fortalezas, amenazas y ventajas de la situación en que hemos encontrado al Poder Judicial del Perú, desde el punto de vista organizativo funcional pero no tanto de los órganos de gobierno institucional sino de la praxis en el desempeño de la organización como tal.

Las fortalezas más destacables de la organización judicial a modo de enunciado son las siguientes:

A. Reorganización del Despacho judicial en Módulos Corporativos. Desde la desaparecida Gerencia Central de la Reforma se impulsaron una serie de cambios en la organización que fundamentalmente se basó en separación de la parte jurisdiccional de la parte meramente administrativa; adecuación del tamaño de la organización en función de la carga procesal; formación de equipos especializados de apoyo; y sistemas informáticos de seguimiento de casos.

B. Programa de mejoramiento del Acceso a la Justicia. Con la firma del Contrato de Préstamo 1061/OC-PE entre la Administración peruana y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se pretendía aumentar la calidad y el mejoramiento del acceso del ciudadano a los primeros niveles de la administración de justicia. Este convenio se divide en tres componentes:

- Construcción y dotación de cuarenta y tres Módulos Básicos de Justicia (MBJ) en áreas más próximas al justiciable, concentrando a todos los actores del Sector Justicia en cada uno de los Módulos, para un mejor servicio al ciudadano.
- Mejoramiento de la protección de los derechos de la mujer y del menor por medio de la potenciación de la Justicia de Paz no letrada.
- Divulgación del alcance del Programa.

C. Desarrollo de Sistemas de Información. Se impulsa la construcción de sistemas informáticos con equipos de desarrollo propios del Poder Judicial. Los sistemas o módulos existentes en la actualidad en el Poder Judicial son los siguientes:

- Sistema de Expedientes Judiciales I. Instalado en 9 Cortes a nivel de Juzgados especializados de 1ª instancia Civil y Juzgados de Paz Letrados.
- Sistema de Mesa de Partes y Distribución aleatoria de expedientes. Instalado en 19 Cortes Superiores en los Juzgados especializados de 1ª instancia Civil y Juzgados de Paz Letrados.
- Sistema de Expedientes Judiciales II. Instalado en 12 Módulos Básicos de Justicia para Juzgados de Paz Letrados y Juzgados de 1ª Instancia Mixtos.

- Sistema de Registro Nacional de Condenas. Instalado en la Sede de la Gerencia General.
- Sistema de Archivo de Expedientes. Instalado en 21 Cortes Superiores.
- Sistema de Control de Tasas Judiciales. Instalado en todas las Cortes Superiores del país.
- Sistema de Registro Nacional de Requisitorias.
- Sistema de Registro de Cuerpos del delito y Efectos decomisados.
- Sistema de Notificaciones. Instalado en 9 Cortes Superiores.
- Sistema de Estadísticas Judiciales. En desarrollo.
- Sistema de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA).
- Página Web del Poder Judicial.

Los sistemas o módulos existentes en la actualidad en el Ministerio Público son:

- SIATF. El Sistema de Información para el Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF) es un software diseñado para el registro y seguimiento de las denuncias. Instalado en todas las Fiscalías de Distrito.
- SIE. Sistema de información Estadística. Instalado en la sede Central.
- DICEMEL. Sistema de Medicina Legal. Instalado en los institutos de medicina forense.
- DICETA. Sistema de Exámenes tanatológicos. Instalado en la Morgue Central de Lima.
- SIORF. Sistema de Información de la Oficina de Registro de Fiscales.
- Página Web del Ministerio Público.

Los Sistemas o módulos existentes en la actualidad en el Ministerio de Justicia son:

- SPIJ. Sistema Peruano de Información Jurídica.
- Sistema de Registro de Penados. Sistema del INPE, Instituto Nacional Penitenciario.

➤ Página Web del Ministerio de Justicia.

- A. Desagregación de servicios a terceros. Se han desagregado algunos servicios básicos a empresas externas al Poder Judicial, por ejemplo, notificaciones a través de empresas de mensajería, personal de Seguridad y personal de atención al público.

Las amenazas principales para el impulso al cambio que se han detectado en el entorno judicial del Perú son las siguientes:

1. Carencia de legislación apropiada que impulse al proceso de modernización. En los momentos actuales el pilar fundamental en el que deba de apoyarse la continuación de la reforma gerencial pasa por la creación o correcta aplicación de un grupo de leyes procesales y orgánicas --Código Procesal Penal, el Reglamento Penitenciario, la Ley Orgánica del Poder Judicial--.
2. Dificultad para la conformación de un liderazgo del cambio. La amenaza más corriente ante la necesidad de continuar y profundizar la reforma gerencial es la atomización en múltiples equipos cargados de buena voluntad que trabajan de manera absolutamente descoordinada y paralela dentro de cada una de las instituciones, sin pensar primero en la creación de un solo equipo que lidere el cambio.
3. Cansancio de la opinión pública respecto a la reforma judicial, de corte administrativo-gerencial. La opinión pública peruana ha tenido que absorber en los últimos años un mensaje continuado respecto a los avances en materia de reforma gerencial acerca de la cual se generaron excesivas expectativas y la que no fue suficientemente consensuada, creando así un efecto de rechazo por desencanto.
4. Descoordinación endémica entre instituciones del sector. La descoordinación existente entre las instituciones del sector podrían llevar al fracaso a cualquier fase nueva o real reforma que se emprenda en el futuro inmediato, si no se le pone remedio.
5. Atonía de la participación ciudadana en el proceso de Reforma. La participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones y centros de opinión es uno de los temas que más comúnmente se olvidan o se dejan en último lugar.
6. Tendencia al crecimiento incontrolado de la estructura judicial. Existe la amenaza de pensar que, para lograr el mejor desempeño de la Justicia, es necesario impulsar la creación de más Órganos judiciales, sin pararse a reorganizar el recurso humano y material, haciendo crecer la estructura de manera desproporcionada.
7. Necesidad imperiosa de producir resultados exitosos en el corto plazo. Uno de los peligros más comunes en todo proceso de cambio es el de pensar únicamente en la creación de políticas a medio y a largo plazo, necesarias y fundamentales, olvidándose de la necesidad imperiosa de la consecución de resultados palpables en el corto plazo.

Dentro de las debilidades que muestra el sistema aparecen:

- ❑ Sistema organizacional parcialmente implantado.
- ❑ Carencia de presupuesto para un plan de reforma profunda, positiva y duradera.
- ❑ Estructuras físicas de los edificios inadecuadas.
- ❑ Rigidez en las estructuras de toma de decisiones.
- ❑ Atomización de equipos técnicos de desarrollo informático.
- ❑ Inadecuado mantenimiento de los equipos informáticos.
- ❑ Obsolescencia de equipamiento informático.
- ❑ Multiplicidad de sistemas de información no integrados.
- ❑ Duplicidad de sistemas de información.
- ❑ Ausencia de una comisión única de usuarios interlocutora de la parte técnica.
- ❑ Inadecuada formación del personal.
- ❑ Inexistencia de un cuaderno de políticas informáticas.
- ❑ Inestabilidad laboral e insuficiente remuneración salarial.
- ❑ Descoordinación entre instituciones del Sector.

Dentro de las posibles oportunidades aparecen las siguientes:

- ❖ Finalización de la emergencia judicial.
- ❖ Apoyo de la comunidad y organismos internacionales de cooperación.
- ❖ Buena experiencia en implantación de Modelos Organizacionales.
- ❖ Situación política favorable al cambio.

CAPÍTULO IX

Sistema de conciliación extrajudicial y la Secretaría Técnica de Conciliación (STC)

Las fortalezas mostradas por el sistema de conciliación extrajudicial son las siguientes:

A. La Secretaría Técnica de Conciliación (STC) es una entidad vinculada al despacho ministerial de con capacidad de actuar al más alto nivel en coordinación con el despacho del Vice-Ministro de Justicia.

B. El financiamiento se destina al fortalecimiento de los Consultorios Jurídicos Populares y Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia, y la implementación del sistema de conciliación extrajudicial.

C. Como producto de esta gestión, auspiciada por la Agencia del gobierno de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional, las siguientes actividades se encuentran en gestión:

- * Mejora administrativa de la Secretaría Técnica de Conciliación.
- * Adquisición de mobiliario y equipo de computo para los Consultorios Jurídicos Populares y Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia.
- * Ampliación de la red de Consultorios Jurídicos Populares y Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia.
- * Inicio de una campana de difusión mediante la televisión, radio y prensa acerca de la conciliación extrajudicial.

D. Desarrollo de un sistema de información incluyente de un monitoreo del sistema conciliatorio que abarque información proveniente de los conciliadores acreditados, los Centros de Conciliación y los Centros de Formación y Capacitación de Conciliadores; un sistema de información al público usuario del sistema para conocer quiénes son los conciliadores acreditados y cuáles son los Centros de Conciliación y los Centros de Formación y Capacitación de Conciliadores; y un sistema de apoyo para el registro de los conciliadores acreditados, los Centros de Conciliación y los Centros de Formación y Capacitación de Conciliadores.

Las amenazas principales para el impulso del sistema de conciliación extrajudicial son las siguientes:

A. Carencia de un marco legal adecuado que promueva la participación de actores responsables dentro del sistema. Al haber sido modificado el Reglamento de la Ley de Conciliación Extrajudicial el 2 de mayo del 2001 –vía D.S. 016-2001-JUS-, se salvó el vacío normativo acerca de los requisitos necesarios para autorizar Centros de Formación y Capacitación de Conciliadores. Se estima que una mayoría de los actuales conciliadores carecen de la capacitación exigida para tal cargo.

B. Renuencia al cambio por parte de un sector del foro. Tal como se podía esperar, algunos miembros del foro consideran que la conciliación les afecta negativamente en su gestión judicial y en el cobro de honorarios profesionales; ambas razones hacen que rechacen o generen resistencia a este tipo de cambios. Existe un grupo que cuestiona la obligatoriedad del sistema conciliatorio en tanto que se estaría desnaturalizando la característica consensual de la conciliación y evitando el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

C. Desconocimiento de la población acerca de las virtudes del sistema. A pesar de haberse realizado actividades de difusión, estos esfuerzos aparentemente no han logrado generar suficiente confianza en el usuario.

D. Carencia de una visión clara acerca de la forma como debe operar el sistema. El sistema se conció y ha crecido sin tener un plan claro de desarrollo, ello ha derivado en la presencia de actores no calificados.

Dentro de las debilidades que se detectaron en la Secretaría Técnica de Conciliación del Ministerio de Justicia se pueden citar las siguientes:

Sistema organizacional parcialmente implantado.

Una única fuente financiera (donación de USAID).

Infraestructura inadecuada en los módulos 2 y 9.

La Escuela Nacional de Conciliación adolece de un local adecuado para su funcionamiento.

El personal técnico y administrativo requiere mayor capacitación.

Equipo informático limitado y con poco mantenimiento.

Imagen débil de la STC ante los operadores.

Inestabilidad laboral del personal.

Dentro de las debilidades que muestra el sistema de conciliación extrajudicial aparecen las siguientes:

Congestión; costo relativamente alto de los servicios de conciliación, alto porcentaje de ausencias a las audiencias de conciliación –60%--, y capacidad de supervisión limitada a nivel nacional.

CAPÍTULO X.

Propuesta esquematizada de acciones para el desarrollo institucional (énfasis en la promoción del acceso a la justicia y la seguridad jurídica).

Con base en los hallazgos descritos en este reporte y las conclusiones a que llegamos los miembros de la misión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presentamos las siguientes sugerencias estratégicas como medidas necesarias para el mejoramiento de la cultura de Estado de Derecho en Perú. Estructuramos la propuesta en cuatro tipos de problemas divididos en sub-temas. Evidentemente del estudio pueden resultar otra cantidad de problemas y sus correlativas propuestas de solución y posiblemente sean éstas las que las autoridades nacionales y representantes de la sociedad civil habrán de proponer. El equipo de trabajo del PNUD está en la mejor disposición de recibir e incorporar otras propuestas, sin embargo y por ahora sugiere concentrar la atención en los cuatro problemas que aparecen descritos posteriormente, ello por las razones dadas en el capítulo introductorio del presente documento. En consonancia con la flexibilidad para abrir las opciones a incluir en un programa nacional de reforma y de manera paralela a la presentación del presente reporte, nuestra propuesta táctico-operativa consiste en (a) que este documento sea revisado y criticado por las autoridades del sistema de justicia y por los representantes de la sociedad civil peruana, (b) que durante el mes de junio se realice una segunda visita de un grupo reducido de la misión de expertos y se convoque a una reunión de discusión incluyente de autoridades y representantes de la sociedad civil, (c) que una vez consensuado el reporte, se imprima y distribuya extensamente a jueces, fiscales, defensores de oficio, policía, periodistas, organizaciones eclesiásticas, legisladores, partidos políticos, sector privado y universidades, y que sirva de base para la convocatoria a un congreso nacional de reforma del sector justicia. Proponemos que en este congreso participen representantes de todos los grupos que componen al sistema, y de manera muy amplia, representantes de la sociedad civil además de organismos internacionales y posibles donantes; (d) que con base en las conclusiones del Congreso, se formule un proyecto de ejecución nacional para la reforma cultural del sistema de justicia, cuya implementación, se propone, corresponda a la instancia coordinadora del sector justicia (en proceso de formación) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

CAPÍTULO X

Propuestas:

Problema No. 1: Falta de Acceso a la Justicia y de Seguridad Jurídica

Tema A. Cultura jurídica y dotación de seguridad jurídica

Hallazgo: El concepto de seguridad jurídica como principal función social del Derecho no ha sido suficientemente desarrollado en el Perú.

Conclusión: El Derecho desempeña una función de seguridad al afirmarse como un orden cierto, eficaz e instaurador de las reglas básicas del juego social y económico y convertirse en un instrumento de previsión y confianza en las relaciones humanas. La seguridad jurídica es la primera necesidad que impulsa a los seres humanos a establecer un sistema de justicia y, desde esa perspectiva, deben necesariamente los jueces y otros operadores interpretar el conjunto de normas que lo integran o coadyuvar desde tal perspectiva en la administración de una buena justicia. La cultura jurídica peruana no ha logrado integrar esta concepción esencial y es posible que tal falencia de formación determine muchos, sino todos, las conclusiones y propuestas que aparecen posteriormente.

Propuesta: Fortalecimiento de la cultura jurídica nacional con un intenso programa construido sobre dos vertientes: una primera, la capacitación de jueces y fiscales en materias no propiamente jurídicas sino aquellas que tengan que ver (a) con la seguridad jurídica (el concepto de ley como garantizador de las libertades ciudadanas y no únicamente como mecanismo de control social); (b) la gobernabilidad democrática; (c) la tutela plena de los derechos para todos –sin exclusiones por razón de etnia, género, preferencia religiosa o política-; y (d) la globalización económica. Una segunda, la educación legal popular que mediante campanas de concientización lleve a la sociedad a entender sus derechos y la forma de ejercerlos y defenderlos efectivamente.

Tema B. Fortalecimiento de la defensa de oficio

Hallazgo: Existe un precario sistema de defensa de oficio, con muy escaso número de defensores, muy mal remunerados sin estabilidad laboral y con inadecuada organización. De los 249 defensores oficiales existentes en todo el país, solo 49 son nombrados, mientras el resto desarrolla funciones en virtud de contratos precarios y de corta duración.

Conclusión: En tales condiciones, no resulta posible garantizar mínimamente los derechos consagrados en la Constitución, los tratados internacionales ni las leyes. Ni favorecer el acceso a la justicia o el derecho a la tutela judicial. Tampoco puede controlar y poner límites a los abusos de poder estatal, que en la realidad peruana representan mucho más que simples episodios o hechos aislados. La precariedad de los empleos y el sistema de adscripciones, no permite que los defensores asuman en la actualidad posiciones de compromiso y actitudes de tutela efectiva. En tales condiciones, además, no resulta viable la instauración de un proceso penal que responda al modelo acusatorio y garantista.

Propuesta: Elaborar un programa de desarrollo institucional de la defensa de oficio, que abarque los siguientes aspectos a) definiciones en orden a la ubicación institucional, organización, financiamiento y distribución regional; b) detección de las áreas prioritarias de trabajo y definición de ciertos criterios de atención; c) planes de entrenamiento tanto en Perú como en el extranjero para los defensores; d) programas de promoción pública de la institución; e) desarrollo de formas de cooperación con otras instituciones de ayuda legal.

Tema C. El acceso a la justicia penal de las víctimas de un delito

Hallazgo: El Ministerio Público presenta una acentuada debilidad institucional, debida a su falta de independencia, su organización jerarquizada y rígida y la imprecisa misión institucional atribuida. Tal debilidad ha generado falta de confianza ciudadana en la institución lo que a su vez redundará en falta de acceso a la justicia, principalmente de las víctimas de un delito.

Conclusión: El Ministerio Público no tiene capacidad para asumir la investigación de los delitos, de dirigir en esa función a la Policía, ni ejercitar con eficacia la acción penal. Tampoco tiene posibilidades de desarrollar con autonomía la investigación de graves manifestaciones criminales, como los delitos de corrupción, el narcotráfico u otras formas de criminalidad organizada.

Propuesta: Preparar un programa de fortalecimiento institucional del Ministerio Público, que abarque los siguientes aspectos a) una mejor definición de las competencias extrapenales; b) propuestas en el plano organizacional, para obtener más eficacia y mayor eficiencia; c) criterios para desarrollar la política de persecución penal; y d) planes de capacitación, que posibiliten a los fiscales y auxiliares, la obtención de nuevas habilidades y la construcción de prácticas diferentes.

Problema No.2: Acceso y dotación de una justicia constitucional de calidad

Tema A: Mejoramiento funcional del tribunal constitucional

Hallazgo: Perfil real, funcional y de imagen, del Tribunal Constitucional (TC) está por debajo del perfil deseado,--estimado este último utilizando criterios comparativos con instituciones homólogas de Ibero-América.

Conclusión: En la práctica las competencias del TC han sido reducidas y la composición ha sido afectada negativamente por la suspensión desde el poder político de tres de sus miembros.

Propuesta: El Ministerio de Justicia prepararía un documento y después de concluidas las elecciones nacionales, gestionaría su firma por los partidos políticos. Este pacto político, dentro de otros puntos de fondo, buscaría el fortalecimiento de TC incluyendo la reforma del art. 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y otros aspectos necesarios para el funcionamiento estable y permanente del órgano.

Tema B: Debilidad técnica en Tribunal Constitucional

Hallazgo: Disfuncionamiento técnico interno por una tendencia a desdibujar roles y funciones entre magistrados y letrados. Proceso material de toma de decisiones no coincide con el formal.

Conclusión: Este tipo de distribución de funciones y forma de adoptar decisiones es rápidamente percibido por abogados litigantes y genera una importante pérdida de prestigio ante la sociedad y la consiguiente la deslegitimación institucional.

Propuesta:

- Reforma normativa que reduzca el límite de edad para ser magistrado a 35 años.
- Fortalecimiento de cultura técnica de miembros del Tribunal mediante programas de acompañamiento por homólogos de otros países, tal asistencia técnica debe ser de perfil muy bajo.
- Identificación y acuerdo de una serie de principios técnicos mínimos, libremente seleccionados por los magistrados, para el dictado de resoluciones, de forma tal que se cumpla con estándares universales los que, se repite, sin afectar el criterio de los juzgadores fortalezcan cualitativamente la jurisprudencia constitucional.

Tema C. Confusión de competencias institucionales

Hallazgo: Ausencia de un delineamiento claro de competencias entre jurisdicción ordinaria y constitucional.

Conclusión: La confusión de fronteras constituye una peligrosa dualidad que afecta negativamente la función declarativa– la que en todo caso debe corresponder en su último momento al TC.

Propuesta: Propiciar una reforma constitucional y legal que aclare de manera definitiva la división de competencias.

Tema D. Integración del órgano

Hallazgo: Ausencia de un mecanismo de integración del órgano que actúe por encima de las coyunturas políticas y personales de los miembros del TC.

Conclusión: La continuidad del servicio público, constituye uno de los elementos de legitimación social que hacen que un tribunal de esta naturaleza, sea efectivo en la protección de los derechos fundamentales. Debe asegurarse su funcionamiento permanente, con independencia de las coyunturas personales de los miembros que lo integran.

Propuesta: Reformar la Constitución Política para introducir la figura del magistrado suplente. Debe darse la reforma legislativa o reglamentaria para que el órgano de deliberación esté integrado, sea necesario la existencia de un quórum mayoritario de los magistrados propietarios.

Problema 3: Acceso a la Justicia Penal

Tema A. No injerencia en las decisiones parlamentarias relativas a derechos fundamentales.

Hallazgo: En la última década la dirección de la política criminal en el Perú ha estado en manos del poder ejecutivo, que ha gozado de amplias facilidades para influenciar en el proceso formulador de normas en materia penal –en claro detrimento del parlamento. La legislación penal especial, que desafortunadamente ha distorsionado todo el sistema penal, es el ejemplo más claro de la tendencia.

Conclusión: Esta circunstancia contribuye a la formación de una cultura autoritaria entre los ciudadanos e impide un consenso de las fuerzas políticas y sociales. Fomenta la arbitrariedad y la servidumbre de la legislación penal a los intereses políticos.

Propuesta: Incrementar la participación y liderazgo del parlamento en la elaboración de normas penales tornando en imprescindible que aquellas normas que afectan a derechos fundamentales de la persona, fueran de su exclusiva competencia.

Tema B. Topes de las penas acordes con importancia de bien jurídico afectado por una conducta reprochable.

Hallazgo: La fijación de las penas no tiene en cuenta la importancia del bien jurídico. Especialmente se aprecia una reacción desmesurada en aquellos ámbitos que han sido objeto de regulación mediante leyes especiales: robo agravado, agravado, narcotráfico etc. Esta legislación penal se descarga con especial crudeza sobre las clases sociales más desfavorecidas.

Conclusión: La severidad de la respuesta penal crea falsa conciencia de seguridad en la población, impide la resocialización del delincuente y hace del Código Penal un cuerpo de normas valorativamente perversa.

Propuesta: Proceder a una revisión de las penas, sobre todo en materia de delincuencia común con el fin de acomodarlas a la importancia del bien jurídico protegido y permitir la resocialización. A corto plazo habría de derogarse la legislación especial.

Tema C. Continuar con el fortalecimiento del INPE

Hallazgo: El Instituto Nacional de Prisiones, órgano de la administración que tiene a su cargo la ejecución de las penas privativas de libertad y la gestión de las prisiones tiene personal escasamente cualificado y además realiza una gestión inadecuada de los establecimientos penitenciarios.

Conclusión: Esta situación impide o cuanto menos dificulta considerablemente cualquier intento de mejorar la situación de las prisiones.

Propuesta: Se recomienda una doble actuación: por un lado apoyar un plan de capacitación de todos los funcionarios del INPE y por otro lado,

prestar los apoyos técnicos necesarios para lograr una mejor gestión y administración.

Tema D. Fortalecer y generalizar el sistema de beneficios penitenciarios

Hallazgo: La mayoría de los internos sentenciados, como consecuencia de la legislación de emergencia no tienen acceso a beneficios penitenciarios (redención de penas por el trabajo, semilibertad y libertad condicional).

Conclusión: El cumplimiento efectivo de penas, en su mayoría de larga duración tiene consecuencias sumamente desfavorables: (a) contribuye a la masificación de las prisiones, (b) tensiona la situación de los centros y (c) impide cualquier posibilidad de resocialización.

Propuesta: Todos los internos cualquiera que sea el delito que hayan cometido deben beneficiarse de los beneficios penitenciarios. Debe revisarse la regulación de la cadena perpetua con el fin de que pasado un tiempo de cumplimiento fuese posible decidir si continua siendo necesaria, desde el punto de vista de la resocialización y la privación de libertad.

Tema E. Fortalecer y generalizar el sistema de beneficios penitenciarios

Hallazgo: El modelo de enjuiciamiento criminal se inspira en una ideología política autoritaria (inquisitivo). El sistema responde a las siguientes características: la policialización del proceso, la prueba escrita, el formalismo, la vulnerabilidad del derecho de defensa, la delegación de funciones jurisdiccionales, la escasa vigencia de los principios de oralidad, contradictorio e inmediatez. Se trata de un proceso que no desarrolla las garantías de la Constitución ni de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Conclusión: Se requiere una reforma del procedimiento penal peruano, adoptando un modelo garantista que permita alcanzar los siguientes objetivos:
a- Garantizar la vigencia del derecho de defensa y de la presunción de inocencia.
b- Convertir al Ministerio Público en el ente responsable de la investigación conforme lo que define la Constitución Política.
c- Asegurar la vigencia efectiva de los principios del contradictorio y la inmediatez.

Propuesta: Definir una propuesta que retome y actualice los objetivos político-criminales del código procesal penal que se promulgó en 1991, proponiendo las reformas que se estime convenientes y que sean coherentes con el nuevo modelo. Se requiere una clara definición política que fije los objetivos de una reforma del proceso penal vigente

y que supere la indefinición que malogró la vigencia efectiva del código del noventa y uno.

Tema F. Rescate de la víctima en el proceso

Hallazgo: El predominio de una cultura judicial inquisitiva ha justificado, sin mayor análisis, la postergación de la víctima; esta exclusión lesiona el principio de tutela judicial efectiva. La participación de la víctima en el proceso puede constituir un eficaz mecanismo de participación y control ciudadano en la Administración de Justicia. La postergación de las víctimas del delito agrava los efectos negativos que provoca el burocratismo judicial.

Conclusión: Dentro de los objetivos político-criminales de la reforma del proceso penal debe contemplarse la inclusión de diversas formas de participación de la víctima, lo que permitiría, por ejemplo, que los entes u organizaciones que representan intereses difusos, tengan un auténtico protagonismo en el proceso penal.

Propuesta: Analizar y evaluar las posibles reformas legales que permitirían la participación efectiva de la víctima en el proceso penal.

Tema G. Creación de una unidad policial de investigación criminal.

Hallazgo. El Ministerio Público no cuenta con el auxilio de una policía especializada en la investigación de hechos delictivos. Las normas constitucionales que definen la función del Ministerio Público y de la policía nacional, no impiden la creación de este órgano de investigación. Actualmente el Ministerio Público no puede realizar ninguna actividad de investigación, manteniéndose una inconveniente policialización de la actividad judicial.

Conclusión: Se requiere la creación de una unidad de policía de investigación bajo la dirección y supervisión del Ministerio Público. Esta unidad especializada cumple una función muy importante en la investigación de actos vinculados con la corrupción y el crimen organizado. Si el ente acusador no cuenta con unidades especializadas en la investigación de estos delitos, es muy improbable que el Ministerio Público pueda asumir realmente las responsabilidades institucionales que constitucionalmente le corresponden.

Propuesta: Elaborar un plan que le brinde el marco legal e institucional a una unidad de investigación criminal bajo la dirección funcional del Ministerio Público.

Problema No. 4. Gobierno de los Jueces

Tema A. Independencia judicial debilitada y falta de capacidad técnica de los jueces.

Hallazgo: El defectuoso diseño constitucional y legal de la estructura de los órganos de gobierno de los jueces, y de los procedimientos de realización de sus funciones conduce a graves deficiencias relativas a la independencia judicial, la capacidad técnica de los jueces, y el control de la regularidad de su actuación: Todo ello unido a una extrema confusión de competencias.

Conclusión: A. La independencia del juez se ve dañada al menos por tres factores:

1. La ausencia de una carrera judicial, que regularice y garantice la promoción y traslados de los jueces con arreglo a la ley.
2. El papel del Presidente del Tribunal Superior en la designación y remoción libre, como personal de confianza, de los Jueces Provisionales y Suplentes, que hoy representan alrededor del 80% del total.
3. La presencia de un mecanismo, constitucionalmente impuesto, de ratificación de los jueces cada siete años. Esta ratificación es libre, inmotivada, sin contradicción, e irrecurrible, por parte del Consejo Nacional de la Magistratura, y su ausencia da lugar a la inmediata e insubsanable destitución e (inhabilitación definitiva) del juez.

B. La capacidad del juez se ve afectada negativamente:

1. Por la ausencia de un procedimiento definido de selección. Hoy no se sabe aún como se van a proveer alrededor de 1,200 plazas de jueces que están vacantes.
2. Por la inaccesibilidad de la gran parte de los posibles candidatos a las pruebas de selección, al no poder obtener la habilitación previa de la Academia de la Magistratura, por razones económicas o de lejanía geográfica.
3. Por el carácter disperso de las (eventuales) pruebas de selección que imposibilita que candidatos aptos puedan concurrir a plazas vacantes alejadas de su residencia.
4. Por la inexistencia de procedimientos de capacitación para jueces, titulares o provisionales.
5. Por la ausencia de una información estadística fiable.

C. El control de la regularidad de la acción del Juez (inspección y disciplina) se ve afectado negativamente:

1. Por la confusión de competencias disciplinarias que se reparten entre niveles regionales (ODIGMA) centrales (OCMA) y Consejo Nacional de la Magistratura, en una necesaria y desorientadora complejidad.
2. Por la ausencia de medios del órgano central (OCMA), que sólo dispone de siete jueces para la inspección y disciplina de todo el sistema.
3. Por la rotación de jueces en las funciones controladoras a nivel regional, rotación que convierte a los controladores de hoy en los controlados de mañana.
4. Por el carácter no técnico de los componentes del CNM (que no necesitan ser juristas) lo que repercute negativamente en la regularidad de sus procedimientos.

Propuesta:

Es necesario, primeramente, redefinir las funciones de los Organos Judiciales (Corte Suprema, Consejo de Gobierno, Academia de la Magistratura, Presidente de Cortes Superiores, OCMA) y no judiciales (CNM) para conseguir un funcionamiento racional del sistema. Ello supone, como mínimo:

- i. Definir un procedimiento claro e inmediato de consolidación de jueces para acabar con la provisionalidad
- ii. Definir un régimen de carrera judicial que asegura la independencia de los jueces.
- iii. Establecer unos procedimientos de inspección y disciplinarios centralizados no dependientes de órganos judiciales.
- iv. Establecer uno procedimientos de capacitación permanente de jueces.
- v. Suprimir la ratificación libre de jueces.

ANEXO A
TERMINOS DE REFERENCIA DE MISIÓN

ESTUDIO SECTORIAL DE JUSTICIA– REPUBLICA DEL PERÚ

Marzo – Abril 2001

Participantes:

Instituciones del Sector Justicia del Perú

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

Consejo General del Poder Judicial de España

Universidades de Salamanca y Carlos III (España)

Instituto de Cooperación de Catalunya

Instituto de Estudios de Ciencias Sociales y Penales de Argentina (INECIP)

I. ANTECEDENTES

La República del Perú se encuentra comprometida en un proceso de reforma de sus instituciones, tanto en sus dimensiones normativa, organizacional y cultural. El cambio ha sido especialmente motivado por los acontecimientos políticos sucedidos recientemente en el país y que lo están conduciendo a la celebración de elecciones generales en abril del 2001. Esta reforma institucional ha despertado el interés de las nuevas autoridades estatales, de partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil. Como resultado de tal interés general se han sugerido algunos cambios a nivel normativo e institucional, particularmente en aquellas áreas destinadas a la tutela de los derechos fundamentales y aquellas que posibilitan una efectiva lucha contra la corrupción administrativa. Esta voluntad nacional de cambio y mejoramiento está significando un verdadero ejercicio democrático y tiende a fortalecer al Perú como una sociedad de libre opinión y asociación y de desarrollo humano acelerado.

El sector justicia peruano no es ajeno a los procesos de ajuste y reforma que atraviesa el resto de la institucionalidad nacional. Tampoco es ajeno al proceso de aprendizaje general, fundamentado en las experiencias de la última década ni a las experiencias en materia de promoción del acceso a la justicia desarrolladas en países de la región latinoamericana. Tales lecciones llevan a la sociedad e instituciones peruanas a intentar conciliar tres debates: aquel destinado a generar una efectiva cultura de respeto y tutela de los Derechos Humanos con aquellos relativos a la gobernabilidad democrática y a la incorporación del país en la economía globalizada.

Destaca dentro de otras importantes lecciones aprendidas por el proceso de fortalecimiento del acceso a la justicia peruano, el que la transformación institucional para ser efectiva, requiere ser integral y seguir un plan estratégico previamente consensuado política y socialmente. Para estos efectos la integralidad no significa exhaustividad ya que requiere el rescate de lo que funciona adecuadamente y el construir, mediante el establecimiento de prioridades, sobre la parte sana de la institucionalidad. En el mismo sentido el consenso requiere de una amplia participación social, que se manifiesta como voluntad política, desde el inicio del proceso de cambio, o sea en la fase de análisis

institucional y que tal participación y la correlativa voluntad política, se mantengan durante la implementación del plan.

En Perú el cambio que se anuncia, en materia de justicia, está siendo promovido por las instituciones formales (gobierno de transición, instituciones del sector y partidos políticos) y por la sociedad civil. Dentro de las primeras destacan el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, la Academia de Formación Judicial y el Congreso de la República. Dentro de las segundas aparecen los medios de comunicación colectiva, las universidades, y un importante número de organismos no gubernamentales. Como parte de este sano esfuerzo nacional es necesario no sólo la coordinación armónica entre las instituciones sino también periódicas evaluaciones acerca de la dirección, intensidad, viabilidad y oportunidad de la reforma.

Como obvio primer paso es necesario determinar las áreas críticas a reformar y separarlas de aquellas otras que debido a su adecuado funcionamiento, deben conservarse como punto de apoyo al proceso de cambio. Es por ello que el Ministerio de Justicia del Perú, debido a su declarada neutralidad política y experiencia en reformas de esta naturaleza, solicita la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La respuesta del PNUD es inmediata y positiva. El PNUD sugiere que no se limite su participación a la fase analítica y argumenta que debido a experiencias similares recientemente desarrolladas, para que sea maximizada su capacidad de cooperación con el Estado y la sociedad civil peruana se le incluya no sólo en la identificación de las nuevas necesidades y el establecimiento prioritario de las soluciones sino también en la coordinación de los proyectos de cambio. Es así que se sugiere que una vez detectadas las áreas de reforma, las autoridades nacionales y representantes de la sociedad civil establezcan los mecanismos en que se transitará del análisis y del plano de las sugerencias, al plano de la asistencia técnica, del aporte de asesoría en políticas de desarrollo y de cooperación para el cambio, propiamente dicho. Las autoridades nacionales y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil serán las que indicarán al PNUD los proyectos nacionales que requieren de su apoyo y la naturaleza del mismo.

Es así que a solicitud del gobierno de Perú y como parte de las actividades relativas a proporcionar información actualizada y confiable a las autoridades judiciales y sociedad civil, mediante el análisis del comportamiento institucional actual, la oficina de la Representante Residente del PNUD en Perú; el Proyecto de Promoción del Estado de Derecho y del Acceso de los Pobres a la Justicia de la Dirección Regional para América Latina y El Caribe (RBLAC) ⁽⁴¹⁾ y la Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP) han concertado esfuerzos y preparan una misión de expertos. Con el propósito de aprovechar la experiencia de otras entidades y ofrecer de esta manera una visión mucho más amplia y profunda acerca del comportamiento del sector justicia, el PNUD, de acuerdo con el Ministerio de Justicia del Perú, ha pactado aportes adicionales a la misión de expertos con el Centro de Estudio de Justicia de las Américas (basado en Santiago de Chile), el Consejo General del Poder Judicial y las universidades de Salamanca y Carlos III de España y el Instituto de Estudios de Ciencias Sociales y Penales de Argentina (INECIP).

⁴¹ Se citan las siglas en idiomas inglés de las unidades operativas del PNUD.

II. PROPOSITOS DE LA ACTIVIDAD, NIVEL DE ESFUERZO Y LUGAR DE TRABAJO

A. Como propósitos de la actividad aparecen los siguientes:

1. Estudio del desempeño del sistema institucional que se dedica a la procuración, administración y ejecución de la justicia y a las relaciones inter-institucionales.

Incluir en este análisis variables tales como el nivel de efectividad en la tutela de los derechos fundamentales, costo directo y de oportunidad para el usuario, nivel de acceso a la justicia de acuerdo a niveles económicos de las personas, celeridad o atraso judicial, mecanismos de toma de decisiones, nivel de cobertura geográfica de las instituciones, calidad en los servicios penitenciarios y tutela de los derechos de los reos, desempeño y estructura institucional de los centros de dirección de las unidades del sistema de justicia, carga de trabajo de los operadores del sistema, nivel de rotación de los funcionarios, sistema de elección de magistrados y jueces, sistema disciplinario de operadores del sistema, impacto y calidad de los programas de la Academia de Capacitación Judicial, nivel de utilización de las nuevas tecnologías, sistemas gerenciales y nivel de percepción de la condición de servicio público de la justicia por parte de la judicatura y personal de apoyo, desempeño y percepción de la policía y evaluación del sistema penitenciario nacional. También se incluirá el estudio del tipo de relaciones entre las instituciones del sistema y de ellas con las ramas ejecutivas y legislativas. Este estudio, además de describir el funcionamiento de las instituciones del sistema, debe desarrollar conclusiones y ofrecer sugerencias generales de mejoramiento. La efectividad, imparcialidad y transparencia de las instituciones responsables de la justicia constitucional, penal y civil serán objetivos especiales de estudio, así como los mecanismos de coordinación y de relación entre las instituciones del sector justicia con las del sector ejecutivo y legislativo.

2. Análisis normativo. Estudiar y sacar conclusiones y sugerencias de mejoramiento, a la luz del derecho comparado moderno y de las escuelas de pensamiento propias de cada materia jurídica, además de las características de claridad textual, ausencia de conflictos internos o con otras leyes, nivel de aplicabilidad y vocación garantista, de los siguientes textos normativos:

- Constitución de la República.
- Código de Procedimientos Penales.
- Código de Procedimientos Civiles.
- Leyes de procedimientos constitucionales.
- Código Penal.
- Código Civil.
- Leyes orgánicas del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Procuraduría General, del Ministerio de Justicia (o reglamento interno), del Consejo de la Judicatura y de la Academia de Formación Judicial.
- Ley penitenciaria

III. PRODUCTOS ESPERADOS

Como principal producto de la misión de expertos se espera la producción de un reporte que describa el funcionamiento, los avances y progresos, los problemas y los obstáculos de la justicia en Perú. Este producto se preparará con base en los documentos que la misión proporcionará al Jefe de la misma. La sugerencia del PNUD es que el reporte sirva, una vez estudiado por las autoridades nacionales, como documento de discusión de un congreso nacional de autoridades del sector justicia, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, legisladores, agencias de cooperación internacional y el PNUD. La convocatoria a este congreso habría de partir de las autoridades del sector justicia y su organización sería asistida y auspiciada por el PNUD. Es de esperar que de este congreso, las autoridades nacionales del sector logren no sólo el consenso sino además los recursos financieros para la instalación de un proyecto de ejecución nacional en materia de transformación de la justicia.

El reporte reflejará hallazgos, conclusiones y sugerencias acerca del comportamiento institucional, la situación normativa, el nivel cultural del sector justicia así como una percepción de las instituciones por parte de la sociedad civil nacional. Este documento se estructurará de la siguiente forma:

Sumario ejecutivo, no mayor de diez páginas.

Capítulos sustantivos:

- 1) Percepción social acerca del desempeño de la justicia. (10 páginas).
- 2) El entorno político del sistema de justicia, las relaciones inter-institucionales y percepción de líderes y representantes acerca de la necesidad de una reforma. (10 páginas).
- 3) La Constitución y la justicia constitucional. (15 páginas).
- 4) La justicia penal y la política criminal del Estado. (15 páginas).
- 5) La justicia civil, el acceso y protección a la propiedad y de los contratos. (15 páginas).
- 6) El gobierno de los jueces: selección, formación, promoción. (10 páginas)
- 7) La participación social en el proceso de reforma de la justicia. (10 páginas)
- 8) Gerenciamiento judicial, justicia pronta y aplicación de las nuevas tecnologías. (10 páginas)

Anexos:

- (A) Términos de referencia aprobados
- (B) Metodología para la generación del Informe
- (C) Composición de la misión y personas entrevistadas

El reporte reunirá las siguientes características:

- La certeza que los datos recogidos sean comprobables (confiables) y que la información en que ellos se basa sea útil para las autoridades judiciales, la sociedad civil y la cooperación internacional.

- Inclusión de sugerencias de solución de los problemas muy concretas y factibles, con previa discusión del problema y relacionadas directamente con cada disfunción identificada.
- Un estilo gramatical y de redacción que lo haga fácilmente legible (no excesivamente académico, no superficial).
- El reporte debe ser explícito, o sea sin reserva de información confidencial y/o sensible. El documento que posteriormente se haga público utilizará un lenguaje moderado.

La distribución de responsabilidades y tareas le corresponderá al Jefe de mISIÓN, reservándose para él la redacción y defensa del reporte, el análisis del nivel del acceso a la justicia y el estudio acerca de las iniciativas de la cooperación internacional para el desarrollo.

IV. PROPUESTA DE EXPERTOS Y FECHAS DE LA ACTIVIDAD.

La siguiente es la propuesta de expertos:

1. Jefe de Misión/Analista en acceso a la justicia. **Jorge Obando.** Asesor Jefe en Reforma del Sector Justicia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
2. Analista de comportamiento institucional. **Juan Enrique Vargas.** Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
3. Analista de la normativa penal. **María del Carmen Gómez Rivero.** Universidad de Salamanca.
4. Analista del sistema penitenciario. **Adan Nieto Martín.** Universidad de Salamanca
5. Analista tutela institucional derechos fundamentales. **Verónica Birga.** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
6. Analista institucional/sistema penal (juzgados y Ministerio Público). **Fernando Cruz.** Consultor del PNUD. Presidente Tribunal de Casación Penal de Costa Rica.
7. Analista de la normativa procesal penal. **Ricardo Mendaña.** INECIP, Argentina.
8. Analista de la normativa constitucional. **José Luis Cascajo.** Universidad de Salamanca.
9. Analista de los procedimientos constitucionales. **Ana Virginia Calzada.** Consultora del PNUD. Magistrada de la Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.
10. Analista político de relaciones inter-institucionales. **Manuel Alcántara.** Universidad de Salamanca.
11. Analista de la normativa procesal civil. **Víctor Moreno Catena.** Universidad Carlos III.
12. Analista institucional/sistema civil (juzgados). **Carlos Pena.** Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
13. Analista del sistema de gobierno de los jueces. **Luis López Guerra.** Vice-Presidente. Consejo General del Poder Judicial de España.
14. Analista de nivel de aplicación nuevas tecnologías. **Emili Puñet,** Instituto de Cooperación de Catalunya, España.

Cada experto nacional tendrá una contraparte nacional compuesta por un experto nacional. Estos expertos de prestigio serán liderados por los Doctores expertos nacionales **Javier de Belaunde Lopez de Romana** y **Francisco Eguiguren Praelli**.

La actividad habrá de iniciarse en el mes de marzo en la Ciudad de Lima, mediante una entrevista y presentación del equipo de expertos ante el Ministro de Justicia y la Representante Residente del PNUD y sus respectivos equipos de trabajo. Posteriormente se llevarán a cabo presentaciones similares ante la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República y los medios de comunicación colectiva nacional. Durante estas presentaciones iniciales representantes del PNUD, del Consejo General del Poder Judicial de España, de los rectores de las universidades españolas, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y de INECIP, habrán de hacer presentaciones cortas explicativas de sus propias experiencias en materia de reforma de la justicia en América Latina y el Caribe y sus aportes para el cumplimiento de los objetivos de la misión de expertos.

Cuatro miembros del equipo de expertos permanecerán en Perú durante cinco días (proceso civil –2-, comportamiento institucional y Derechos Humanos), ocho miembros permanecerán en Perú ocho días hábiles (Código Penal, sistema penitenciario, Ministerio Público y juzgados penales, Código procesal Penal, normativa constitucional, analista político, gobierno de los jueces y nuevas tecnologías) y dos miembros permanecerán diez días hábiles (procesos constitucionales y acceso a la justicia/redacción reporte). Mediando una presentación de salida ante el Ministro de Justicia y la Representante Residente del Perú, los dos últimos miembros del equipo habrán de partir del país el día 31 de marzo. La versión acabada (incorporados comentarios recibidos durante presentación de salida) del reporte de misión habrá de ser enviado por el jefe de la misión a la Representante Residente del PNUD en Perú, de previo al día 16 de abril, quien a su vez la entregará al Ministro de Justicia.

ANEXO B

DESCRIPCIÓN DE METODOLOGÍA

La misión de expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propone la siguiente metodología para la producción de un plan estratégico nacional de desarrollo del sistema de justicia, de los reportes de misión y de un documento de proyecto de ejecución nacional:

1. La composición y términos de referencia individuales para cada misión sean acordados con el Ministerio de Justicia de Perú.
2. Las personas a entrevistar serán propuestas por el Ministerio de Justicia de Perú y por la oficina nacional del PNUD en Perú.
3. El grupo de quince expertos internacionales que integraron la misión inicial fueron complementando por doce expertos nacionales peruanos. De igual forma siempre en cada actividad debe haber un grupo de expertos nacionales. Cada reporte de misión debe ser el producto no sólo del análisis de las normas, estadísticas, doctrina y jurisprudencia nacional, y de las entrevistas llevadas a cabo sino que también del intercambio de criterios entre los expertos nacionales y los extranjeros.
4. La visión del reporte de la misión inicial siempre fue la de una primera actividad que además de ser continuada por la formulación de un plan estratégico, habría de servir a la par de ese plan, como fundamento para la definición de un proyecto de ejecución nacional.
5. Cada reporte, cada documento generado durante el proceso que se inicia con la llegada de la misión a Perú y que habría de concluir con el inicio de la implementación del proyecto de ejecución nacional, sería revisado, discutido y aprobado por los jefes de las instituciones nacionales del sistema de justicia y por representantes de la sociedad civil (ONGs, sector privado, iglesias y universidades).
6. En consecuencia del punto 5. el reporte producido por la misión inicial del PNUD, será revisado por las instituciones del sistema de justicia y sus comentarios serán incorporados, en el tanto y en el cuanto no rompan coherencia.
7. Posterior a tales incorporaciones, se planearía una segunda misión compuesta por siete expertos que habría de discutir las recomendaciones y hallazgos con las nuevas autoridades nacionales y con expertos nacionales. Como resultado de esta segunda misión, se mejoraría, ampliaría y profundizaría el análisis (que se reitera, se visualiza como un proceso y no como el resultado de una actividad aislada).
8. El reporte de la segunda misión, una vez revisado y aprobado por las autoridades del nuevo gobierno, serviría de base para la formulación de un plan estratégico nacional de desarrollo de las instituciones del sistema de justicia.

9. Tanto el reporte como el plan de desarrollo nacional servirán de documentos de trabajo para un congreso nacional de reforma que se convocaría para mejorar e interiorizar a ambos.
10. Tanto el reporte revisado como el plan de desarrollo, servirán de base para la formulación de un documento de proyecto de ejecución nacional.
11. Al congreso nacional de reforma se invitarían a representantes de los usuarios del sistema (sector privado, ONGs, iglesias, universidades, medios de comunicación, etc.), a representantes de eventuales donantes y de organismos internacionales.
12. Los documentos resultantes del reporte de la misión inicial y de la segunda misión, así como el plan nacional de desarrollo de las instituciones del sistema de justicia y el proyecto de ejecución nacional, se habrán de publicar y distribuir extensamente en Perú.

ANEXO C
COMPOSICIÓN DE MISIÓN INICIAL Y PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Miembros de la Misión

Jorge Obando, Jefe de la Misión. Asesor Jefe en Justicia, Programa Global del PNUD (IDG/BDP).

Manuel Alcántara. Analista de Relaciones Inter-institucionales, Universidad de Salamanca. Espana.

Ignacio Berdugo. Rector de la Universidad de Salamanca. Espana.

Verónica Birga. Oficial encargada de la cooperación internacional para América Latina, Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Suiza.

Ana Virginia Calzada. Analista de los procesos constitucionales. Magistrada, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Costa Rica.

José Luis Cascajo. Analista de la normativa constitucional. Universidad de Salamanca. Espana.

Fernando Cruz. Analista institucional del sistema penal. Presidente Tribunal de Casación Penal. Costa Rica.

María del Carmen Gómez Rivero. Analista de la normativa penal, Universidad de Sevilla. Espana.

Luis López Guerra. Analista del sistema de gobierno de los jueces, Vice – Presidente, Consejo General del Poder Judicial de España. Espana.

Ricardo Mendaña. Analista de la normativa procesal penal. Instituto de estudios de Ciencias Sociales y Penales de Argentina (INECIP). Argentina.

Víctor Moreno Catena. Analista de la normativa procesal civil. Universidad Carlos III. Espana.

Adán Nieto Martín. Analista del sistema penitenciario. Universidad de Castilla/La Mancha. Espana.

Carlos Peña. Analista institucional del sistema de justicia civil. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Chile.

Emili Puñet. Analista del nivel de aplicación de nuevas tecnologías, Instituto Catalán de Cooperación Ibero Americana. España.

Juan Enrique Vargas, Analista de comportamiento institucional, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas.

2. Expertos Nacionales

Samuel Abad, Defensor Especializado en lo Constitucional, Defensoría del Pueblo

Vilma Balmaceda, Consultora PNUD

Víctor Cubas Villanueva, Fiscal Superior, Ministerio Público

Javier de Belaunde, Abogado civilista, Consultor Ministerio de Justicia

Francisco Eguiguren, Jefe del Departamento de Derecho de la PUCP

Gorky González, Abogado, experto en política judicial

José Neyra Flores, Vocal Superior Penal, Juez de reos en cárcel

Wilfredo Pedraza, Director de Asuntos Penales y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo

Víctor Prado Saldarriaga, Vocal de la Corte Superior de Justicia de Lima

Ana Teresa Revilla Vergara, Coordinadora del Proyecto de Módulos de Justicia

Gonzalo Salas, Abogado penalista

César San Martín, Abogado penalista

3. Autoridades nacionales y funcionarios públicos entrevistados.

Manuel Aguirre Roca, Presidente del Tribunal Constitucional

Walter Albán Peralta, Defensor del Pueblo (e)

Felipe Almenara Bryson, Magistrado de la Corte Suprema

Rosa Alvarado Orna, Vocal Superior del Callao

Jorge Angulo Iberico, Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura

Cesar Azabache, adjunto al Procurador ad hoc

Doris Blas, Jueza de Familia

Nelly Calderón Navarro, Fiscal de la Nación.

Raúl Callirgos, Director Nacional de Justicia, Ministerio de Justicia

Ernesto Campos, Jefe de Estadística Judicial, Poder Judicial

Edgar Carpio, Asesor del Tribunal Constitucional

Luis Catacora, Vocal de la Corte Superior de Justicia del Callao

Martha Céspedes, Jueza del Cono Norte

Javier Ciurlizza, Jefe del gabinete de asesores del Ministerio de Justicia

Gino Costa, Presidente del INPE

Carla Chipoco, Adjunta al Defensor del Pueblo en Derechos Humanos y Derechos de Personas con Discapacidad

Carmen Galvez, Ingeniera, Módulos Básicos de Justicia

Blanca Garay, Vocal de la Corte Superior de Lima

Diego García Sayán Larraburre, Ministro de Justicia

Diodoro González Ríos, Presidente de la Corte Superior de Justicia del Callao

Juan Jiménez Mayor, Vice - Ministro de Justicia

Máximo Lagos, Vocal de la Corte Superior de Lima

Juan Lora, Gerente de Informática del Poder Judicial

Carlos Mansilla, Fiscalía de la Nación

Rosa Mavila, Ministerio de Justicia

Manuel Miranda, Juez de Cono Norte

Vice Almirante José Luis Noriega, Tribunal de Justicia Militar

Víctor Obando Blanco, Vocal de la Corte Superior del Callao

Oswaldo Ordoñez, Vocal Superior de Lima

Iván Ormachea, Secretario Técnico de Conciliación del Ministerio de Justicia

Luis Ortiz Bernardini, Vocal Supremo

Saúl Peña, Vocal Superior de Lima en lo Penal

Javier Pérez de Cuéllar, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores

Luis Enrique Quiñonez, Juez del Cono Norte

Nelson Reyes Ríos, Oficina de Control de la Magistratura

Sergio Salas Villalobos, Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima

Mario Salluca, Vocal de la Corte Superior del Callao

Mario Solari, Asesor técnico del Ministerio de Justicia

Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Mario Urrello Alvarez, Presidente de la Corte Suprema de Justicia

Luis Vargas Valdivia, adjunto al Procurador ad hoc

Elcira Vásquez, Presidenta de la Academia de la Magistratura

Rocío Villanueva Flores, Defensora Especializada para los Derechos de la Mujer

Felipe Villavicencio, Director General (e) de la Academia de la Magistratura

4. Otras personalidades políticas, representantes de organismos internacionales y de la sociedad civil entrevistados.

Natale Amprimo, representante del Partido Somos Perú

Jorge Avendaño, representante de la Alianza Unidad Nacional

José León Barandiarán, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima

Gerardo Barreto, Director regional para América Latina de la Confraternidad Carcelaria Internacional

Roque Benavides, Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas

Violeta Bermúdez, Especialista en Iniciativas Democráticas de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional

Carlos Blancas, representante del Partido Aprista Peruano

Ricardo Blume, representante del partido Somos Perú

Kim Bolduc, Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Martín Castro Gargurevich, Coordinador del Area de Justicia de la Comisión Andina de Juristas

Renzo Chiri Márquez, Secretario General de la Comisión Andina de Juristas

Jorge Danos, Abogado, experto en Derecho Administrativo

Eduardo Dargent Bocanegra, Investigador de la Comisión Andina de Juristas

Ernesto de la Jara, Director del Instituto de Defensa Legal

Hernando de Soto, Director del Instituto Libertad y Democracia

Gonzalo Deustua, Especialista Nacional del Banco Interamericano de Desarrollo

Luis Ferrero Costa, Abogado civilista

Carlos Enrique Herrera Camacho, Coordinador Nacional del Proyecto VNU de apoyo a la Defensoría del Pueblo

Luis Huerta, investigador de la Comisión Andina de Juristas

Miguel Huerta, Asesor legal de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Roberto Keil Rojas, Gerente General, Poder Judicial

Christophe Kleber, Jefe adjunto de la Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja

Hilda La Madrid, representante del partido Frente Independiente Moralizador

Padre Hubert Lanssiers, Ex Representante del Presidente de la República ante la Comisión ad hoc de Indultos

Sofía Macher, Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Beatriz Mejía, representante del partido Somos Perú

Beatriz Merino, representante del partido Somos Perú

Greta Minaya, ex jueza, representante del partido Somos Perú

Juan Monroy, Abogado civilista

Carlos Montoya Anguerri, Profesor de Derecho de la PUCP, Representante de la sociedad civil ante el Consejo Transitorio del Poder Judicial

Gabriel Ortiz de Zevallos, APOYO

Jorge Santistevan de Noriega, ex Defensor del Pueblo

Ana Elena Townsend, representante del partido Perú Posible

Laura Vargas Valcárcel, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Episcopal de Acción Social

Alfonso Wieland, Director Ejecutivo de la Asociación Paz y Esperanza

Gina Yáñez, experta en derechos de la mujer, Movimiento Manuela Ramos.