

COMISION ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA CERIAJUS

PLAN NACIONAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LA CERIAJUS

RESUMEN EJECUTIVO

Comentarios generales sobre el trabajo realizado

El Plan Nacional para la Reforma Integral del Sistema de Justicia elaborado por la CERIAJUS dentro del plazo establecido en su ley de creación (Ley N° 28083), es el resultado de un proceso inédito en la experiencia histórica de nuestro país. Nunca antes había sido posible crear un espacio de deliberación en el que participaran los diferentes actores institucionales de la justicia en el Perú y representantes de la sociedad civil para constituir las líneas maestras y diseñar las principales medidas de la reforma del sistema.

La base de legitimidad del Plan se configura por lo siguiente:

- Se ha producido en el marco de un Estado democrático y constitucional de derecho, sin excluir a las entidades directamente involucradas, sin ningún atisbo de intervención política;
- Se ha construido sobre la base de un amplio consenso entre las instituciones del sistema judicial y los representantes de la sociedad civil. Salvo la propuesta de reforma constitucional, en donde no ha habido unanimidad en su formulación, el plan es producto de la concertación para llevarlo adelante;
- Es producto del esfuerzo de casi un centenar de personas entre magistrados, abogados, especialistas, funcionarios pertenecientes a las diversas entidades y, por cierto, de los titulares del Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio de Justicia y Academia de la Magistratura, quienes han participado directamente en su formulación;
- Refleja las posiciones institucionales en torno a los tópicos del cambio y expresa, además, la voluntad política para llevar adelante una reforma integral que involucra a todas las entidades del sistema de justicia, pretendiendo una refundación de la forma en que se administra justicia (enfoque sistémico);
- Ha sido acompañado por la cooperación técnica internacional (GTZ, PNUD y USAID- IRIS CENTER), en la certeza que es necesario que el país cuente con un instrumento de consenso que corresponda a las necesidades de un modelo de justicia accesible, independiente, confiable y eficiente, que destierre la corrupción.

El trabajo de la CERIAJUS se inició a partir de un diagnóstico sobre la situación de la crisis de la justicia, sin plantearse una actitud pesimista frente a los problemas sino, por el contrario, de asumir la necesidad de cambiar y fijar responsabilidades institucionales que permitan la construcción de un nuevo modelo de justicia que tenga en cuenta tres elementos esenciales:

- Garantizar la real vigencia de los derechos fundamentales dentro del más absoluto respeto por la autonomía e independencia jurisdiccional;
- El Plan Nacional debe estar en función de atender las demandas de justicia y que los proyectos y actividades a desarrollar estén siempre en función de la mejora al servicio al usuario; y,

- Las medidas de cambio deben otorgar y reforzar los elementos de la necesaria seguridad jurídica que permita la sana convivencia social y promueva el desarrollo económico del país.

Es importante señalar que la implantación de este Plan Nacional requiere de un amplio compromiso político y social, a fin de que las propuestas de reforma puedan efectivamente ser implantadas en el corto, mediano y largo plazo, para lo cual se requiere apoyar las reformas legislativas desde el Congreso de la República, sin cuyo apoyo nada se podrá efectuar; y la dotación de los recursos económicos que permitan llevar adelante la reforma.

Sentido integral del Plan Nacional de reforma

El Plan Nacional debe entenderse en un sentido integral en dos vías:

- Involucra a todas las entidades que participan en el servicio de justicia;
- Las medidas de reforma propuestas se concatenan una con otra, de modo que no pueden entenderse en forma aislada. De esta forma, por ejemplo, la consideración de potenciar el papel de la Corte Suprema, en donde se establece que debe asumir el liderazgo jurídico a fin de que ésta defina las bases de la forma en que se aplica y decide el derecho en el país para otorgar seguridad jurídica y fijando la forma de interpretación normativa válida, estableciendo los contenidos de derechos, entre otros aspectos, no puede entenderse como ajena a un sostenido programa de descarga procesal que haga que se supere el problema del embalse de procesos que en la actualidad supera el millón de expedientes, el mismo que se integra a su vez con la necesidad de desincentivar la litigiosidad a partir de decisiones jurisdiccionales del más alto nivel; o de la necesidad de potenciar una justicia básica que llegue a la población a través de la repotenciación de la justicia de paz letrada y no letrada; así como el requerimiento de más jueces y personal; más y mejor control de la corrupción; o dotación de los recursos necesarios para afianzar la reforma.

Contenido del Plan Nacional

El Plan Nacional integra los siguiente aspectos:

Materia	Producto
Una reforma constitucional integral de los capítulos correspondientes al Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura y Academia de la Magistratura	Texto del articulado completo
Modificación de las leyes orgánicas respectivas	A nivel de lineamientos que deben contener las leyes respectivas
Modificación de la normativa sustantiva y procesal para adecuarla a requerimientos de agilización de procesos y simplificación de trámites	52 proyectos normativos, de los cuales se han desarrollado 24 propuestas con texto de articulado
Propuestas de cambio a nivel operativo, técnico, administrativo, bajo un enfoque sistémico e institucional	118 proyectos

Es decir el Plan cuenta con 170 propuestas globales de reforma de carácter sistémico.

Plazo para la Reforma

El Plan Nacional se plantea como una necesidad estatal que debe tener un comienzo y un final, para luego iniciar la fase de consolidación. La línea temporal de ejecución dependerá de dos variables: i) la decisión política de llevar a cabo los cambios por parte de los actores involucrados; ii) los recursos que se puedan brindar. En la medida que se dispongan de los presupuestos necesarios, la reforma podrá ser más rápida.

Costo de la reforma

La CERIAJUS consideró imprescindible en la formulación del Plan Nacional de reforma, incorporar un estudio económico que permita establecer los perfiles básicos desde la perspectiva de costos de los componentes que conforman dicho Plan.

Para este efecto, la Secretaría Técnica inició los trabajos conjuntamente con los responsables de las áreas de planeamiento de las entidades que conforman el sistema de justicia, instalando una mesa de trabajo con dichos funcionarios, para establecer la metodología de ocasión y definir los lineamientos generales y específicos que se requerían para cumplir el objetivo de obtener el costo económico de las medidas de cambio que plantearía la CERIAJUS.

Debe indicarse que el Plan Nacional constituye un conjunto de iniciativas de cambio que pueden o no tener una cuantificación económica. Es decir, existen varios tipos de medidas -denominadas en el documento "proyecto"- que tienen costos definidos para llevarla a cabo; otras que no generan costo; un tercer conjunto de proyectos que tienen solo un costo primario destinado a determinar un futuro planeamiento que llevará luego al costo de implantación que será el costo mayor; y, un cuarto grupo de proyectos que han requerido definiciones internas para poder valorizar la propuesta.

Del universo de propuestas reseñado, conviene puntualizar que una parte importante de proyectos de la CERIAJUS se vinculan con tareas de planeamiento futuro. Así, el Plan Nacional de Desarrollo de Despacho Jurisdiccional y Fiscal, el Plan de Mejora de los Servicios Judiciales, el Plan de Descarga Procesal, el Diseño de una Política de Infraestructura Inmobiliaria y Mobiliaria, el Plan de Capacitación para los Magistrados, el Plan de Implantación del Código Procesal Penal¹, entre otros, requieren el desarrollo de los planes mismos para lo cual la CERIAJUS solo llega a determinar la programación de actividades conducentes a elaborar dichos planes, más no determina la dimensión y alcance de las actividades que puede significar cada uno de ellos, lo que obviamente impide que se puedan determinar el costo económico de cada medida, más allá de la consultoría o costo referencial de lo que se estima se invertirá a futuro.

De tal manera que lo señalado como *costo de la reforma* no implica una cifra estimada definitiva, sino un estimado mínimo que deberá ser incrementado en función de la concreción de los programas futuros considerados en el Plan Nacional.

¹ Abunda en estas consideraciones el tema de la reforma penal. CERIAJUS sólo ha planteado la necesidad impostergable de la reforma penal, pero no ha podido avanzar en determinar criterios de implantación, pues todavía no se tiene la norma legal a aplicar en forma definitiva, ni aprobada la gradualidad en que el Código entrará en vigencia, por lo que se ha determinado un costo inicial que considera la etapa de planeamiento. Sin embargo, ya el Ministerio Público ha considerado una cifra de lo que ellos estiman costará dicha implantación y que asciende a la suma de S/. 935,051,008. De esta forma, el costo final de la reforma será mucho mayor del que plantea la CERIAJUS.

Es importante señalar que el Plan Nacional fue elaborado bajo el criterio de corto, mediano y largo plazo. Por corto plazo se consideró un lapso no mayor a un año; por mediano, de uno a cinco años; y, por largo plazo, un término mayor a los cinco años. De este modo, las acciones a desarrollar consideran un horizonte temporal que va más allá de los cinco años, no habiéndose fijado un término final de tiempo, lo que implica que muchas de las acciones planteadas se podría convertir al final en permanentes. Es importante señalar que los proyectos en su gran mayoría tienen un horizonte temprano, determinado en corto plazo, derivado que la crisis que afronta el sistema de justicia.

En el documento de estimaciones de costos, se consideran solo tres años de ejecución, los mismos que deben comenzar el 2005, atendiendo a que el Presupuesto del 2004 se encuentra en curso y no es viable que se considere para este ejercicio fiscal la asignación de recursos dada su dimensión, pues ello podría afectar el equilibrio del Presupuesto Público. Por ello, es preciso que se considere en el presupuesto del próximo año como Programa en cada uno de los respectivos Pliegos Presupuestales de las entidades del sistema de justicia, la ejecución de la reforma; obviamente ello requerirá del respaldo político que deberá tener la misma, siendo necesario que el Tesoro Público comprometa los recursos necesarios, mientras se inician las negociaciones con organismos financieros internacionales. De esta forma, el Plan Nacional debe comenzar financieramente el 2005, aunque los proyectos que no tienen costo, así como aquellos que puedan ser asumido sin que impliquen demanda adicional de recursos, podrán ser efectuados a partir del presente año 2004.

El resultado del trabajo de la estimación de costos arroja una cifra importante que debe comprometerse para los próximos años a fin de variar la crítica situación de la justicia en el país. El monto de S/. 1,346'300,967, reiteramos que no es una cifra definitiva, sino que apunta a una suma base a la cual se debe agregar los montos que configurarán las actividades y proyectos futuros que sólo se enuncian como programa en el Plan Nacional. El monto considerado se desagrega del siguiente modo:

Area	Monto estimado en S/.
Acceso a la justicia	243'074,100
Políticas anticorrupción, eticidad y transparencia	11'764,454
Modernización de los despachos jurisdiccional y fiscal	547'073,015
Recursos humanos	1'470,000
Gobierno, administración y presupuesto	6'797,700
Predictibilidad y jurisprudencia	6'750,000
Reforma del sistema penal	529'371,698
Adecuación normativa.	0
TOTAL	S/. 1,346'300,967

Es importante indicar además que a este monto deben considerarse cifras mayores según lo recogido en otros planes existentes dentro del sistema de justicia y que se han remitido a la CERIAJUS como iniciativas importantes que solo las dejamos enunciadas con cargo a una revisión futura. La primera de ellas es el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, elaborado

por el Instituto Nacional Penitenciario, que según dicha institución tiene un presupuesto estimado de S/. 862'152,700, y será ejecutado en un lapso de 13 años.

Otra propuesta de envergadura y costo mayor, es el plan de implantación progresiva del Código Procesal Penal. El Ministerio Público proporcionó una información importante que todavía debe ser contrastada con la que debe emitirse a propósito de lo que se efectuará por parte de quienes sigan la ruta dejada por la CERIAJUS en este tópico importante como es la reforma penal. Se tratan de los costos que el Ministerio Público ha considerado para la implantación del nuevo Código Procesal Penal que alcanza la suma de S/. 935,051,008.

Como podemos apreciar, sólo en estos dos proyectos, el monto alcanza S/. 1,797'203,708, que es una cifra adicional al que se ha señalado para el Plan Nacional.

Estrategia de actuación

La CERIAJUS ha efectuado un importante trabajo para incorporar el Plan Nacional en las metodologías del sector público. Para este efecto, se han efectuado las coordinaciones con funcionarios de la Dirección General de Programación Multianual del MEF, órgano técnico-normativo de planeamiento estratégico, a efectos de que las propuestas puedan tener viabilidad futura dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y sea un documento técnico completo y viable.

Respecto al Plan Nacional de reformas se ha propuesto encarar el problema de la justicia en 8 frentes de acción denominadas AREAS TEMÁTICAS:

1. ACCESO A LA JUSTICIA

Se plantea la necesidad de superar las diversas barreras que hace que casi un tercio de la población no pueda acudir a los servicios de justicia. Para ello se proponen las siguientes propuestas:

- Poner operativo y construir más Módulos Básicos de Justicia en los lugares geográficamente indispensables para acercar la justicia a la gente. Los MBJ son programas en donde se concentra toda la actividad judicial y consta de jueces, fiscales y defensores. Hoy existen 43 en todo el país y se requieren implantar más;
- Reestructurar los servicios de defensa pública, a fin de que el Estado a través del Ministerio de Justicia puede ofrecer un mejor y mayor servicio a la ciudadanía en todo el país (solo existen en la actualidad 252 defensores de oficio y 31 abogados de consultorios gratuitos) y que esta labor se complemente con los Colegios de Abogados, Universidades y otras entidades;
- Designar más unidades jurisdiccionales que permitan solucionar el déficit de atención existente lo que viene generando sobrecarga de los despachos con la consiguiente demora en los procesos. El PJ ha planteado la creación de 152 juzgados y salas para el 2004 pero su pedido no fue atendido (el costo de cada juzgado es de US \$ 100 mil al año);
- Considerar la justicia de paz letrada como justicia básica, es decir, una instancia en donde la ciudadanía pueda solucionar la mayoría de los conflictos. Para ello se requiere ampliar su número y relacionarla con la comunidad (gobiernos locales);
- Permitir la presentación de demandas en formularios, así como facultar a su presentación sin la firma de abogados, para casos de alimentos y violencia familiar;
- Reformular el sistema de tasas judiciales que genera un monto de casi 90 millones de nuevos soles al año, a fin de exonerar el pago de las mismas en zonas de extrema pobreza y elevando el valor de las mismas para compensar su menor recaudación para causas de mayor cuantía. De igual modo, lo recaudado no debe servir para el pago de remuneraciones de los magistrados (como sucede hoy), sino para mejorar los servicios (criterio de contraprestación).

2. POLÍTICAS ANTICORRUPCION

Se requiere como un eje central una institucionalidad renovada que haga frente al problema de la CORRUPCION, que considere los siguientes aspectos:

- Unificación del sistema de control disciplinario de la magistratura en el Consejo Nacional de la Magistratura, a través del control externo, con la consiguiente desaparición de la OCMA y Fiscalía Suprema de Control Interno;
- Ejecución de un Plan Integral de Prevención y Sanción y mejora de los órganos de control disciplinarios;
- Fortalecimiento del subsistema judicial anticorrupción, a través de una nueva sede, más competencias y emisión de normas de agilización;
- Inhabilitación de los magistrados destituidos por corrupción;
- Portal de transparencia del sistema de justicia;
- Introducción de mecanismos preventivos que permitan el control de la gestión de los despachos.

3. MODERNIZACION DE LOS DESPACHOS JUDICIAL Y FISCAL

En esta sección se busca fortalecer el espacio de interacción del magistrados con los usuarios, a efectos de brindar un servicio de calidad. Entre las propuestas destacan las siguientes:

- Instauración de un necesario Plan de descarga procesal;
- Programa Nacional de Desarrollo de los despachos judiciales y fiscales, destinado a mejorar la organización y funcionamiento del despacho jurisdiccional, su incremento en número, mejora de la atención a los usuarios, tecnificación, mejora de la infraestructura, entre otros aspectos;
- Repotenciación de la Corte Suprema de Justicia;
- Plan de mejora de Servicios Judiciales, relacionados a requisitorias, registro de condenas, peritajes, casillas judiciales, entre otros;
- Creación de la Defensoría del Usuario del servicio judicial y fiscal, para atender los casos de mala atención a los usuarios o demora en la tramitación de los juicios.

4. RECURSOS HUMANOS

Se busca un sistema de recursos humanos orientado al reclutamiento de los profesionales y técnicos más calificados del mercado para la mejora del servicio de justicia, así como una política de personal integral (remunerativa, de capacitación y disciplinaria) que, en el marco de la reforma del empleo público, establezca las singularidades propias de la función jurisdiccional, pero que también atienda a los problemas de los auxiliares y personal administrativo que presta servicios en los órganos que integran el sistema de justicia. Las propuestas más importantes son:

- Que la magistratura se desarrolle sobre la base de la Carrera Judicial y Fiscal, impidiendo la provisionalidad que tanto daño ha ocasionado al país;
- Un programa de evaluación del desempeño y control de magistrados y fiscales que permitan contar en términos objetivos de indicadores bajo ciertos estándares de producción y calidad;
- Formalización de los trabajadores contratados bajo la modalidad de Servicios No Personales que prestan efectivamente labores subordinadas y permanentes y uniformización de régimen laboral público;
- Perfiles de puestos: jueces, fiscales, defensores de oficio;
- Plan para establecer controles normativos en la creación de Facultades de Derecho y la acreditación de filiales universitarias.

5. GOBIERNO Y PRESUPUESTO

Se busca contar con entidades autónomas que puedan modernizar sus estructuras de gobierno y gestión, con atribuciones claras y definidas, que permitan la eficiencia en sus procesos internos. Para ello se propone lo siguiente:

- Un aparato de gobierno en el PJ y MP modernizado y descentralizado, que cuente con herramientas de una gerencia moderna y con la introducción de tecnologías de información y sistemas operativos informáticos modernos e interconectados;
- Un sistema estadístico interinstitucional que permita contar con información confiable y oportuna para la toma de decisiones;
- La instalación de una intranet del sistema de justicia (integrada por todas las entidades, lo que potenciará la inversión y reducirá los costos);
- Un sistema de cooperación interinstitucional que potencie la reforma judicial y produzca las sinergias para el cambio en 4 ejes importantes: i) RRHH, ii) informática; iii) estadística; y, iv) infraestructura;
- Incremento en los presupuestos para destinarlos prioritariamente a inversión. En el caso del PJ su presupuesto debiera ser del 4% del presupuesto general, para lo cual se plantea una reforma constitucional (actualmente el presupuesto es del 1.05%).

6. PREDICTIBILIDAD Y JURISPRUDENCIA

Para garantizar la seguridad jurídica se ha considerado que el papel de la Corte Suprema, debe ser distinto al que ha desarrollado hasta el momento asumiendo un rol de liderazgo jurisprudencial para fijar precedentes vinculantes a todo el sistema de justicia. Ello permitirá desincentivar la alta litigiosidad existente, así como conocer cómo actuarán los órganos jurisdiccionales en determinados supuestos respetándose el principio de igualdad reconocido en la Constitución. Las propuestas más importantes en esta materia son:

- Mejorar la calidad de las sentencias a fin de que tengan una mejor estructura y sean mejor fundamentadas, para lo cual deben efectuarse una sostenida capacitación a los magistrados. En la Corte Suprema debiera contarse con abogados especialistas de primer nivel que coadyuven al trabajo de los magistrados;
- Creación del Centro de Información de la Jurisprudencia Nacional, a cargo de la Academia de la Magistratura para el ordenamiento y difusión de la jurisprudencia;
- Creación del Sistema Informático Unificado de la Jurisprudencia, que debe ser la red de información de jurisprudencia a la cual magistrados, abogados y demás usuarios puedan acudir para verificar los precedentes vinculantes.

7. REFORMA PENAL

La reforma del sistema penal constituye uno de los grandes temas pendientes que la CERIAJUS ha considerado central en el Plan Nacional a efectos de garantizar dos aspectos centrales: i) los derechos de los procesados dentro de un proceso moderno y garantista; y, ii) los derechos de las víctimas de delitos para evitar la impunidad. Las principales propuestas son las siguientes:

- Apoyar la pronta aprobación y promulgación del Código Procesal Penal elaborado por la Comisión de Alto Nivel del Ministerio de Justicia, con los agregados correspondientes;
- Contar con una Política Criminal desde el Estado para evitar la legislación de coyunturas. Un aspecto importante en esta línea será la creación del Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE), entidad rectora de estas políticas, conformada por representantes de los tres Poderes del Estado;

- Implantación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para las investigaciones derivadas por las violaciones a los derechos humanos;
- Establecer los lineamientos para la transición integral hacia un nuevo modelo procesal penal;
- Reforma del sistema penitenciario desde la perspectiva del procesado o condenado, y de la víctima, considerando el apoyo para la implantación del plan nacional de Tratamiento Penitenciario.

8. ADECUACION NORMATIVA

Entre los proyectos de ley preparados por la CERIAJUS destacan los siguientes:

- Creación de nuevo procedimiento sumario para determinar la filiación de paternidad extramatrimonial;
- Eliminar la exigencias de firma de letrados para demandas de alimentos y violencia familiar;
- Ampliación de los jueces de paz letrados para conocer los procesos de alimentos;
- Normas para agilización del proceso de alimentos;
- Se otorga facultad a los fiscales de familia para que puedan efectuar conciliaciones en temas de familia (salvo violencia familiar);
- Se reduce el plazo de espera para la separación convencional y divorcio ulterior de seis a dos meses;
- Se permite la acumulación del proceso de desalojo con la pretensión de pago de soles por renta impaga;
- Se modifica todo el sistema de casación del Código Procesal Civil (Corte Suprema), para hacerlo más selectivo;
- Se elimina la obligatoriedad de la Conciliación Extrajudicial;
- Adecuación del marco normativo en materia de Defensa Judicial del Estado;
- Reapertura de procesos administrativos a magistrados reincorporados por acciones de amparo;
- Creación de un Sistema de Registro Individual Publico para cada magistrado;
- Restitución de la notificación por nota;
- Se modifica el Código Procesal Civil delimitando la competencia a fin de evitar problemas de competencia de jueces de Cortes distintas;
- Ley de modificación del artículo 625 del Código Procesal Civil para la Extinción de Medidas Cautelares;
- Modificación del delito de prevaricato;
- Cambio de la figura de la cosa juzgada fraudulenta por fraude procesal;
- La responsabilidad de los menores infractores se eleva de los 12 a los 14 años;
- Se otorga competencia a los jueces de paz para la conciliación en aquellas materia correspondientes a los jueces de paz letrados;
- Creación de la Junta Nacional de Decanos de Facultades de Derecho, como órgano de acreditación de facultades de derecho y sus filiales.