

**COMISION ESPECIAL PARA LA
REFORMA INTEGRAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
CERIAJUS**

Secretaría Técnica

Los problemas de la Justicia en el Perú:
Hacia un Enfoque Sistémico

Diagnóstico Interinstitucional

Lima, enero del 2004

**“Sublime es el oficio de la magistratura, pero muy alta
también es su responsabilidad”**

José Faustino Sánchez Carrión, al
instalar la Corte Suprema de Justicia
el 31 de diciembre de 1824

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

Secretaría Técnica

Juan F. JIMÉNEZ MAYOR, Secretario Técnico

Equipo:

Enrique ACHA CRUZ

Oscar AYZANO VIGIL

Alcides CHINCHAY CASTILLO

Gorki GONZÁLES MANTILLA

Francisco MORALES SARAIVA

Asistentes:

Omar ALFARO VILLANUEVA

Roxana RODRÍGUEZ-CADILLA PONCE

Jeannie SANTANA MANRIQUE

Apoyo Secretarial:

Cecilia VÁSQUEZ AMPUERO

PRESENTACIÓN

Por mandato de la Ley N° 28083 del 4 de octubre de 2003, se crea la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia –CERIAJUS- con la finalidad de elaborar el Plan Nacional que contenga una propuesta global y concertada de reforma del sistema de justicia. Se establece, asimismo, que la citada comisión tendrá 180 días calendario, contados desde su instalación, para cumplir con el preciso encargo.

Con fecha 2 de diciembre se produjo el nombramiento del Secretario Técnico, con lo que se dio cumplimiento a lo previsto en el artículo de 6° de la Ley N° 28083 y en la sesión del pleno del CERIAJUS de fecha 9 de diciembre del 2003 (acuerdo N° 18) se aprobó el plan de trabajo presentado por el Secretario Técnico de la Comisión. La Secretaría Técnica entró plenamente en funciones el 4 de enero del presente año.

Es importante destacar el proceso histórico que se ha iniciado en el país para afrontar la crisis de la justicia a través de la CERIAJUS. Con todos los actores involucrados en el problema, con la decisión política de llevar adelante un profundo plan de reformas que lleve a nuestro sistema de justicia a la modernidad, con el objetivo de lograr el pleno cumplimiento de las garantías institucionales de funcionamiento, la construcción de un modelo predecible y confiable, y con el desarrollo de una estrategia que busca generar las sinergias que se requieren para potenciar los escasos recursos con que se cuentan, se busca ingresar a una nueva etapa para la construcción de un sistema de justicia diferente, sustentado en función de dos premisas fundamentales: un modelo pensado en la mejor forma de garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y una estructura de justicia orientada sobre la base del servicio al usuario.

El presente informe ha sido elaborado con el objeto de exponer la base de problemas que deben ser superados en el proceso de reforma integral del sistema de justicia. Pero, al mismo tiempo, se trata de una propuesta de análisis sistémico, es decir, un examen transversal que valora los problemas de cada entidad en el escenario de concurrencias -competencias compartidas-, y también en su impacto recíproco. Este enfoque puede tener una enorme utilidad, en la lógica que involucra el encargo legal atribuido a la CERIAJUS para la elaboración del Plan Nacional de reforma del sistema de justicia. En efecto, un balance sobre el desempeño de las instituciones, sin perder vista el contexto de su articulación, permite obtener una imagen más nítida de los problemas sectoriales. Más aún, a diferencia del enfoque sectorial, este tipo de aproximación advierte la dinámica de la dimensión institucional en medio de las complejas relaciones internas y externas que la explican, y eso mismo permite derivar un cuadro de elementos de juicio más apto para la definición de las soluciones.

Para la realización de este informe ha sido crucial el diseño de una *metodología de emergencia*, en vista del escaso tiempo con que se contaba. Y en esa perspectiva, el apoyo de la red de funcionarios de enlace de las distintas entidades del sistema (Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura) ha sido fundamental, a través de la información de primera fuente que, una vez solicitada, fue remitida a la Secretaría Técnica.

El acceso a dichas fuentes de información y su contraste en el contexto del sistema, han permitido construir las bases de un diagnóstico interinstitucional al año 2003. Probablemente, esta es la primera vez que se lleva a cabo un esfuerzo de tales dimensiones con el respaldo institucional de las entidades que integran el sistema de justicia.

El presente informe permite definir en líneas generales y como arribos claros, los siguientes aspectos:

- La ausencia de sistemas confiables y disciplinados, para el registro de los datos sobre las actividades de cada institución, restringe en conjunto, el margen de confiabilidad respecto de los mismos. Datos contradictorios entre informaciones producidas por las mismas unidades de cada entidad, o ausencia total de datos, es un lugar bastante común y un primer punto de este diagnóstico.
- La falta de cobertura del sistema en términos de acceso territorial, de condiciones a nivel de infraestructura y de mecanismos para la defensa gratuita, como condición básica de un sistema de justicia en el marco de un Estado Constitucional. El problema del acceso se refleja en todos los espacios del sistema, desde la precariedad en la que se mueve el sistema de defensa de oficio, hasta la situación de extrema desatención en la que se encuentran los penales del país. La falta de cobertura del sistema incorpora en su diagnóstico, el escenario de pobreza y extrema pobreza que afecta a importantes sectores del país y en algunas regiones son mayoritarios.
- Las debilidades del sistema en cuanto a cobertura, se ven reflejadas, igualmente, en las carencias visibles del despacho judicial y fiscal. El mismo problema derivado de la falta de información confiable, incide en la ausencia de patrones sistemáticos que permitan determinar el flujo de la carga procesal, sus puntos álgidos y los estimados de carga razonable, que consideren criterios cuantitativos y de complejidad.
- La ausencia de políticas en materia de recursos humanos que prevean condiciones de empleo compatibles con las exigencias mínimas de cualquier sistema laboral, en términos de salario y estabilidad, y que auspicien el compromiso con los fines institucionales. En este ámbito se observa un desorden debido a la coexistencia de regímenes laborales y sistemas de contratación, a lo que se une la falta de planificación institucional respecto de las necesidades en función de cargos, perfiles y necesidades.
- Falta de articulación en los sistemas de selección, formación y evaluación de personal en las entidades del sistema. Cabe precisar, en este punto, la ausencia

de un sistema de carrera de magistrados. Acerca de ello el diagnóstico incorpora una elucidación sobre la crisis en el plano institucional, que se cuenta entre las restricciones que marcan el desborde del sistema por las demandas en áreas críticas del mismo.

- Las débiles estructuras institucionales, con alguna salvedad, son un lugar común en el sistema. En el gobierno y en los sistemas de control, la superposición e indefinición de competencias, contribuyen y explican en alguna medida la falta de efectividad en el control y la pérdida de independencia.
- En cuanto al régimen de asignación de fondos, se observa en las cifras globales de los presupuestos de las entidades del sistema, que no se ha podido atender volúmenes importantes en proyectos orientados a las reformas del sistema y la realización de inversiones en equipos. Esta limitación es particularmente sensible en los casos del Poder Judicial y del Ministerio Público, que para el año de 2004 presentan demandas no atendidas por 130 millones y 391 millones de soles respectivamente.
- La reducción observada en los presupuestos es mucho más dramática para el caso de las inversiones, en las cuales luego de un proceso de declive pronunciado, se llega a montos mínimos para el presupuesto del 2004 (disminución de un nivel de 68 millones de soles a 19 millones): de esto resulta que las entidades más afectadas son el Poder Judicial, el Ministerio Público y el INPE.
- Una dificultad adicional en el ámbito financiero, es el conjunto de dificultades - de naturaleza exógena-, que deben enfrentar los funcionarios responsables de la planificación y del régimen económico, cada vez que las entidades del sistema deben recibir transferencias procedentes del tesoro público.

Uno de los aspectos de mayor preocupación planteados en este informe de diagnóstico, es la ausencia de políticas sistémicas en el servicio de justicia. Si bien en el sistema de justicia confluyen las acciones de muchas entidades, no existen formas de coordinación y concertación de políticas y acciones, lo que implica que en la práctica lo que existe es un sistema desarticulado e inconexo, que no permite la generación de sinergias que potencien su labor. No existe una visión de conjunto y la misión que deben desarrollar no se ha diseñado en función al justiciable.

El punto al que se ha llegado es crítico y el sistema no puede soportar el desfase histórico en el que se encuentran muchas de las entidades en el tercer milenio. La impartición de justicia requiere un nuevo enfoque, necesita mayores recursos, la innovación de la tecnología, un elemento humano comprometido con un verdadero cambio que mire al usuario y el cumplimiento de normas éticas de conducta que lo legitimen en su accionar diario.

Por todo lo expuesto, este documento es una aproximación a los problemas del sistema de justicia bajo un enfoque sistémico. El diagnóstico que presentamos se ha efectuado sobre la base de diversos documentos existentes en el país que detallan la situación de la justicia, actualizados con información reciente y con la perspectiva metodológica de los principales temas transversales que cortan a todo el sistema, como los aspectos de

recursos humanos, tecnología, presupuesto, sistemas de información; combinados con otros temas sustantivos que por su particular relevancia, merecen ser tratados específicamente, como el problema de la justicia penal, los enfoques institucionales de gobierno y gestión, la especial temática de la corrupción, entre otros aspectos.

La información que aquí se presenta es un instrumento útil para la generación de políticas en materia de justicia. Si bien, los datos que hemos podido manejar, de fuentes oficiales, traducen serios problemas de funcionamiento, es preciso señalar que se han identificado inconsistencias recurrentes de algunas fuentes estadísticas, que plantean las debilidades del sistema al no brindar datos confiables, lo que refleja que éste es uno de los más importantes retos a afrontar para la adopción de planes de modernización futuros. Sin embargo, aun con todos los problemas, expresamos que son indicadores que señalan una ruta de acción inmediata.

El reto para el país es grande, como inmensos son los problemas de la justicia. A nuestra clase dirigente le toca evaluar su posición frente al sistema de justicia a la que siempre desdeñó e ignoró; a los responsables del gobierno de las entidades que conforman el sistema de justicia, les corresponde liderar el proceso de cambios a su interior; a los distintos operadores; jueces, fiscales y abogados, la inmensa tarea de trabajar por un verdadero cambio del sistema enfocado en el usuario y en las premisas básicas de la justicia; a la sociedad civil, su papel vigilante, que critique lo negativo, pero que también apoye lo positivo en este proceso, a fin de que se construyan verdaderas alianzas que legitimen el proceso, siendo que la justicia es uno de los puntos en donde la sociedad se encuentra con el Estado.

No puedo terminar esta presentación sin expresar los necesarios agradecimientos, pues la elaboración de este documento, en el breve término asignado no se hubiera podido realizar sin el concurso de muchas personas. En primer lugar, este reconocimiento tiene que efectuarse al señor doctor Hugo Sivina Hurtado, Presidente del Poder Judicial y de la CERIAJUS, quien desde un primer momento consideró la importancia del trabajo de la Secretaría Técnica y quien ha brindado en todo momento el apoyo para la labor que hemos realizado. Todos en la Secretaría recordaremos las continuas visitas del señor Presidente a nuestras oficinas y su aliento permanente para la elaboración de este informe.

Asimismo, debo felicitar al equipo de trabajo de la Secretaría Técnica con quienes hemos pasado en las últimas semanas largas jornadas, elaborando hipótesis, contrastando fuentes de información y redactando el presente informe.

De igual modo, debo expresar un especial agradecimiento al doctor Alcides Chinchay Castillo, Fiscal Provincial Titular de Lima, por sus sustantivos aportes al documento; así como a la doctora Rosa Mavila León y al doctor Eduardo Castillo Claudett consultores del Acuerdo Nacional por la Justicia, quienes efectuaron importantes enfoques relativos a la temática institucional y del problema de la corrupción. Igualmente, al Econ. Rodolfo Alban Guevara por sus aportes en materia de Presupuesto. Asimismo, a los funcionarios del sistema de justicia que han colaborado con la Secretaría en la oportuna entrega de información, en especial mi reconocimiento al doctor Juan Carlos Valdivia, del Poder Judicial; a la doctora María Antonieta Delgado, del Ministerio de Justicia; a los doctores Carlos Pelaez y Daniel Figallo Rivadeneyra, del Tribunal Constitucional; al

doctor Marco Antonio Rojo Rojas, del Consejo Nacional de la Magistratura; a la doctora Grace Arroba Ugaz de la Academia de la Magistratura, entre otros.

Finalmente, debo reconocer el apoyo de la cooperación técnica internacional y muy en especial a la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes vienen financiando el trabajo de la Secretaría Técnica, lo que ha permitido contar con el equipo de expertos que ha elaborado este informe y que desarrolla el conjunto de actividades de asesoría y asistencia para la formulación del Plan de Reforma Integral. A Horst Schoenbohm y Mario Solari, nuestro agradecimiento además por sus oportunas orientaciones para el desarrollo de metodologías de trabajo que vienen efectuándose al interior de la CERIAJUS.

Presentamos a los integrantes de la CERIAJUS y a todo el país este informe, como un insumo que debe servir para el cambio que todos esperamos se produzca en el sistema de justicia.

Lima, 27 de enero de 2004

Juan Jiménez Mayor
Secretario Técnico
Comisión Especial para la Reforma
Integral de la Administración de Justicia