

CERIAJUS

5 AÑOS DESPUÉS

Profesor: Dr. Javier de Belaunde López de Romaña

07 de MAYO del 2009

Auditorio de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Ceriajus. 5 años después

- I. ¿Qué es la CERIAJUS?
Una Comisión sin precedentes
- II. El Plan Nacional de la Reforma de la Justicia
- III. ¿Después del Plan, qué?
La propuesta CERIAJUS para la implementación
- IV. Balance: Algunos puntos importantes
- V. Balance político: La voluntad para reformar

Ceriajus. 5 años después

I. Una Comisión sin precedentes

Una Comisión sin precedentes



Ley N° 28083 (*El Peruano*, 04/10/2003)
180 días de trabajo

¹ Ingresó en reemplazo del Dr. Teófilo Idrogo Delgado, quien se retiró al dejar el cargo de Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura.

² Ingresó en reemplazo del Dr. Fausto Alvarado Dodero, quien se retiró al dejar el cargo de Ministro de Justicia.

³ Ingresó en reemplazo del Dr. Alcides Chamorro Balbín, quien se retiró al dejar el cargo de representante en la CERIAJUS de la Comisión Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.

⁴ Ingresó en reemplazo del Dr. Alfredo Villavicencio Ríos, quien se retiró cuando fue designado Viceministro de Trabajo.

1. **Dr. Hugo Sivina Hurtado**, Presidente del Poder Judicial, quien la presidió.
 2. **Dra. Nelly Calderón Navarro**, Fiscal de la Nación.
 3. **Dr. Daniel Caballero Cisneros**, Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura¹.
 4. **Dr. Juan Monroy Gálvez**, representante del Tribunal Constitucional.
 5. **Dra. Elcira Vásquez Cortez**, Presidenta del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura.
 6. **Dr. Baldo Kresalja Roselló**, Ministro de Justicia.²
 7. **Dr. Walter Albán Peralta**, Defensor del Pueblo.
 8. **Dr. Fausto Alvarado Dodero**, representante de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.³
 9. **Dr. Yohny Lescano Ancieta**, representante de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.
 10. **Dr. Roberto Miranda Moreno**, representante de la sociedad civil participante en el Foro del Acuerdo Nacional.
 11. **Dr. César Fernández Arce**, representante de la sociedad civil participante en el Foro del Acuerdo Nacional.
 12. **Dr. Guillermo Löhmann Luca de Tena**, representante de la sociedad civil participante en el Foro del Acuerdo Nacional.
 13. **Dr. David Lovatón Palacios**, representante de la sociedad civil participante en el Foro del Acuerdo Nacional.⁴
 14. **Dr. Javier de Belaúnde López de Romaña**, representante de la sociedad civil participante en el Foro del Acuerdo Nacional.
 15. **Dr. Luis Alberto Mena Nuñez**, representante de los Colegios de Abogados del Perú elegido por los decanos de dichos colegios.
 16. **Dr. Enrique Angulo Paulet**, representante de las Facultades de Derecho designado por los decanos de las tres universidades públicas y de las tres universidades privadas con facultades de derecho más antiguas.
- Secretario Técnico: **Dr. Juan Jiménez Mayor**.

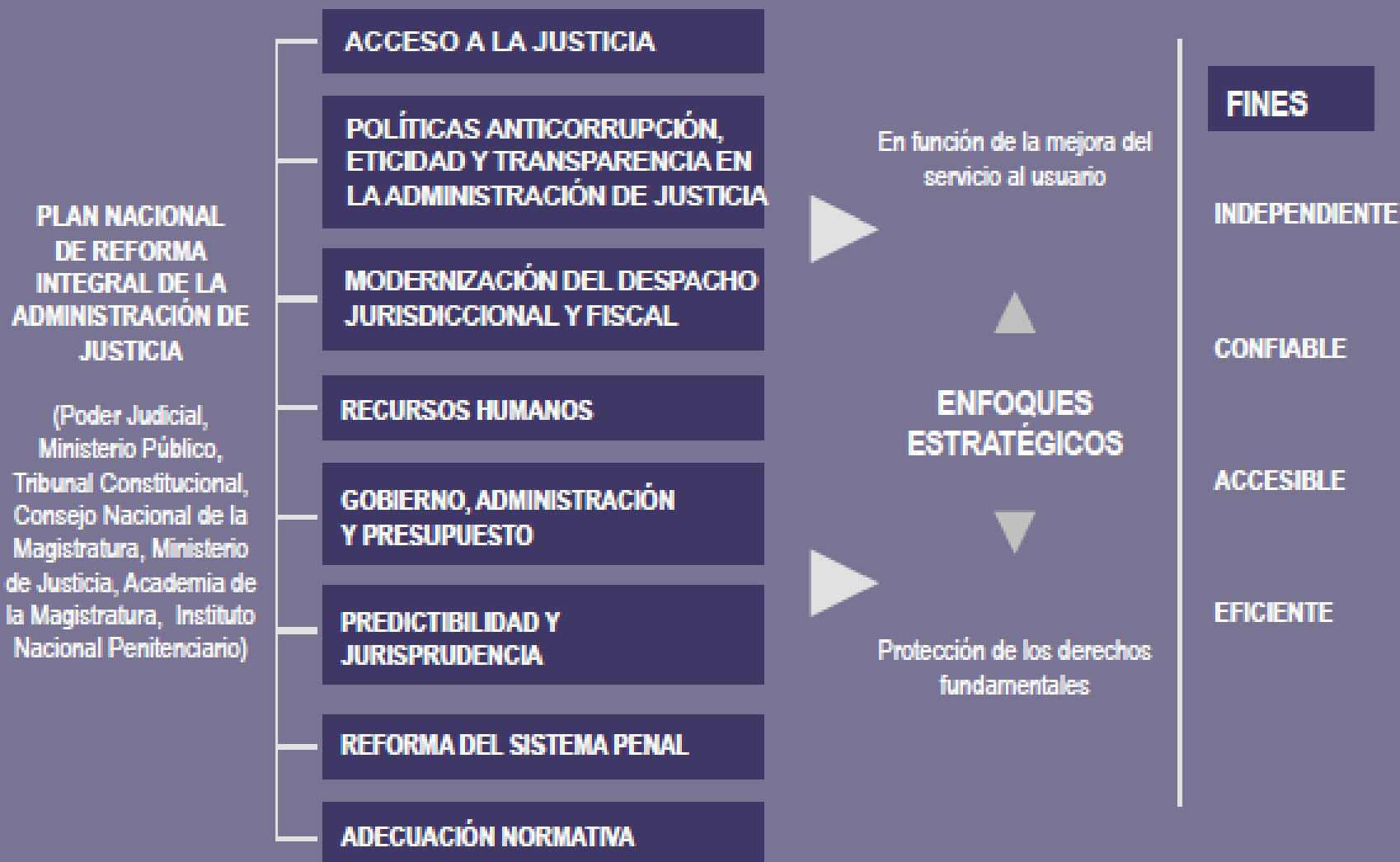
Los Grupos de Trabajo Temático

1. Medidas urgentes en el sistema de administración de justicia
2. Reforma parcial de la Constitución de 1993, Leyes orgánicas y niveles de coordinación
3. Modernización y gestión del despacho judicial y fiscal
4. Recursos humanos: jueces, fiscales y demás operadores del sistema de justicia
5. Gobierno y gestión administrativa del Sistema de justicia, Presupuesto y Cooperación Técnica Internacional
6. Políticas anticorrupción, Eficacia y Transparencia en materia de Administración de justicia
7. Reforma del sistema penal
8. Modificaciones puntuales de Códigos y normas conexas
9. Acceso a la justicia y Mecanismos Alternativos de solución de conflictos
10. Predictibilidad y jurisprudencia

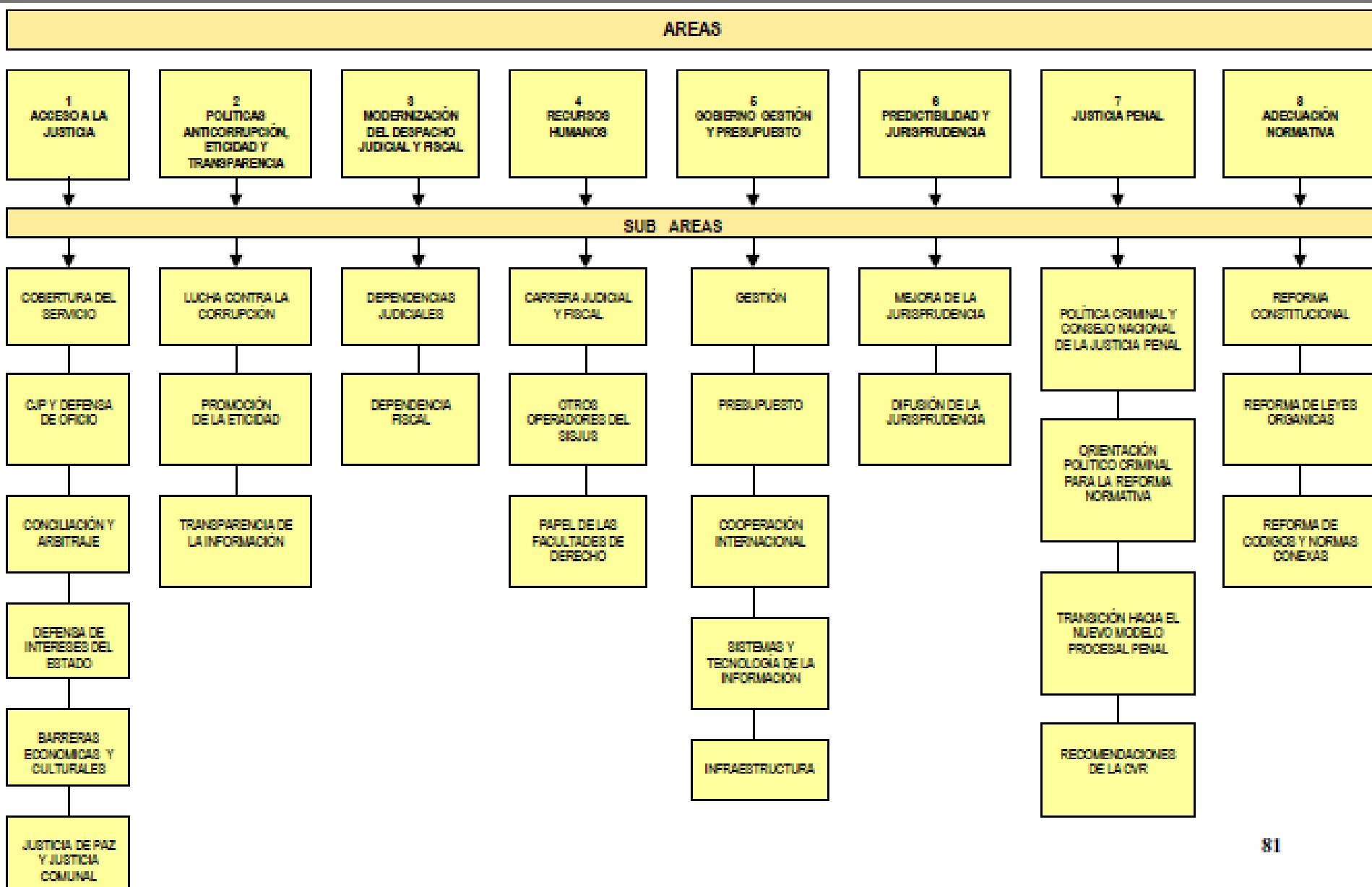
Cerajus. 5 años después

II. El Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia

PLAN NACIONAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



Plan Estratégico de la Ceriajus



Principales propuestas

1. Reforma parcial de la Constitución de 1993
2. Establecimiento de una política de acceso a la justicia
3. Defensa de los intereses judiciales del Estado
4. Plan integral de prevención y sanción de actos de corrupción
5. Reformulación de los criterios de idoneidad de los magistrados
6. Plan de mejora de servicios judiciales
7. Plan de descarga procesal
8. Bases para la Ley de carrera judicial y fiscal
9. Mejora y difusión de la jurisprudencia
10. Reforma procesal penal. Recomendaciones de la CVR

Además, el Plan Nacional de la Ceriajus contenía:

- Documento político "Hacia la refundación del sistema de justicia"
- Esquema de priorización de proyectos según áreas
- Plan de Difusión
- Medidas urgentes
- Anexos



El Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia fue presentando al país el **6 de mayo del 2004**, en ceremonia realizada en Palacio de Gobierno.

Ceriajus. 5 años después

**III. ¿Después del Plan, qué?
La propuesta Ceriajus
para la implementación**

¿Después del Plan, qué?

Propuesta CERIAJUS	Lo hecho
<p>(i) Instalación de un <u>mecanismo de coordinación</u> entre las instituciones del sistema de justicia</p> <p>(ii) Suscripción de un Pacto de Estado por todas las fuerzas políticas y sociales.</p> <p><u>Indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Aprobación por el Congreso de la <u>Ley de Reforma Constitucional</u> en materia de Administración de justicia,- Asignación por el Poder Ejecutivo de los <u>montos presupuestarios</u>,- Creación y funcionamiento del <u>Comité de Coordinación Interinstitucional</u> de las entidades del sistema de justicia, así como su Secretaría Técnica, entre otras.	<p>Hasta ahora no se han concretado las dos primeras medidas sugeridas.</p> <p>Nueva arremetida de comisiones institucionales. Sólo se conocen 2 iniciativas de coordinación interinstitucional (lejos del modelo Ceriajus): la de implementación del Código Procesal penal y la del Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú (JUSPER)</p> <p>Iniciativas institucionales de seguimiento: ¿comienza todo de nuevo?</p> <ul style="list-style-type: none">a. Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Justicia, del Congreso: 14/10/2004b. Dos comisiones del Ministerio de Justiciac. Comisiones del Poder Judicial: sobre carrera judicial (a pesar de que Ceriajus señaló las bases) y sobre medidas para celeridad en diversos procesos
<p>(iii) Participación de organizaciones de la sociedad civil, para la legitimación del proceso</p>	<p>Desde la sociedad civil: la Iniciativa por la Justicia (IJU), constituida por la Defensoría del Pueblo a fines del 2004. 12 sesiones.</p> <p>Declaración por la Justicia, propuesta por la Comisión del Congreso.</p>

Ceriajus. 5 años después

**IV. Balance:
Algunos puntos estructurales**

Reforma constitucional

Lo que propuso la CERIAJUS

Para el Poder Judicial

Corte Suprema conformada por Corte Única de 11 miembros, con competencia nacional, para resolver recurso de casación y la responsabilidad de altos funcionarios

Control disciplinario externo, de todos los jueces y fiscales y la aplicación de las sanciones a las que haya lugar, a cargo de un renovado CNM

Incorporación de la **justicia militar** dentro del PJ (para evitar excesos cometidos y no siga exenta de control)
Presupuesto PJ no podrá ser observado por el Ejecutivo salvo que exceda el 4% del monto total del Presupuesto General

La carrera judicial como afianzador de la independencia de los magistrados

Para el Tribunal Constitucional

Posibilidad de que el TC escoja ejecutar el *Certiorari* en procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y de cumplimiento resueltos por el PJ

Para las relaciones de coordinación

El PJ, el MP, el TC, el CNM y la AMAG establecerán relaciones de coordinación para asegurar el cumplimiento adecuado y oportuno de la función de impartir justicia

Lo que se tiene

La reforma constitucional en materia de administración de justicia no se encuentra en debate en el Congreso, y tampoco se avizora voluntad política para debatirla.

Sobre la Justicia Militar: TC ha declarado al Congreso en "rebeldía" por no adecuarla a los estándares constitucionales. Ha sido materia de observación por la CIDH en marzo del 2008.

En relación al *certiorari*, el PJ ha opinado en contra de aplicarlo a nuestra realidad: hay riesgo del "uso de una potestad de carácter discrecional" que podría devenir en arbitrariedad (I Congreso Nacional de Magistrados).

Sobre el presupuesto del PJ: sentencia 004-2004-CC/TC (31/12/2004). El TC ha indicado posteriores pautas para el PJ en la preparación de su presupuesto y exhortos al Congreso para una ley de coordinación que actualmente resultaba ineficaz para una real coordinación.

Sobre el Tribunal Constitucional: se ha debatido sobre sus potestades de interpretación, así como su rol de máximo intérprete de la Constitución.

Recursos humanos

Lo que propuso Ceriajus	Lo que se tiene
<p><u>Sobre los abogados</u> Sobre la creación y funcionamiento de facultades:</p> <ul style="list-style-type: none">-Derogar la norma que permite a las filiales dar grados académicos-Regularlas vacantes-Acreditación <p>Sobre planes de estudio de pre y post grado:</p> <ul style="list-style-type: none">-Incluir con carácter obligatorio en pregrado curso de ética profesional-Programas de pasantía en TC, Corte Suprema, Cortes Superiores, etc.Programas de proyección social en las facultades <p><u>Sobre los magistrados</u> Bases para la Carrera Judicial y Fiscal, sobre las que se desarrollaría una ley de carrera.</p> <p><u>Sobre los asistentes de los magistrados y demás personal relacionado al sistema de justicia</u> Que se encuentren, en principio, bajo el régimen general de funcionarios públicos, sin perjuicio de que algunos temas (como el control disciplinario o la capacitación) requieran de tratamiento especial. (Salvo el Defensor de Oficio, de quien es necesario replantear un nuevo perfil)</p>	<p>En relación a los abogados:</p> <ul style="list-style-type: none">-Ley N° 28564: se elimina la posibilidad de nuevas creaciones de filiales-Ausencia de criterios para la acreditación de facultades-Se han incorporado en diversas instancias de educación los temas de Ética, mas el esfuerzo no es coordinado, conjunto o fiscalizado. <p>En relación a los magistrados:</p> <ul style="list-style-type: none">-<u>El criterio del Mérito académico y profesional no es el que define totalmente la carrera de los magistrados.</u>-La AMAG, de a pocos, ha venido planificando e implementando los cursos de capacitación pertinentes para los primeros niveles. <p>Ley de Carrera Judicial (N° 29277, del 7 de noviembre del 2008). Si bien habían disposiciones puntuales cuestionables, la estructura principal de la Ley ha significado uno de los mayores aportes del Congreso para la reforma estructural del sistema de justicia.</p> <p><u>Temas en debate:</u> el diferente régimen de evaluación del desempeño para magistrados supremos; "inciso mordaza", el amortiguamiento de faltas y sanciones, evaluación parcial del desempeño, entre otras.</p> <p><u>Estado actual:</u> falta de acciones concretas para su implementación, demanda de inconstitucionalidad.</p> <p>Suspendida parcialmente 45 días (6/05/09).</p>

Predictibilidad y jurisprudencia

Lo que propuso Ceriajus

Mejorar la calidad de las resoluciones judiciales
-Cursos de argumentación y razonamiento judicial
-Difusión y seguimiento del impacto de los cursos repartidos

Implementar condiciones necesarias para generar jurisprudencia vinculante (plenos casatorios). Las condiciones son:

- Estudio estadístico para identificar los conflictos jurídicos judicializados más controvertidos
- Reglamento de realización de plenos casatorios
- Equipo especializado que asesore a la Corte Suprema en la adopción de los primeros precedentes de observancia obligatoria
- Capacitación permanente de magistrados
- Estrategia de comunicación dirigida a informar a los usuarios de las ventajas y consecuencias de la jurisprudencia obligatoria

Sistematizar y difundir las resoluciones judiciales y jurisprudencia

- Que AMAG sea el ente rector encargado de sistematizar y difundir las resoluciones judiciales y dictámenes
- Sistema Informático Unificado de Jurisprudencia

Lo que se tiene

- El PJ ha iniciado la implementación de un sistema de publicidad de resoluciones de la Corte Suprema.

Observaciones: el manejo del mismo no siempre es amigable, el lenguaje de las resoluciones no siempre es de fácil comprensión para quienes no estudian Derecho, importante mejorar la presentación de la información.

- El PJ ha avanzado en relación al acceso a la información del estado en que se encuentra un proceso en trámite.

- La predictibilidad e importancia de la jurisprudencia: el Centro de Estudios Judiciales ha realizado un estudio interesante sobre la normatividad que regula la emisión de precedentes vinculantes por parte del PJ.

-Dos Plenos Casatorios en materia civil. Además, la Sala Penal Permanente ha emitido más de 10 precedentes vinculantes.

Observaciones en relación a la predictibilidad y publicidad de las resoluciones

-Publicidad de las resoluciones debe implementarse también en las Cortes Superiores.

-Necesaria continuidad la publicación de resoluciones de casos de derechos humanos: además, necesaria publicidad en casos de delitos a través de la prensa y de corrupción de funcionarios

-Otro problema: no todos acceden a la información de las resoluciones judiciales. Informe Defensorial 109: desarrollo del derecho de acceso a la información judicial.

Acceso a la justicia

Lo que propuso Ceriajus	Lo que se tiene
<p>Establecimiento de una política de acceso a la justicia, mejora y ampliación de la cobertura de servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estructurar los rangos de carga procesal permitida -Mejorar las políticas de cobertura de servicios <p>Consultorios jurídicos populares y defensoría de oficio</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reestructuración del servicio de defensa pública -Uso de las "demandas formato" <p>Conciliación y arbitraje</p> <ul style="list-style-type: none"> -Eliminación de la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial -Puesta en marcha de plan de difusión de los MARCs <p>Defensa de los intereses judiciales del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> -Nuevo marco legal de la Defensa Judicial del Estado -Vigencia del sistema de capacitación de procuradores <p>Barreras Económicas lingüísticas y culturales</p> <ul style="list-style-type: none"> -Uso de intérpretes -Empleo del peritaje cultural -Designación de magistrados bilingües <p>Justicia de paz y justicia comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> -Elección directa de jueces de paz -Desarrollo legislativo de las facultades de las Comunidades Campesinas y Nativas, Rondas Campesinas 	<p>Lo que se ha realizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se han creado <u>juzgados de paz urbanos</u> en distritos como el Callao. -Se han implementado los <u>juzgados de paz letrados en comisarías</u>. <p>Hace falta una conducción coordinada entre las instituciones involucradas</p> <ul style="list-style-type: none"> -<u>La creación de las ODAJUP (Oficina Distrital de Apoyo de la Justicia de Paz)</u> se realizó en febrero del 2007. No obstante, presenta inestabilidad. -<u>Sobre la elección de los jueces de paz:</u> no se ha implementado adecuadamente la elección popular -<u>Sobre el establecimiento de una política de acceso a la justicia, mejora y ampliación de la cobertura de servicios:</u> se han venido creando órganos jurisdiccionales como principal medida de acceso. Pendiente: el establecimiento de los rangos de carga procesal permitida -<u>Sobre los consultorios jurídicos y la Defensa de oficio:</u> de acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Justicia ambos ha sido aumentados, pero el número es insuficiente para sostener la amplia demanda. -<u>En relación a las barreras económicas, lingüísticas y culturales:</u> si bien se han exonerado de tasas judiciales, es necesario que exista una política más ordenada. -Pendiente: el nombramiento y apoyo a los intérpretes y el peritaje cultural. -<u>En relación a la justicia comunal,</u> aún está pendiente la normatividad que adecuadamente la desarrolle así como el apoyo de parte del Estado.

Anticorrupción

Lo que propuso Ceriajus	Lo que se tiene
<p>Plan integral de Prevención y Sanción de Actos de Corrupción</p> <ul style="list-style-type: none">-Implementación de un sólido órgano de control disciplinario externo-Implementar una Estrategia Integral para fortalecer el Subsistema Judicial Anticorrupción-Medidas para combatir la corrupción a nivel de trabajadores administrativos y auxiliares de justicia<ul style="list-style-type: none">oVelar por transparencia en licitacionesoTransparencia en los nombramientosoControlarlos creando superiores administrativos como supervisores, quienes tendrían responsabilidad ante el incumplimiento en su función <p>Campañas de difusión e internalización de valores</p> <p><u>Transparencia de la información de las acciones, decisiones y gestión de las instituciones del sistema (Plazo: 2004-2006)</u></p> <ul style="list-style-type: none">-Creación del portal de transparencia del sistema de justicia-Para la relación con la prensa: (i) Vocero oficial, (ii) implementar cursos de periodismo con especialización en sistemas de administración de justicia-Constituir el "Centro de Información de la Jurisprudencia Nacional" a cargo de la AMAG	<p>Sobre el reforzamiento de la sub-especialidad anticorrupción</p> <p>Traslado de los juzgados a nueva sede, carácter de permanente al sistema, normas de celeridad a los procesos.</p> <p>No obstante, aún faltan esfuerzos por mayor coordinación de las instituciones, mejor presupuesto, mayor seguridad de magistrados.</p> <p>Sobre las medidas para combatir la corrupción en la carrera judicial</p> <p><u>En relación a los márgenes de discrecionalidad en la selección de magistrados:</u> el reglamento CNM sobre selección de magistrados ha mostrado una continua mejora. Mas, aún hay que avanzar en la discrecionalidad de los consejeros.</p> <p><u>En relación a los márgenes de discrecionalidad en las ratificaciones,</u> el reglamento ha mejorado los criterios que deben considerarse y fundamentarse, desde el 2004. No obstante, aún existe discrecionalidad en tanto que el reglamento no considera los pesos de cada campo de evaluación (algunos aspectos son salvados por la actual Ley de Carrera Judicial).</p>

Anticorrupción

Lo que propuso Ceriajus	Lo que se tiene
	<p data-bbox="803 265 1753 476"><u>En relación a los márgenes de discrecionalidad en las destituciones de los magistrados:</u> en algunos casos clave, el CNM aún tiene mucha discrecionalidad en la interpretación que realiza de su propia normatividad disciplinaria y la motivación.</p> <p data-bbox="803 529 1734 786">Sobre la actividad que ha realizado la OCMA: El rol desempeñado por la OCMA ha revelado la importancia del factor humano para las reformas anticorrupción. No obstante lo anterior, se ha puesto de manifiesto que ya el sistema es rebasado por los casos de corrupción. Urgen medidas más eficaces y creativas.</p> <p data-bbox="803 839 1671 1053">Sobre las medidas de transparencia para la información de acciones, decisiones, y gestión: La publicidad de la trayectoria de los magistrados se encuentra en contadas instancias, faltando en gran mayoría en diversos distritos judiciales.</p> <p data-bbox="803 1106 1747 1358">Sobre la relación con la prensa: Se han realizado declaraciones y eventos de acercamiento entre PJ y prensa, y si bien no hay un Vocero, las Cortes ha comenzado a designar encargados de transparencia cuya función en todo caso no corresponde a lo ideado por la CERIAJUS.</p>

Ceriajus. 5 años después

**V. Balance político:
La voluntad para reformar**

Balance Político

¿Posibilidades de que la reforma del sistema de justicia sea una prioridad fundamental en las agendas de las políticas de Estado a inicios del Siglo XXI?

LA CERIAJUS

- Su creación creó incertidumbre en la judicatura por las Comisiones paralelas: al final, los informes del ANJ sirvieron como insumos a CERIAJUS.
- Ser concertado significó hacer varias concesiones.
- A pesar de los mecanismos de seguimiento previstos por la CERIAJUS, no se siguieron los mismos.
- IJU (inicio: febrero del 2005, 12 sesiones).
- Falta de voluntad de implementarlo.
- Oleada de comisiones institucionales.
- Normas no estructurales (salvo el de la justicia de paz)

Balance Político

Causas de la frustración de los intentos reformistas:

- Necesario superar el debate de si la reforma del sistema judicial se hace “desde fuera” o “desde adentro”.
- Se requiere consenso y voluntad política de todos los involucrados.
“Faltó la voluntad política que hoy sigue faltando”

-Vistazo a los actores de estas tres décadas

- Contumaz voluntad política de controlar y entrometerse en el sistema judicial (de forma activa, o valiéndose de la pasividad del PJ).
Status quo de no buscar una justicia fuerte
- La “cultura judicial”. Suele prevalecer “su” reforma. Propuestas en que han tenido participación son incluso recusadas, como el Plan de la Ceriajus
- Saludable asociacionismo judicial
- ONGs han impulsado con mayor consistencia el cambio.
- Universidades (salvo algunas puntuales) y los colegios de abogados: poca autocrítica para asumir su responsabilidad en la reforma.
- Grave paradoja: defección de los representantes de la sociedad civil en momentos clave.