

Plan de Reforma de la Administración de Justicia de la Ceriajus: El acuerdo por la Justicia que debemos respetar

Lima, junio del 2004



Instituto de Defensa Legal
Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad y Departamento de Derecho
Jueces para la Justicia y Democracia

© Justicia Viva
Manuel Villavicencio 1191, Lince, Lima-Perú
Teléfono: (1) 422 0244 / Fax: (1) 422 1832
Correo electrónico: justiciaviva@idl.org.pe
Web: www.justiciaviva.org.pe

Lima, junio de 2004

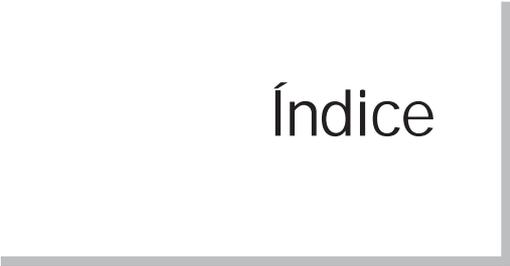
AUTORES:

Wilfredo Ardito Vega / Ernesto de la Jara Basombrío / Sara Esteban Delgado /
Wilson Hernández Breña / Javier La Rosa Calle / David Lovatón Palacios /
Carlos Rivera Paz / Abraham Siles Vallejos / Ricardo Soberón Garrido /

Los comentarios que componen el presente documento representan exclusivamente la opinión de sus autores y no necesariamente las del Consorcio Justicia Viva ni la de sus integrantes.

“Este documento fue posible a través del apoyo provisto por la Oficina de Iniciativas Democráticas de la Agencia para el Desarrollo Internacional de la Embajada de los Estados Unidos. Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia para el Desarrollo Internacional de la Embajada de los Estados Unidos, USAID.”

Índice



Presentación	7
CAPÍTULO I	
Plan de Reforma-Ceriajus: El acuerdo por la justicia que debemos respetar e implementar	9
1. LA EXPERIENCIA DE LA CERIAJUS	9
1.1. Composición Inédita y para siempre	11
1.2. Se evitó el curso de colisión ante la Ceriajus y el acuerdo nacional	17
1.3. ¿Cómo funcionó la Ceriajus?	19
1.4. Misión cumplida	21
2. Y DESPUÉS DE LA CERIAJUS, ¿QUÉ?	22
2.1. Asumir que nos hemos comprometido con un plan de reforma	22
2.2. Mayor difusión y debate	24
2.3. Mecanismos de implementación y seguimiento	24

CAPÍTULO II

LAS PROPUESTAS DEL PLAN DE REFORMA - CERIAJUS	27
1. LAS PROPUESTAS PRESENTADAS COMO MEDIDAS URGENTES	27
2. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL	30
2.1. Consenso debilitado	30
2.2. Las principales innovaciones	32
3. PROPUESTAS REFERIDAS AL ACCESO A LA JUSTICIA	39
3.1. Barreras económicas	39
3.2. Conciliación extrajudicial	43
3.3. Barreras lingüísticas	43
3.4. Barreras culturales: Rondas campesinas	44
3.5. Justicia de paz	45
3.6. Módulos básicos de justicia	46
4. LAS PROPUESTAS SOBRE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, PROMOCIÓN DE LA ÉTICA Y TRANSPARENCIA	47
5. PROPUESTAS SOBRE LA MODERNIZACIÓN DEL DESPACHO JUDICIAL Y FISCAL	50
6. PROPUESTAS SOBRE RECURSOS HUMANOS	57
7. PROPUESTAS SOBRE GOBIERNO, GESTIÓN Y PRESUPUESTO	60
8. PROPUESTAS SOBRE PREDICTIBILIDAD Y JURISPRUDENCIA	66
9. LAS PROPUESTAS SOBRE LA REFORMA PENAL	68
9.1. Creación de una política criminal con real vigencia	68
9.2. Reforma del Código Penal	71
9.3. Implementación del Código Procesal Penal	72
9.4. La defensa de oficio	74
9.5. Breve balance final	74
9.6. Propuestas que recogen las recomendaciones de la CVR	75
10. PROPUESTAS SOBRE LA MODIFICACIÓN DE CÓDIGOS	78

CAPITULO III

Valorización económica del Plan Nacional de Reforma-Ceriajus

	83
1. EL COSTO ESTIMADO DE LA REFORMA	83
2. EL COSTEO FACILITA LA EJECUCIÓN DEL PLAN	86
3. COORDINACIÓN ANTICIPADA DEL GRUPO DE PLANIFICACIÓN	87
4. GRUPO DE PLANIFICACIÓN INCOMPLETO	87
5. ES UN COSTO ESTIMADO	87
6. MUCHOS SUPUESTOS	88
7. COSTO CALCULADO REAL SUBESTIMADO	88
8. COMPONENTE PARA UNIVERSIDADES NO ESTÁ COSTEADO	89
9. COMENTARIO GENERAL	90

Presentación

Recuperada la democracia se iniciaron varios esfuerzos por mejorar las diferentes instancias del poder público; así, en lo que atañe al sector justicia, se liberó al Poder Judicial y al Ministerio Público de las Comisiones Ejecutivas que los controlaban, se reactivó la función del Consejo Nacional de la Magistratura para que termine con el alto índice de provisionalidad, la Academia reavivó su funcionamiento impartiendo los cursos necesarios para capacitar a los jueces.

En este contexto, cada una de las entidades del sistema de justicia empezó, aunque no al mismo tiempo ni coordinadamente, una reforma institucional. Así, mientras el Ministerio Público habría iniciado y terminado su reforma, de la cual por cierto poco se sabe, el Poder Judicial inició la suya con el impulso de su nuevo presidente, el Dr. Hugo Sivina, quien, entre otras actividades, a comienzos del año pasado instaló una comisión de magistrados para abordar la reforma en los diferentes sectores de la justicia, trabajo que concluyó con la entrega de los informes finales.

Sin embargo, estos esfuerzos de reforma institucional tenían dos problemas, primero que la reforma no podía hacerse de manera separada en cada entidad, pues el resultado final del servicio de justicia en cualquier

caso implicaba una interactuación de diversas entidades; y, segundo, que la reforma se estaba realizando únicamente por jueces, por fiscales, sin la presencia de los diferentes sectores de la sociedad civil.

La Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus) se presentó como la solución a estos problemas, pues se le encargó la elaboración de un plan de reforma de todas las entidades involucradas en el servicio de justicia de manera conjunta y coordinada, la cual además estaría a cargo tanto de las autoridades de cada una de estas entidades como de representantes de la sociedad civil, quienes trabajaron conjuntamente en esta tarea.

Por eso, es que el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia que entregó la Ceriajus al país en la persona del presidente el pasado 6 de mayo, es tan importante. Porque es el primer plan elaborado para el sistema de justicia y con participación de la sociedad civil, porque expresa el consenso de miembros del sistema y de la sociedad civil sobre el marco en el cual debe iniciarse el proceso de reforma, porque contiene desde propuestas concretas hasta planes de desarrollo a mediano y largo plazo.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo busca rescatar al Plan de Reforma de su camino al cajón del olvido evitando así el regreso a fojas cero, para iniciar de nuevo otra reforma, cada quien por su lado y como mejor le parezca.

Capítulo I

Plan de Reforma-Ceriajus: El acuerdo por la justicia que debemos respetar

1. LA EXPERIENCIA DE LA CERIAJUS

Precedida por diversos intentos de cambio en la justicia desde el inicio de la transición democrática, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus) constituida el 24 de octubre del año pasado, tuvo 180 días para elaborar y proponer al país un Plan Integral y Concertado de Reforma del Sistema de Justicia, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 1º de la ley 28083¹.

El primer elemento positivo de la experiencia de la Ceriajus es que hubo Ceriajus, es decir, que se llegó a crear una instancia especializada a la que se le encargó el diseño centralizado y consensuado de un plan o ruta de reforma de la justicia.

Recordemos que al comienzo de este nuevo intento de reforma, que se remonta a la caída del régimen autoritario y el inicio de la apertura de

¹. “Créase la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus) con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, que contenga una propuesta global y concertada de reforma de la administración de justicia [...]”.

mocrática, había quienes se oponían activamente a la creación de una instancia así, alegando que con ella corríamos el riesgo de volver a crear una especie de Comisión Ejecutiva de los noventa, que iría ganando poder y que terminaría interfiriendo y chocando con la autonomía propia del Poder Judicial y de los otros órganos del sistema de justicia, peligro efectivamente real y que había que evitar a toda costa.

Quienes tenían esta posición eran partidarios más bien de dejar que cada ámbito de la justicia identificase e implementase los cambios según su “libre albedrío”. Este tipo de posición pesó para que, por ejemplo, no se continuara con la experiencia del GTAN (Grupo de Trabajo de Alto Nivel), con las modificaciones que obviamente requería, o con un proyecto inicial de Ceriajus proveniente del propio Poder Judicial (Corte Superior de Lima), que podría haber sido la base para llegar al mecanismo que se buscaba.

Pero poco a poco se fue retomando e imponiendo la idea de una instancia especial para la reforma, debido fundamentalmente a que el esquema basado en el libre albedrío no estaba produciendo iniciativas concretas (no, por lo menos, al ritmo que se quería).

Fue así como el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Justicia, hizo suya esta iniciativa de crear una instancia centralizada para la reforma, idea que provenía de distintos sectores y expertos de la sociedad civil, entre los que estuvimos nosotros desde el comienzo. En estos términos, la sola creación de la Ceriajus fue ya todo un logro, producto de un debate entre distintas posiciones.

1.1. Composición inédita y para siempre

La Ceriajus estuvo conformada por dieciséis representantes de las instituciones del sistema de justicia y de la sociedad civil:

- El presidente del Poder Judicial, quien la presidió.
- La fiscal de la Nación.
- El presidente del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).
- El representante del Tribunal Constitucional (TC).

- La presidenta de la Academia de la Magistratura.
- El ministro de Justicia.
- El defensor del Pueblo.
- Dos representantes de la Comisión de Justicia del Congreso de la República.
- Cinco representantes designados por las instituciones de la sociedad civil que forman parte del Acuerdo Nacional.
- El representante de los colegios de abogados del Perú.
- El representante designado por las seis facultades de Derecho públicas y privadas más antiguas.

La amplia y plural composición de la Ceriajus es otro de los aspectos positivos por destacar, tanto porque se trata de una experiencia inédita cuanto porque expresa un radical cambio de concepción.

En efecto, es la primera vez en nuestra historia que el diseño de un plan integral de reforma de la justicia se le encarga a una comisión con participación de: (i) representantes del más alto nivel del Poder Judicial y de las otras instancias integrantes del sistema de justicia; (ii) congresistas; y, (iii) un buen número de representantes de la sociedad civil, elegidos en su mayoría en el marco del Acuerdo Nacional.

Sobre el primer punto. La participación conjunta, en una comisión como esta, del Poder Judicial con representantes del Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Academia de la Magistratura y la Defensoría del Pueblo, significa reconocer la existencia de un “sistema de justicia”, más allá de las diferencias —que de hecho las hay— respecto de la naturaleza y hasta jerarquía de las instancias que lo componen. Una idea que se ha ido abriendo paso, pese a una serie de resistencias, y que en la medida en que se consolide traerá como consecuencia práctica el indispensable incremento de los niveles de coordinación entre todas las instancias del referido sistema.

Convocar y sentar en la misma mesa a todas las entidades del Estado relacionadas con la función de administrar justicia significa también asumir que el estado crítico de la justicia es corresponsabilidad de todas

ellas, y, consecuentemente, que para superar dicho estado hay que introducir cambios no solo en la autoridad encargada de ejercer de manera exclusiva la función jurisdiccional, el Poder Judicial, sino también en todos los otros eslabones de la cadena (del sistema). Y esto es un verdadero cambio de concepción, porque significa pasar de una idea restringida de reforma judicial a una bastante más amplia y adecuada a la realidad: reforma del sistema de justicia.

La relevancia de este cambio se puede entender mejor si consideramos algunos problemas presentes en la relación entre las distintas entidades del sistema de justicia. Para comenzar, no olvidemos que hay una cierta resistencia del Poder Judicial a hablar del sistema de justicia, y, por lo tanto, un cierto temor frente al avance de esta concepción sistémica.

El argumento esgrimido por el Poder Judicial es que no puede relacionarse de igual a igual con otros órganos vinculados a la administración de justicia, porque se trata de un poder del Estado (solo equivalente al Ejecutivo y el Legislativo) y, como tal, es el único que tiene a su cargo el ejercicio directo de la función jurisdiccional.

Y en esto último el Poder Judicial tiene razón. Entonces, ¿por qué una comisión cuyo único fin consiste en intentar diseñar de manera coordinada y voluntaria un plan de reforma con representantes de órganos o instancias que, si bien no son poderes del Estado ni ejercen directamente la función jurisdiccional, sí inciden en el resultado de dicho ejercicio, podría ser considerada en sí misma como un desconocimiento o resquebrajamiento de ese estatus especial que efectivamente es potestad solo del Poder Judicial? Desde nuestro punto de vista, una crítica así solo tendría sentido si en la creación o funcionamiento de la Comisión se pudiera identificar la imposición de una medida concreta que contradijera objetivamente ese estatus y esa función especiales del Poder Judicial, lo que no ha ocurrido. Sin embargo, nadie podría negar que este es uno de los elementos de discusión que podría explicar la susceptibilidad de por lo menos parte del Poder Judicial frente a mecanismos como la Ceriajus.

La creación y aceptación de una institución como la Ceriajus, que se sustenta en la coordinación entre las distintas instancias del sistema de justicia, implicaba también superar algunas otros problemas de relación,

que nos limitamos a mencionar: El Ministerio Público siempre se ha quedado de ser subvalorado y hasta menospreciado por el Poder Judicial. / El Consejo Nacional de la Magistratura no es muy bien visto ni por el Poder Judicial ni por el Ministerio Público, porque se lo percibe como una amenaza por el tipo de función que cumple (selecciona, ratifica o no ratifica y destituye); prueba de ello es que, hasta la creación de la Ceriajus, la coordinación entre ellos casi no había existido. / La Academia de la Magistratura, siendo parte orgánica del Poder Judicial, pasaba a relacionarse de igual a igual con las otras instancias. / Las relaciones entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional también tienen una historia de desencuentros por decisiones incompatibles.

Sin embargo, pese a todas estas tensiones, lo cierto es que la Ceriajus se llegó a crear y a instalar, y todas estas instancias del sistema de justicia participaron conjuntamente de sus actividades durante los 180 días previstos en su ley de creación.

Habría que mencionar que hay un solo órgano del Estado que, por las importantes funciones que cumple vinculadas a la administración de justicia, debió ser considerado parte del sistema de justicia y por tanto integrar la Ceriajus, pero que fue incomprensiblemente marginado durante todo este proceso, pese a los intentos que desde la sociedad civil se hicieron para incorporarlo: el Ministerio del Interior. Si tomamos en cuenta que la Policía Nacional, que pertenece a dicho sector, tiene atribuciones tan importantes en relación con la detención, actuación de pruebas, elaboración de atestados policiales, requisitorias, control de penales, ejecución de sentencias y control del orden interno en general, resulta entonces absurdo que se la siga considerando como un ámbito ajeno o externo a un concepto amplio de sistema de justicia.

En cambio, la incorporación del Ministerio de Justicia (también parte de otro poder del Estado, el Ejecutivo) fue una decisión acertada, por un conjunto de razones que es bueno explicitar para aclarar la relación que hay entre dicho ministerio y la administración de justicia, una relación muchas veces mal entendida y que no siempre implica injerencia política.

Hay que considerar, en primer lugar, que una serie de funciones vinculadas a la administración de justicia dependen del Ministerio de Justicia:

parte del control del sistema penal (INPE), abogados de oficio, consultorios jurídicos, procuradores, relaciones con instancias jurisdiccionales de carácter internacional, etcétera. Esto determina, asimismo, que el Ejecutivo esté permanentemente normando sobre justicia, además de la posibilidad que tiene de pedir atribuciones excepcionales para legislar, como acaba de ocurrir en relación con la reforma procesal penal.

Por otra parte, si bien el Poder Ejecutivo, del que forma parte el Ministerio de Justicia, debe respetar escrupulosamente la independencia del Poder Judicial (rompiendo así con lo que ha sido una nefasta tradición histórica), por ser el servicio de justicia una política pública de Estado en beneficio del conjunto de la sociedad, este poder tiene a su vez el derecho y la obligación de contribuir a que dicho servicio exista y se brinde con al menos un mínimo de calidad. Impulsar también la reforma judicial no es pues, necesariamente, injerencia política.

El haber incluido al Ministerio de Justicia en la Ceriajus ha tenido la virtud, por último, de comprometer en el proceso no solo al Ejecutivo sino también al oficialismo en general, lo que puede terminar siendo decisivo a la hora de encontrar las vías legales para implementar los cambios aprobados, tal como lo veremos más adelante.

De hecho, Fausto Alvarado, en su calidad de ministro de Justicia, cumplió un papel decisivo en la creación de la Ceriajus, y luego mantuvo una actitud activa y comprometida durante su funcionamiento, con lo que contribuyó a que dicha Comisión pudiera llevar a cabo su misión. Felizmente, esta actitud fue asumida también por Baldo Kresalja cuando asumió la cartera de Justicia.

La presencia de dos congresistas ha sido también importante, porque de esa manera se evitó que el Congreso emprendiera su propia reforma, de manera paralela y hasta a contracorriente de la Ceriajus. Se impidió, por ejemplo, que prosperaran propuestas como la disminución de la edad para la jubilación de los jueces, o la idea de una ratificación extraordinaria de todos los magistrados, iniciativas que estaban avanzando en el Congreso. Este compromiso del Poder Legislativo servirá también para la aprobación de las leyes que se requieren para implementar el Plan de Reforma apoyado por la Ceriajus.

Ahora, es cierto también que en esta inédita coordinación entre las distintas instancias vinculadas a la administración de justicia pudo haber mayor coherencia y consecuencia. Por ejemplo, si se estaba discutiendo y hasta aprobando de manera concertada un nuevo sistema de nombramiento y de control disciplinario, además de la revisión del actual régimen de ratificación, ¿no hubiera sido mejor discutir por lo menos si se debía o no continuar con los nombramientos y las ratificaciones de magistrados con el actual sistema? O, bajo la misma premisa, ¿qué sentido tenía modificar paralelamente el actual control disciplinario ejercido por la OCMA? Una iniciativa que, por haber sido impulsada sin el mayor cuidado, lejos de mejorar las cosas ha terminado por complicarlas, debido a que la ley ha permitido que personas nada idóneas lleguen a la OCMA en representación de la sociedad civil.

Merece destacarse por lo positiva la “mayoría de edad” que la sociedad civil ha alcanzado en estas instancias de impulso de reformas en el sistema de justicia. En el caso de la Ceriajus, la participación constante de siete representantes de la sociedad civil elegidos por diversas instituciones y sectores sociales (colegios de abogados, organizaciones empresariales y sindicales, iglesias católica y evangélica y Mesa de Lucha Contra la Pobreza) enriqueció el debate, pues aportó puntos de vista diversos.

Esta contundente participación de la sociedad civil en la instancia de reforma judicial (siete de dieciséis) es también inédita y constituye una inequívoca señal positiva para la consolidación de una concepción democrática de la justicia, por varias razones que nos limitamos a enumerar: 1) Es la consecuencia práctica de no considerar más a la justicia como territorio de propiedad exclusiva y excluyente de los jueces. 2) Si todos estamos en manos de la justicia, pues afecta nuestras vidas de una u otra manera, todos tenemos entonces el derecho y la obligación de participar y fiscalizar, como ocurre respecto de otras políticas públicas. Hasta hace muy poco este nivel de participación y fiscalización era inconcebible. 3) Es una manera de que los distintos sectores de la sociedad tomen a su cargo sus propias responsabilidades con relación al mal estado de la justicia, y de asumir que una verdadera reforma del sistema de justicia implica cambios no solo en los ámbitos del Estado sino también de la sociedad (facultades de Derecho, colegios profesionales, cambios culturales en los usuarios,

empresarios y ciudadanos en general, en el tratamiento de los temas de justicia de los medios de comunicación, etcétera).

Hubo asimismo quienes criticaron el alto número de delegados de la sociedad civil, alegando que el solo hecho de pertenecer a ella aseguraba la homogeneidad de criterios entre sus representantes, y, por tanto, una votación cerrada en bloque de siete, posibilidad que ningún otro sector presente en la Ceriajus tenía, y menos el Poder Judicial, que contaba con un máximo dos representantes (el presidente del Poder Judicial y el representante de la Academia de la Magistratura). Crítica que no toma en cuenta que la incondicionalidad en el voto de la sociedad civil no podía estar asegurada de antemano, ya que lo que caracteriza a esta es precisamente la variedad y heterogeneidad de posiciones, intereses y criterios. En el Acuerdo Nacional, espacio en el que se eligió a cinco de los representantes de la sociedad civil, están presentes, por ejemplo, la Confiep y la CGTP, dos sectores que, a pesar de pertenecer a ella, lejos de coincidir discreparon en casi todo.

El hecho de que haya sido en el ámbito del Acuerdo Nacional donde se eligió a los miembros de la sociedad civil tiene la ventaja adicional de que facilita que las fuerzas políticas presentes en él puedan hacer suyo lo aprobado en la Ceriajus.

Este tipo de composición de la Ceriajus, con la participación de los tres poderes del Estado, de los distintos órganos de éste vinculados al sistema de justicia y de diversos representantes de la sociedad civil, debe marcar un hito, un antes y un después, en términos de composición de toda instancia relacionada con temas de justicia o de reforma, que no impliquen obviamente ningún tipo de injerencia en el ejercicio de la función jurisdiccional; avance respecto del que no se debe de permitir ningún tipo de retroceso.

Otro actor importante en este proceso ha sido la cooperación internacional, que mostró interés en apoyar la reforma del sistema de justicia casi desde el inicio de la transición democrática. En el caso de la Ceriajus, no solo apoyó a la Secretaría Técnica, sino también a algunas instituciones comprometidas con este proceso, como el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia o el Consorcio Justicia Viva.

1.2. Se evitó el curso de colisión ante la Ceriajus y el acuerdo nacional

Casi simultáneamente con el inicio de la Ceriajus, el presidente del Poder Judicial anunció también el comienzo de las actividades del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ) y de su Grupo Impulsor, conformado por cinco representantes de la sociedad civil. Al principio muchos sectores y expertos vimos con preocupación el que hubiese dos instancias de impulso de reforma, pues, como se señaló en ese momento, “se percibía un curso de colisión”. Sin embargo, al poco tiempo de instalada la Ceriajus el pleno acordó que el ANJ y su Grupo Impulsor constituirían el aporte del Poder Judicial a la Ceriajus, para lo cual el presidente del Poder Judicial, con el respaldo de la Sala Plena de la Corte Suprema, publicó la Resolución Administrativa 205-2003-P-PJ, que estableció que “Las actividades del foro del Acuerdo Nacional por la Justicia tienen como objetivo lograr una propuesta de matriz de políticas para el Poder Judicial que serán difundidas a nivel nacional *y se presentarán a la Ceriajus como contribución de este poder del Estado*”².

Así se resolvía formalmente el *impasse* surgido entre las dos instancias de impulso de la reforma, acordándose que ambas confluirían en la Ceriajus. Inclusive, se tomó la decisión de que la Secretaría Técnica de la Ceriajus lo fuera también del ANJ.

Sin embargo, finalizado el periodo de labores de la Ceriajus, consideramos que un sector importante de la Corte Suprema prefiere el ANJ como “su” espacio de impulso de la reforma y, en consecuencia, muestra resistencia y reticencia a asumir las propuestas de la Ceriajus como suyas, pues percibe que esta Comisión les fue impuesta por ley y que constituyó una injerencia política. Creemos que están equivocados.

En primer lugar, tal como hemos comentado, la Ceriajus fue una comisión multisectorial creada por ley y destinada a proponer un plan integral y concertado de reforma; no fue una comisión interventora. Por ende, se equivocan los magistrados que en su momento sostuvieron que era una intromisión en la independencia del Poder Judicial o del Ministerio Público, pues la reforma del sistema de justicia no es de interés exclusivo de

² Diario oficial El Peruano del 27 de noviembre del 2003. El énfasis es nuestro.

jueces y fiscales sino de todos los operadores del sistema y de las instituciones sociales. La propia actuación de la Ceriajus ha demostrado que no hubo ninguna injerencia política.

En segundo lugar, muchos jueces y fiscales de todas las instancias participaron activamente en los grupos de trabajo temático, formulando propuestas, debatiendo, defendiendo el punto de vista “desde dentro” de las instituciones y, finalmente, aprobando por consenso o votando a favor o en contra de las propuestas. Merecen ser destacados, por ejemplo, los importantes aportes de los magistrados en temas como despacho judicial y fiscal, reforma penal o anticorrupción, entre otros. En todo caso, no haber involucrado a más magistrados en este proceso es responsabilidad del propio Poder Judicial, no solo porque presidió la Ceriajus, sino también porque la Secretaría Técnica estuvo adscrita a este poder del Estado e inclusive sus oficinas funcionaron en el Palacio de Justicia.

En tercer lugar, otra prueba de que no se impuso la reforma a los magistrados es el hecho de que todas las propuestas fueron aprobadas por consenso por el pleno de la Ceriajus, a excepción de aquella referida a la reforma constitucional y de las leyes orgánicas. Así, pues, casi todas las propuestas de reforma contaron con el voto a favor de los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público. Y respecto de aquellos dos ámbitos en los que no se alcanzó consenso con los magistrados, en el primer caso se aprobó por amplia mayoría y en el segundo finalmente se respetó la decisión del Poder Judicial y el Ministerio Público de no presentar propuestas de nuevas leyes orgánicas.

En efecto, en el caso de la propuesta de reforma constitucional, luego de un amplio debate en el grupo de trabajo temático respectivo, la propuesta se llevó al pleno de la Ceriajus, se debatió y se votó, y fue aprobada solo con tres votos en contra: el del presidente del Poder Judicial, el de la Fiscal de la Nación y el de la presidenta de la Academia de la Magistratura. Es decir, contó con el respaldo de una amplia mayoría de los sectores e instituciones representados en la Ceriajus. Inclusive se acordó incorporar como anexo la propuesta de reforma constitucional presentada en minoría por la Sala Plena de la Corte Suprema.

A ese respecto, cabe reflexionar sobre la conveniencia de intentar, en la medida de lo posible, comprometer a un sector importante de jueces y fiscales en los procesos de reforma. Como siempre hemos sostenido desde el Instituto de Defensa Legal (IDL) y desde Justicia Viva, la reforma no se puede hacer de espaldas a los magistrados. Pero tampoco exclusivamente con ellos, entre otras razones porque un gran sector de la judicatura es también parte de los problemas que hay que enfrentar en un proceso de reforma. Lo mismo ocurre en el caso del Ministerio Público. Por ende, la experiencia de la Ceriajus debe dejarnos como lección que aun cuando el proceso de reforma ha de comprometer a un sector importante de magistrados, habrá otros que se opondrán porque, en los hechos, no quieren la reforma.

En el caso de las leyes orgánicas, como las instituciones involucradas o no presentaron proyectos de ley o presentaron documentos no acordes con la propuesta ya aprobada de reforma constitucional, el pleno optó, a sugerencia del ministro de Justicia, por respetar esa decisión a pesar de los riesgos que ella conllevaba. Tal como lo señaló el ministro de Justicia en el oficio 341-2004-JUS-DM de fecha 19 de abril, dirigido al presidente de la Ceriajus, “[...] esta falta de concordancia al interior de este proceso de reforma puede [...] generar una desilusión muy acentuada por parte de los operadores del derecho y la ciudadanía en general [...]”.

1.3. ¿Cómo funcionó la Ceriajus?

Por otro lado, ¿cómo se trabajó en la Ceriajus? Lo primero que hay que destacar es que esta experiencia reveló la poca tradición de coordinación entre las instituciones del sistema de justicia, al punto que fue este proceso el que permitió que los gerentes generales y de planeamiento de las instituciones se conociesen entre sí. Lo segundo por destacar fue la activa participación de la gran mayoría de integrantes de la Ceriajus en los diversos niveles de trabajo.

La labor de la Ceriajus se organizó, en síntesis, de la siguiente manera:

- Se aprobó un reglamento interno de trabajo.
- Se designó al titular de la Secretaría Técnica, la que tuvo como misión apoyar la labor de la Ceriajus en todos los niveles de trabajo.

- Los niveles de trabajo que funcionaron en la Ceriajus fueron, por un lado, el pleno, en el que se debatía y decidía, por consenso o mayoría, aspectos centrales tales como las propuestas de reforma, la estructura del plan de reforma, entre otros; y, por otro lado, los grupos de trabajo temático, en los que se elaboraban las propuestas y se llegaba o no a consensos en torno de propuestas determinadas. Así, los temas llegaban al pleno ya bastante maduros y trabajados.
- La Ceriajus creó diez grupos de trabajo temático: 1) medidas urgentes; 2) reforma constitucional y leyes orgánicas; 3) modificaciones específicas a códigos; 4) acceso a la justicia; 5) recursos humanos; 6) modernización y despacho judicial y fiscal; 7) gestión y presupuesto; 8) reforma penal; 9) anticorrupción y eticidad; y, 10) jurisprudencia y predictibilidad.
- Cada grupo de trabajo temático fue presidido por un integrante de la Ceriajus y contó con la colaboración de un profesional de la Secretaría Técnica y de algunos funcionarios “de enlace” de las instituciones del sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, entre otros).
- Los integrantes de la Ceriajus podían participar en los grupos de trabajo temático en forma personal o a través de un representante alterno. En el caso del pleno, la participación fue siempre personal.
- De cada pleno se levantaba un acta, en la que se dejaba constancia, entre otras cosas, de los acuerdos adoptados.

En relación con el Plan Integral de Reforma, la Ceriajus acordó el siguiente esquema:

- Una introducción más “política” que “técnica” que presentara al país algunas de las ideas centrales de la Ceriajus respecto de las razones de la crisis judicial y que explicara las principales medidas de reforma propuestas. El pleno encargó la redacción de este documento al defensor del Pueblo, quien contó con la colaboración de algunos integrantes de la Ceriajus y de instituciones como Justicia Viva.
- Los informes finales de nueve grupos de trabajo temático, más las propuestas complementarias a ellos elaboradas por los integrantes de la Ceriajus y la Secretaría Técnica. Aquellas y estos fueron expre-

samente aprobados por el pleno. El único informe final que no se aprobó fue el del grupo de trabajo de leyes orgánicas.

- Un documento preparado por la Secretaría Técnica y aprobado por la Ceriajus que contenía, resumidas, todas y cada una de las medidas de reforma aprobadas por el pleno de la Ceriajus, en un formato o ficha dirigido a facilitar su posterior y progresivo financiamiento por el tesoro público. Una suerte de resumen, en fichas, del plan de reforma, que se elaboró en coordinación con funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Un anexo con todos los proyectos de ley, propuestas desarrolladas o documentos expresamente aprobados por el pleno de la Ceriajus. Este anexo es muy importante, pues complementa la información de los informes finales de los grupos de trabajo temático y de las fichas del plan de reforma preparado por la Secretaría Técnica.
- Otro anexo con todas las propuestas que no fueron aprobadas por el pleno de la Ceriajus.
- Un cálculo estimado del costo de todas las medidas de reforma, elaborado por la Secretaría Técnica. Este cálculo es importante porque echa luces sobre cuánto les costará al país y a los contribuyentes la reforma del sistema de justicia durante los próximos cinco años y, por otro lado, porque puede contribuir a definir o “focalizar” mejor la ayuda de la cooperación internacional.

Un punto en contra de la Ceriajus es que, a pesar de que al inicio de sus funciones acordó un mecanismo de información a la opinión pública sobre los avances del plan de reforma (notas y conferencias de prensa a cargo del presidente de la Ceriajus), este mecanismo no funcionó como era debido.

1.4. Misión cumplida

Un aspecto positivo es que pese a todo, en el plazo convenido, sin necesidad de prorrogarlo como suele ocurrir, se logró tener un producto final de acuerdo al mandato legal: un plan integral de Reforma Judicial.

Finalmente, el Plan Integral y Concertado de Reforma del Sistema de Justicia que la Ceriajus ha propuesto al país no solo es fruto del esfuerzo

de sus integrantes y asesores, sino también de las concesiones mutuas entre posiciones en principio divergentes, con el ánimo de arribar a fórmulas de consenso. Por ende, el citado Plan seguramente no contiene todas las reformas que se esperaban. La razón es que se ha tratado, en la medida de lo posible, de cumplir con el encargo que le dio el país: un plan de reforma “concertado”. A la vez, esa es precisamente la gran fortaleza de este plan de reforma: su capacidad para exigir su cumplimiento a las instituciones del sistema de justicia que mostraron su conformidad con él.

Fue acertado también que en dicho Plan se incluyeran todos los avances previos y provenientes de distintos sectores. Ejemplos: se ha recogido todas las medidas que el año pasado aprobó la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial en el ámbito de la anticorrupción judicial y eticidad. Ha habido, asimismo, una adhesión explícita al proceso de reforma penal en curso hacia el modelo acusatorio. Se ha recogido gran parte de la propuesta de carrera judicial y medidas para el acceso que el Consorcio Justicia Viva ya venía trabajando.

2. Y DESPUÉS DE LA CERIAJUS, ¿QUÉ?

En tanto se ha transitado ya la vía de la Ceriajus, que fue aceptada voluntariamente por todos los que participaron de ella, para nosotros está muy claro el estado de la cuestión y los pasos que hay que dar en adelante para seguir avanzando.

2.1. Asumir que nos hemos comprometido con un plan de reforma

El primero de esos pasos es asumir a cabalidad lo que actualmente tenemos: un acuerdo básico sobre un plan de reforma. Por supuesto que respecto de dicho plan todos podemos identificar críticas, deficiencias, generalidades, insuficiencias, etcétera; pero por tratarse del plan al que hemos podido arribar después de 180 días de trabajo, y con el que nos hemos comprometido explícitamente, lo que toca priorizar ahora no es eso, sino la parte positiva, esto es, aquellos puntos del Plan que puedan convertirse en cambios concretos.

En la propuesta misma hay una diferenciación entre lo que se podría hacer a corto, mediano y largo plazo, así como una valoración de lo que cada medida podría costar, por lo menos aproximadamente.

En este marco, el siguiente paso es hacer un listado más concreto de las medidas posibles, para luego determinar de manera específica las prioridades y lo que se requiere para su implementación (decisión institucional, proyectos normativos, desarrollo y concreción de la propuesta, recursos, etcétera).

Si bien reconocemos que el tema de más recursos económicos es importante, al punto que desde que iniciamos nuestras actividades como consorcio venimos realizando la campaña “Más recursos para la justicia”, no creemos que la puesta en práctica de todo lo acordado deba supeditarse a que el Ejecutivo y el Congreso otorguen estos recursos. Hay otras reformas institucionales —es el caso de la reforma policial— que han demostrado que existe determinado tipo de cambios que se pueden producir aun en un contexto de precariedad como en el que efectivamente se desarrolla la actividad jurisdiccional.

Lo que sí sería verdaderamente un error es que se actuara como si no existiera el Plan de Reforma. El punto de partida y el desarrollo, en los diferentes ejes temáticos trabajados, tienen que ser necesariamente los que contiene dicho plan, porque —insistimos— se trata de un acuerdo suscrito, de un compromiso asumido explícitamente. Tenemos una especie de “Constitución marco” en la que cabe todo tipo de desarrollo; y de lo que se trata es de no apartarse de ella, contravenirla o retroceder.

Toda actitud en contrario debe ser confrontada, criticada y tomada como una expresión objetiva de que en realidad no se quiere dar pasos concretos en la reforma judicial.

Respecto de los temas que no han sido aprobados por consenso en el pleno sino por mayoría, fundamentalmente reforma constitucional (Corte Suprema y control disciplinario), creemos que, dada la importancia de ellos, y tomando en cuenta que no tuvieron el voto a favor de los representantes de sectores claves del sistema judicial (Poder Judicial, Ministerio Público y Academia de la Magistratura), lo que toca ahora es abrir el

debate para que los distintos sectores del país se pronuncien sobre: 1) el tipo de Corte Suprema que nos parece más conveniente; y, 2) si queremos un control disciplinario de jueces y fiscales interno o externo.

2.2. Mayor difusión y debate

Asumido el Plan de Reforma de la Ceriajus como un compromiso marco que hay que implementar, corresponde ahora difundir su contenido, con el fin de validarlo, analizarlo, debatirlo, internalizarlo y concretarlo.

Es evidente que hasta hoy el Plan ha sido poco difundido, lo cual resulta preocupante, porque podría interpretarse como una señal de falta de voluntad para su implementación. En las “Semanas de la Justicia” que el Consorcio está realizando en Lima y distintos lugares del país, y en las que, precisamente, ponemos a discusión el Plan de la Ceriajus, nos hemos percatado de que se conoce poco de lo aprobado, desconocimiento que alcanza inclusive a los operadores jurídicos y a sectores muy vinculados a los temas de justicia (abogados, profesores, periodistas).

De ahí que nos parezca importante que se haya iniciado las coordinaciones del caso entre el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia, distintas instituciones de la sociedad civil y la cooperación internacional para realizar un esfuerzo conjunto que permita la difusión y debate del referido Plan.

2.3. Mecanismos de implementación y seguimiento

Resulta fundamental también que se instale y que tenga un real dinamismo el espacio de coordinación que la propia Ceriajus planteó entre los distintos ámbitos del sistema de justicia, como mecanismo de implementación de los acuerdos contenidos en el Plan. Obviamente, preocupa que a tres meses de aprobado el Plan esta instancia no esté funcionando a cabalidad, de acuerdo con el compromiso asumido. Este es el espacio donde cada institución del sistema de justicia demostrará en los hechos su verdadero nivel de compromiso con los cambios aprobados y la reforma judicial en general.

También nos parece indispensable que exista una comisión “externa” a las entidades del sistema de justicia (integrada por expertos, profesos-

res, ex magistrados y hasta funcionarios públicos), que tenga el encargo formal de hacer un seguimiento del proceso de implementación de lo aprobado por la Ceriajus, a efectos de informar periódicamente a la opinión pública de los avances y de elaborar propuestas para facilitar o viabilizar dicha implementación. No se podría alegar que con este tipo de comisión se estaría atentando contra la autonomía de las otras entidades del sistema de justicia, ya que ella se limitaría a hacer el seguimiento de la concreción de medidas acordadas por dichas entidades justamente en ejercicio de la referida autonomía.

Dada la activa participación que ha tenido la Defensoría del Pueblo en todo este proceso, corresponde también que dicho compromiso se mantenga en esta etapa de implementación de los acuerdos, sea participando en algunas de las comisiones de implementación o seguimiento, sea autónomamente. Tomemos en cuenta también que la iniciativa legislativa de la que dispone el *ombudsman* puede ser sumamente útil en las actuales circunstancias.

Si consideramos que mucho de lo aprobado requiere la reforma previa de la Constitución, es indispensable que se cree en el Congreso una subcomisión exclusivamente vinculada al Plan de Reforma Judicial, tal como se ha hecho, por ejemplo, en relación con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

2.4. Más recursos, siempre y cuando...

Por último, reiteramos que nos parece fundamental el tema de la exigencia de más recursos para el sistema de justicia. Pero creemos que también es indispensable precisar de manera muy concreta las prioridades que se cubrirían con dicho incremento, siempre en el marco del Plan aprobado por la Ceriajus, con el fin de demostrar racionalidad y transparencia en la ejecución del presupuesto. Una manera muy distinta de la de seguir limitándose a exigir más recursos de manera abstracta y sin ningún tipo de garantías de que ese mayor desembolso de recursos —muy escasos en un país como el Perú— se traducirá en mejoras concretas para el usuario del servicio de justicia; un cambio de estrategia que podría dar mejores resultados, pero que todavía no se ha iniciado.

En conclusión: el Plan de la Ceriajus es el marco acordado que nos puede permitir dar pasos muy concretos a favor de la reforma judicial, pasar del discurso a la acción, una demanda que la ciudadanía nos plantea cada vez con mayor impaciencia.

Capítulo II

Las propuestas del Plan de Reforma-Ceriajus

1. LAS PROPUESTAS PRESENTADAS COMO MEDIDAS URGENTES

De las medidas urgentes aprobadas por el pleno de la Ceriajus a fines de enero de este año, cabe resaltar las que tienen como propósito reforzar la lucha anticorrupción, mejorar el presupuesto del Poder Judicial, agilizar la tramitación de los procesos y cambiar los criterios que determinan el nombramiento de jueces provisionales. En lo que sigue reseñamos estas medidas.

En lo que se refiere a la lucha anticorrupción, se aprobaron dos medidas que el pleno consideró necesarias para la eficacia de esta:

- El carácter permanente de la subespecialidad de justicia anticorrupción, lo que permite concluir que los órganos de esta también resultan competentes para conocer los delitos de corrupción cometidos con posterioridad al gobierno de Fujimori.
- La exigencia a los poderes Ejecutivo y Legislativo de que, mediante los diferentes mecanismos con los que cuentan, provean los requerimientos presupuestales presentados por el Ministerio Público y el Poder Judicial destinados a cubrir las necesidades logísticas o de recursos de la justicia anticorrupción.

Para mejorar el presupuesto del Poder Judicial la Ceriajus dejó en claro la necesidad de emitir una ley que elimine la exoneración del pago de tasas judiciales de la que gozan las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP), pues ello representa la pérdida de aproximadamente 7'450.716 nuevos soles al año³, y el 70 por ciento u 80 por ciento de la carga procesal sólo de los juzgados de paz letrados⁴.

Con el fin de contribuir con la celeridad de los procesos judiciales, se aprobaron medidas en los procesos penal, de alimentos y civiles en general. En lo que se refiere a los procesos penales, se consideró necesaria la unificación de los turnos en fiscalías y juzgados, para que el ingreso de una denuncia tenga un reparto aleatorio entre las diferentes fiscalías competentes y para que la elegida con este método sea también la que siga el caso en su fase judicial. Con ello se busca evitar, primero, la manipulación en el reparto de denuncias y, segundo, que en la fase judicial intervenga un fiscal diferente del que conoció la investigación, pues ello implica la pérdida del conocimiento de aquél y el alargamiento del proceso para que el nuevo fiscal pueda ponerse al tanto de todo lo actuado en la investigación.

Teniendo en cuenta la especial trascendencia social de los intereses discutidos en los procesos de alimentos, se consideró necesario ahorrar todo el tiempo posible entre el pago de los alimentos y su cobro por el beneficiado, puesto que el trámite actual más común implica una innecesaria pluralidad de pasos con la demora que ello supone: (i) el depósito en el Banco de la Nación; (ii) la entrega del certificado de depósito al juzgado; (iii) el requerimiento del beneficiado al juzgado para que el certificado

³ Según el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, se tiene la siguiente información: "Para poner un ejemplo, de los informes que hemos recibido de los Distritos Judiciales del Perú tenemos que en el ejercicio 2002 se han presentado 111.526 demandas por parte de las AFP y en el 2003 (a setiembre) se tienen 88.029 (estimándose que en el año sean 118.000 aproximadamente). Si se aplica a estas cantidades solo el costo de los aranceles judiciales referidos a 'ofrecimiento de pruebas' y 'cédulas de notificación' (a un promedio de 10 por proceso) tenemos que se está dejando de recaudar anualmente la suma de S/. 7'450.716,00 aproximadamente".

⁴ Información recogida del Informe Final del Grupo de Trabajo sobre Modernización del Despacho Judicial de la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial. En este documento se señala que "los Juzgados de Paz Letrados que reciben una carga procesal anual de 20.000 expedientes, aproximadamente el 70 u 80 por ciento de ellos son interpuestos por las AFP, lo que implica que estos juzgados reciben entre 14.000 y 16.000 demandas al año de AFP".

le sea endosado; y, (iv) acudir al Banco de la Nación para cobrar el depósito.

Frente a ello, se propuso entonces que los propios juzgados fomenten en los beneficiarios de alimentos la utilización de cuentas bancarias exclusivas para el depósito por este concepto en cualquier entidad financiera del sistema nacional, a fin de evitar por lo menos dos etapas del proceso tradicional en el pago de alimentos, de manera que el cobro de éstos resulte menos engorroso y más rápido.

Asimismo, habiendo advertido que la eliminación de la notificación de algunas resoluciones judiciales originó un mayor gasto para las partes (pues a todo pedido tenían que acompañar cédulas) y una mayor dilación del proceso (porque cada resolución de mero impulso requería pasar por trámite de notificación al domicilio procesal que implica aproximadamente veinte días), se considero necesaria su restitución, para cuyo fin se elaboró y aprobó un proyecto de ley que ha sido adjuntado como anexo al Plan de Reforma.

Por último, en lo que respecta a los criterios para el nombramiento de jueces provisionales, la Ceriajus decidió apoyar el proyecto de ley presentado por el Poder Judicial que plantea la necesidad de modificar el artículo 236° de su Ley Orgánica. De acuerdo con éste, el único criterio que determina a que juez corresponde ser provisional es el de la antigüedad. Con el fin de que quienes ocupan un cargo superior en calidad de jueces provisionales tengan la idoneidad que éste cargo exige, la Ceriajus respaldó la necesidad de tener en cuenta, para efectos del nombramiento de magistrados provisionales, los criterios de especialidad y de mérito como preferentes al de antigüedad.

Muchos son los temas que desde diferentes puntos de vista podrían considerarse urgentes y que, en consecuencia, debieron contarse entre estas medidas; sin embargo, al realizar este juicio hay que tener en cuenta que el tiempo impuesto para este encargo no permitía abundar en las propuestas ni demorar el proceso de su selección.

Ahora bien, considerando que han pasado tres meses desde la aprobación y presentación del Plan de la Ceriajus, y que estas medidas fueron aprobadas con carácter urgente, es lógico pensar que la mayoría de ellas,

si bien no todas, ya deberían haber sido ejecutadas o, por lo menos, haber comenzado este proceso. Sin embargo, un balance rápido nos permite advertir que sólo dos medidas urgentes se encuentran en proceso de ejecución y enfrentando serios problemas para hacerse efectivas; así: (i) el proyecto de ley que elimina la exoneración del pago de tasas judiciales de la que se benefician las AFP ya ha sido aprobado por el Congreso, sin embargo, el Ejecutivo lejos de promulgarla la devolvió a la Comisión de Seguridad Social; y, (ii) la promoción del uso de cuentas bancarias para el pago de los alimentos, para lo cual el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial ya ha emitido las directivas correspondientes, faltando su efectivo cumplimiento por parte de los jueces.

Las demás medidas urgentes, independientemente de cuál era la autoridad que debía implementarlas, o no han iniciado su proceso de ejecución o simplemente ello no se conoce.

Así, por ejemplo, es pertinente preguntarse que está esperando el Ministerio Público y el Poder Judicial (o sus órganos competentes) para unificar sus turnos de atención de los procesos en materia penal, o para dar carácter de permanencia a la subespecialidad anticorrupción⁵; qué está esperando el Ejecutivo para asignar al subsistema de justicia anticorrupción los recursos necesarios para un funcionamiento eficaz (por un aumento de presupuestos o por una partida especial), ya sea que estos provengan de los ingresos obtenidos por los nuevos tributos o del FEDADOI (Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado). Por último, qué está esperando el Congreso para dar prioridad al tema referido al cambio de criterios para el nombramiento de jueces provisionales.

2. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

2.1. Consenso debilitado

Es de lamentar que la propuesta de reforma constitucional en materia de justicia no haya sido aprobada por consenso sino por mayoría. Se trata,

⁵ Medida que también ha sido una de las 24 propuestas que el Grupo de Alto Nivel constituido por el Presidente del Poder Judicial para fortalecer la lucha contra la corrupción, y que a pesar de ello, parece tener opositores en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ), según algunas noticias periodísticas.

qué duda cabe, de una cuestión crucial, ya que las normas constitucionales proporcionan el marco regulativo básico para diversas leyes orgánicas y ordinarias que deben ser revisadas y adaptadas —o, en otro caso, creadas— en el proceso de reestructuración del Poder Judicial y las restantes instituciones del sistema de justicia.

La propuesta fue suscrita, en una votación sobre el conjunto de las normas, con nueve votos a favor y tres en contra. Respaldaron la iniciativa el ministro de Justicia, Baldo Kresalja; el congresista Alcides Chamorro; el defensor del Pueblo, Wálter Albán; el representante del Tribunal Constitucional, Juan Monroy; el representante de los colegios de abogados, Luis Mena, y cuatro representantes de la sociedad civil: los doctores Javier de Belaunde, Guillermo Lohman, César Fernández y David Lovatón (este último miembro de Justicia Viva).

De manera sorpresiva, votaron por desaprobar el proyecto Hugo Sivina, presidente del Poder Judicial; Nelly Calderón, fiscal de la Nación, y Elcira Vásquez, presidenta de la Academia de la Magistratura. Inasistieron los otros cuatro comisionados.

Hay que insistir en que este disenso, en particular por provenir del Poder Judicial, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura (el Consejo Nacional de la Magistratura no participó de la votación, con lo que tampoco se cuenta con su respaldo al proyecto), debilita la propuesta aprobada. ¿Será posible la reforma integral si no hay acuerdo acerca de las vigas maestras del cambio, justamente aquellas que deben ser consagradas por la Constitución?

Como resulta evidente, es preciso ampliar el consenso en torno de la reforma de la carta fundamental. Todas las instituciones y sectores —tanto los renuentes o en minoría cuanto aquellos que expresan la posición mayoritaria— deben hacer un esfuerzo por acercar sus posiciones iniciales y por arribar a un modelo constitucional de sistema de justicia adecuado. Es importante ahora “ventilar la causa” en el próximo debate público y congresal, con el fin de que la ciudadanía conozca cuáles son los mejores contenidos y las mejores razones de sustento para el cambio constitucional.

De cualquier manera, se cuenta ya con un buen punto de partida, constituido precisamente por la propuesta aprobada por la Ceriajus, que deberá ser implementada por el Congreso de la República por medio de una ley de enmienda constitucional⁶. No obstante, dada la situación de disenso presentada, no puede descartarse la revisión de algunos puntos para aumentar la legitimidad y respaldo a la inminente nueva regulación constitucional, en particular entre las instituciones del sector. Para ello será de utilidad la propuesta en minoría enviada por la Corte Suprema de Justicia, que ha sido incorporada por la Ceriajus como anexo al Plan de Reforma Integral.

2.2. Las principales innovaciones

El texto de reforma aprobado contiene diversos cambios de importancia respecto de la Carta Política hoy vigente. De hecho, podemos decir que, si se llegan a adoptar, la configuración constitucional del sistema de justicia experimentará una transformación cualitativa. En otras palabras, la envergadura de los cambios propuestos es tal que su conversión en normas constitucionales determinará una diferencia radical respecto del viejo modelo de justicia consagrado en la Constitución de 1993.

Es verdad que la Carta de 1993, más allá de los justificados cuestionamientos que se le puedan hacer por provenir de un régimen autoritario y corrupto, introdujo ya algunas innovaciones, tales como la distinción entre funciones jurisdiccionales y funciones de gobierno y administración, la despolitización de los nombramientos de jueces y fiscales, la creación de la Academia de la Magistratura, entre otras. Pero lo que contiene el nuevo proyecto de la Ceriajus es todavía más renovador, y constituye una transformación estructural e integral.

Las principales medidas que expresan el cambio estructural e integral en la Constitución, según la propuesta de la Ceriajus, son:

- (i) El abandono de la definición de la tarea jurisdiccional como mera "administración de justicia".

⁶ El pasado 26 de mayo el congresista Fausto Alvarado presentó al Congreso el proyecto de reforma de modificación del capítulo de Administración de Justicia de la Constitución. Esta es la única propuesta normativa de la Ceriajus que ha sido presentada al Congreso.

- (ii) El fortalecimiento de la independencia judicial externa e interna, mediante diversas normas en materia presupuestaria, de organización interna, de gobierno, de relaciones entre jueces, etcétera.
- (iii) La supresión del fuero militar y el fortalecimiento de la unidad y exclusividad del Poder Judicial.
- (iv) El reconocimiento de la potestad resolutoria de conflictos de las comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas y poblaciones indígenas.
- (v) La introducción de los Consejos de Gobierno, tanto en el Poder Judicial cuanto en el Ministerio Público, como los órganos a los que se encomienda la dirección institucional.
- (vi) La redefinición de la naturaleza y rol de la Corte Suprema de Justicia.
- (vii) El establecimiento de la carrera judicial y fiscal.
- (viii) El control disciplinario externo sobre jueces y fiscales, a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura.
- (ix) La consolidación de la Academia de la Magistratura.
- (x) El fortalecimiento del CNM mediante una ampliación del número de sus integrantes, la atribución de nuevas funciones y el establecimiento de una organización descentralizada.
- (xi) El fortalecimiento del Tribunal Constitucional.
- (xii) El reconocimiento de las relaciones de coordinación entre las instituciones de justicia.

Debido a limitaciones de espacio impuestas por la naturaleza de este documento, no podemos analizar de manera exhaustiva todos estos cambios. Sin embargo, a continuación comentaremos someramente algunos de los aspectos más relevantes de la nueva regulación constitucional propuesta.

a) De “administrar” a “impartir” justicia

No se trata de reproducir eso que Perfecto Andrés Ibáñez y Claudio Movilla llaman una mera “querrela de palabras”⁷. En este caso, el cambio

⁷ Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla Álvarez: El Poder Judicial. Madrid: Tecnos, 1986, p. 20.

lingüístico procura expresar una concepción distinta de la función jurisdiccional y de la organización y rol de la judicatura. Es verdad que podemos convenir, como de hecho se hace, en asignar a la expresión “administración de justicia” el significado que corresponde a un poder del Estado independiente, capaz de controlar el poder y de asegurar los derechos humanos mediante el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Pero es cierto también que el origen y el devenir histórico del Poder Judicial lo redujeron a ser una entidad semejante a una simple administración pública, con todas las consecuencias teóricas y prácticas que de ahí se derivan.

Así, pues, puede encontrar justificación el propósito renovador que alcanza esta vez también a las palabras, en la búsqueda por albergar un nuevo entendimiento de la labor jurisdiccional. En tal sentido, la propuesta de la Ceriajus habla ahora de “impartir justicia”, dejando de lado la vieja fórmula de “administrar justicia”, por sus resonancias a modelo judicial napoleónico y burocrático.

Más discutible parece, en cambio —aunque igualmente podría ser visto solo como una variante nominal o declarativa—, el abandono de la remisión al pueblo como titular último de la potestad jurisdiccional, quien la delega en los jueces, sobre todo habida cuenta la Constitución histórica peruana.

b) Fortalecimiento de la independencia judicial

Según señala Juan Montero Aroca, conviene distinguir entre normas que declaran la independencia judicial y normas que la garantizan⁸. Ello es así en razón de que todas las cartas políticas contemporáneas proclaman solemnemente el principio de independencia judicial, por lo que ello solo no basta.

Pues bien: la propuesta de reforma de la Ceriajus ha incluido una serie de disposiciones que apuntan a asegurar la efectividad de la independencia judicial. Así, en cuanto a las tradicionales garantías individuales, que se configuran como derechos subjetivos de los jueces —inamovilidad, permanencia y remuneración idónea—, el nuevo texto añade la especia-

⁸ Montero Aroca, Juan: Introducción al derecho judicial peruano. Lima: Enmarce, 1999, pp. 112-113.

lidad jurídica y la posibilidad de constituir asociaciones para la defensa de los derechos de los magistrados.

Tan o más importante parece, empero, la inclusión de una cláusula constitucional que apunta a garantizar la independencia institucional, proclamando primero que el Poder Judicial goza de “autonomía” en materia económica, administrativa y normativa, y añadiendo luego la intangibilidad del presupuesto que aprueba el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, si este no excede del 4 por ciento del monto total del Presupuesto General de la República, pues debe ser incorporado en sus propios términos por el Poder Legislativo al presupuesto del sector público.

Es indudable que las garantías económicas o presupuestarias consagradas constitucionalmente pueden ayudar a mejorar la situación material de este poder del Estado. No debe perderse de vista, sin embargo, que las citadas cláusulas constitucionales tampoco significan de por sí que la judicatura contará con mayores recursos económicos, ya que una disposición similar contenida en la Carta de 1979 fue sistemáticamente incumplida a lo largo de los años.

c) Los Consejos de Gobierno

Una innovación mayor viene dada por la introducción de los así denominados Consejos de Gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público. Se trata de un paso adelante respecto de la normatividad constitucional actual, que ya diferenciaba, según dijimos, entre funciones gubernativas y administrativas, por un lado, y funciones jurisdiccionales, por otro.

Sobre la base de esta distinción, el proyecto de la Ceriajus avanza más al plasmar en una norma constitucional la existencia del Consejo de Gobierno, que está tácitamente permitido por la Carta de 1993. Órgano similar se prevé para el Ministerio Público, lo que aparece también como una novedad.

Esta nueva institución, que alcanza rango constitucional en la propuesta que comentamos, consolida una tendencia iniciada con el Proyecto Alzamora Valdez de Ley Orgánica del Poder Judicial (1986), más tarde recogida en la ley orgánica aprobada en 1991 y hasta ahora vigente, con diversas modificaciones.

Los Consejos de Gobierno se inspiran en la reciente experiencia constitucional española, con la creación del llamado Consejo General del Poder Judicial. Lo curioso del caso es que, en el modelo peruano, se trata de una entidad que coexiste con el CNM, institución externa a la judicatura (y al Ministerio Público), que también desarrolla tareas de gobierno judicial y fiscal.

Entre los aspectos por destacar de la regulación propuesta por la Cerijus se halla la composición del órgano, que supone un amplio pluralismo y una perspectiva de democratización (incluyendo la elección de los consejeros). En tal sentido, los Consejos de Gobierno, en uno y otro caso, son integrados por miembros de los diversos grados de la judicatura o fiscalía respectivamente, y por representantes del gremio de los abogados y de las universidades públicas y privadas del país.

También es de mencionar la creación de sendos Consejos de Gobierno en el nivel de los distritos judiciales, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

d) Rol de la Corte Suprema

Uno de los aspectos más polémicos de la propuesta aprobada por la Cerijus es la redefinición de la naturaleza y rol que debe desempeñar la Corte Suprema de Justicia. Y es que, reconociendo que se trata del “máximo órgano jurisdiccional” —de la jurisdicción ordinaria, se sobrentiende—, el proyecto establece que la Corte Suprema “se constituye en corte única y se compone de once miembros”, y añade que sus funciones tienen “alcance nacional” y que sus atribuciones se limitan a actuar como “corte de casación” y como ente juzgador para los casos de antejuicio por seguir contra los altos dignatarios de la nación que el texto constitucional prevé.

Como se sabe, la Constitución de 1993, todavía vigente, intentó reducir el ámbito de la intervención jurisdiccional del tribunal supremo, al estipular que le corresponde “fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley” (artículo 141). No obstante, es igualmente sabido que esta cláusula constitucional no ha conseguido impedir que la Corte Suprema continúe inundada de causas, y que sus posibilidades de elaboración de directri-

ces jurisprudenciales se vean del todo obstaculizadas mediante las tareas casatorias.

Conocedores de esta experiencia, los comisionados de la Ceriajus han optado por circunscribir aún más las potestades resolutorias de la Corte Suprema, dictaminando que deberá ocuparse tan solo en actividad casatoria (salvo la excepción del antejuicio). Al parecer, se espera contribuir así a la elaboración jurisprudencial y a la predictibilidad de los fallos jurisdiccionales, lo que ha de redundar en beneficio de todos, al permitir anticipar el sentido de las decisiones judiciales. Por lo demás, ello debe conducir asimismo a una reducción del volumen de causas y quizá de la litigiosidad del país.

Una Corte Suprema centralmente dedicada a la casación es también el fundamento de su reducción en tamaño —solo once miembros— y de su funcionamiento como corte única (esto es, sin división en salas o secciones), lo que supondrá un giro radical respecto de la tradición judicial peruana. ¿Será esto posible? Parece, en todo caso, bastante difícil, porque tal cosa exige sobre todo cambios de prácticas antiguas, de patrones de conducta institucional; en definitiva, de una cierta forma de asumir las funciones de juez supremo en el Perú.

¿Aceptará la propia Corte Suprema estos cambios? Todo parece indicar que son propuestas como estas las que han llevado a la asamblea de vocales supremos a rechazar el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Ceriajus.

En cualquier caso, la redefinición de las funciones de la Corte Suprema también se extiende a la supresión de su papel como ente de gobierno judicial, puesto que su atribución para que la sala plena actúe como “órgano máximo de deliberación del Poder Judicial” (artículo 144 de la Constitución) ha sido suprimida en el proyecto de la Ceriajus. Este recorte de funciones es también fuertemente resistido por la asamblea de vocales supremos, pese a que es de sobra conocida su ineficiencia en el desempeño de esta función.

e) La carrera judicial y el control disciplinario externo

Otra de las innovaciones contenidas en la propuesta de reforma constitucional de la Ceriajus es la que atañe al reconocimiento explícito de la

carrera judicial, respecto de la cual se introducen determinados lineamientos fundamentales de gran relevancia. En efecto, el proyecto estipula no solo que la citada carrera judicial “garantiza la independencia de la función jurisdiccional” y los “derechos de los jueces”, lo que es correcto desde el punto de vista conceptual, sino además que deberá establecerse “un sistema de méritos para el ingreso, ascenso y permanencia en la judicatura”, entre otras reglas primordiales.

Se apuesta, entonces, por una regulación más clara y sistemática de la carrera judicial, lo que evidencia la importancia que se otorga a este aspecto, sin duda de trascendencia para la configuración de un Poder Judicial vigoroso y renovado.

De la misma manera, se declara que las diferencias entre jueces se dan únicamente “por la diversidad de funciones”, de modo de fijar las bases para la existencia de relaciones más horizontales entre jueces de distinto grado jurisdiccional. Con ello se contribuye también a cambiar la configuración tradicional del Poder Judicial como institución fuertemente jerarquizada y marcada por relaciones informales de subordinación entre jueces a su interior.

De otro lado, el proyecto ha optado por transferir el control disciplinario de jueces y fiscales al CNM, institución que, según dijimos, recibe nuevas atribuciones (mientras pierde la polémica función de ratificar a los magistrados cada siete años, lo que ha dado lugar a arbitrariedades).

Se pasaría así de un modelo de control disciplinario mixto, en el que el CNM comparte funciones con un órgano interno —la actual Oficina de Control de la Magistratura (OCMA)—, a un sistema exclusivamente externo, en el que no participan jueces en actividad como responsables de investigar e imponer sanciones disciplinarias a sus colegas.

Hay que advertir que esta decisión es también severamente resistida por la judicatura, en particular por la cúpula de la institución —la Sala Plena de la Corte Suprema—, pese a que la experiencia muestra que el control interno es ineficaz y puede convertirse en un mecanismo de encubrimiento e impunidad. Por lo demás, ha de tomarse también en cuenta que la institución del control disciplinario externo no constituye una injerencia o res-

tricción indebida de la independencia judicial, ya que la Constitución no consagra un “autogobierno judicial”, como erradamente sostienen algunos, sino más bien un “gobierno autónomo”, principio que no se ve lesionado con la transferencia de las funciones disciplinarias al CNM.

3. PROPUESTAS REFERIDAS AL ACCESO A LA JUSTICIA

El Grupo de Trabajo sobre Acceso a la Justicia de la Ceriajus ha discutido con profundidad las causas por las cuales la gran mayoría de peruanos encuentran serias dificultades para acceder a la administración de justicia. Muchas de las recomendaciones que los representantes del Instituto de Defensa Legal (IDL) hicieron llegar al grupo han sido tomadas en cuenta, pero resulta fundamental que la sociedad civil se involucre para tratar de buscar una salida más justa.

3.1. Barreras económicas

Según los estudios del Grupo de Trabajo, un demandante en un proceso civil debe estar dispuesto a pagar por lo menos 540 nuevos soles en tasas judiciales, sin contar otros pagos como la representación legal.

a) Tasas judiciales

Como resulta evidente, las tasas judiciales generan serias dificultades para que la población acceda a un servicio que el Estado debe proporcionar a la población. Nosotros consideramos que el financiamiento del Poder Judicial debe estar a cargo del propio Estado, para lo cual este recurre a los impuestos que pagan los ciudadanos. Lamentablemente, el presupuesto estatal sigue priorizando otros gastos antes que la satisfacción de la necesidad de justicia de la ciudadanía, que en muchas ocasiones se abstiene de buscar justicia o recurre a medios violentos mucho más económicos y rápidos que una salida legal.

Aunque plantear tasas judiciales implica una discriminación indirecta de las personas de menores recursos, algunos funcionarios han llegado a justificar esta restricción argumentando que al establecer un costo se evita que se presenten demandas sin mayor fundamento y se produce un filtro para reducir la carga procesal. Sin embargo, esto es una contradic

ción, porque en lugar de promover el acceso de la población a la administración de justicia se pretende disuadirla de hacerlo.

Si se considera que las tasas judiciales corresponden a un enfoque erróneo respecto de la relación del Estado con la sociedad, su situación actual es aún más grave, porque no se corresponde con el servicio que se presta al ciudadano, como disponen las normas tributarias. Por ejemplo, el Poder Judicial cobra por una fotocopia 65 veces más de lo que efectivamente gasta.

Además, el Grupo de Trabajo ha señalado que el decreto de urgencia 114-2001 dispuso que estas cuestionadas tasas se destinen a pagar el denominado “bono por función jurisdiccional”, que constituye un ingreso importante de los magistrados. Financiar dicho bono con las contribuciones del público es una clara vulneración de las normas tributarias. Por lo tanto, consideramos muy positivo que se haya planteado derogar el mencionado decreto y asegurar que las tasas respondan a una estructura real de costos⁹. Corresponde, al respecto, que las instituciones de la sociedad civil promuevan el cumplimiento de este acuerdo, que está en manos del Poder Judicial.

Por otra parte, tomando en cuenta que existen muchas provincias del Perú en situación de extrema pobreza, se plantea que las personas naturales que residan en estos lugares deberían ser exoneradas de tasas judiciales¹⁰. Hasta la fecha solamente se ha logrado este beneficio de forma integral para los habitantes de las cuatro provincias del distrito judicial de Huancavelica. El siguiente cuadro permite identificar otras provincias en la misma situación.

⁹ Previsto en el proyecto No. 1 de la subárea No. 5, del tema de acceso a la justicia del Plan de Reforma.

¹⁰ Previsto como la primera acción para ejecutar el segundo proyecto, de la subárea No. 5 del tema de acceso a la justicia del Plan de Reforma.

Distrito judicial	Provincias en extrema pobreza
Amazonas	Condorcanqui, Rodríguez de Mendoza
Áncash	Aija, Antonio Raimondi, Asunción, Bolognesi, Carlos Fermín Fitzcarrald, Huari, Mariscal Luzuriaga, Marañón (Huánuco), Ocros, Pomabamba, Recuay, Sihuas
Apurímac	Antabamba, Aymaraes, Grau, Chincheros
Arequipa	Caylloma, Condesuyos, La Unión, General Sánchez Cerro (Moquegua)
Ayacucho	Cangallo, Churcampa (Huancavelica), Huanca Sancos, Huanta, La Mar, Sucre, Víctor Fajardo, Vilcashuamán
Cajamarca	Bolívar (La Libertad), Celendín, Chota, Hualgayoc, San Miguel, Santa Cruz
Cañete	Yauyos
Cusco	Anta, Calca, Canas, Cotabambas (Apurímac), Chumbivilcas, Espinar, Paruro, Paucartambo, Quispicanchis, Urubamba
Huánuco-Pasco	Ambo, Daniel Alcides Carrión, Huacaybamba, Pachitea
Huaura	Cajatambo
Ica	Huaytará (Huancavelica), Lucanas (Ayacucho), Parinacochas (Ayacucho), Páucar del Sara Sara (Ayacucho)
Junín	Concepción, Tayacaja (Huancavelica)
La Libertad	Gran Chimú, Julcán, Otuzco, Pataz, Sánchez Carrión, Santiago de Chuco
Lambayeque	Cutervo
Loreto	Requena
Madre de Dios	Tahuamanu
Piura	Ayabaca, Huancabamba
Puno	Chucuito, Huancané, Lampa, Moho, San Antonio de Putina, Sandía
Santa	Corongo, Pallasca
Tacna	Candarave
Ucayali	Padre Abad

Fuente y Elaboración: Programa de Jueces de Paz del Instituto de Defensa Legal.

Corresponde a las municipalidades provinciales, a los gobiernos regionales y a las propias cortes superiores incidir para que esta exoneración se produzca. Cabe señalar que un criterio complementario podría ser la situación de provincias que se vieron afectadas por la violencia política. Una medida de compensación por el daño sufrido podría consistir en exonerar a los distritos judiciales más afectados por ella, como Ayacucho y Apurímac.

b) Auxilio judicial

En relación con el auxilio judicial, se constata que los trámites para acceder a él son sumamente complejos y que terminan por estar fuera del alcance de aquellos a quienes precisamente se pretende beneficiar. Sin embargo, las normas señaladas podrían ser de mucha utilidad si se logran difundir y los magistrados se sensibilizan al respecto¹¹.

c) Jueces de paz en zonas urbanas

Una segunda respuesta a las barreras económicas es la introducción de la justicia de paz en las zonas urbanas. Para ello, se plantea derogar el artículo de la Ley Orgánica del Poder Judicial que prohíbe que los juzgados de paz coexistan con los juzgados de paz letrados¹².

La presencia de jueces de paz en las ciudades ayudaría a disminuir la sensación de impunidad frente a la delincuencia menor y contribuiría a la armonía entre los vecinos. Resulta interesante que países como Colombia y Venezuela, que tomaron la justicia de paz del Perú, hayan decidido establecerla en los últimos años sobre todo en las principales ciudades, y con mucho éxito. Sería muy positivo que la sociedad civil peruana solicitase esta modificación legal. En todo caso, será necesario brindar una capacitación adecuada a la población que hasta la fecha no ha contado con jueces de paz, de manera que estén informados sobre los alcances y posibilidades de esta figura.

¹¹ De la segunda a la cuarta acción prevista para ejecutar el proyecto No. 2, del subárea No. 5 del tema de acceso a la justicia del Plan de Reforma.

¹² La primera acción para ejecutar el proyecto No. 3 del sub área No. 6, del tema de acceso a la justicia del Plan de Reforma.

d) Defensa de oficio

En cuanto a la defensa de oficio, un serio problema es que continúa ligada a la representación de procesados de escasos recursos y no a las víctimas, que muchas veces también son personas pobres. Destacamos por lo tanto que se haya contemplado la posibilidad de defender a agraviados por delitos¹³. Se trata de un área en la que sí será necesario contar con más inversiones del Poder Judicial, siendo fundamental que se le dé prioridad.

3.2. Conciliación extrajudicial

Otro avance significativo en cuanto a la eliminación de barreras de acceso es la propuesta de derogar la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial, que en los distritos judiciales de Lima, Callao, Cono Norte y las provincias de Arequipa y Trujillo se había convertido en un trámite costoso en tiempo y dinero para los litigantes¹⁴. El consenso logrado en este tema ha respondido a la constatación de que el mecanismo de la conciliación había sido desvirtuado por los diversos operadores del sistema (centros de conciliación), la mala preparación de los conciliadores y el débil control del Estado. Consideramos que la conciliación extrajudicial puede ayudar a facilitar el acceso a la justicia en tanto las partes puedan optar por ella de manera voluntaria, y no cuando se encuentran obligados a ello como ocurre hoy.

3.3. Barreras lingüísticas

A más de 180 años de vida republicana, en el Perú ninguna norma ha sido traducida todavía para los nueve millones de hablantes de quechua, el medio millón de personas que hablan aimara y los doscientos mil hablantes de lenguas amazónicas, lo que bloquea el acceso de estas poblaciones a la administración de justicia y trae como consecuencia la impunidad de la mayoría de delitos de los que son víctimas quienes no hablan castellano.

Para enfrentar esta barrera lingüística, se ha previsto que deben nombrarse intérpretes cuando se perciba que cualquiera de los involucrados no puede expresarse en castellano. De esta forma, no se trata solamente del

¹³ Proyecto No. 3, de la subárea No. 2 del tema de acceso a la justicia del Plan de Reforma.

¹⁴ Proyecto No. 1, de la subárea 3, del tema de acceso a la justicia del Plan de Reforma.

acusado, sino de víctimas, testigos y demás partes o participantes del proceso. Se exige a cada institución contar con una relación de traductores¹⁵. Este es un requisito que las cortes superiores de Ayacucho, Cusco, Puno o Huancavelica podrían cumplir inmediatamente sin el requisito de contar con una facultad legal determinada. La misma exigencia puede ser cumplida en los ámbitos regional y local por el Ministerio Público y la Policía Nacional.

Sin embargo, la creación de un Registro Nacional de Intérpretes podría ser un objetivo demasiado complejo y costoso. Resulta más viable que tanto éstos como los referidos a peritos culturales, encargados, por ejemplo, de definir si existe un error culturalmente condicionado¹⁶ tengan carácter local.

Apreciamos el mismo peligro centralista cuando se trata de la capacitación de los magistrados en quechua, aimara u otros idiomas, que se declara como competencia de la Academia de la Magistratura. Es mucho más sencillo que cada Corte Superior o Fiscalía Descentralizada asuma la capacitación de sus integrantes en estas lenguas¹⁷.

Consideramos que los puntos previstos en relación con las barreras lingüísticas deben ser asumidos con mucha seriedad por las instituciones de la sociedad civil, los gobiernos locales y regionales y las organizaciones indígenas. En la actualidad es posible, sin mayor gasto económico, ofrecer a las cortes superiores un listado de las personas que están en capacidad de ser intérpretes, quienes podrían, a su vez, recibir capacitación en materia jurídica.

Por otro lado, se debe plantear de manera mucho más precisa que hablar el idioma local es una exigencia para los defensores de oficio.

3.4. Barreras culturales: Rondas campesinas

Es sumamente positivo que se aborde esta problemática y se incluya en los proyectos de capacitación y formación de magistrados. Igualmente,

¹⁵ Proyecto No. 3, de la subárea 5, del tema de acceso a la justicia del Plan de Reforma.

¹⁶ Proyecto No. 4, de la subárea 5, del tema de acceso a la justicia del Plan de Reforma.

¹⁷ Proyecto No. 5, de la subárea 5, del tema de acceso a la justicia del Plan de Reforma.

la presencia de peritos culturales va a evitar muchos problemas serios a la población campesina e indígena. Sin embargo, a nuestro entender, desde la presentación del problema debió mencionarse que la ausencia de reconocimiento constitucional de las facultades jurisdiccionales de las rondas campesinas genera múltiples e innecesarios conflictos entre la administración de justicia y la población. En muchos lugares donde no existen comunidades campesinas ni nativas, las rondas campesinas administran justicia y sufren persecución legal por ello.

La modificación constitucional que se ha planteado no reconoce esta facultad de administrar justicia, sino que se refiere a la resolución de conflictos por comunidades, rondas y pueblos indígenas. Redacción que tiene un carácter muy ambiguo y, en la práctica, podría implicar que solo el Poder Judicial administra justicia, lo que significaría un serio retroceso.

La referencia al “desarrollo de políticas públicas de reconocimiento y respeto” que se hace, puede pecar de genérica. En materia de los indicadores, la redacción también es imprecisa, al señalar como uno de ellos el “desarrollo legislativo de las facultades de las Comunidades Campesinas y Nativas y Rondas Campesinas”, sin precisarse que estábamos haciendo referencia a facultades jurisdiccionales.

3.5. Justicia de paz

Además de lo señalado en los puntos precedentes, el Grupo de Trabajo ha planteado importantes avances para la justicia de paz. En primer lugar, el documento busca solucionar el entrapamiento legal existente a la fecha, planteando que los jueces de paz sean elegidos de manera directa, sin la intervención de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). La elección de los jueces de paz estaría entonces regulada y supervisada solamente por el Poder Judicial¹⁸.

De cumplirse las medidas planteadas en el proyecto 2 de esta área de trabajo previsto en el Plan de Reforma, se logrará fortalecer la justicia de paz. Así, por ejemplo, si bien actualmente hay oficinas de atención y

¹⁸ Proyecto No. 1 de la subárea 6, del tema de acceso del Plan de Reforma.

apoyo a la justicia de paz en ocho cortes superiores, esta práctica debe generalizarse creándose más oficinas de este tipo.

La distribución de material logístico para los jueces de paz es una obligación que la Ley Orgánica del Poder Judicial ha previsto y que, en todo caso, debería cumplirse muy pronto. Cabe la pregunta respecto de por qué los propios jueces de paz no exigen el cumplimiento de la ley y por qué, a pesar del respaldo que públicamente reciben del Poder Judicial, en la práctica la condición de subordinación social y económica en que se encuentran les impide ejercer sus derechos. Por ello, sería importante que los costos de exhortos u otras diligencias sean asumidos por el Poder Judicial y no por los jueces de paz. Sin embargo, resulta fundamental que esta sea una exigencia de la sociedad civil, porque los propios jueces de paz no están en condiciones de hacerlo.

De otro lado, la ampliación de las competencias de los jueces de paz es una necesidad, especialmente para los casos mencionados: faltas contra el honor, apropiación ilícita, receptación y estafa. Pues no se tiene claridad respecto de todas las competencias que las leyes les confieren, provocando que en algunas cortes superiores se interprete muy restrictivamente las funciones de los jueces de paz. Para solucionar este problema sería positivo contar con una norma única que detallara la competencia y los aspectos procesales señalados en el proyecto 4 de esta área de trabajo.

3.6. Módulos básicos de justicia

La experiencia de los últimos años demuestra que los módulos básicos de justicia son considerados muchas veces como un fin en sí mismo, cuando en realidad corresponde evaluar si justifican la inversión que hay que hacer en ellos. Algunos han sido ubicados en lugares sin mayor carga procesal, contra la opinión de las propias cortes superiores. No se comprende, por ejemplo, que exista un módulo básico en Acomayo (Cusco) y no en Yanaoca, Santo Tomás o Paucartambo. De igual forma, llama la atención que haya un módulo en el aislado poblado de Campoverde y no en Yarinacocha.

Concordamos en que deben tomarse en cuenta las necesidades lingüísticas, pero creemos que hubiera sido oportuno evitar frases generales y señalar con precisión que las necesidades lingüísticas son las siguientes:

En los módulos de Acomayo, Andahuaylas, Azángaro, Caraz, Huanta, Santiago y Tayacaja, el idioma quechua es predominante y sería deseable que todo el personal manejara este idioma o, si ello no fuera posible, contar con traductores de manera permanente. En la misma situación se encuentra el módulo de Yunguyo en relación con el aimara.

En los módulos ubicados en Ambo, Concepción, Jauja y La Unión, el quechua tiene una presencia importante, pero bastaría que algunos trabajadores y funcionarios hablaran el idioma o contar con traductores de manera eventual.

En los módulos ubicados en Bagua, Campoverde, Ramón Castilla, Requena y Rioja, ocasionalmente puede ser necesario el uso de intérpretes en lenguas amazónicas.

4. LAS PROPUESTAS SOBRE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, PROMOCIÓN DE LA ÉTICA Y TRANSPARENCIA

El Plan Integral y Concertado de Reforma del Sistema de Justicia de la Ceriajus prevé como uno de sus componentes esenciales el establecimiento de políticas anticorrupción y de promoción de la ética y la transparencia en las instituciones del sistema de justicia. Dado el nivel de corrupción y de control político que pervirtió el funcionamiento de la justicia peruana durante el fujimorato, y habida cuenta de la preocupante percepción ciudadana de las entidades del sector como fuertemente afectadas por prácticas corruptas incluso hoy, se trata de una cuestión de la mayor relevancia.

Si bien el documento de la Ceriajus es en mucho esquemático y contiene solo los lineamientos básicos de lo que deberá ser un programa integral de combate a la corrupción en las diversas entidades que conforman el sistema de justicia, encontramos un conjunto de elementos valiosos para tal propósito.

Falta aún, empero, desarrollar y concretar mejor una serie de aspectos específicos que son necesarios para el éxito del Plan de Reforma, lo que habrá de hacerse en la siguiente etapa de implementación del citado plan. Asimismo, se requiere precisar y centrar mejor el enfoque propiamente integral mediante la identificación exhaustiva y detallada de aque

llas áreas problemáticas y de las correspondientes estrategias y planes de acción que permitirán abordar la cuestión de manera comprensiva, atacando la incidencia transversal de la corrupción en las diversas entidades del sector (piénsese, por ejemplo, en la corrupción que puede presentarse en el proceso penal, que podría comprometer a la judicatura, el Ministerio Público, la Policía y el Instituto Nacional Penitenciario-Inpe, además de la defensa).

De cualquier modo, el Plan de Reforma establece como objetivo estratégico de esta área de intervención “establecer políticas permanentes y coordinadas que consoliden una práctica ética y transparente de los operadores e instituciones del sistema de justicia y coadyuven a la identificación, sanción y erradicación de prácticas de corrupción en su interior”.

En función de dicho objetivo, se definen tres subáreas: (i) lucha contra la corrupción; (ii) promoción de la eticidad; y, (iii) transparencia de la información.

Desde nuestro punto de vista, el ámbito principal ha de ser el de la lucha contra la corrupción, en la medida en que es indispensable poner coto a la cultura de la trasgresión y la impunidad mediante la imposición de sanciones efectivas y adecuadas a la naturaleza de la corrupción. Para ello, debe empezarse por fijar prioridades de intervención para atacar aquellas modalidades de corrupción que aparecen como las más graves, así como los campos de acción donde parece que el problema es más acuciante (el área penal, por ejemplo).

Sanciones efectivas y adecuadas no solo darán un claro mensaje de “tolerancia cero” con la corrupción, propósito perseguido por el Plan de Reforma Integral —como también, en su momento, por la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial, que trabajó durante los primeros meses del año 2003—, sino que, además, cumplirán también una importante función preventiva, al desalentar la comisión de actos de corrupción.

Como parte de las políticas anticorrupción, se ha previsto el desarrollo de una serie de proyectos específicos, tales como:

- (i) Plan integral de prevención y sanción de actos de corrupción en las instituciones del sistema de administración de justicia.

- (ii) Mejora de los órganos de control disciplinario, como medida transitoria para la constitución de un único órgano de control, de carácter externo, en armonía con la propuesta de reforma constitucional formulada por la Ceriajus.
- (iii) Reformulación de criterios para la evaluación de la idoneidad del magistrado, lo que va en consonancia con la propuesta referida al establecimiento de una verdadera carrera judicial.
- (iv) Fortalecimiento del subsistema judicial anticorrupción.
- (v) Articulación con el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción que deberá formular el Ministerio de Justicia.

Como se puede apreciar, las iniciativas listadas pueden constituirse en importantes herramientas para el combate contra la corrupción en el sistema de justicia. Dado su carácter estructural, mención especial merecen, por un lado, la reformulación de criterios para evaluar la idoneidad del desempeño judicial, pues ello tiende a asegurar la permanencia en funciones solo de jueces capaces; y, por otro lado, el fortalecimiento del subsistema judicial anticorrupción, pues se trata de un área judicial de extrema sensibilidad social y política porque juzga a un elevado número de personas imputadas de incurrir en corrupción desde el centro mismo del poder del Estado durante el régimen fujimorista.

De las medidas específicas de fortalecimiento del subsistema judicial anticorrupción destacan: (i) la asignación de recursos económicos provenientes del FEDADOI; (ii) la determinación del carácter permanente del subsistema; (iii) la ampliación de competencias para conocer todo tipo de casos de corrupción; y, (iv) la emisión de normas de agilización de los procesos judiciales sobre la materia.

En lo que se refiere al ámbito de la promoción de la eticidad, el objetivo definido es el de "coadyuvar a promover las condiciones sociales y formativas que favorezcan una conducta ética de los operadores del sistema de administración de justicia". Para ello se proponen dos líneas de acción fundamentales, de corto y mediano plazo: (i) la celebración de un pacto interinstitucional de fomento de la probidad; y, (ii) la realización de campañas de difusión e internalización de valores.

De esta manera se busca que las entidades públicas de la justicia formen alianzas y adopten compromisos en conjunto para fomentar el comportamiento honrado en el desempeño de las funciones propias del cargo estatal. Asimismo, se procura incidir sobre los siempre difíciles aspectos de cultura ética y valores, por medio de talleres formativos y diversas acciones en medios de comunicación.

Finalmente, en el ámbito de la transparencia de la información, el objetivo específico es “establecer mecanismos que permitan al ciudadano contar con información veraz y oportuna sobre las acciones, decisiones y gestión de las instituciones del sistema de justicia”. Las acciones o proyectos más interesantes que apuntan al logro de dicho objetivo son, a nuestro parecer, las siguientes: (i) la creación de un portal de transparencia integrado de las instituciones del sector; y, (ii) la organización de un registro individual de cada magistrado, que tendrá carácter público y permanente.

5. PROPUESTAS SOBRE LA MODERNIZACIÓN DEL DESPACHO JUDICIAL Y FISCAL

Las propuestas y los proyectos presentados por el Grupo de Trabajo Temático sobre Modernización del Despacho se refieren a dos subáreas: la judicial, con catorce proyectos, y la fiscal, con veinte. El hecho de que hayan contado con el consenso de todos sus integrantes y del pleno de la Ceriajus, debería facilitar su próxima implementación, a partir de una mejor coordinación interinstitucional de todos los miembros del sistema de justicia. Los 34 proyectos apuntan, de manera integral, al elemento humano, institucional, financiero y tecnológico.

El enfoque en este tema ha sido triple. Por un lado, busca la reducción de la enorme carga procesal del sistema de justicia peruano; luego, conseguir una tutela efectiva de los derechos e intereses de los usuarios; y, finalmente, mejorar el trato a estos últimos, para que la percepción de la ciudadanía respecto del sistema de justicia sea más alentadora. Un ejemplo de esto último es la propuesta de crear la Defensoría del Usuario del Servicio Judicial y del Servicio Fiscal que responda y canalice sus quejas, tanto en el ámbito judicial cuanto en el fiscal. La pregunta es si son necesarias dos instancias o basta con una que tenga la capacidad de responder a ambas demandas sociales, la del litigante en general, que incluye la del quien es parte de un proceso penal. Entre las responsabili-

dades del futuro defensor del Usuario estarán la elaboración de su Reglamento de Organización y Funciones, así como la aprobación de la Carta de Derechos del Justiciable (usuario) y la emisión de directivas claras al personal encargado de la atención al público. La intermediación entre las demandas del usuario y las capacidades del sistema de justicia, sin duda, pueden ayudar a mejorar la imagen social, así como las condiciones de trabajo de la judicatura.

La importancia de haber atendido el problema del despacho en esta área radica en que este enfrenta, a través de planes de desarrollo institucionales, uno de los más serios problemas del sistema, es decir, el punto de encuentro entre los solicitantes de justicia en el Perú y el sistema de administración de justicia actualmente vigente. Hoy en día existe en el Perú un juez y un fiscal por cada 17.628 y 16.957 habitantes respectivamente. Pero el problema no es solo de carga, sino también de congestión física de los archivos de los juzgados. A ello también atiende el Plan Nacional, para permitir, por ejemplo, que entre el Archivo General y las universidades se distribuyan los expedientes archivados en cada juzgado. A pesar de que el congestiónamiento es uno de los “cuellos de botella” del actual despacho, no es el único detectado por la Ceriajus.

¿Hacia dónde apuntan las propuestas y proyectos presentados?

En primer lugar, a crear progresivamente, y de forma prioritaria, más juzgados, salas y fiscalías para que atiendan la demanda creciente del sistema de justicia. La creación y funcionamiento de un juzgado acarrea la inversión de 100.000 dólares anuales, lo que refleja la estrecha relación entre un mayor acceso a la justicia y la necesidad de contar con mayores recursos económicos. Pero también pasa por otros temas, como ampliar la cobertura de la justicia de paz a las comunidades más deprimidas y alejadas del país; la implementación de la ley 27939 que permite atender a los jueces de paz desde las delegaciones policiales para que puedan responder prontamente a la necesidad de atención de los detenidos; la adecuada delimitación de especialidades en los juzgados de paz letrados, así como la creación de nuevas especialidades (es el caso de la justicia constitucional).

De manera paralela, la Ceriajus pone en consideración del país un plan para la *reducción de la carga procesal* que agobia a un sistema debilitado

por distintas circunstancias, como son la enorme demanda de justicia de la población peruana y la limitada oferta que el sistema permite. Mientras la carga acumulada se acerca a los 2'380.000 de expedientes, el sistema, en la actualidad, tiene capacidad para atender y resolver tan solo 855.000 expedientes anuales; es decir, ¡el 36,3 por ciento del total! Como gran parte de este problema corresponde al área penal, la Ceriajus plantea la implantación de multas por el uso malicioso de la justicia penal, lo cual podría redundar en mayores recursos para él.

El plan de descarga procesal se refiere de manera especial a la Corte Suprema. Para el problema de sobrecarga en dicha instancia, el Plan propone la mejora del sistema de organización, gestión y control; un mayor número de auxiliares de confianza, así como la mejora del sistema informático.

En el caso de la carga procesal, también se cuenta con la propuesta inmediata de crear un Inventario Nacional de Carga Procesal, con su correspondiente Plan de Descarga, tanto en el ámbito judicial cuanto en el de las fiscalías. Asimismo, el Plan propugna conseguir la desjudicialización de ciertas materias que actualmente son causa de sobrecarga (por ejemplo, AFP, rectificación de partidas), las que deben recibir una inmediata respuesta. Otro aspecto planteado se refiere a la modificación del Código Procesal Civil que permita, en el futuro, reducir los plazos de abandono, o que haga posible la declaración de la conclusión del proceso cuando el demandante no se presente a la audiencia de conciliación. Al respecto, hay que considerar que ninguna medida tomada de forma aislada resolverá los problemas del despacho judicial peruano.

Otro de los problemas encontrados y que reflejan lo sobredimensionado que está el sistema de justicia, es la coexistencia de diversos modelos de despacho: (i) el tradicional; (ii) el corporativo; y, (iii) el modelo básico. Así, se plantea la implantación de un modelo único que responda al lugar, el crecimiento de la demanda judicial, características del lugar, entre otros factores determinantes, de modo de garantizar una efectiva tutela para el justiciable. Esto será fruto del trabajo de un equipo multidisciplinario.

En términos instrumentales, se plantea la aprobación del Manual de Organización y Funciones del Personal Auxiliar, que abordará temas como la selección, rotación, capacitación y evaluación del referido personal. Así,

pues, se incluye como novedad la necesidad de que las propuestas incorporen a un equipo de servidores judiciales de emergencia que pueda ayudar a resolver problemas específicos de atrasos justificados, en el marco del desarrollo del Programa Nacional de Desarrollo de los Despachos Jurisdiccionales, que se encargará del impulso y la coordinación de su cumplimiento.

Este Programa debe diseñar el modelo y formular la figura renovada del juez, también como director de la gestión administrativa del despacho, lo que demanda un serio esfuerzo de capacitación de los magistrados tanto por la Academia de la Magistratura cuanto de la sugerida Oficina de Desarrollo del Despacho Jurisdiccional, que plantea la propuesta. Este proceso de cambio debe concretarse, finalmente, en la aprobación e implementación de un Reglamento de Funciones del Despacho Jurisdiccional, como resultado de un proceso de consulta con los magistrados. Queda una duda a este respecto, referida a la falta de claridad de la propuesta piloto del denominado juez coordinador del despacho, con las facultades de gestión que se propone a todos los jueces. ¿Cómo se determinarán los grados de responsabilidad y subordinación entre las atribuciones de los jueces, el juez coordinador y los auxiliares de justicia?

Lo propio ocurre con el despacho fiscal, respecto del cual la Ceriajus plantea el desarrollo de un Programa Nacional de Desarrollo de los Despachos Fiscales, un cronograma de supervisión nacional de los despachos fiscales, el establecimiento de las medidas correctivas, la formulación del Plan, entre otras, para lo cual se acude al apoyo de otras organizaciones académicas como la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN), Centrum y el Instituto Peruano de Administración de Empresas. Ello redundará en una mejora de los servicios prestados por los fiscales.

Otro de los proyectos aprobados plantea el concurso del Ministerio de Educación para la formulación y difusión de la visión del Ministerio Público, aún por definirse. En este mismo terreno, otro de los proyectos aprobados propone la elaboración de un Manual de Organización de Funciones de las Fiscalías Provinciales que permita diferenciar entre fiscal de prevención y fiscal de turno, así como la implantación de una guía metodológica que asegure la adecuada sustentación de dictámenes y resoluciones. Asimismo, permitirá reordenar la mayor carga que soportan las

fiscalías penales en relación con aquella de la que se ocupan las fiscalías civiles. De la misma manera, el Plan Nacional plantea el fortalecimiento de las fiscalías de familia y el establecimiento de los plenos de fiscales de familia que les permitan actuar en los diversos frentes: policial, de despacho y en el juzgado, así como las civiles, que pueden mejorar a través de la instalación de una mesa de partes única en estas fiscalías.

Asimismo, señala la necesidad de respuestas integrales que aborden tanto lo tecnológico cuanto los recursos humanos y los financieros. En el campo tecnológico, se han identificado propuestas evidentes y otras más innovadoras. Por ejemplo, la necesidad de mejorar los sistemas informáticos de los magistrados en general y de la Corte Suprema en particular, por tratarse de sistemas que datan de 1996 y que se encuentran obsoletos. Pasa también por la implantación del Programa de Desarrollo Informático del Despacho Judicial, que requiere de un censo informático, del diseño de una política de desarrollo en la materia y de la elaboración del *software* para el seguimiento, ubicación y control diario de los expedientes.

Se propugna también, como proyecto independiente, la creación de un Registro Único de Personas Requisitorias, Procesadas y Sentenciadas que involucre a distintos organismos del Estado: Policía, Ministerio Público, Fiscalía, Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y el RENIEC. Este mecanismo, debidamente interconectado, deberá contribuir con la determinación procesal de las personas y con la facilitación del trabajo de los juzgados, de modo de evitar problemas como los ocurridos recientemente por homonimia de personas. Toda mejora tecnológica, en definitiva, se encamina a la mejora de los servicios que brinda el sistema de justicia a la población peruana, pero debe estar acompañada de los cambios institucionales, culturales y tecnológicos necesarios.

Así, en el campo de los servicios judiciales prestados, el Plan Nacional plantea al país, por ejemplo, la mejora del sistema de recaudación de tasas, depósitos, multas y notificaciones judiciales; o la obligatoriedad del uso de casillas judiciales que permitan una más oportuna comunicación de las decisiones. En el campo de las notificaciones, otro de los "cuellos de botella", se busca la descentralización, el mayor uso de los medios electrónicos y digitales, así como la restitución de la notificación

por nota (cuya ausencia en la actualidad ha incrementado notablemente la carga de trabajo de los servicios de notificación).

En el campo de los recursos humanos, la propuesta intenta mejorar la productividad de los magistrados en general, entregándoles dosis adecuadas de carga procesal, así como la búsqueda de niveles racionales de productividad. En el terreno de los fiscales, otro de los proyectos plantea un Plan de Recursos Humanos que impulse el diseño de un perfil de fiscal, la dotación de facultades de evaluación de fiscales y el diseño de un plan de capacitación y actualización dirigido a estos magistrados.

En el campo de los servicios judiciales, el Plan propone la mejora en la recaudación de las tasas, multas y depósitos judiciales, así como la obligatoriedad del uso de casillas judiciales. En el caso del Ministerio Público, se plantea principalmente la creación de una oficina que permita la notificación de los dictámenes fiscales y la articulación de las investigaciones preliminares y los procesos con el Poder Judicial. Asimismo, la capacitación en temas de gestión y administración del despacho. Todo cambio en el terreno de la actividad de los fiscales requiere estar acompañado de la infraestructura y el soporte logístico necesario para realizar su trabajo en todo el país, fundamentalmente en materia de comunicaciones.

Respecto de las ausencias visibles en el Plan, es importante señalar que no ha habido ningún mecanismo establecido para identificar las responsabilidades de los usuarios en la generación de los problemas del despacho judicial. Si bien se hacen alusiones indirectas a ciertos problemas relacionados por el lado de los usuarios, no se ha precisado con claridad la magnitud de estos.

De todas las propuestas planteadas en relación con la modernización del despacho judicial y fiscal, hay algunas que tienen el carácter de urgente, otras que requieren del concurso presupuestal necesario y muchas otras que precisan del planeamiento de las acciones por tomar. Pero en todas se requiere la debida atención de los actores involucrados para impulsar los cambios necesarios. Por último, la implementación de esta área demanda un costo estimado en 547'043.015 nuevos soles, distribuidos de la siguiente manera: 437'914.750 nuevos soles para la subárea de modernización del despacho judicial, y 109'158.265 nuevos soles para la subárea de modernización del despacho fiscal.

Breve descripción de las propuestas de reforma presentadas	
Modernización del despacho judicial	Modernización del despacho fiscal
Plan de Implantación Progresiva de más Juzgados y Salas y Fiscalías	
Plan de Descarga Procesal	Inventario Nacional de Carga Procesal de Fiscalías
Solución al problema de la Corte Suprema	Difusión del Plan de Modernización del Ministerio Público
	Plan de Medidas Presupuestales para el Ministerio Público
Plan de Mejora de los Servicios Judiciales y Fiscales	
Creación de la Defensoría del Usuario de Servicios Judiciales y Fiscales	
Potenciar al juez como director del proceso y del despacho	Soporte logístico del despacho fiscal
Mejora de organización y funcionamiento del despacho jurisdiccional	Mejoramiento de organización y funciones de fiscalías provinciales, prevención del delito y <i>pool</i> de fiscales
	Fortalecimiento de la función administrativa del despacho fiscal
Registro Único de Requisitoriados, Procesados y Sentenciados	
Programa de Desarrollo de Sistemas y Soporte Informático para Despachos Judiciales	Plan de Tecnología de la Información
Programa de Medidas contra Hacinamiento de Archivos de Juzgados	Plan de Medidas para el Mejoramiento de la Infraestructura de las Fiscalías
Cumplimiento de ley 27939 sobre juzgados de paz en delegaciones de la PNP	Plan de Recursos Humanos del Ministerio Público
Delimitación de especialidades en justicia de paz	Capacitación de personal del despacho fiscal
Reorganización del sistema de notificaciones	Capacitación de fiscales en temas de gestión y administración del despacho
	Fortalecimiento del despacho de Fiscalías Superiores Penales, de Familia, Provinciales Civiles
	Guía de pautas metodológicas para emitir dictámenes y resoluciones
	Establecimiento de plenos de familia

Fuente: Ceriajus: *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, 2004*.
Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

6. PROPUESTAS SOBRE RECURSOS HUMANOS

En el tema de los recursos humanos, considerado como uno de los más relevantes de la reforma de la justicia, la Ceriajus ha planteado importantes avances en el campo de las facultades de Derecho; la selección, evaluación periódica y control disciplinario de los magistrados, y el régimen laboral de los auxiliares o asistentes jurisdiccionales y fiscales, temas a los que nos referimos a continuación.

En lo que toca a las facultades de Derecho, es importante resaltar que la Ceriajus se ha preocupado por el serio problema que constituye la cada vez mayor mercantilización de la enseñanza de esta disciplina, que ha prosperado debido a la ausencia de medios eficaces para controlar tanto la creación de las facultades de Derecho o filiales de éstas cuanto la calidad de la enseñanza que en ellas se imparte. Para encargarse de estos dos controles, se propone la creación de un órgano que estaría constituido por los decanos de las cinco universidades más antiguas y que formaría parte de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), y cuyas funciones serían, entre otras, el control de las plazas o vacantes ofrecidas por las facultades, la concertación de un nivel mínimo común de enseñanza entre ellas y la acreditación de éstas.

De esta manera se busca comprometer a las universidades más antiguas en la tarea de mantener un nivel mínimo aceptable en la formación de los estudiantes de Derecho, para que, una vez egresados, tengan las capacidades necesarias para un desempeño personal y social adecuado y satisfactorio. Mejorando la calidad de los abogados se espera que también mejore, por lo menos en parte, la calidad de los futuros jueces y la de los litigantes en el sistema de justicia. Debe igualmente resaltarse que esta medida está bien complementada por la derogación de la disposición legal que permitía a las universidades crear filiales autorizadas para otorgar grados académicos.

Sin embargo, el desarrollo de estas dos propuestas requiere de un sustento normativo un poco más complejo que aún no ha sido elaborado y que va desde las consecuencias del incumplimiento de las disposiciones emanadas de la Junta de Decanos hasta el trámite que debe seguirse ante esta entidad y su relación de competencias con el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) y la ANR.

En lo que se refiere a los magistrados, se ha avanzado bastante al aprobar las bases sobre las que debe desarrollarse la regulación de la carrera judicial y fiscal¹⁹, y que enfatizan el mérito (capacidad académica y profesional) como principio rector de la organización de la magistratura, ya que de él depende el ingreso, la permanencia y el retiro de ésta.

Entre las principales características de estas bases deben señalarse las siguientes:

- (i) La carrera es cerrada en los dos primeros niveles; es decir, solo pueden ingresar al segundo nivel quienes están en el primero; y es abierta en los dos últimos niveles, a los cuales pueden acceder todos.
- (ii) El ingreso a los dos primeros niveles implica, primero, un concurso de selección, y, posteriormente, el curso de formación inicial; solo después de cumplidos ambos requisitos se podrá nombrar jueces y fiscales titulares y jueces y fiscales de suplencia o, designar a los candidatos aptos para ser magistrados, que quedan en reserva por tres años para cubrir las plazas que se generen en este periodo.
- (iii) El ingreso a los dos últimos niveles de la magistratura se realizará mediante concurso público, en el cual los criterios de evaluación serán diferentes dependiendo de la condición en que se presente el postulante; así, por ejemplo, el criterio de evaluación de los antecedentes del magistrado y del abogado o profesor son diferentes porque la trayectoria de ellos también es diferente.
- (iv) La eliminación de las ratificaciones y la institución de la evaluación periódica del desempeño de los magistrados que comprenderá seis campos: la calidad de las resoluciones, la calidad de la gestión del proceso como director de éste, la productividad del magistrado, la organización de su despacho, la producción jurídica y los estudios realizados, teniendo mayor peso los dos primeros. La desaprobación de la evaluación será causal de cese en el cargo de magistrado.

¹⁹ El documento de bases ha sido elaborado por el Consorcio Justicia Viva en el marco de sus actividades.

- (v) Se establecerán claramente los supuestos de faltas disciplinarias y de sanciones correspondientes, y se corregirán algunas normas referidas al procedimiento (legitimidad, tiempo de prescripción, etcétera) para hacerlo más eficaz sin afectar las garantías del debido proceso.
- (vi) Como producto de la evaluación y del récord disciplinario del magistrado, se construirá un cuadro de méritos por cada nivel con el fin de que todas las decisiones que puedan afectar a los magistrados (como por ejemplo el ascenso, que solo es posible del primer al segundo nivel) sean tomadas en función del mérito de cada uno.

Correspondería ahora desarrollar una regulación normativa en función de estos preceptos generales, que contemple los diferentes temas indicados en el documento de bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal aprobado por la Ceriajus; y habría que hacerlo lo más pronto posible, pues de ello depende la implementación de esta nueva organización²⁰. Se requiere, paralelamente, el diseño y puesta en práctica de un sistema técnico que sirva de soporte para la evaluación del desempeño de los magistrados para formar el cuadro de méritos. Sin embargo, debido a la demora que implica contar con una normativa completa sobre la carrera judicial y fiscal - sobre todo, considerando que la instauración de la carrera requiere la implementación de modificaciones constitucionales—, debe pensarse en un régimen transitorio que aminore la gravedad de la situación actual y que también está contemplado en el referido documento. Entre otros temas, este régimen establece cómo comenzar por una evaluación transitoria y, en consecuencia, por un cuadro de méritos también transitorio.

Por último, debe llamarse la atención sobre la importancia que cobra el Consejo Nacional de la Magistratura, pues como ente encargado de administrar la carrera judicial, requiere de una nueva estructura y ordenamiento de funciones, lo cual también está previsto en la propuesta señalada.

En tercer lugar, se ha considerado que lo más conveniente es uniformar el régimen laboral de los asistentes fiscales y judiciales que actualmente

²⁰ En este camino debería enmarcarse la Comisión de Carrera Judicial constituida por el Poder Judicial mediante Resolución Administrativa N° 069-2004-P-PJ del pasado 27 de mayo.

laboran bajo cuatro regímenes diferentes, e incluirlos dentro de la carrera pública, reservando para una regulación especial los temas particulares de su evaluación, control disciplinario y capacitación. Asimismo, se ha tratado el caso especial de los defensores de oficio, respecto de los cuales se ha concluido que es necesario reorganizar desde su perfil hasta los requisitos para incentivar a abogados jóvenes a asumir este rol; difícil tarea que ha quedado a cargo de la nueva gestión del Ministerio de Justicia.

Por otro lado, es notoria la ausencia de medidas concretas de reforma dirigidas a la regulación de la actuación y conducta de los abogados litigantes, responsables también del mal funcionamiento de la justicia, entre otros motivos, por los recursos dilatorios o malintencionados que con frecuencia plantean. Así, la función disciplinaria de los colegios de abogados es una tarea pendiente de la reforma judicial.

7. PROPUESTAS SOBRE GOBIERNO, GESTIÓN Y PRESUPUESTO

Tal como señala el Plan, el objetivo de esta área es *"fortalecer la organización y gestión de gobierno de las instituciones que integran el sistema de justicia para que garanticen la obtención de los recursos suficientes para una acción autónoma e independiente que se refleje en un mejor servicio al usuario"*.

En otras palabras, lo que se busca es un rediseño organizacional de los órganos de gobierno con el fin de obtener los presupuestos adecuados para un desempeño autónomo e independiente que permita otorgar un mejor servicio al justiciable. El enfoque es claro y acertado, pues se pone al usuario como el fin último de la justicia.

Para el desarrollo de las propuestas de esta área temática se convino en subdividirla en cinco subáreas en las que fueron presentados catorce proyectos: (i) Gobierno y gestión; (ii) Presupuesto; (iii) Cooperación técnica internacional; (iv) Tecnología y sistemas de información; e, (v) Infraestructura.

Como puede observarse de los temas de la clasificación anterior, el trabajo multidisciplinario era un requisito fundamental. No bastaba con la presencia de abogados sino que era imprescindible el aporte permanen-

te de, por ejemplo, economistas, administradores o ingenieros familiarizados con temas vinculados a la temática presupuestal, gestión económica y administrativa, tecnologías de información, etcétera. En la práctica, se hizo evidente que casi no había profesionales de estas disciplinas en el Grupo de Trabajo Temático, lo que finalmente mermaría la calidad de las propuestas presentadas. Así, algunas de ellas carecen de la profundidad necesaria, mientras que otras evidencian un limitado manejo de conceptos que se hallan estrictamente fuera del alcance jurídico o legal.

Con esto no queremos decir que el conjunto de propuestas presentadas exhiba un bajo nivel cualitativo. Más bien, podríamos resumir el diagnóstico general de esta área como bueno, aunque, sobre la base de lo mencionado en el párrafo anterior, hasta cierto punto insuficiente para lograr a cabalidad el objetivo propuesto por la Ceriajus en esta área temática.

En cuanto a los proyectos más importantes, son tres los aportes hechos:

1. La propuesta de modificación constitucional para que el presupuesto del Poder Judicial no pueda ser observado, salvo que este exceda el 4 por ciento del presupuesto del sector público (cantidad casi tres veces superior al presupuesto judicial actual), la cual ya ha sido planteada como parte de la reforma constitucional en materia de justicia. Ello busca la tan ansiada autonomía económica, que, además, irá acompañada de una nueva normatividad para la formulación y ejecución presupuestal en todo el sistema de justicia. De esta forma ya no se tendría un Poder Judicial sometido a los condicionamientos del Ejecutivo ni a la indiferencia del Legislativo.
2. La iniciativa para aplicar una reingeniería organizacional a los órganos de gobierno del Poder Judicial y el Ministerio Público con criterios de desconcentración, descentralización y horizontalidad. Esto permitiría contar con órganos de gobierno con facultades y competencias claras.
3. Las definidas y detalladas políticas de infraestructura inmobiliaria y mobiliaria que generarán ambientes de trabajo propicios para un desempeño favorable de los magistrados y del personal auxiliar judicial y administrativo.

Por el lado de los puntos débiles de las propuestas presentadas por el Grupo, podemos reseñar las siguientes observaciones que guardan relación con la poca profundidad de algunos de ellas:

1. Una vaga definición de la estrategia para conseguir recursos provenientes de la cooperación técnica internacional, que deja las acciones en el nivel general de elaboración de planes concertados, además de obviar las vías individuales que cada institución vinculada a la administración de justicia debe tomar para acceder a estos recursos.
2. Uno de los objetivos de la propuesta para el sinceramiento del sistema remunerativo en el Poder Judicial es crear un modelo que refleje los niveles de responsabilidad y eficiencia. Sin embargo, el escaso desarrollo de estas iniciativas no delimita ni siquiera al nivel conceptual lo que significan ambos conceptos.
3. El inadecuado manejo de los conceptos presupuestales ha ocasionado un error en el dato que señala que la participación de todas las entidades vinculadas al sistema de justicia en el presupuesto del sector público es de 2,33 por ciento, cuando la cifra exacta es de 2,39 por ciento. Aunque la diferencia es pequeña, equivale a una cantidad mayor al presupuesto del Ministerio de Justicia del presente año.

El balance entre los puntos positivos y negativos resalta la omisión de ciertos temas importantes que en nuestra opinión debieron ser incluidos o tratados con mayor propiedad. Al respecto, listamos algunas omisiones en las que se ha incurrido:

1. Falta de propuestas que permitan obtener más recursos propios en cada una de las entidades vinculadas a la administración de justicia, sin que esto signifique, en el caso del Poder Judicial, elevar el costo de las tasas judiciales. Se pudo haber tomado la iniciativa de formar un fondo con los recursos no ejecutados por el sistema de justicia para, luego, reorientarlos hacia estas mismas entidades, de tal modo que este dinero no regrese al tesoro público.
2. Es notoria la ausencia de medidas normativas que permitan que las entidades vinculadas a la administración de justicia no estén afec-

tas a los recortes presupuestales hechos por el gobierno central durante cada año fiscal. Esta suele ser una política comúnmente practicada por el Ministerio de Economía y Finanzas que debilita y socava el logro de los objetivos planteados por la Ceriajus.

3. No existe iniciativa alguna para el sistema de justicia, a excepción del Poder Judicial, que contemple una estrategia para que estas instituciones puedan recibir el presupuesto que necesitan. La única vía que se deja es la de una correcta formulación presupuestal, pero esto, por sí mismo, no asegura su cumplimiento.

Luego de haber analizado brevemente los principales aspectos de las propuestas planteadas sobre Gobierno, Administración y Presupuesto, presentamos una breve descripción de los proyectos presentados.

Breve descripción de los proyectos presentados		
Área	Nombre del proyecto	En qué consiste el proyecto
Gobierno y gestión	Mejora de los órganos de gobierno	Aplicar una reingeniería organizacional a los órganos de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público, acompañada de la respectiva adecuación normativo-administrativa para mejorar la capacidad de tomar decisiones eficaces e inmediatas de carácter interno, delimitando las capacidades, competencias y responsabilidades.
	Mejora de la capacidad de gestión administrativa	Basar la gestión administrativa de las entidades del sistema de justicia tanto en la ejecución de presupuestos cuanto en la obtención de resultados respecto de los niveles de servicios institucionales. Para tal efecto se plantea el diseño de herramientas de medición de la eficiencia que incluyan factores adicionales a la ejecución del presupuesto, como las técnicas del presupuesto, administración por resultados, etcétera.
	Relación interinstitucional	Crear e implantar una unidad interinstitucional para la coordinación técnica de la ejecución de los planes de reforma.

Breve descripción de los proyectos presentados		
Área	Nombre del proyecto	En qué consiste el proyecto
Presupuesto	Modalidades de aprovisionamiento alternativo	Evaluar la conveniencia de la contratación y administración de servicios bajo modalidades como la tercerización como alternativa a la adquisición de bienes en cada una de las entidades del sistema de justicia.
	Incremento en los presupuestos para destinarlos prioritariamente a inversión	Destinar el incremento en los presupuestos de las entidades del sistema de justicia principalmente hacia el rubro inversiones (fundamentalmente construcción de dependencias judiciales y fiscales que mejorarían el acceso a la justicia).
	Utilización de herramientas modernas de gestión en la formulación de los presupuestos institucionales	Utilizar el método de costeo por actividades para la formulación de presupuestos más realistas y que posibiliten alcanzar las metas trazadas en cada una de las instituciones vinculadas a la administración de justicia.
	Modificación constitucional para garantizar al Poder Judicial un porcentaje del Presupuesto General de la República	Definir en la Constitución un porcentaje del Presupuesto General de la República, el cual no podrá ser observado por el Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas) o el Legislativo, salvo que este exceda el 4% del mismo Presupuesto General de la República.
	Sinceramiento del sistema remunerativo en el Poder Judicial.	Sincerar la estructura presupuestal vinculada a las remuneraciones a efectos de fomentar la transparencia, pues actualmente el componente "Gastos operativos" se financia a través del rubro presupuestal "Bienes y servicios", y el componente "Bono jurisdiccional" se financia con los recursos obtenidos por la recaudación de tasas judiciales.

Breve descripción de los proyectos presentados		
Área	Nombre del proyecto	En qué consiste el proyecto
Cooperación internacional	Gestionar la cooperación técnica internacional como un sistema de apoyo al sistema de justicia	Armonizar la política de acceso a la cooperación técnica internacional entre todos los integrantes del sistema de justicia a través de la elaboración de planes concertados.
Tecnologías	Modernización de los equipos informáticos	Apoyar los planes de reequipamiento y actualización de sistemas informáticos del Poder Judicial y del Ministerio Público.
	Creación del sistema de información estadística interinstitucional	Desarrollar el sistema estadístico integrado de todo el sistema de justicia sobre la base de criterios armonizados en los aspectos conceptuales y tecnológicos, que sea útil para la adecuada toma de decisiones.
	Interconexión de los sistemas informáticos	Implementar la intranet del sistema de justicia para potenciar los esfuerzos individuales por lograr una interconexión informática nacional.
Infraestructura	Política sobre infraestructura inmobiliaria	Implantar una política sobre infraestructura inmobiliaria al nivel de todo el sistema de justicia de manera concertada que maximice la utilización actual y que permita la disponibilidad de mejores locales sobre la base de criterios técnicos y económicos.
	Política sobre infraestructura mobiliaria	Implantar una política sobre infraestructura mobiliaria que considere la incorporación de bienes y equipos modernos para mejorar la eficiencia y capacidad de actuación del sistema de justicia.

Fuente: Ceriajus: *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, 2004.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

8. PROPUESTAS SOBRE PREDICTIBILIDAD Y JURISPRUDENCIA

El informe final del Grupo de Trabajo Temático nos recuerda que, desde 1993 el artículo 400° del Código Procesal Civil establece la posibilidad de contar con resoluciones que adquieran la calidad de jurisprudencia vinculante, y que resulta altamente beneficiosa para el sistema, ya que: (i) le brinda previsibilidad del sentido de las resoluciones en procesos similares; (ii) evita fallos contradictorios y otorga así una mayor garantía de igual trato para los justiciables; (iii) reduce la posibilidad de corrupción judicial para ambas partes; y, (iv) aminora los costos de transacción y genera mayor inversión.

Sin embargo, a más de diez años de vigencia de esta disposición no se ha emitido ninguna resolución con calidad de jurisprudencia vinculante, y, en consecuencia, el sistema tampoco ha obtenido los beneficios que ellas conllevan. En este contexto, la Ceriajus ha identificado algunas de las situaciones causantes no solo de la falta de jurisprudencia sino también de la carencia de una adecuada motivación de las resoluciones de todas las instancias. Primero, la ausencia de conocimiento o capacitación de los diferentes actores u operadores del sistema de justicia de lo que se denomina lógica o razonamiento jurídico, y que se refiere más exactamente al conocimiento y la capacidad de realizar argumentación jurídica. Segundo, la falta de un servicio de sistematización de todas las resoluciones finales emitidas por los diferentes órganos del Poder Judicial, razón por la cual los magistrados no conocen los criterios que utilizan otros magistrados en otros procesos similares, y, lo que es más grave, tampoco conocen cuál ha sido la línea interpretativa del propio órgano jurisdiccional que conforman.

Como consecuencia de ello, se ha propuesto la implementación de una serie de condiciones y mecanismos necesarios para crear el ambiente adecuado en el cual debería, ahora sí, producirse esta jurisprudencia con carácter vinculante. Entre estas condiciones cabe mencionar las siguientes: (i) contar con un banco sistematizado de resoluciones judiciales a cargo de la Academia de la Magistratura; (ii) mayor capacitación de los diferentes operadores del sistema de justicia en cursos de argumentación jurídica; (iii) desarrollo reglamentario de la norma que establece la posibilidad de fijar jurisprudencia vinculante; y, (iv) un equipo de asesores

destinados especialmente a estudiar los casos en los que se debe comenzar por fijar la jurisprudencia vinculante.

Si bien reconocemos la bondad e importancia de la propuesta, consideramos que más perjudicial que la falta de jurisprudencia vinculante es contar con una que pretenda alcanzar tal calidad por cumplir con los requisitos formales pero sin contar con fundamentos sólidos. Por eso, solo con la finalidad de evitar esta situación, vale la pena tener en claro que la emisión de jurisprudencia solo puede realizarse una vez que, con evaluaciones ciertas, pueda comprobarse que la calidad de las resoluciones emitidas por la Corte Suprema ha mejorado considerablemente. Por lo tanto, primero habría que insistir en la capacitación, el banco de resoluciones y demás; posteriormente debería implementarse un mecanismo para evaluar la mejora de la calidad de las decisiones en función de estos cambios, y solo cuando se haya comprobado que efectivamente la calidad de las resoluciones ha tenido un considerable progreso, se podría iniciar la labor con un gabinete de asesores para emitir resoluciones con carácter de jurisprudencia vinculante.

Aún queda pendiente revisar la conveniencia del referido artículo del Código Procesal Civil, en el extremo que establece como requisito para fijar jurisprudencia el concurso de todos los vocales supremos aunque tengan una especialidad diferente de aquella a la que corresponde la materia tratada. Pues, ya existen en sede nacional varias voces que cuestionan su necesidad, y que afirman, que tal exigencia en lugar de beneficiar perjudicaría la decisión final, pues esta sería tomada por quienes no son especialistas en la materia. Sin embargo, tal vez este problema podría solucionarse con el reglamento que especificaría el funcionamiento de las Salas Plenas.

Por último, no podemos dejar de mencionar que la mejora en la calidad de las resoluciones y la emisión de resoluciones con carácter de jurisprudencia vinculante requieren de un compromiso de los propios magistrados tanto en lo que se refiere a exigir la implementación de las condiciones necesarias para ello, cuanto en el reconocimiento de que la escasa calidad de sus decisiones puede ser superada solo por ellos mismos.

9. LAS PROPUESTAS SOBRE LA REFORMA PENAL

No cabe la menor duda de que la crisis que afecta desde hace mucho al sistema penal es la más grave expresión de la crisis que atraviesa nuestro sistema de justicia. La existencia de una organización judicial que es incapaz de satisfacer la aspiración de justicia de la población frente al delito, que desconoce y viola sistemáticamente las garantías básicas del debido proceso y que no encuentra respuesta al problema de los presos sin condena, es un asunto que exige de manera urgente el desarrollo de acciones concretas, profundas y de largo aliento.

Se requiere entonces una reforma integral de la justicia penal; a decir del Plan de la Ceriajus, ésta debe superar la actuación tradicional del Estado, normalmente incongruente. Por lo tanto —dice el Informe—, se debe tomar en cuenta a los diversos actores y mantener, además, un enfoque integral del problema.

Así, pues, en su séptima área de trabajo el Plan de la Ceriajus aborda la reforma del sistema penal en el Perú, y propone para ello tres subáreas: a) la creación de una política criminal que tenga una vigencia real, y la consecuente creación del Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE); b) una reforma normativa que se adecue a una política criminal orgánica; y, c) la transición integral hacia un nuevo modelo procesal penal.

9.1. Creación de una política criminal con real vigencia

En esta primera subárea se plantea la creación del CONAJUPE, la presentación de una nueva redacción de las políticas de Estado 7^a y 28^a del Acuerdo Nacional, y la preparación de una campaña mediática de difusión de las bases del sistema penal.

La justicia penal —dice el Plan— ha sido y es manejada por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con desconocimiento de los criterios técnicos y de los principios que informan al sistema penal. Este manejo —agrega— está pleno de parches de coyuntura, es decir, los sistemáticos incrementos de penas y de conceptos de la pena como medios de defensa frente a olas delictivas.

Ante esta situación, la Ceriajus plantea la creación del CONAJUPE como “ente coordinador de los operadores de la justicia penal, que centrará en sí, evaluará y aprobará los anteproyectos de normas y los proyectos de políticas de Estado sobre el sistema penal, de modo que se salvaguarden los principios y los criterios técnicos que son consustanciales a dicho sistema”. El documento propone que la política criminal se centre en este nuevo organismo. Los integrantes de este Consejo serían el Poder Judicial, el Ministerio Público, el CNM y la Academia de la Magistratura.

Al respecto, resulta prudente señalar que esta propuesta carece de espíritu autocrítico, toda vez que no reconoce la responsabilidad de las instituciones del sistema penal en las decisiones de la justicia penal. Por lo demás, la definición de las políticas de Estado en materia penal es parte fundamental de la política del Estado y, por ende, del Ejecutivo y del Legislativo, pero no le corresponde ni al CNM ni a la Academia de la Magistratura.

De igual modo, el Informe sostiene, respecto de las políticas de Estado 7ª y 28ª del Acuerdo Nacional²¹, que al “no existir un acuerdo político alrededor de los principios del sistema penal, algunos contenidos de dichas políticas podrán ser utilizados como pretendido fundamento para aquellos reclamos y para la postulación de aquellas normas que periódicamente se generan de parte del Estado ante las olas delictivas; en uno y otro caso, se trata de actitudes que no guardan correspondencia con las bases del sistema penal”.

Para evitar tal manipulación del sistema penal, el Informe de la Ceriajus propone presentar ante el Acuerdo Nacional la propuesta de nuevas redacciones para las referidas políticas de Estado, con la finalidad de que quede establecido que sus contenidos no podrán ser utilizados para proporcionar normas, actitudes o acciones que atenten contra los principios del sistema penal. El documento propone “la incorporación del compromiso de que los principios del sistema penal no serán vulnerados en nombre de las políticas allí descritas”.

²¹ La 7ª política de Estado comprende la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, y la 28ª política de Estado se refiere a la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y el acceso a la justicia y la independencia judicial.

El objetivo es, por tanto, redefinir la 7ª política de Estado “para que quede claro que el sistema penal no puede ser utilizado como herramienta de seguridad ciudadana”, así como replantear la 28ª política para no pretender convertir a la administración de justicia “en un arma de presunta seguridad ciudadana”.

Lamentablemente, el documento no presenta la redacción alternativa a las dos políticas de Estado puestas en tela de juicio, sino que simplemente deja una sensación de ingenuidad que las tensiones que suelen presentarse entre la seguridad del Estado y los derechos fundamentales de las personas, como consecuencia de las características que asume un determinado régimen político, se resolverán con la nueva redacción de una política de Estado.

Por último, en esta primera subárea el documento afirma que la opinión pública considera que el sistema penal es un medio de venganza social institucionalizada y un arma para neutralizar enemigos, razón por la cual reclaman permanentemente una justicia más rápida, más eficiente y menos corrupta. El Informe dice que “el Estado no ha sabido explicarse a sí mismo para qué ejerce la justicia penal”, y que esa es la causa de las constantes críticas que se le hacen.

Como una respuesta a esta percepción ciudadana, la Ceriajus propone nada menos que la creación de una comisión multisectorial e interinstitucional encargada de “diseñar una campaña publicitaria para hacer una difusión masiva entre la población de los principios que sustentan a la justicia penal, para hacer conciencia de los límites a que puede llegar dicho sistema y desincentivar, por la educación, de esta manera, reclamos injustificados y calificaciones como defectos de aquellas acciones que son propias de la naturaleza del sistema”.

Si bien el Informe Final pretende resolver de esta manera los graves problemas de legitimidad del sistema penal y evitar también las críticas de la ciudadanía a este, tenemos la percepción de que los inconvenientes que se derivan del mal funcionamiento de las instituciones del sistema penal tienen un carácter estructural y son bastante complejos, de manera que cualquier campaña publicitaria resulta insuficiente para hacerles frente.

9.2. Reforma del Código Penal

En la segunda subárea se plantean recomendaciones a la Comisión de Reforma del Código Penal sobre los lineamientos básicos del modelo por adoptarse en el nuevo Código Penal.

Según el Plan de la Ceriajus, el problema que se debe afrontar es la inexistencia de un modelo orgánico, coherente con el Código Penal, acorde con los parámetros garantistas proclamados por los tratados internacionales. El objetivo consiste entonces en establecer los “mecanismos que garanticen la determinación de un modelo coherente, orgánico y básicamente inalterable, siempre en clave garantista y a la luz de la Constitución Política [...]”.

A decir del Plan, los procesos de reforma de los códigos Penal y Procesal Penal adolecen de una carencia estructural referida a que las iniciativas de reforma se emprendieron sin que el Estado hubiese establecido una política concreta sobre estas materias, cuya redacción fue siempre encargada a los técnicos. De esta manera —agrega el documento—, los contenidos se han estructurado alrededor de las opiniones de aquellos técnicos sobre la base de sus pareceres, y no de una política criminal adoptada por el Estado. Para el Plan, “esto es sencillamente inaceptable”.

Ello no obstante, el Plan de la Ceriajus reconoce que las tareas de reforma del Código Penal y del Código Procesal Penal están avanzadas, y que, por lo tanto, ahora se trata de “proporcionar las bases de una política criminal, para que la Comisión Revisora del Código Penal la incorpore en su trabajo; y para que sea viable la implementación del Código Procesal Penal”.

Como se sabe, la Comisión Especial Revisora del Código Penal ha presentado recientemente la Parte General del Proyecto de Código Penal 2004, en la que se afirma que este proyecto sigue la “orientación garantista del derecho penal adaptando el nuevo Código Penal al programa político que presenta la Constitución”, para lo cual recoge los principios ya enarbolados en el Código Penal de 1991.

El hecho es que en este caso el Informe Final de la Ceriajus tampoco proporciona el contenido de las bases de la política criminal que reclama. En todo caso, lo que mejor nos sugiere la propuesta de la Ceriajus es

que luego de la década de los noventa, cuando la propuesta garantista del Código Penal de 1991 fue trastornada sustancialmente con las incessantes reformas legislativas encaminadas exclusivamente a sobrecriminalizar y sobrepenalizar las conductas, resulta indispensable abrir un proceso de debate público sobre los alcances y límites de la política criminal que corresponde en tiempos de un Estado de derecho.

9.3. Implementación del Código Procesal Penal

En la tercera subárea se plantea la creación de una comisión especial de transición para la implementación del proyecto del Código Procesal Penal y la reforma del sistema penitenciario.

Tiene razón el Informe Final de la Ceriajus cuando indica que la puesta en marcha de un nuevo Código Procesal Penal supondrá un impacto muy fuerte para el sistema de justicia, porque plantea un cambio general en la lógica de administrar justicia en materia penal y en especial al interior del Ministerio Público, y por ello resulta muy importante vencer resistencias en las instituciones comprometidas y lograr un consenso en la tarea de la implementación del nuevo modelo procesal.

Sin embargo, la propuesta de la Ceriajus solo establece la creación de un grupo interinstitucional y multidisciplinario bajo la coordinación general del Ministerio Público, que monitoree el plan de implementación progresiva del nuevo código. Pero, lo cierto es que esta propuesta ya fue lanzada desde la presentación del proyecto de Código Procesal Penal en el 2003, y a la luz de las experiencias internacionales la formación de esa comisión resulta ser un paso inevitable del proceso.

Lamentablemente, en esta materia tampoco se avanza sobre el contenido de la implementación progresiva del nuevo código procesal y no se llega a proponer un plan de ejecución. Hubiese resultado muy importante que el Informe determinase con claridad las etapas en las que se divide ese proceso progresivo, los distritos judiciales que estarían comprendidos en cada una de ellas, dónde y cuándo se daría inicio al proceso, si este comienza en cortes de justicia con mayor o menor carga procesal y, de manera básica, cuáles serán los requerimientos presupuestales y hu-

manos de una reforma de esta envergadura; además, claro está, de precisar cuál será el organismo que la ejecutará.

En todo caso, más allá de las ausencias del Plan de la Ceriajus, el tema de la reforma procesal penal debe convertirse en el principal instrumento del proceso de reforma del sistema judicial peruano.

Por otro lado, en esta tercera subárea el Plan ha considerado la reforma del sistema penitenciario, tema que evidentemente escapa al de la reforma procesal y que hubiera resultado conveniente tratar en otra subárea de la reforma penal.

El documento de la Ceriajus presenta dos elementos clave de su diagnóstico: la existencia de condiciones de detención que afectan los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad, y la ausencia de una política penitenciaria que sea parte de la política criminal del Estado.

En efecto, es un hecho incontrastable que el régimen autoritario de la década pasada impuso un modelo de régimen penitenciario estrictamente represivo para los delitos de terrorismo y determinó diferentes regímenes para otros delitos, lo cual puso en evidencia que el Estado sí tuvo una política penitenciaria, pero que no se sustentaba en el respeto de los derechos fundamentales de los internos.

Al respecto, cabe mencionar que hace un par de años el Ministerio de Justicia hizo público el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, en el que se estableció un diagnóstico de la problemática penitenciaria, un estándar mínimo de derechos de la población penitenciaria y diversas propuestas referidas al mejoramiento de la infraestructura de los penales en el Perú. El Plan de Reforma considera que, en esta materia, es necesario apoyar la implementación del referido Plan Nacional en aras de salvaguardar las condiciones humanas mínimas de los internos.

Como propuesta concreta, el Informe plantea la creación de los llamados jueces de ejecución penal, institución que, como se recordará, existía anteriormente. Hoy, la sobrecarga procesal de los juzgados penales encargados hace realmente imposible que estos evalúen en un plazo razonable y con conocimiento de causa las solicitudes de beneficios penitenciarios de los internos, razón por la cual esta iniciativa puede contribuir

a que se restituya al juez de ejecución encargado exclusivamente de esta materia.

9.4. La defensa de oficio

Si bien este fundamental asunto de la reforma del sistema de justicia fue considerado como parte de la agenda de trabajo del Área de Reforma Penal, por estar íntimamente vinculado al funcionamiento de las instituciones del sistema penal de administración de justicia y, sobre todo, a la protección y garantías de los derechos del procesado, el Plan de la Ceriajus lo ha consignado en la parte correspondiente al Área de Acceso a la Justicia, por ser uno de los problemas que impide el acceso al sistema de justicia.

El Plan destaca que en el Perú solo existen 252 defensores de oficio, de los cuales solo cuarenta se encuentran nombrados y no cuentan con locales en los cuales puedan prestar sus servicios. A decir del documento, este problema, que constituye sin duda una grave limitación de los ciudadanos con menores recursos para acceder a la justicia, plantea la necesidad de una “reestructuración del servicio de defensa pública [...]” que “[...] reoriente la prestación del mismo en función del usuario y no para cumplir la formalidad de la defensa”.

La propuesta de reestructuración del servicio de defensa de oficio que presenta el Informe plantea que esta sea desarrollada en el marco de unidades de defensa “estructuradas para la defensa individual de la persona procesada y no por adscripción de los defensores a las unidades jurisdiccionales, para garantizar niveles de compromiso con el usuario”. El documento propone ampliar la cobertura de los servicios de defensa a todo el territorio del país.

9.5. Breve balance final

Más allá de que las propuestas hechas por la Ceriajus en el Área de Reforma Penal constituyan un insumo para alimentar el debate sobre los cambios sustanciales que exige la justicia penal en el Perú, es de lamentar que en una buena parte del documento se incurra en la generalidad y en un tratamiento superficial de los problemas. Esto impide no solo abordar seriamente el terreno de la propuesta concreta sino también encontrar

un norte claro. De esta manera el propio documento termina sin diseñar esa “perspectiva sistémica” y el “enfoque global” que en un inicio reclamaba como requisito fundamental para no repetir la historia.

A pesar de ello, deseamos resaltar el apoyo explícito del Plan de la Cerijus a la reforma procesal contenida en el proyecto del nuevo Código Procesal Penal, que constituye, sin duda, el principal impulso del cambio.

9.6. Propuestas que recogen las recomendaciones de la CVR

El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) ha dado cuenta al país, de manera detallada y documentada, de la existencia de violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno, muchas de las cuales fueron desarrolladas de manera sistemática y generalizada, tal como la desaparición forzada de personas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura. Ante esta situación —a decir del mismo Informe Final—, “el sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente”, ya que, a pesar de las múltiples denuncias presentadas por los familiares, no supo “poner coto a la impunidad con que actuaban los agentes del Estado” que cometieron estas graves violaciones.

Salvo contadas excepciones, estos crímenes contra los derechos humanos jamás fueron sometidos a la justicia ordinaria; la mayoría de veces fue la justicia militar la que terminó juzgándolos, con los resultados que todos conocemos. Este hecho generó una evidente y grave situación de impunidad contraria a los principios básicos de un Estado de derecho.

Para corregir esa situación, la CVR propuso diversas recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia, con el fin de que este cumpliera con su papel de defensor de los derechos humanos. Entre las principales propuestas que hizo la CVR se cuenta el establecimiento de un sistema especializado temporal para procesar casos de crímenes y violaciones de los derechos humanos; la incorporación del fuero militar al Poder Judicial; la creación de un ente autónomo para la protección de víctimas y testigos; la capacitación de los magistrados —jueces y fiscales— en derecho internacional humanitario y de los derechos humanos; la reforma del sistema de tratamiento penitenciario; la crea

ción de un sistema integrado para el tratamiento del tema de las personas desaparecidas; la ejecución de un plan nacional de investigaciones antropológico-forenses, entre otros (véase *Informe Final*, tomo IX: “Recomendaciones de la CVR hacia la reconciliación”).

No cabe duda de que estas recomendaciones están dirigidas a las instituciones del sistema de justicia, y de manera muy especial al Poder Judicial y al Ministerio Público. Por ello resulta muy importante que cinco de las más importantes recomendaciones hayan sido tomadas en cuenta en el Informe Final de la Ceriajus.

Las recomendaciones consideradas en este Informe Final se refieren a la eliminación del fuero militar para la comisión de delitos (incluido en la propuesta constitucional); la implementación de un sistema especializado para procesar los crímenes contra los derechos humanos; el plan nacional de intervenciones antropológico-forenses; la creación de un organismo responsable del programa de protección de testigos y víctimas; y la capacitación de los magistrados en derecho internacional humanitario y derechos humanos (esta última incluida en la propuesta de mejora de los recursos humanos del sistema judicial).

a) *El sistema penal de derechos humanos*

Acogiendo el íntegro de la propuesta de la CVR, la Ceriajus plantea la creación de un sistema penal especializado para procesar los casos derivados por la CVR. Este sistema —señala el documento— deberá tener una duración de cuatro años, contar con los recursos adecuados y con la participación de una unidad especial de la Policía Nacional para el apoyo de la labor de los fiscales especializados.

Estamos de acuerdo con que este sea un sistema de carácter temporal, pero también creemos que es necesario tomar en consideración que nos enfrentamos a casos de naturaleza compleja y en los que hasta la fecha se desarrollan diversas estrategias de encubrimiento real y personal con la finalidad de evitar el esclarecimiento de los hechos.

El mismo documento de la Ceriajus reconoce como antecedente de este sistema penal la creación de la Fiscalía Superior y de las Fiscalías Especializadas de Derechos Humanos, Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Ex-

trajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas en las ciudades de Ayacucho, Coronel Portillo y Lima. En algunas otras ciudades —Huancayo, por ejemplo— existen fiscalías encargadas de investigar estos casos, pero ellas, además, retienen su carga procesal común. Hasta la fecha, el Poder Judicial no ha implementado ningún juzgado especializado en estas materias.

La propuesta de la Ceriajus considera como estructura orgánica básica la instalación de una Sala Penal Superior con competencia nacional y la de una Fiscalía Penal Superior con las atribuciones de fiscalía coordinadora. Debajo de estas instancias propone la creación de juzgados penales especializados y de fiscalías penales especializadas en no menos de ocho localidades del país en las que el impacto de la violencia fue mayor.

Junto a ello se sugiere la creación de una unidad policial especial para la investigación de crímenes contra los derechos humanos, dependiente funcionalmente del Ministerio Público.

b) El Plan Nacional de Exhumaciones

De igual manera, el Informe Final de la Ceriajus reconoce que al término de su mandato la CVR registró 4.644 sitios de entierro en todo el país, de los cuales se pudieron realizar constataciones en por lo menos 2.200. Esta impresionante cifra determina la necesidad de impulsar y ejecutar un Plan Nacional de Intervenciones Antropológico-Forenses como parte esencial del proceso para alcanzar la justicia, identificar a las víctimas de estos graves crímenes y reparar a los familiares.

La propuesta de la Ceriajus establece en términos muy concretos la implementación del Plan Nacional de Intervenciones Antropológico-Forenses formulado por la CVR.

Las acciones que comprende la propuesta son: a) la acreditación de los peritos; b) la inspección y exhumaciones; c) el análisis e identificación de las víctimas; d) los informes periciales; e) las investigaciones fiscales; y, f) la disposición final de los restos y el establecimiento de la condición legal de los desaparecidos.

La Ceriajus propone también la creación de la Comisión Nacional para Personas Desaparecidas por el conflicto armado interno entre 1980 y el 2000, así como de la Oficina de Personas Desaparecidas.

c) Programa de Protección de Testigos

Las víctimas y los testigos de las violaciones de los derechos humanos durante el periodo de la violencia, e incluso hasta hoy, enfrentan no solo diversas dificultades, sino también riesgos que atentan contra su propia integridad personal, por el solo hecho de pretender colaborar con la justicia en el esclarecimiento de aquellas violaciones.

Por ello, como la CVR, la Ceriajus propone la creación de un organismo responsable del Programa de Protección de Víctimas y Testigos, cuya finalidad fundamental consistiría en brindar mecanismos de protección y seguridad a aquellas personas que brinden información sobre la comisión y autores de crímenes contra los derechos humanos o tengan la condición de víctimas, y que consideren que su integridad o su propia vida o la de sus familiares se encuentran en peligro como consecuencia de su colaboración con la justicia.

Si bien el documento de la Ceriajus no contiene una propuesta acabada sobre este programa, sí plantea que tal propuesta sea delegada a una entidad independiente de los poderes del Estado.

A pesar de que esta es una iniciativa importante, y no obstante que las amenazas y ataques a los testigos y agraviados de violaciones de los derechos humanos provengan de agentes vinculados a las fuerzas del orden, también es necesario resaltar que el Estado no puede renunciar a cumplir el deber fundamental de proteger y resguardar a sus ciudadanos.

10. PROPUESTAS SOBRE LA MODIFICACIÓN DE CÓDIGOS

La Ceriajus ha considerado necesario modificar algunos artículos de: (i) el Código Procesal Civil; (ii) el Código de los Niños y Adolescentes; (iii) la Ley del Proceso Contencioso Administrativo; (iv) el Código Penal; (v) la Ley de Hábeas Corpus y Amparo; y, (vi) algunas normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial²².

La norma con el mayor número de modificaciones ha sido el Código Procesal Civil, pero las más importantes se presentan en el instituto de la nulidad de cosa juzgada fraudulenta y del recurso de casación. La primera modificación incorpora una regulación más completa para el

tema de la nulidad de cosa juzgada fraudulenta, a la que denomina ahora "revisión civil por fraude procesal". En ella se aclaran varios de los temas que originaron más de un problema de interpretación, tales como la legitimidad pasiva, la prescripción de la pretensión y el juez competente. De otra parte, también se amplía las medidas cautelares de posible interposición y aumenta la multa por demanda infundada. De esta manera se da a esta institución la claridad y sistematicidad que le faltaban, y se compensan las posibilidades de interposición con las sanciones por el indebido uso de la institución.

En lo que se refiere a la casación, se establece, entre otros cambios (como la simplificación de las causales y la aclaración de los supuestos de improcedencia), que no tenga efecto suspensivo (salvo contadas excepciones), lo cual junto con otras medidas, se piensa, haría viable contar con una Corte Suprema más pequeña, del tipo que ha propuesto la misma Ceriajus.

En efecto, uno de los principales obstáculos para que la Corte Suprema pueda ejercer su función de producir jurisprudencia vinculante es la carga procesal con la que cuenta, la que incluso obligó a aumentar el número de sus miembros y de sus salas. Si bien son varios los mecanismos que ofrecen la doctrina y la experiencia comparada para reducir esta carga procesal (entre los más importantes se encuentran el *certiorari* negativo y positivo y la limitación para acceder al recurso de casación), la Ceriajus ha optado por eliminar el efecto suspensivo de la casación, por considerar que era precisamente este efecto, que demoraba la ejecución de la sentencia, el motivo por el cual la mayoría de los litigantes recurrían a la casación aunque no tuviesen razón.

El segundo grupo de cambios más importantes son los dedicados a los temas de familia y menores, ambos de alta sensibilidad social. Así, se propone la eliminación de la defensa cautiva para los casos de alimentos y de violencia familiar y, además, el establecimiento de las demandas por medio de formatos preestablecidos, para lo cual se ha elaborado un formato de demanda de alimentos y de violencia familiar y dos formatos para presentar diferentes pedidos referidos a medidas cautelares y defensas de forma; es decir,

pedir la conclusión o suspensión del proceso por falta de requisitos esenciales para su continuación, como, por ejemplo, las excepciones. El fin de esta propuesta es ahorrar los costos y reducir la duración de los procesos que versan sobre estas materias.

Por último, no puede pasar inadvertida la modificación del artículo 418° del Código Penal, que regula el delito de prevaricato, por la cual se propone eliminar el tipo de prevaricato en que se incurre al dictar resolución contraria “al texto expreso y claro de la ley”. Esta propuesta es de hecho bastante polémica, pues puede significar la eliminación de la responsabilidad penal de los jueces que dictan resoluciones arbitrarias o ilegales y, consecuentemente, incrementar el número de estas.

Sin embargo, como el referido tipo legal parecía afirmar como válida únicamente la interpretación literal (gramatical) de la norma jurídica, su supresión más bien puede representar la eliminación de un obstáculo que impedía a los jueces recurrir a otros tipos de interpretación para emitir un fallo más justo y, en consecuencia, incentivar la interpretación creativa del juez. Ello abre paso al nuevo rol del juez como un juez creador de derecho más que uno formalista escudado en la literalidad de la norma, que ya no le servirá de excusa para justificar la injusticia de sus decisiones.

Sin embargo, no cabe duda de que la eliminación del referido tipo de prevaricato requiere de un extenso debate, pues incluso aceptada su conveniencia puede aún discutirse su oportunidad.

Lo primero que llama la atención luego de una revisión general de lo trabajado en esta área es que no se encuentra ninguna referencia a la normativa procesal laboral. Y, entrando ya a temas más particulares, preocupa, primero, que la necesidad de reducir la carga procesal de la Corte Suprema (con el fin de que esta pueda ser una corte pequeña avocada a cumplir su finalidad de fijar jurisprudencia) se haya abordado de manera parcial, únicamente en lo que se refiere a la descarga de procesos civiles; y, segundo, que no se haya previsto junto con ello una mejora del actual funcionamiento de las salas superiores.

Respecto de lo primero, puede advertirse que, aun cuando la propuesta de una casación sin efecto suspensivo debería contribuir a reducir la carga civil

de la Suprema, no sucede precisamente lo mismo con la carga penal, laboral o contencioso-administrativa.

Así, si bien es cierto que en sede penal el recurso de casación (regulado en el Proyecto de Código Procesal Penal) limita los procesos que pueden llegar a la Corte Suprema en función de criterios objetivos (solo para los casos en los que la pena imponible sea privativa de libertad y supere los seis años, la medida de seguridad sea de internación y el monto impuesto por concepto de responsabilidad civil sea superior a cincuenta unidades de referencia procesal, URP), también es cierto que todavía pueden ingresar a esta excepcionalmente, mediante casación, los casos que, sin satisfacer estos criterios, disponga la Corte Suprema (es decir, *certiorari*).

Por su parte, en sede laboral el recurso de casación está limitado para el supuesto de causas patrimoniales, cuando el petitorio supere las cien URP; mientras que en sede de proceso contencioso-administrativo se limita el recurso de casación para las causas patrimoniales que sean equivalentes o superen las setenta URP.

Todas estas regulaciones persiguen el mismo fin: limitar el recurso de casación y, con ello, la carga de la Corte Suprema; sin embargo, debido a la diversidad de estas, resulta necesario realizar un estudio cuidadoso acerca de si lo que se gana con una regulación no se pierde con la otra, o si la diferencia entre ellas no podría generar entre los ciudadanos una percepción de trato diferenciado e injusto.

El otro tema que se deriva de la propuesta de limitar la carga de la Corte Suprema restringiendo el acceso a ella es la necesaria atención que debe darse para mejorar el funcionamiento de las salas superiores, ya que en este nuevo esquema serán ellas las que ahora, en la mayoría de los casos, fallarían en última instancia. Tema que no ha sido tratado de manera específica por el trabajo de la Ceriajus, pero que podría considerarse incluido en la propuesta de mejorar la calidad de la fundamentación o motivación de las resoluciones judiciales planteada en el área de jurisprudencia y predictibilidad. Así, tal vez, lo más adecuado sería implementar el referido cambio en los efectos de la casación sólo cuando el programa de mejoramiento de la calidad de las resoluciones de las cortes superiores haya comenzado a dar sus frutos.

De otra parte, de las modificaciones propuestas se desprende la necesidad de tener presentes las consecuencias de eliminar la defensa cautiva en los procesos de alimentos y de violencia familiar, pues si bien ello beneficia el acceso al proceso y su celeridad, también trae consigo una mayor desprotección de los demandantes y, en consecuencia, una mayor exigencia de la actividad oficiosa del juzgador. Sin embargo, para que esto no signifique el retorno a un modelo inquisitivo, deben preverse detalladamente cuáles son las funciones oficiosas del juez que cobran especial relevancia y cuál es el sentido de ellas en estos casos.

Por último, debe precisarse que si bien todas las modificaciones propuestas resultan pertinentes, estas se han inscrito en la lógica de identificar los temas más clamorosos que causaban severos problemas a la función de impartir justicia, y no en realizar una revisión detenida de la normativa bajo examen. Por lo tanto, las propuestas de modificación realizadas no quieren decir que sean las únicas posibles o viables, y, por lo tanto, ellas no descartan la necesidad de examinar cuidadosamente las normas procesales que han generado muchos problemas, como por ejemplo el caso de violencia familiar u otros artículos del Código Procesal Civil.

Ahora bien: teniendo en cuenta que estas propuestas son normativas y que por ello requieren la conformidad del Congreso, cabe la posibilidad de que su aprobación se dilate siguiendo el curso normal que corresponde a los proyectos de ley. Sin embargo, en nuestra opinión los proyectos de ley acordados y propuestos por la Ceriajus deben: (i) tratarse conjuntamente; y, (ii) tener prioridad en la agenda de la Comisión de Justicia, puesto que han sido discutidos previamente por la Comisión Especial creada con ese fin, en la cual participaron dos congresistas de aquella Comisión. La actitud que adopte el Congreso frente a estos proyectos de ley demostrará el nivel de compromiso político asumido por esta institución en la reforma de la justicia.

Capítulo III

Valorización económica del Plan Nacional de Reforma-Ceriajus

Uno de los avances más importantes de la Ceriajus —iniciativa de reforma que envuelve a cada uno de los integrantes del sistema de justicia— es que se haya comprometido y cumplido con la presentación del costeo de la totalidad de proyectos propuestos en los Grupos de Trabajo Temáticos (GTT). Este trabajo fue elaborado por un grupo de planeamiento integrado por funcionarios de la mayoría de las instituciones del sistema de justicia y, cuando fue necesario, en coordinación con miembros de algunos GTT. En consecuencia, se ha costeado cada uno de los 170 proyectos presentados y, por ende, es factible conocer el costo del plan integral de reforma. Con este proceso se facilitan y agilizan las negociaciones con quienes financiarán el Plan (sea el Estado, sea la cooperación internacional).

1. EL COSTO ESTIMADO DE LA REFORMA

Tengamos en cuenta que el costo del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia representa una suma de dinero adicional a la que contempla el presupuesto que normalmente recibe cada una de las entidades vinculadas a la administración de justicia. En efecto, la reforma plantea un costo anual extra que se tiene que adicionar al pre

supuesto que cada año reciben las entidades vinculadas al sistema de justicia, el cual, dicho sea de paso, supera los mil millones de soles.

Costo estimado del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia

	Costo de la reforma (en nuevos soles)
Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia	1.346'300.967

Fuente: Ceriajus: *Estimación de costos*. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, 2004.

En concreto, según los datos del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, su aplicación tiene un costo estimado de 1.346'300.967 nuevos soles (equivalentes a 385 millones de dólares) a ser gastados a lo largo de un horizonte temporal no definido pero que, suponemos, debe extenderse entre los cinco y diez años.

Antes de comentar el proceso que está detrás de esta cifra, debemos precisar que el Plan no cuenta con un cronograma de desembolsos detallado. Lo que se ha presentado son los recursos necesarios para los tres primeros años. Así, no se sabe cuándo deberán ser gastados los 238 millones de nuevos soles restantes.

Cronograma de desembolsos para la reforma (en nuevos soles)

Total	2005	2006	2007	Saldo (2008-...)
1.346'300.967	413'681.838	379'387.056	314'268.777	238'916.797

Fuente: Ceriajus: *Estimación de costos*. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, 2004.

Finalmente, para tener una visión panorámica completa, presentamos la estimación del costeo clasificado de acuerdo con las distintas áreas temáticas en las que la Ceriajus subdividió su trabajo.

Costo estimado de Plan Nacional de Reforma por áreas temáticas (En nuevos soles)

Costo estimado total	2005	2006	2007	Saldo(2008-...)	
Acceso a la justicia					
Crear las condiciones que permitan un acceso adecuado y universal a los servicios de justicia para todas las personas, a través del fortalecimiento de los servicios de defensa pública, los medios alternativos de resolución de conflictos, la superación de las diversas barreras geográficas, culturales y económicas, y la potenciación de la justicia de paz como justicia básica.					
Acceso a la justicia	243'074.100	118'644.933	93'782.583	30'646.584	----
Políticas anticorrupción, ética y transparencia en la información de justicia					
Establecer políticas permanentes y coordinadas que consoliden una práctica ética y transparente de los operadores e instituciones del sistema de justicia y coadyuven a la identificación, sanción y erradicación de prácticas de corrupción en su interior.					
	11'764.454	5'307.892	2'660.461	2'485.629	1'310.472
Modernización del despacho judicial y fiscal					
Generar un nuevo modelo de despacho judicial y fiscal en todas las instancias que se adapte a los nuevos requerimientos de una justicia moderna y eficiente, que garantice una tutela judicial efectiva y un adecuado servicio al usuario.					
	547'073.015	163'282.707	160'157.807	159'653.507	63'932.494
Recursos humanos					
Crear las condiciones, por medio de un sistema de políticas integrales, que permita atraer al personal profesional más idóneo del mercado y para garantizar su capacitación y desarrollo personal en el marco de un eficiente sistema de control sobre el desempeño profesional y ético.					
	1'470.000	886.667	291.667	291.667	----
Gestión, administración y presupuesto					
Fortalecer la gestión y organización de gobierno de las instituciones que integran el sistema de justicia para que garanticen la obtención de los recursos suficientes para una acción autónoma e independiente que se refleje en un mejor servicio al usuario.					
	6'797.700	3'227.700	1'610.000	1'610.000	350.000

Costo estimado total	2005	2006	2007	Saldo(2008-...)
Predictibilidad y jurisprudencia Crear condiciones y mecanismos institucionales que permitan cimentar las bases de un sistema predecible.				
6'750.000	2'966.93	1'891.533	1'891.533	---
Reforma del sistema penal Afirmar las bases del sistema penal para que tengan aplicación efectiva en las normas y en los procesos que dicho sistema aplica y realiza respectivamente.				
529'371.698	119'365.005	118'993.005	117'689.857	173'323.831
Costo total	1.346'300.967	413'681.838	379'387.056	314'268.777
				238'916.797

Nota: Existen ligeras variaciones por cuestiones de redondeo con la versión de este cuadro presentada en el Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia.

A pesar de que el calendario de compromisos de desembolso para la implementación de la reforma señala como fecha de inicio el año 2005, se tiene en cartera un buen grupo de propuestas de "costo cero", así como otras que no generarían gasto adicional en el presupuesto institucional de algunos pliegos para este año.

Esto significa que algunos cambios podrían hacerse de inmediato. Por ende, la reforma se podría iniciar este mismo año con la implementación de los proyectos de "costo cero". En la medida en que estos cambios se vayan aplicando, el tesoro público o la cooperación internacional entrarían a tallar, pues a pesar de lo impresionante de la cifra global del costo de la reforma, la desagregación por años muestra un panorama significativamente más viable para la concreción de los desembolsos económicos necesarios.

2. EL COSTEO FACILITA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

Como se mencionó al inicio de esta sección, el solo hecho de contar con un costo estimado es un paso significativo. Recordemos que la normatividad del Estado peruano para la ejecución de proyectos que compromete-

ten fondos públicos establece que se debe contar con estudios detallados de evaluación cuantitativa y cualitativa. Con el fin de prever esto, se trabajó con personal del Ministerio de Economía y Finanzas para la elaboración del formato de las fichas en las que los GTT presentaban sus propuestas.

3. COORDINACIÓN ANTICIPADA DEL GRUPO DE PLANIFICACIÓN

El Grupo de Planificación, creado para determinar el costo de la reforma, inició sus labores en el mes de febrero, es decir, antes de que se presentase el primer borrador del plan de propuestas de los GTT. En esta primera etapa, realizada para ganar tiempo, se estableció la metodología de trabajo y se definieron lineamientos generales y específicos requeridos para cumplir el objetivo de obtener el costo económico de las medidas de cambio planteadas. Así, durante esta etapa se determinó que para el proceso de costeo de la reforma se empleara una lista de costos estandarizados que normalmente usa cada entidad en su gestión.

4. GRUPO DE PLANIFICACIÓN INCOMPLETO

Lo óptimo hubiera sido que el Grupo de Planificación esté conformado por representantes de cada una de las instituciones vinculadas a la administración de justicia. Entre los funcionarios asistentes (fundamentalmente gerentes y subgerentes) se notó la ausencia, según se recoge del documento "Estimación de costos", de representantes del CNM, del Tribunal Constitucional y de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA). Esta es una debilidad lamentable, pues dentro de lo planteado por la Ceriajus se contempla, por ejemplo, la propuesta de trasladar casi todas las funciones de la OCMA al CNM.

5. ES UN COSTO ESTIMADO

Ya debe de haber llamado la atención del lector el hecho de que el costo de la reforma sea un estimado. Para ser justos, era casi imposible dar con la cifra exacta, pues se contaba con un tiempo corto. Sin embargo, esa aproximación pierde certeza si tomamos en cuenta cómo fueron desarrollados algunos de los proyectos presentados en algunos GTT. El Grupo de Planeamiento estimó el costo de la reforma a partir de la identifi

cación de los costos de cada una de las fichas (proyectos o propuestas) de cada GTT (específicamente de las actividades descritas en cada ficha). El problema fue que este trabajo se complicó en la medida en que una determinada cantidad de fichas no especificó el detalle requerido para que, a partir de esto, se pudiese deslindar fácilmente los costos implícitos.

Por ello, tal como señala el documento que presenta los costos, el Grupo de Planeamiento tuvo que emplear su criterio y establecer una serie de supuestos que otorgasen el marco necesario para poder concretar la cuantificación del costo.

6. MUCHOS SUPUESTOS

Sobre la base de lo anterior, cabe la posibilidad de que los supuestos empleados no sean los más acertados para llegar al mejor costo estimado. No estamos insistiendo en que el costo sea un estimado (ni, menos, en que esto sea un error); lo que queremos dejar bien claro es que la fijación de una relevante cantidad de supuestos establecidos por personas externas a los GTT puede dar una orientación distinta de la que un determinado GTT hubiera querido para su propuesta. Hubiese sido ideal que un miembro de cada GTT se incorpore al Grupo Planificador.

7. COSTO CALCULADO REAL SUBESTIMADO

Parte de las propuestas presentadas por los GTT fueron una especie de trabajo de gabinete. En otras palabras, algunos proyectos establecen qué desarrollar (se sugieren tareas de planeamiento futuro), pero no señalan específicamente el "cómo" del Plan. En la práctica, esta era la forma más idónea de trabajar ciertos temas, porque el "cómo" lo debe determinar posteriormente un grupo de expertos en cada materia; pero esto tiene un efecto sobre el costo. Es justamente aquí que cabe nuestro comentario. En estos casos, el costo calculado estaría subestimado en una cantidad indeterminada *a priori*, pues no incorpora el costo de ejecución de algunos planes.

En el mismo sentido, existen algunas propuestas presentadas por algunas instituciones integrantes del sistema que no han sido incorporadas al

costeo estimado del Plan Nacional de Reforma. Esto quiere decir que, en la práctica, este costo estimado es sustancialmente mayor, como lo notaremos a continuación.

A partir de la información expuesta en el documento de estimación de costos, no se puede determinar la cantidad exacta de este tipo de proyectos. Lo único que apunta el documento es la existencia de dos propuestas de esta clase: la implementación del Código Procesal Penal y el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. El primero de ellos fue presentado ante la Ceriajus por el Ministerio Público, y, según los propios cálculos de la mencionada institución, tendría un costo de 935 millones de nuevos soles por gastar en varios años. En el segundo caso, la propuesta presentada a iniciativa del Ministerio de Justicia ante la Ceriajus generaría un gasto de 962 millones de nuevos soles a lo largo de varios años, según lo que indica esta misma entidad.

Lo que tenemos, por tanto, es una importante cantidad de recursos adicionales al costo estimado que se necesitaría para completar, desde el punto de vista económico, una reforma integral en la administración de justicia. Aunque no se conoce con precisión la cuantía de este añadido, la suma de los dos proyectos anteriores da un total que incluso supera al costo estimado de la reforma (casi 1.900 millones de nuevos soles contra 1.346 millones de nuevos soles respectivamente).

Por último, existe otro factor que subestima el costo de la reforma. El Grupo de Planificación planteó que las actividades permanentes de los proyectos del Plan de Reforma que se extendiesen más allá del tercer año fuesen consideradas en el rubro "saldo" del costo de la reforma. El criterio empleado en este caso fue que estos gastos pasarán definitivamente a ser parte del presupuesto de cada entidad.

8. COMPONENTE PARA UNIVERSIDADES NO ESTÁ COSTEADO

Uno de los puntos vitales para el cambio en la justicia radica en lo que se pueda hacer con respecto al papel de las facultades de Derecho. Sin embargo, los proyectos alrededor de este tema no han sido costeados. Si bien, en la práctica, el representante elegido por un determinado grupo de universidades no participó en la Ceriajus, lo correcto hubiera sido

convocar a determinadas personas expertas y realizar el costo estimado de los proyectos respectivos.

9. COMENTARIO GENERAL

Nos parece un punto a favor, un avance de la reforma, que esta cuente con un costeo, pues el solo hecho de tener la cifra global genera una serie de factores positivos adicionales. Asimismo, el inicio de la reforma no requiere de recursos, en la medida en que existe una importante cantidad de propuestas de "costo cero". De ahí en adelante se necesitaría el apoyo del gobierno y de la cooperación técnica internacional para cubrir el costo de la reforma, que, como hemos visto, en términos anuales tiene un panorama viable.

El contrapeso negativo es que pese a que se señala que la cifra del costo de la reforma esta es sólo un estimado, ya que existe una serie de factores que nos hacen apreciar este dato como el más cercano a un cálculo fidedigno. Abundan los criterios hipotéticos para costear propuestas, hechos por externos al trabajo de la Ceriajus, así como también se tienen propuestas de una cuantiosa magnitud económica no incorporadas al costo brindado. Además, el no contar con un cronograma de necesidades financieras más allá del tercer año es un punto débil si se piensa recurrir al endeudamiento (nacional o sectorial) para implementar la reforma.

JUSTICIA VIVA es un proyecto que viene siendo desarrollado por un consorcio integrado por el Instituto de Defensa Legal, la Facultad y el Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia. Su finalidad es contribuir a mejorar la administración de justicia en el Perú, aprovechando las circunstancias excepcionales que se viven desde el inicio de la transición democrática.

JUSTICIA VIVA pretende constituirse en una instancia que impulse el cambio y a la vez genere o apoye otros impulsos que, partiendo tanto del Estado como de la sociedad, vayan en la misma dirección. ¿Cómo? Siendo fuente de iniciativas y propuestas técnicas; creando espacios de debate, formación e intercambio de experiencias; propiciando cambios culturales, fiscalizando la actuación de la justicia y utilizando los medios de comunicación para informar e involucrar a la ciudadanía.

